

DEL C. UTVALGETS VURDERINGER OG TILRÅDINGER

KAPITTEL 9.

Utvalgets grunnsyn

9.1. INNLEDNING

Samerettsutvalget har i sitt mandat fått ut prinsipielt ulike oppgaver. Før det første skal det være et utredningsutvalg som skal søke å klarlegge faktiske og rettslige forhold. Utvalget skal i denne sammenheng utrede den historiske utvikling, den nåværende bruk av naturressursene og den gjeldende rettsstilling. Men for det andre skal utvalget framlegge forslag om nye rettsregler innenfor sitt mandatområde.

Den sistnevnte oppgave forutsetter at utvalget tar stilling til samepolitiske spørsmål. Med dette menes ikke at spørsmålene er politiske i ordets partipolitiske betydning. Men ethvert standpunkt til nye regler, positivt eller negativt, vil bygge på en mer allmenn oppfatning om hvordan forholdet mellom den samiske minoritet og den øvrige norske befolkning bør organiseres.

Utvalget skal i sine innstillinger utarbeide lovutkast om konkrete tiltak. Det kunne strengt tatt nøye seg med å knytte begrunnelsene for sine forslag direkte til de enkelte tiltak, slik det er gjort i kapitlene 10 flg. Men utvalget anser det riktig også å gi sine anbefalinger en mer prinsipiell forankring.

Nye lovregler bør bygge på en oppfatning av hva som er rettferdig til enhver tid. Dette gjelder i særlig grad for lovregler som er vesentlige for samlivet mellom mennesker i et samfunn.

Samene er en minoritet. De utgjør tallmessig et lite mindretall i det norske statssamfunnet. Dette innebærer at samene er underlagt den lovgivning og de politiske verdier som folkeflertallet til enhver tid gjør gjeldende. En rettferdig behandling av en minoritet forutsetter at majoriteten er villig til å gi minoriteten et tilstrekkelig rettsvern for minoritetens egne rettsoppfatninger og verdi-forestillinger.

I de følgende avsnitt omhandles nærmere enkelte vesentlige forhold som etter utvalgets oppfatning bør legges til grunn ved vurderingen av hva som er rettferdig i forholdet mellom norske samer og andre nordmenn.

Det er foran i avsnitt 7.1 omtalt en del begreper som ofte blir benyttet for å betegne ulike ordninger av forholdet mellom en minoritet og det øvrige samfunn, som integrering, assimilering osv. Utvalget tar selv ikke

utgangspunkt i noe bestemt av de nevnte begrepene, men søker å knytte sine vurderinger direkte til de samfunnsmessige realiteter.

9.2. SAMISK ETNISITET

Utgangspunktet for nedsettelsen av et eget samerettsutvalg, og for i det hele tatt å tale om særskilte samepolitiske tiltak, er at samene utgjør en egen etnisk gruppe som i visse henseender atskiller seg fra den øvrige befolkningen i Norge.

Historisk sett var ulikhetene markerte. Av de eldste skriftlige kilder går det fram at det opprinnelig bodde to klart ulike folk innenfor de grenser som Norge nå har. Ulikhetene viste seg både når det gjelder språk, sosial organisasjon, økonomisk tilpasning og bostedsområder.

Fram mot våre dager har den økonomiske og kulturelle kontakt mellom samene og nabofolkene vært stadig økende. I dette samspillet har de andre folkeslag i kraft av større folkemengde og velutviklede politiske og administrative institusjoner inntatt en dominerende rolle. I mange områder har dette ført til en utvisking av den opprinnelige samiske egenart.

Andre steder har de særskilte samiske kulturelementer hele tiden holdt seg fullt levende. I den siste generasjon har det dessuten skjedd en ny vekst i samisk kulturbævissthet, ikke bare i de samiske kjerneområder, men også i distrikter hvor man tidligere møtte en negativ holdning til samisk kulturreising. I kapittel 4 er karakteren av og styrken i de samiske særdrag beskrevet nærmere.

Samene omtales ofte som en egen etnisk gruppe. Det benyttes også andre gruppebetegnelser, blant annet nasjon. Som et kjent eksempel på bruk av dette begrepet kan nevnes forarbeidene til Lappekodisillen, hvor det tales om nødvendigheten av å bevare «den lappiske Nation». I enkelte sammenhenger karakteriseres samene direkte som et eget folk, f.eks. som i Det samepolitiske program vedtatt på den 11. nordiske samekonferanse i 1980 i Tromsø:

«Vi, samene er ett folk, og rikenes grenser skal ikke bryte vårt folks fellesskap.»

I NOU 1980:59 om samisk i grunnskolen uttales likeledes (s. 12):

«En sammenhengende historisk utbred-

else fra Kola til Hedmark, et eget språk uten avgjørende brudd i dialektene og en rekke særegne kulturtrekk gjør det berettiget å snakke om samene som et folk.»

De ulike betegnelser framhever alle det grunnleggende forhold at samene har en kulturell egenart og samhörighet, og at de utgjør et eget fellesskap i forhold til den øvrige befolkning i Norge i dag.

Dette forhold står også fast selv om en utstrakt kontakt på tvers av etniske grenser har ført til at fastlegging av den etniske tilhörighet i konkrete tilfelle kan være problematisk. Betydningen av slike grensetilfelle er nærmere omtalt i kapittel 4.

Når utvalget bruker betegnelsen det samiske folk, mener det samene i alle de nordiske land (og eventuelt Sovjetunionen). Når utvalget bruker betegnelsen den samiske folkegruppe eller befolkning, mener det samene i Norge.

Utvalget har verken funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å søke å gi en allmenngyldig definisjon av det samiske folk eller den samiske folkegruppe (befolkning). Gjennom beskrivelsene i kapitlene 3 og 4 er det forsøkt å gi en tilstrekkelig konkret angivelse av samene og særskilt samene i Norge.

Annerledes blir det når man beveger seg fra det allmenne plan og over til mer spesielle spørsmål. I den grad det blir aktuelt å knytte særlige rettigheter til samisk status, vil definisjonsproblemet ikke kunne unngås. Utvalget vil således komme tilbake til spørsmålet i kapittel 11 hvor opprettelse av et eventuelt manntall for samer blir nærmere drøftet.

Men samtidig som samene utgjør en særskilt etnisk gruppe, er det også et grunnleggende utgangspunkt at samene i Norge er norske statsborgere og dermed del av det fellesskap som befolkningen i Norge utgjør. De enkelte samer har videre som yrkesutøvere, forenings- og menighetsmedlemmer, utkantboere, forbrukere og i mange andre sammenhenger i større eller mindre grad felles interesser med andre grupper av befolkningen i Norge på tvers av etniske grenser. De særlige etniske fellesinteresser kommer til uttrykk med varierende styrke i ulike typer saker. Og i hvilken grad myndighetene bør ta samisk etnisitet i betraktning i sin politikk, vil derfor variere fra sakområde til sakområde.

I denne delutredningen vil utvalget konkret vurdere to spørsmål i lys av denne problemstilling. En eventuell sameparagraf i grunnloven og et eventuelt nytt representativt samisk organ vil være uttrykk for at myndighetene tar større hensyn enn tidligere til det etniske element på disse områder.

9.3. SAMISK MANGFOLD

Innenfor den samiske folkegruppe finnes et rikt mangfold.

Dette mangfold kommer blant annet til uttrykk når det gjelder samisk språk. Av avsnitt 3.5 går det fram at samisk språk kan deles inn i ti hoveddialekter. Den nord-samisktalende gruppen er tallmessig den klart største. Nabdialektene innenfor det samiske språkområdet er alltid gjensidig forståelige, mens det er store forskjeller mellom dialektene i «ytterkantene» av det tradisjonelle samiske bosettingsområdet, f.eks. mellom nordsamisk og sørsamisk.

De språklige variasjoner er en gjenspeiling av at den samiske bosetting alltid har vært spredt. I dag er samer bosatt fra Femundtraktene i Hedmark i sør til Varanger i Finnmark i nordøst. Dessuten er et ukjent antall personer med samisk bakgrunn bosatt i ulike deler av Sør-Norge, antakelig først og fremst i Oslo. I størstedelen av områdene nordover fra Femunden har den samiske bosettingen form av mindre, spredte øyer i den omkringliggende og som regel tallrikere norske bosetting. Bare i indre Finnmark med utløpere til fjordene i nordøst finnes et større, sammenhengende samiskdominert bosettingsområde, som omfatter kommunene Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby og store deler av Porsanger.

Det samiske mangfold gir seg videre utslag i variasjoner i næringstilpasning. Fra gammelt av var samene et folk som drev jakt, fangst og tamreinhold, og enkelte har fortsatt med dette like opp til våre dager. Den spesialiserte tamreindrift som hovednæringsvei går tilbake til 15-16-hundretallet. Men samene ble også jordbrukere og fiskere. En ikke uvanlig livbergingsmåte har vært å kombinere ulike former for primærnæringer, eventuelt også med noe tilskudd fra sesongmessig lønnsarbeid. I dag finner vi dessuten samer i industri, servicenæringer og offentlig virksomhet. Det er vesentlig å slå fast at man generelt ikke kan knytte samene til en enkelt næring, verken reindriften eller noen annen næring.

Uttalelser og initiativ fra flere samiske hold kan tolkes som uttrykk for at myndighetene ikke alltid har tatt tilstrekkelig hensyn til de ulike interesser innenfor det samiske mangfold. Allerede på sitt første landsmøte i 1969 uttalte f.eks. Norske samers riksforbund blant annet:

«Landsmøtet henstiller til både Det Norske Storting og den norske Regjering at en i framtida utvider begrepet «same» og «samisk» i sin behandling av den samiske minoritet.

For det første påpekes at den samiske befolkning ikke består utelukkende av reindriftssamer. Den reindriftsutøvende befolkning omfatter knappe 10 – ti – prosent av den samiske befolkning.

For det annet er den samiske befolkning ikke konsentrert bare i Indre Finnmark, men bosatt også i kystdistriktene i Finnmark samt i Troms, Nordland, Sør- og Nord-Trøndelag og Hedmark.

I samme forbindelse påpekes at de hjelpe-tiltak som er iverksatt, og som også for framtida må betraktes som nødvendige, ikke begrenses til å gjelde bare den reindriftsutøvende del av befolkningen i Indre Finnmark, men settes inn for hele det samiske bosetningsområde i den utstrekning det er nødvendig.»

I løpet av 1970-årene ble det iverksatt flere typer støttetiltak overfor den samiske befolkning. Få av disse var i nevneverdig grad rettet mot samer utenfor det samiske kjerneområde i indre Finnmark. Dette gjenspeiles i en uttalelse fra NSRs landsmøte i 1981:

«Landsmøtet krever at myndighetene iverksetter en egen aksjonsplan for samiske kyst- og fjordområder i Nordland, Troms og Finnmark. Aksjonsplanen må ta utgangspunkt i et prøveprosjekt hvor satsingen skjer på de næringsmessige-, kulturelle- og sosiale områder og som i første omgang tar sikte på å kartlegge behovene den samiske befolkning i disse områdene har.»

Nordisk samisk institutt har i den senere tid tatt opp til drøftelse forholdene for samene i kyst- og fjordområdene. Blant annet ble det i instituttets regi arrangert et seminar i Lakselv i tiden 23.–25. april 1982 om de samiske kyst- og fjordområder. I innbydelsen til seminaret het det blant annet:

«Samene ved kysten utgjør en betydelig del av samebefolkningen. Samenes levevilkår og kultur ved fjord- og kystdistriktene er i liten grad tatt vare på.»

Også Norsk sameråd har vært opptatt av at enkelte av myndighetenes samepolitiske tiltak har hatt et for snevert virkeområde. På rådets møte 10.–11. juni 1982 ble både boligtiltakene for indre Finnmark og Samisk utviklingsfond behandlet. Om boligtiltakene uttalte rådet blant annet:

«Primært er Norsk sameråd fortsatt av den formening at boligtiltakene må opprettholdes og utvides til å gjelde samtlige samiske bosetningsområder.»

Om Samisk utviklingsfond uttalte rådet blant annet:

«Under henvisning til samerådets uttalelse av 10.6.81, sak 36/81, anmodes departementet snarest å iverksette arbeidet med revisjon av regelverket for Samisk Utviklingsfond. Samerådet ser det som svært viktig at regelverket legges til rette slik at utviklingsfondets mandatområde utvides til å omfatte de

samiske bosettingsområder totalt. Subsidiært mener samerådet at det under alle omstendigheter må skje en utvidelse som i første omgang omfatter typiske sjøsamedistrikter i spesielle fjordstrøk i samerådets virkeområde.»

Endelig har også Samenes landsforbund vært opptatt av sjøsamenenes stilling. Forbundets landsmøte 19.–20. juni 1982 uttalte blant annet:

«Landsmøtet vil kreve at Fiskarbanken fortsatt må gi lån til anskaffelse av sjarker, og at rammen for Samisk Utviklingsfond blir utvidet til å omfatte alle samiske bosettingsområder.»

Landsmøtet i SLF ser det som meget viktig at saker vedrørende sjøsamiske områder tas opp til debatt. Det gjelder spesielt næringer som fiske og kombinasjon av fiske, jordbruk og utmarksnæring.»

Utvalget vil understreke at myndighetene bør ta hensyn til at det innenfor den samiske befolkning finnes ulike grupper med ulike behov og til dels også motstridende interesser. Dersom myndighetenes samepolitiske tiltak ensidig rettes mot enkelte utvalgte grupper av samer, vil dette kunne bidra til en svekkelse og gradvis utvisking av samisk identitetsfølelse i de andre samegrupper. Dette vil igjen kunne innebære en gradvis beskjæring av det mangfold vi i dag finner innenfor det samiske samfunn.

9.4. SAMISK KULTUR OG MYNDIGHETENES ANSVAR

De samepolitiske utsagn fra myndighetene som er gjengitt foran i avsnitt 7.2, varierer en del både i formuleringer og innhold. Samlet gir de imidlertid klart uttrykk for en anerkjennelse av at det eksisterer en særegen samisk kultur i Norge og at myndighetene har et ansvar for at den samiske kultur opprettholdes og gis utviklingsmuligheter.

Utvalget gir sin tilslutning til dette. Det kan i den forbindelse nevnes at utvalget ifølge mandatet er pålagt å legge «... hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og leve-måte» til grunn som en retningslinje for sine vurderinger.

Den særskilte samiske kultur består dels av ytre, observerbare faktorer som språk, klesdrakt, omgangsformer, matskikker, kunst, håndverk, næringstilpasning, navn m.m., dels av immaterielle faktorer som verdinormer, tenkesett, samhørighetsfølelse, felles målsettinger og ikke minst felles historie. Det er helheten som utgjør det særskilt samiske og som oppfattes som forskjellig fra samfunnet omkring, til tross for at man ved å betrakte hver faktor for seg ikke

alltid vil finne så stor skilnad i forhold til samfunnet for øvrig.

Blant de ulike faktorer blir samisk språk ofte utpekt som det mest sentrale kulturelement. Samekomiteen uttalte f.eks. om dette (s. 32 i sin innstilling av 1959, inn tatt som vedlegg til St.meld. nr. 21 for 1962-63):

«Komiteen er enstemmig av den oppfatning at selv om språket ikke er det eneste som kjennemerker samene som egen folkegruppe, er språket som samlende, solidaritetsskapende faktor ikke desto mindre så viktig at samenes fortsatte eksistens som egen folkegruppe i virkeligheten står og faller med det.»

Utvalget er enig i at bevaring av samisk språk er av avgjørende betydning for opprettholdelse av en egen samisk kultur på lengre sikt. Men utvalget vil samtidig – i likhet med Samekomiteen – peke på at samisk identitetsfølelse ikke bare knytter seg til språket. En sterk samisk tilknytning selv med manglende ferdigheter i språket finner man f.eks. blant sørsamene, men også i andre områder hvor den språklige fornorskningen har skjedd raskt.

Samisk kultur er i likhet med andre kulturformer ikke statisk, men tvert om i stadig utvikling. Levesettet i samiske bosettingsområder var for en generasjon siden vesentlig annerledes enn i dag. Like fullt består samisk fellesskap mange steder like sterkt i våre dager som for noen ti-år tilbake. Samisk kultur er således ikke knyttet til levesettet i en bestemt tidsperiode, men derimot til de til enhver tid eksisterende åndelige og materielle kulturtrekk som identifiseres som samiske.

Det kan aldri bli noen målsetting å «fryse fast» samisk kultur til et bestemt utviklings-trinn. Myndighetenes oppgave må tvert om være å legge forholdene til rette for opprettholdelse og videreutvikling av det samiske kulturfellesskap tilpasset de krav det moderne samfunnsliv stiller. Et slikt dynamisk syn er også anerkjent blant samene selv og er f.eks. kommet til uttrykk i Samenes kulturpolitiske program som ble vedtatt på den sjuende nordiske samekonferanse i Gällivare i 1971, og hvor det blant annet heter:

«I våra hem, skolor och på våra arbetsplatser skall vi lära oss att bygga på vår samiska tradition, vår kultur, vårt språk och vårt samhällsliv. Gennom att uppbygga och utveckla våra politiska, sociala och rättsliga traditioner skall vi tillmötesgå de krav som ett modernt samhällsliv ställer på oss.»

En grunnleggende forutsetning for opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge er etter utvalgets oppfatning

at de tradisjonelle samiske lokalsamfunn gis tilfredsstillende utviklingsvilkår, slik at befolkningen kan leve der i sin samiske kultur. Myndighetenes tilrettelegging bør i denne forbindelse ta hensyn til det samiske mangfold, både når det gjelder bosetting, språk og ikke minst økonomisk livsgrunnlag. Utvalget slutter seg med hensyn til det siste til følgende uttalelse i St.meld. nr. 79 for 1980–81 om langtidsprogrammet (s. 137):

«Det er avgjørende for at samisk kultur og livsform skal overleve at bosettingen i de utpregede samiske områdene kan opprettholdes. Næringslivet må styrkes slik at det gir et mer variert arbeidstilbud til samisk ungdom på deres respektive hjem-plasser.»

Opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge må være en nasjonal oppgave og et nasjonalt ansvar. De økonomiske byrder til særskilte samepolitiske tiltak som denne målsetting krever, bør i første rekke bæres av staten, og ikke av de enkelte kommuner eller fylkeskommuner. Utvalget gir i den forbindelse sin tilslutning til det prinsipp som blant annet er uttrykt i St.meld. nr. 52 for 1973–74 om ny kulturpolitikk (s. 28):

«... stønad til samisk kunst, kulturvern og andre kulturtiltak må reknast som ei nasjonal oppgave. ...»

Staten har eit særleg ansvar for å gi rimelege vilkår for den samiske kulturminoriteten og bør gi særskilde tilskott til samiske kulturtiltak, t.d. amatørteater, i tillegg til dei allmenne overføringane til kulturarbeid i fylka og kommunane.»

Men om de økonomiske byrder primært bør bæres av staten, har også de lokale og regionale myndigheter i de samiske bosettingsområder et ansvar for at den mer allmenne samfunnsplanlegging utformes slik at samisk kultur og egenart fortsatt kan bestå i Norge.

Begrunnelsen for at samisk kultur bør opprettholdes og videreutvikles, ligger for det første i hensynet til samene selv. Respekt for samisk kultur og dens ytringsformer fra myndigheter og andre er en nødvendig forutsetning for å skape en personlig trygghet for den enkelte same og for å skape grunnlag for samenes deltakelse i samfunnslivet på likeverdig grunnlag med andre grupper. Respekt for samisk kultur forutsetter kunnskap om denne kulturen. Myndighetene bør ta ansvar for å øke det alminnelige kunnskapsnivå i landet når det gjelder samiske forhold.

Ved siden av hensynet til samene selv er det også av verdi for det norske samfunn som helhet at man opprettholder Norge som et flerkulturelt samfunn. I St.meld. nr. 8 for

1973–74 om organisering og finansiering av kulturpolitikken gis det (s. 50) uttrykk for dette på følgende måte:

«Kulturelle minoriteter utgjør en rikdom som det offentlige bør verne og gi rimelege vekstvilkår til liks med dei kulturformer som representerer større grupper. Dette gjeld ikkje minst kulturminoriteter i lokalsamfunnet.»

Stortingets kirke- og undervisningskomité har (Innst. S. nr. 23 for 1974–75 s. 10) likeledes pekt på

«at bedre vilkår for kulturarbeidet innen etniske minoritetsgrupper ikke bare har betydning for disse gruppene, men vil også virke berikende på den samlede norske kultursituasjon.»

Kulturelt mangfold må betraktes som et gode for hele befolkningen. Det øker mulighetene for verdifulle opplevelser i de mange ulike former for menneskelig samkvem mellom folkegrupper. Samekulturen er en del av det kulturelle mangfold innenfor det norske samfunn som til sammen danner Norges særpreget. Vekstmuligheter for samekulturen er derved også et bidrag til landets kulturelle særpreget i internasjonal sammenheng.

9.5. LIKHET OG LIKEVERD

En same har som enkeltindivid alle de rettigheter og friheter som enhver annen norsk samfunnsborger har. Bestemmelser som § 1 bokstav c i jordsalgsreglementet av 1902 finnes ikke lenger. I bestemmelsen het det:

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

Det er dessuten vedtatt egne diskrimineringsforbud i straffelovens §§ 135 a og 349 a, som blant annet retter seg mot diskriminering på etnisk grunnlag.

Man vil imidlertid ofte stå overfor spørsmålet om en formell likebehandling av borgerne uavhengig av etnisk tilhørighet i tilstrekkelig grad varetar de fellesinteresser samene har som gruppe.

Samekomiteen uttalte om dette problem blant annet (s. 34-35 i komiteinnstillingen):

«Komiteen vil bare minne om at etter hele sitt grunnsyn mener den at like rettigheter mellom samer og norsktalende ikke nødvendigvis betyr identiske rettigheter, noe som ville føre tilbake til den hardhendte assimileringspolitikken vi nå er kommet bort fra.»

Høyesterettsjustitiarius Terje Wold berørte samme spørsmål i et foredrag på den fjerde nordiske samekonferanse i 1962 i Kiruna (inntatt som vedlegg til St.meld. nr. 21 for 1962–63). Han uttalte blant annet (s. 57 i meldingen):

«Skal minoritetsgruppen makte å bevare sin karakteristiske egenart, er rettslig eller juridisk likestilling med landets øvrige befolkning ikke nok.»

Språket er muligens det sakområde hvor nødvendigheten av særtiltak er mest iøyenfallende. Men norske myndigheter har i praksis etablert særskilte ordninger som er helt – eller i hvert fall for det vesentlige – motivert ut fra hensynet til samene og samisk kultur, også på en rekke andre områder. Når det gjelder kultur i mer snever forstand, kan nevnes opprettelsen av Samisk kulturutvalg og de midler dette organ fordeler til samiske kulturtiltak. Når det gjelder det næringsøkonomiske område, kan nevnes Samisk utviklingsfond, reindriftsavtalen og den samiske særrett til utøvelse av reindrift som er fastlagt i reindriftsloven. Når det gjelder det sosiale område, kan nevnes boligtiltakene for indre Finnmark.

Flere andre områder og tiltak kunne vært nevnt, men dette er tilstrekkelig for å slå fast at egne ordninger for å vareta ulike behov for samene og i de samiske bosettingsområder er vel innarbeidet i en rekke sammenhenger.

De norske samer utgjør et eget kulturfellesskap innenfor Norges grenser. Det er et mål å opprettholde den samiske egenart i landet og å gjøre tilhørighet og deltakelse i dette kulturfellesskap mest mulig likeverdig med tilhørighet og deltakelse i majoritetskulturen.

Det er utvalgets oppfatning at dette ikke kan oppnås uten særskilte tiltak av ulik art overfor den samiske befolkning. Dette vil medføre at det i noen grad skjer avvik fra den formelle likestilling mellom samfunnsborgerne i snever forstand. Men hensikten vil være å oppnå en likestilling i videre forstand, eller med andre ord en reell likeverdighet mellom samisk kultur og annen kultur i det norske samfunn.

Formuleringen «reell likeverdighet» er i seg selv upresis. Den gir uttrykk for et prinsipp som bygger på et allment verdisyn. Det er utvalgets oppgave å utforme prinsippet i konkrete forslag innenfor sitt arbeidsfelt.

I kapitlene 10 og 11 nedenfor drøfter utvalget om det bør etableres visse særrettigheter for samene av politisk karakter, dvs. om det bør vedtas en egen grunnlovsbestem-

melse om samer og om det bør opprettes nye representative organer for samene.

9.6. SAMISK MEDINNFLYTELSE

Synspunkter om samisk medinnflytelse har fått uttrykk blant annet i flere stortingsmeldinger om samiske spørsmål. I St.meld. nr. 21 for 1962-63 om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning het det f.eks. følgende (s. 4):

«Statssamfunnets oppgave må være å gi den samisktalende befolkning høve til å bevare sitt språk og særpregede kulturtrekk ellers, men det må skje etter den samisktalende befolknings eget ønske.»

I St.meld. nr. 79 for 1980-81 om langtidsprogrammet ble det likeledes lagt vekt på aktiv medvirkning fra samenes side (jfr. s. 136):

«Det prinsipielle grunnlaget for Regjeringens politikk er å gi samene reelle muligheter til selv å verne og fremme sine kulturelle særtrekk.»

Når det gjelder de nærmere former for samisk medvirkning, blir de samiske organisasjoner ofte stilt sentralt. I St.meld. nr. 108 for 1972-73 uttalte regjeringen (s. 166) at den anså det viktig at samene som minoritetsgruppe har organisasjoner som effektivt kan vareta deres interesser. De offentlige myndigheter burde derfor bidra til dette gjennom tilskudd til de samiske organisasjoner. Samme synspunkt gjentas i St.meld. nr. 79 for 1980-81 (s. 136):

«Samene må selv gis mulighet til å fremme egne interesser. Regjeringen vil derfor gi økonomisk støtte til enkelte frivillige samiske organisasjoner.»

Ved siden av organisasjonene er det også blitt framholdt at myndighetene må legge vekt på oppfatningen hos de mest berørte kommunale organer. Dette kom blant annet til uttrykk i St.meld. nr. 108 for 1972-73 om et utbyggingsprogram for Nord-Norge (s. 166):

«I saker av samisk interesse må det ... legges stor vekt på hvilken oppfatning samene selv gir uttrykk for gjennom organisasjoner og kommunale organer hvor det samiske innslag er framtreddende.»

Når det gjelder myndighetenes arbeid med spørsmål av særlig interesse for den samiske befolkning, er det viktig at samene selv har en aktiv rolle i utformingen av de ulike tiltak. Dette samsvarer med allment anerkjente prinsipper for nærdemokrati og innflytelse over egen situasjon.

Ved uttalelser fra de ulike organisasjonene,

kommunale og fylkeskommunale organer og de særskilte offentlige råd og utvalg som er opprettet for å behandle forskjellige spørsmål av betydning for den samiske befolkning, vil man stort sett få presentert de ulike synspunkter som gjør seg gjeldende blant samene i Norge. Spørsmålet om representativitet og om opprettelse av eventuelle nye organer for samene vil bli drøftet i kapittel 11.

9.7. FRIVILLIGHET

Det må etter utvalgets syn være en frivillig sak for den enkelte om hun eller han ønsker å delta i eller nyte godt av de tiltak som iverksettes for å sikre samisk kultur i Norge. De enkelte ordninger bør utformes med sikte på å opprettholde en slik valgfrihet.

Ideelt sett bør det i det hele gjelde en valgfrihet for det enkelte individ mellom samisk identitet og gruppetilhørighet på den ene side og assimilering i majoritetssamfunnet på den andre.

Denne valgfrihet begrenses av miljømessige, yrkesmessige, økonomiske og andre faktorer.

Utvalget vil i denne sammenheng trekke fram følgende utsagn i St.meld. nr. 8 for 1973-74 (s. 50):

«På same måten som skolen etter grunnskolelova skal «fremje åndsfridom og toleranse», bør den offentlige kulturpolitikken fremme eit mangfaldig og rikt kulturliv med reell valfridom for den enkelte når det gjeld formene for oppleving og aktivitet.»

Myndighetenes ansvar må være å sikre at valg av identitet kan skje mellom mest mulig likeverdige alternativer.

9.8. DET NORDISKE PERSPEKTIV

Det tradisjonelle samiske bosettingsområdet krysses i dag av riksgrensene mellom Norge, Sverige og Finland. Det finnes også en mindre samegruppe i Sovjetunionen, men kontakten mellom denne gruppen og de øvrige samer er svært begrenset. Samkvem mellom samegruppene i de nordiske land har på den annen side lange og sterke tradisjoner. Fellessamiske kulturtrekk som dialekter, draktskikker, slektsnavn o.a. går på tvers av landegrensene mellom de tre land.

Det sterke nordiske element i den samiske fellesskapsfølelsen kom til uttrykk allerede i starten av etterkrigstidens samiske samsvarsarbeid. Nordisk sameråd ble stiftet i 1956, mens samsvarsarbeidets virksomhet på det nasjonale plan ennå var lite utbygd.

Utvalget vil framholde at de nasjonale støt-

teordninger og tiltak overfor samene bør utformes også med sikte på at samene kan styrke sitt samarbeid over landegrensene.

Samepolitikken er ellers et område som egner seg godt for fellesdrøftelser mellom myndighetene i de berørte land. Slike drøftelser finner da også sted med jevne mellomrom i ulike nordiske fora. Samiske spørsmål har f.eks. gjentatte ganger vært tatt opp i Nordisk råd, og rådet har vedtatt en rekke rekommandasjoner i den forbindelse. På bakgrunn av en slik rekommandasjon ble det i 1964 opprettet et eget nordisk samarbeidsorgan for same- og reindriftsspørsmål på embetsmannsnivå. Et mer spesielt organ er det såkalte konvensjonsutvalget til å drøfte spørsmål i tilknytning til reinbeitekonvensjonen av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige. En viktig nordisk samisk institusjon opprettet og finansiert av de nordiske myndigheter er ellers Nordisk samisk institutt i Kautokeino, som kom i gang i 1973. Nevnes kan også Nordisk råds rekommandasjon nr. 24/1974 hvor det blant annet ble tatt til orde for en samnordisk utredning av samenes rettigheter til land og vann. Den nærmere oppfølging av denne rekommandasjonen er omhandlet i avsnitt 2.11.

Parallelt med understrekningen av det fellesnordiske element i de samiske spørsmål bør det også framholdes at forholdene i de ulike land på dette område ofte varierer en god del. Blant annet gjelder dette størrelsen av den samiske befolkning; det store flertall av samer er bosatt i Norge. Videre varierer den samiske bosetting; i Norge og Sverige finnes samiske grupper spredt over et stort område, mens i Finland er den samiske bosetting i langt større grad konsentrert innen fire kommuner i nord. Landene har dessuten ulik historisk bakgrunn. Forskjeller i sikkerhetspolitisk tradisjon og tilknytning kan også komme inn. Reindriftens rettslige stilling varierer osv.

Det vil på denne bakgrunn antakelig være en urealistisk målsetting å oppnå identiske detaljløsninger på de samerettslige spørsmål innen de enkelte land. Men det er av verdi at den mer allmenne grunnholdning hos landenes myndigheter, som de konkrete tiltak springer ut av, er mest mulig sammenfallende.

På dette mer allmenne plan hviler det ifølgende Samekomiteen et særskilt ansvar på norske myndigheter. Komiteen uttalte (på s. 19 i sin innstilling):

«Dette at omlag 2/3 av det samlede antall samer bor i Norge, legger et særlig stort ansvar på norske myndigheter. Problemene er her av en helt annen størrelsesorden og også

mer komplisert enn i grannelandene, og den målsetting som blir valgt her, kan lett komme til å bli retningsgivende i Sverige og Finland og.»

Utvalget gir sin tilslutning til dette syn.

9.9. DET INTERNASJONALE ANSVAR

Den norske stats ansvar for å verne den samiske kultur er ikke bare et ansvar overfor det samiske folk. Det er samtidig et internasjonalt ansvar.

Sommeren 1982 arrangerte Unesco (FN's organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur) en verdenskonferanse om kulturpolitikk i Mexico hvor også Norge var representert. Konferansen vedtok den såkalte Mexico city-erklæringen om kulturpolitikk, hvor det blant annet gis uttrykk for følgende prinsipper:

«Det internasjonale samfunn ser det som sin plikt å sikre at hvert folks kulturelle identitet blir bevart og beskyttet.

Dette peker på behovet for en kulturpolitikk som vil beskytte, stimulere og berike hvert folks identitet og kulturarv og fastslå absolutt respekt for og verdsetting av kulturelle minoriteter og de andre kulturer i verden. Forsømmelse eller ødeleggelse av en hvilken som helst gruppes kultur er et tap for menneskeheten som helhet.

Alle kulturers likeverd må anerkjennes, på samme måte som hvert folks og kulturelle samfunns rett til å bekrefte og bevare sin kulturelle identitet og få den respektert av andre.»

Utvalget har fått utredet Norges folkerettslige plikter overfor den samiske folkegruppe. Det henvises i den anledning til kapittel 6.

Utvalget anser det som en selvfølge at norske rettsregler må oppfylle de krav som våre internasjonale plikter tilsier.

9.10. FORHOLDET TIL ANDRE MINORITETER

I vårt land finnes det foruten samene også flere andre etniske minoriteter.

I utvalgets mandat er forholdet til andre minoriteter særskilt nevnt i tilknytning til omtalen av grunnlovsspørsmålet. Utvalget skal vurdere eventuelle nye grunnlovsbestemmelser «i forhold til andre minoriteters rettsstilling i Norge». Spørsmålet om forholdet til andre minoriteter kan imidlertid også reises i tilknytning til de øvrige samerettslige problemstillinger som utvalget har til oppgave å vurdere. Utvalget finner det derfor naturlig å omtale dette spørsmålet på mer generelt grunnlag.

Forholdet mellom ulike minoriteter ble berørt i St.meld. nr. 52 for 1973-74 om ny kul-

turpolitikk. Meldingen fastslo statens særlige ansvar for kulturarbeidet blant de etniske minoritetsgrupper i vårt land og framholdt i den forbindelse (s. 28):

«Det er her først og fremst tale om samane, men spørsmålet gjeld også den finske kulturminoriteten i Finnmark og Troms, innvandrere og utanlandske arbeidstakarar, sigøynerar o.a.»

Høyesterettsjustitiarius Terje Wold kom inn på dette spørsmålet i sitt foredrag på den fjerde nordiske samekonferanse i 1962. Han trakk særskilt fram forholdet til den finske kulturminoritet og uttalte (jfr. St.meld. nr. 21 for 1962–63 s. 57):

«Som allerede nevnt vil jeg tro at samene i Norge utgjør en folkerettslig minoritet. Dette er derimot ikke tilfellet med den del av befolkningen i Finnmark som er av finsk herkomst. De har nok – særlig de eldre – fremdeles sitt eget språk og i høy grad sin særpregede kultur. De er en meget verdifull del av den norske befolkning og har i høy grad vært med på å dyrke og bygge landsdelen. Men finnene har selv valgt å forlate Finland og bli norske. De står derfor i samme stilling som andre utvandrere – således f.eks. alle norske som har utvandret til USA. De utgjør ingen nasjonal minoritet i folkerettslig mening og har heller ikke noe folkerettslig krav på særrettigheter som minoritetsgruppe.»

Utvalget vil påpeke at samene er den største etniske minoritet i Norge. Dessuten har de bodd innenfor og ved de nåværende norske riksgrenser så lenge Norge har bestått som rike, og samene atskiller seg på dette grunnlag fra andre minoritetsgrupper som jøder, sigøynere, flyktninger og fremmedarbeidere.

Samene atskiller seg på disse punkter også fra den finske kulturminoritet, de såkalte kvener. Det dreier seg her om finske borgere som har innvandret til Nord-Norge, hovedsakelig fra begynnelsen av 1700-tallet når det gjelder Nord-Troms- og Alta-områdene, og fra ca. 1820 når det gjelder Øst-Finnmark. Rundt 1890 ble innvandringen stort sett stoppet. Den finske bosetting i Nord-Norge er således av vesentlig kortere varighet enn samenes mer enn tusenårige forhold til det norske riket.

Det hviler dessuten et særskilt ansvar for samekulturen på norske myndigheter ved at det tradisjonelle bosettingsområde for flertallet av samene ligger innenfor Norges grenser. En manglende varetakelse av samisk kultur i vårt land vil sette samekulturen som helhet i fare. Det samme kan vanskelig sies om de kulturformer som fremmedarbeidere og innvandrere er bærere av.

Etter utvalgets oppfatning står derfor sam-

ene prinsipielt sett i en noe annen stilling enn de andre etniske minoriteter i Norge.

Utvalget vil imidlertid i denne forbindelse understreke betydningen av at alle forskjellige etniske minoriteter i det norske samfunn gis anledning til å yte sitt bidrag til landets kulturelle mangfold. Dette gjelder uavhengig av i hvilken grad de ulike grupper kan påberope seg folkerettslige argumenter til støtte for krav om særskilte vernetiltak fra myndighetenes side. Utvalget finner det i denne sammenheng naturlig å nevne spesielt den særskilte kvenkulturen som har utviklet seg gjennom flere generasjoner i ulike strøk av Finnmark og Nord-Troms.

Et slikt grunnsyn innebærer en positiv holdning til kulturvern også for andre minoritetsgrupper enn samene. Men det er ikke dette utvalgs oppgave å ta konkret stilling til andre gruppers behov for vern og i hvilke former et slikt vern eventuelt bør skje.

9.11. HARMONISK SAMEKSISTENS

Det er i den offentlige debatt blitt uttrykt frykt for at utvalgets arbeid vil føre til splittelse mellom samene og andre befolkningsgrupper, dels andre minoriteter – som er særskilt berørt i forrige avsnitt – og dels den norske majoritetsbefolkning.

Ifølge sitt mandat er utvalget særskilt pålagt å vurdere de problemer som en avklaring og eventuell endring av de samiske rettigheter kan skape i forhold til andre befolkningsgrupper. Dette kommer til uttrykk både i mandatets omtale av rettighetene til og disponeringen av naturressursene, i omtalen av forvaltningen av naturressursene og i omtalen av organspørsmålet.

Med hensyn til spørsmålene om rettighetene til og disponeringen av naturressursene uttaler mandatet blant annet følgende:

«Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, samtidig som man erkjenner den ikke-samiske befolknings interesser.»

I tilknytning til spørsmålet om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene heter det i mandatet at utvalget samtidig bør utrede

«hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter innen sitt bosettingsområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser».

Med hensyn til organspørsmålet uttaler mandatet blant annet følgende:

«En viktig problemstilling for utvalget bør være forholdet mellom den samiske befolkning og lokalbefolkningen for øvrig og hvordan disse grupper kan fungere sammen i et felles samfunn.»

Ønsket om harmonisk sameksistens mellom ulike befolkningsgrupper i de samiske bosettingsområder er også kommet til uttrykk i flere andre sammenhenger.

Ett av de krav som framsettes i Nordisk sameråds samepolitiske program, er at samene ut fra sine tradisjoner «får leve i fredelig sameksistens» med sine nabofolk.

Som nevnt tidligere uttalte årsmøtet i Finnmark Arbeiderparti i 1981 blant annet følgende i tilknytning til utvalgets virksomhet:

«Finnmark Arbeiderparti vil i denne forbindelse presisere at det ikke må etableres eiendoms- og rettighetsforhold til ressursene i Finnmark som vil skade og splitte befolkningsgrupper i Finnmark.»

I valgprogrammet for Samefolkets liste ved stortingsvalget i 1981 ble det innled-

ningsvis uttalt at listen har som formål blant annet å «fremme forståelse og fredelig forbindelse mellom samene og majoritetsbefolkningen».

Utvalget har som hovedformål å komme fram til løsninger som er rettferdige for den samiske befolkning. Utvalget må ved denne rettferdsvurdering bygge både på rettslige og etiske prinsipper.

Utvalget har samtidig ansett det som et grunnleggende utgangspunkt at norske samer er del av det fellesskap som befolkningen i Norge utgjør. De ulike interesser, både i forholdet mellom ulike grupper av samer og i forholdet mellom den samiske og den øvrige norske befolkning, må derfor bli gitt en balansert avveining. Dette er en forutsetning for en harmonisk utvikling i forholdet mellom de ulike folkegrupper og næringsutøvere i de landområder det gjelder. Det burde i Norge være grunnlag for å skape et mønster for en fredelig og byggende sameksistens mellom flere folkegrupper.

KAPITTEL 10.

Om egen grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling

10.1. RETNINGSLINJER FOR UTVALGET

I utvalgets mandat sies det følgende om grunnlovsspørsmålet:

«Spørsmålet om egne grunnlovsbestemmelser om samenes rettsstilling har vært reist. Utvalget bør utrede grunnlaget for og eventuelt utformingen av slike bestemmelser og vurdere i hvilken utstrekning særlige grunnlovsbestemmelser om dette kan være formålstjenlige. I denne forbindelse må utvalget vurdere slike grunnlovsbestemmelser i forhold til andre minoriteters rettsstilling i Norge.»

Som nevnt i avsnitt 2.6 foran la den daværende kommunalminister i møte med de samiske organisasjoner i Kautokeino 17. februar 1981 fram en ti-punktsliste som oppsummerte regjeringens syn på ulike samepolitiske spørsmål. Punkt 3 på listen hadde følgende ordlyd:

«Regjeringen er enig i at utredning av spørsmålet om grunnlovfesting av samenes status skal prioriteres og legges fram i en delinnstilling.»

Utvalget behandlet ti-punktslisten på sitt møte i Tromsø 2.-3. mars 1981. Vedrørende punkt 3 ble det protokollert:

«I utvalget var det ingen vesentlige innvendinger mot å utarbeide en slik delinnstilling under forutsetning av at det dreier seg om en mer generelt formulert prinsippbestemmelse og ikke om nedfellelse av bestemte rettigheter i grunnloven.»

Begrunnelsen for denne forutsetning var at utvalget vanskelig kan fremme grunnlovsforslag som omhandler noen former for konkrete rettigheter til land og vann, før utvalget har tatt stilling til spørsmålene om rettigheter til naturressursene. Som nevnt vil disse spørsmål først bli behandlet i utvalgets kommende delutredninger.

Det har senere vært diskusjon i utvalget om hensiktsmessigheten av den prioritering av grunnlovsspørsmålet som her ble uttrykt av regjeringen. Det henvises om dette til framstillingen i avsnitt 2.6 foran.

Utvalget mener at den begrensning i en eventuell grunnlovsbestemmelser innhold som følger av denne prioritering av arbeidet, må gis virkning for hele utvalgets utredningsarbeid. Det vil i og for seg ikke være i strid med mandatet om utvalget i en senere delutredning på ny tok opp spørsmålet om en eventuell grunnlovstilføyelse med sikte på å inkludere også rettigheter til naturressursene. Men utvalget mener at en grunnlovsendring er et så stort og viktig skritt at man

ikke bør fremme flere slike forslag under ett og samme utredningsarbeid. Når de samiske organisasjoner NSR og NRL anmodet regjeringen om den prioritering av arbeidet som er foretatt, må det tas som et uttrykk for at det vesentligste for disse organisasjoner var å få gjennomført raskest mulig en mer allmenn prinsippbestemmelse om samenes rettslige stilling.

Utvalget vil derfor arbeide ut fra den forutsetning at de nye regler som eventuelt vil bli foreslått i de kommende delutredninger, vil bli framsatt som utkast til vanlig lovgivning og ikke som utkast til nye grunnlovsbestemmelser.

Utvalgets medlem Martha Jáma har en særuttalelse om behovet for å ta med samiske næringer i en grunnlovsbestemmelse, først framlagt i januar 1983 og senere bearbeidet (jfr. punkt 10.8.15 nedenfor).

10.2. BAKGRUNNEN FOR KRAVET OM GRUNNLOVSREFORM

10.2.1. Innledning

Som det vil bli redegjort for i det følgende, har det i de senere år vært reist krav om at det må vedtas en bestemmelse om samene i Norges grunnlov. Dette uttrykkes ofte som et krav om grunnlovfesting av samenes status.

Betydningen av begrepet status i denne sammenheng kan av og til synes noe uklar. En utdyping av kravet er imidlertid blitt foretatt i ulike sammenhenger, blant annet av formann i Norske reindriftssamers landsforbund Johan J. Eira på regjeringens kontaktmøte i Vadsø 20. november 1979. Eira uttalte (jfr. stensilert referat utgitt av Statsministerens kontor 1979 s. 21) at man med kravet om grunnlovfesting av samenes status ønsket

«å oppnå at den norske stat gjennom sitt lovverk anerkjenner at det fins en folkegruppe som heter samer og som bebor dette landet. Og derved også forplikter seg til å føre en politikk som ivaretar samenes næringsgrunnlag og kulturgrunnlag.»

Kravet om en anerkjennelse av samenes status i grunnloven oppsto, som vi skal se, visstnok først i 1979. Spørsmålet om en anerkjennelse av samenes status i forskjellige andre former har imidlertid vært drøftet siden begynnelsen av 1970-årene. Dette mer allmenne statusspørsmålet har visse felles trekk med et annet spørsmål som ble reist allerede på 1950-tallet, nemlig spørsmålet om

en demografisk (befolkningsmessig) registrering av samene. Blant annet har selve statusbegrepet i de senere år vært benyttet også i direkte tilknytning til drøftelsene av registreringsspørsmålet. Og en sentral – om enn ikke den eneste – begrunnelse for en registrering av samene synes hele tiden å ha vært et ønske om en prinsipiell anerkjennelse og praktisk avgrensning av den samiske folkegruppe som utgangspunkt for myndighetenes samepolitiske tiltak. Med praktisk avgrensning tenkes her på en nærmere angivelse av hvor mange samer som finnes, hvor de er bosatt, hvilken næringstilknytning de har, osv.

Men om de prinsipielle utgangspunkter og begrunnelser i en viss grad har vært sammenfallende, har de konkrete samepolitiske krav variert over tid. Mens det i 1950- og 1960-årene var nødvendigheten av økonomiske støtteordninger overfor samene som særlig ble framhevet, og som lå bak kravet om en registrering av samene, har det i 1970- og 1980-årene særlig vært krav om politisk medinnflytelse og rettigheter til naturressursene som har stått i forgrunnen og begrunnet ønsket om en offisiell anerkjennelse av samenes status.

Den sammenheng på det mer prinsipielle plan som eksisterer mellom spørsmålene om registrering av samene og anerkjennelse av samenes status, gjør det naturlig å gi en oversikt over debatten om registreringsspørsmålet som bakgrunn for grunnlovskravet. Dette vil bli gjort i punkt 10.2.2.

Som nevnt er kravet om grunnlovsreform av relativt ny dato, mens spørsmålet om en anerkjennelse av samenes status i forskjellige andre former har vært drøftet siden begynnelsen av 1970-årene. I punkt 10.2.3 vil det bli gitt en oversikt over disse drøftelser.

I punkt 10.2.4 vil så ulike uttalelser og debattinnlegg som uttrykkelig omhandler grunnlovsspørsmålet, bli gjennomgått.

Debatten om disse spørsmålene har vært ført dels på nordisk og dels på nasjonalt plan.

Framstillingen i det følgende vil stort sett bare omhandle uttalelser og synspunkter av en viss offisiell karakter, dvs. framsatt på vegne av organisasjoner, politiske partier, offentlige organer eller av personer med nær tilknytning til slike institusjoner. Utvalget har vurdert om det i tillegg burde gi en oversikt over den pressede debatt som har vært ført om status- og grunnlovsspørsmålet, dels i form av leserinnlegg, dels i form av lederartikler. Men utvalget er kommet til at dette neppe vil kunne bringe fram nye momenter av betydning i forhold til de mer offisielle uttalelser som gjengis.

10.2.2. Krav om registrering av samene

På anmodning av Nordisk råds juridiske utvalg ble det i 1958 utarbeidet en samling av norsk, svensk og finsk lovgivning om samene. Nordisk sameråd ble deretter bedt om å uttale seg om dette materialet. Uttalelsen fra samerådet ble lagt fram som en del av bakgrunnsmateriale for en konferanse i Stockholm 20.–21. april 1959 om samenes rettigheter til naturressursene i sine områder arrangert av Nordisk råd i samarbeid med Nordisk sameråd (jfr. *The Lapps Today II*, 1969 s. 1 flg.).

I uttalelsen understreket Nordisk sameråd at reindriftssamene, som var den samegruppe som lovgivningen til da hadde vært særlig opptatt av, av forskjellige grunner var i ferd med å minke i antall. Samerådet mente derfor at konferansen i Stockholm måtte ta sikte på å klargjøre rettighetene til naturressursene for hele den samiske befolkning. Som et utgangspunkt for å belyse dette problem i hele sin bredde anså samerådet det nødvendig å etablere en felles definisjon av begrepet «same» for alle de nordiske land. Samerådet var for sin del blitt enig om følgende definisjon: en person betraktes som same dersom hans foreldre eller hans fars eller mors foreldre (besteforeldre) taler eller har talt samisk som sitt hjemmespråk. Samerådet uttalte videre blant annet:

«Den samiske befolkning bør avgrenses ved denne definisjonen og bli gjort registrerbar. Et slikt register vil inkludere samer fra alle yrker og ikke bare reindriftssamer. Imidlertid bør man være oppmerksom på et viktig prinsipp, nemlig frihet til å velge hvorvidt man vil tilhøre en bestemt gruppe. Samerådet støtter fullt ut prinsippet om frivillighet. . . .»

Etter å ha akseptert en avgrensning av den samiske folkegruppe oppstår et spørsmål om avgrensningen av det område hvor denne gruppen som innfødt befolkning skal sikres spesielle rettigheter til naturressursene.»

Felleskonferansen mellom Nordisk råd og Nordisk sameråd avga ingen offisiell uttalelse, men de ulike synspunkter som var framkommet, ble avslutningsvis oppsummert i en punktliste. Det første punkt hadde følgende ordlyd (jfr. samme verk s. 114):

«Generelt. Generell undersøkelse av tiltak for å bevare samene som en særskilt folkegruppe. Definisjon av betegnelsen «same». Den geografiske utstrekning av et mulig samisk område og etablering av spesielle samiske rettigheter.»

Kort tid etter Stockholm-konferansen ble den tredje nordiske samekonferanse avholdt i Enare 10.–12. august 1959. Samekonferansen sluttet seg i en uttalelse til de ønsker som

var framkommet i den omtalte punktlisten, og anbefalte (jfr. samme verk s. 142) «en grundig demografisk undersøkelse av den samiske befolkning i Norden med utgangspunkt i næringer og språk».

Kravet om en nærmere kartlegging av den samiske befolkning ble gjentatt på flere av de følgende nordiske samekonferanser. Den femte nordiske samekonferansen 30. juni-3. juli 1965 i Tana uttalte således (jfr. NU 1965:13 s. 9-10):

«Samernas antal brukar anges till 20 000 i Norge, 10 000 i Sverige och 3 000 i Finland, vartill kommer ett visst antal på Kola halvön i Ryssland. Dessa tal är emellertid mycket osäkra. Särskilt i Norge är nativiteten bland samerna hög, varför det angivna talet sannolikt numera är alltför lågt.

Det är ett betydande samiskt intresse att få klarlagt hur samebefolkningen förändras och var den är bosatt, vilka yrken samerna utövar etc. Folkbokföringens uppgifter om samerna syns vara osäkra och ojämna.

Med hänsyn till det anförda vill Nordiska samekonferansen vädja till regeringarna i Norge och Sverige att, t. ex. i samband med allmän folkräkning i samarbete med de samiska organisationerna låta ingående undersöka den samiska befolkningen såväl inom som utom sameområdena till antal och yrken. Statistiska data om kunnighet i samiska m. m. bör härvid insamlas.»

Avslutningsvis i uttalelsen het det at for bilde for et slikt arbeid kunne hentes fra Finland, hvor en kartlegging av den finske samebefolkning nylig hadde funnet sted. Den finske tellingen ble gjennomført i 1962.

På nasjonalt plan i Norge begynte etter hvert Norsk sameråd å fatte interesse for en demografisk undersøkelse av samene. Saken ble blant annet behandlet på rådets møte 18.-19. mars 1967. Av referatet fra møtet framgikk det at man i Sverige planla å gjennomføre en slik undersøkelse i 1970. Denne skulle være tillempet den tidligere finske undersøkelsen. Det framgikk videre at Svenske samernas riksförbund kort før på sitt landsmøte 9.-11. mars 1967 hadde uttalt at «... folkräkningen av samerna 1970 är av mycket stor betydelse för hela samefolket». Norsk sameråd uttalte for sin del blant annet:

«Norsk sameråd anser at demografiske sameundersøkelser i Norge er en viktig utredningsoppgave for norske administrative formål, og naturligvis av viktighet også for forskningen. ...

Norsk sameråd vil henstille til Statistisk Sentralbyrå at det gjør opplegg for demografiske sameundersøkelser, med iaktakelse av at undersøkelsene skal frembringe materiale om samene i Norge som er jevnførbart med sameundersøkelsesmaterialet i Finnland og Sverige.»

Den sjettede nordiske samekonferanse, som fant sted 16.-19. august 1968 i Hättä, uttalte

følgende under henvisning til tilsvarende uttalelse på samekonferansen i Tana tre år tidligere (jfr. NU 1969:6 s. 15):

«Folkräkning av samerna är en ytterst viktig fråga. Samekonferansen vill kraftigt understryka att denna fråga måste lösas i Norge och Sverige, liksom den lösts i Finland. At Nordiska samerådet uppdragas att följa frågan särskilt beträffande kriterierna.»

Denne uttalelsen foranlediget en ny behandling av saken i Norsk sameråd. I møte 20.-21. august 1968 understreket rådet «resolusjonen fra Nordisk samekonferanse 1968 om demografisk undersøkelse av samene». Rådet viste samtidig til sitt tidligere vedtak i saken fra 1967.

På det første landsmøte i Norske samers riksförbund 22.-24. juni 1969 redegjorde professor Vilhelm Aubert for de forberedelser som da var satt i gang i samarbeid mellom sameorganisasjonene, Statistisk sentralbyrå og Institutt for samfunnsforskning med sikte på utarbeidelse av en samestatistikk ved folketellingen i 1970. Han uttalte i den forbindelse blant annet (jfr. NSR 1969 s. 98):

«Formålet med en slik sameundersøkelse er jo først og fremst at organisasjonene trenger et statistisk grunnlag for arbeidet for samenes interesser. Men det har også vært uttrykt interesse fra myndighetenes side om å få en slik kartlegging. Man har ment at det ville lette planleggingen av løsninger på mange av de spørsmål som har vært drøftet her i dag.»

På samme landsmøte ble spørsmålet om en registrering av samene også berørt i et innlegg av Hans Guttorm, hvor han blant annet framholdt følgende (jfr. NSR 1969 s. 64):

«Vi vet ikke i dag hvor mange samer vi har, og det er derfor en av de viktigste oppgavene å få oversikt over dette. Ut fra det resultatet en slik undersøkelse gir, får vi arbeide videre med de saker som berører oss.»

Ved folketellingen i 1970 ble antall samer registrert i en del utvalgte kretser i Nordland, Troms og Finnmark (jfr. avsnitt 3.3 foran). Tellingen ga imidlertid ikke noen fullstendig oversikt over samene i Norge, blant annet fordi den ikke dekket alle de områder hvor det bor samer. Ved siden av at det i Sverige ikke ble gjennomført noen allmenn sametelling i 1970, medførte dette at en registrering av samene fortsatte å være et aktuelt spørsmål for de samiske organisasjoner utover på 1970-tallet.

Saken ble igjen berørt på den åttende nordiske samekonferanse i Snåsa 26.-28. juni 1974. I en uttalelse om rettigheter og ressursdisponering fra konferansen het det blant annet (jfr. Nordisk sameråd 1975 s. 10):

«De områdene samerna i dag bebor, dem har de bebott och nyttjat långt före något annat folk. Samerna har som urbefolkning därför rätt till dessa samernas kärnområden grundad på urminnes hävd.

... Detta medför bl.a. krav på att lagstiftningen i de olika staterna skall ändras så att samernas rätt till land och vatten framgår av lagstiftningen. Härutöver måste samelagstiftningen ta sikte på samerna som etnisk minoritet. Man bör eftersträva en gemensam samelagstiftning för samerna i Norden. En folkräkning av samefolket måste göras som en förberedelse för detta» (uthevet her).

I vedtak av 4. mai 1978 uttalte Norsk sameråd at rådet var av den oppfatning «at det også under folke- og bolig tellingen i 1980 vil være av interesse å få registrert tallet på samene».

På et felles styremøte mellom NRL og NSR 9. februar 1979 ble det framlagt innstilling fra et fellesutvalg mellom de to organisasjoner til å utrede «spørsmålet om samenes offisielle status». Drøftelsene på møtet munnet ut i et felles styrevedtak hvor det blant annet framgikk følgende (jfr. NSR 1979 s. 15-16):

«For at det i framtiden skal bli mulig å komme fram til en avklaring vedrørende den samiske folkegruppes offisielle status i Norge, er det nødvendig at myndighetene godkjenner en samfunnsmessig fungerende definisjon av begrepet «same», og at det blir opprettet et forsvarlig statistisk grunnlagsmateriale over den samiske folkegruppes størrelse og bosetning.

Det foreslås at man i Norge tar til følge den definisjon som ligger til grunn for det finske sameparlamentets manntall, og at et slikt manntall blir opprettet også i Norge, som grunnlag for lovreformer og eventuelle nye samiske beslutende organer.

Da det i 1980 skal avholdes en ny folketelling i landet, ber en myndighetene sørge for at det i motsetning til folketellingene i 1970 blir gjort et grundigere forarbeid, og at tellingen blir gjennomført med sikte på en mer pålitelig oversikt over den samiske befolkning i Norge.»

Videre het det at den norske stat i flere nyere FN-konvensjoner har forpliktet seg til å gi den samiske folkegruppe i egenskap av urbefolkning offisiell status som skal gi den muligheter til å verne sine rettigheter, næringsveier, språk og kultur. Og vedtaket konkluderte:

«En slik status kan bare grunnlegges på en samfunnsmessig fungerende definisjon, og på at de mennesker som definisjonen omfatter får reell beslutningsrett over sine egne saker.

Styrene for Norske Reindriftsamers Landsforbund og Norske Samers Riksforbund ser fram til at sentralmyndighetene påbegynner arbeidet med den samiske folke-

gruppens status i forbindelse med folketellingen i 1980.»

I beretningen for 1978-80 fra Norsk seksjon av Nordisk sameråd gikk det fram at seksjonen støttet «kravet om at den samiske folkegruppes status ble tatt opp i forbindelse med folketellingen i 1980» (jfr. Nordisk sameråd 1981 s. 66).

Vedtaket fra det felles styremøte mellom NRL og NSR ble sendt Statistisk sentralbyrå og Kommunaldepartementet. I brev av 20. mars 1979 til organisasjonene framholdt byrået at arbeidet med folke- og bolig tellingen 1980 var kommet så langt at man ikke kunne endre opplegg og innhold for undersøkelsen. Dessuten var det byråets vurdering at man ikke greide å få noen god informasjon om samisk tilknytning ved hjelp av ett eller noen få spørsmål. Undersøkelser om samisk tilknytning burde derfor gjennomføres som spesialundersøkelse, kanskje helst ved bruk av intervjuere på et utvalg personer.

Saken ble igjen behandlet av Norsk sameråd på møte 29.-30. august 1979. Rådet beklaget i sitt vedtak på møtet at Statistisk sentralbyrå i det foreliggende opplegg for folke- og bolig tellingen ikke hadde funnet å kunne ta inn spørsmål om samisk tilknytning i tellings skjemaet. Det ble videre blant annet uttalt at hvis det var slik at det var for sent å få tilknyttet fullgode spørsmål om samisk tilknytning under tellingen 1980, så burde det la seg gjøre å få plass til ett enkelt spørsmål som kunne danne utgangspunkt for senere spesialundersøkelse. Spørsmålet kunne f.eks. lyde: «Oppfatter du deg som same?»

Statistisk sentralbyrå fant heller ikke å kunne etterkomme dette. Folke- og bolig tellingen 1980 ble således gjennomført uten noen spørsmål om samisk tilknytning.

Begrunnelsen for kravet om en registrering av samene har vært formulert på litt varierende måte opp gjennom årene. Ulike talsmenn har pekt på til dels noe ulike hensyn. Men det synes likevel som nevnt å ha vært et gjennomgående siktemål å oppnå en anerkjennelse av eksistensen av samene som en egen etnisk gruppe og dermed få understreket betydningen av en samlet samepolitikk fra myndighetenes side. Særlig uttalt blir dette mot slutten av 1970-årene hvor registreringsspørsmålet til dels ses i direkte sammenheng med spørsmålet om en anerkjennelse av samenes status. Dessuten ønsket man ved en slik registrering å få foretatt en nærmere konkret avgrensning av den samiske befolkning og de samiske bosettingsområder som et naturlig utgangspunkt for de ulike samepolitiske tiltak.

Spørsmålet om en registrering av samene er i de siste par år også blitt knyttet til kravet om opprettelse av et samemanntall med sikte på direkte valg til et samisk representativt organ. Spørsmålet om et manntall for samer drøftes nærmere i kapittel 11.

10.2.3. Krav om offisiell status for samene

Som det framgår i foregående punkt var det i særlig grad mot slutten av 1970-årene at kravet om en registrering av samene ble knyttet uttrykkelig til behovet for en klarere anerkjennelse fra myndighetenes side av samene som en egen etnisk gruppe. Spørsmålet om en slik anerkjennelse av samenes status, som det ofte blir uttrykt, var imidlertid tatt opp av samiske organisasjoner som selvstendig sak allerede på begynnelsen av 1970-tallet. F.eks. finner man følgende formulering i Samenes kulturpolitiske program, som ble vedtatt på den syvende nordiske samekonferanse i Gällivare i 1971 (jfr. Nordisk sameråd 1974 s. 10–11):

«Vi är ett folk i minoritet uppdelade på flera nationalstater med små möjligheter att påverka vår egen situation om ej dessa stater ger oss särskilda möjligheter därtill. Det är därför nödvändigt, om vi i framtiden skall kunna bevara vårt folk med ett livskraftigt kulturliv, att vi erkänns som en etnisk grupp [uthevet her] och får stöd och inflytande i frågor som angår oss.»

Spørsmålet om en offisiell status for samene ble i norsk sammenheng i første rekke tatt opp innen Norske samers riksforbund. NSR's landsmøte i 1973 uttalte blant annet i et prinsippvedtak om organisasjonens skolepolitikk (jfr. NSR 1973 s. 59):

«Det beste utgangspunkt for en fullstendig samisk skole er en etnisk minoritetsstatus på statsrettslig grunnlag.»

På landsmøtet i 1975 ble statusspørsmålet gjort til en hovedsak i en av resolusjonene:

SAMENES OFFISIELLE STATUS

En harmonisk utvikling av det samiske samfunnet i de nordiske stater forutsetter at statene anerkjenner samene som en egen folkegruppe. Det er nå nødvendig at NSR setter i verk et grundig arbeid med å utrede samenes offisielle status i Norge og utforme et grunnsyn for de samiske organisasjonenes videre forhandlinger med myndighetene for å få samenes offisielle status lovfestet.»

Det var som oppfølging av denne resolusjonen at NSR's styre i samarbeid med styret i NRL som nevnt i foregående punkt nedsatte et felles utvalg til å utrede «spørsmålet om samenes offisielle status». Dette skjedde i 1976.

NSR's landsmøte i 1977 var også opptatt av

statusspørsmålet, denne gang i tilknytning til en uttalelse om ILO-konvensjon nr. 107, hvor det blant annet ble framholdt (jfr. NSR 1977 s. 68):

«NSR mener at en fortsatt utvikling av samenes næringsmessige, kulturelle og sosiale stilling i Norge er betinget av at samenes status som opprinnelig minoritet fastsettes ved lov.»

I brev av 13. mars 1978 innbød Landbruksdepartementet NSR og NRL sammen med Norsk seksjon av Nordisk sameråd, Norsk sameråd, Samisk utdanningsråd og Utviklingsfondet for de sentrale samiske bosetningsområder til et møte for å drøfte en bedret samordning av samiske spørsmål i sentraladministrasjonen. Møtet fant sted 10. mai 1978. Forut for møtet ble saken underkastet en bred organisasjonsmessig behandling innen NSR, som resulterte i et styrevedtak 22.–23. april hvor det blant annet het (jfr. NSR 1978 s. 17):

«Styret i NSR er av den formening at omfattende endringer i den etablerte administrasjon av samesaker ikke har så mye for seg før det måtte foreligge en lov eller en annen likeverdig garanti (internasjonale konvensjoner) for den samiske befolkningsstatus.»

På landsmøtet i Norske reindriftssamers landsforbund i 1978 drøftet man den nye reindriftsloven som da nettopp var vedtatt, og landsmøtet uttalte blant annet i den forbindelse:

«De samiske organisasjoner ser reindriftsloven ikke bare som en næringslov, men som et viktig ledd i samenes arbeid for å vinne anerkjennelse som en etnisk minoritet innen den norske stat.»

Drøftelsene av statusspørsmålet ble samtidig også ført på nordisk plan. På den tiende nordiske samekonferanse i Arjeplog i 1978 ble det vedtatt et særskilt samisk nærings- og sosialpolitisk program. I programmet ble det krevd en beskyttelseslov for samer, som i prinsippet skulle slå fast en anerkjennelse av «samenes rettmessige status som urbefolkning i sine bosetningsområder» (jfr. Nordisk sameråd 1979 s. 75).

Arjeplog-konferansen drøftet også et mer generelt samepolitisk program. Saken ble imidlertid ikke ferdigbehandlet. Spørsmålet ble derfor tatt opp igjen på den neste samekonferansen i Tromsø i 1980, hvor et samepolitisk program så ble vedtatt. Kravet om offisiell status for samene er her skarpere tilskåret enn i både det kulturpolitiske program fra 1971 og det nærings- og sosialpolitiske program fra 1978. Blant annet heter det innledningsvis (jfr. Nordisk sameråd 1980 s. 8):

- «1. Vi, samer er ett folk, og rikenes grenser skal ikke bryte vårt folks fellesskap.
2. Vi har vår egen historie, våre tradisjoner, vår egen kultur og vårt eget språk. . . . Derfor krever vi:
 1. at samene får lovfestet beskyttelse som urbefolkning i hvert sitt land» [uthevet her].

Spørsmålet om en offisiell anerkjennelse av samenes status ble også berørt i en uttalelse fra Norsk sameråd av 10. februar 1981. Uttalelsen ble avgitt i høringsrunden om NOU 1980:53 om ILO-konvensjon nr. 107 og ble vedtatt med formannens dobbeltstemme etter at seks rådsmedlemmer stemte for og seks mot. I uttalelsen tok rådet ikke stilling til i hvilken form en slik statusanerkjennelse bør skje. Rådet uttalte blant annet:

«Selv om man avventer en ratifikasjon av konvensjonen, er det likevel vår oppfatning at man bør ta stilling til spørsmålet om samene som urbefolkning, spesielt i forhold til Norges folkerettslige tradisjoner. I forhold til dette må samene regnes som urbefolkning da det er tale om en befolkningsgruppe som både kan tilskrives en egen etnisk kulturell identitet i forhold til den øvrige befolkning og som kan dokumentere en kulturell kontinuitet i et område. Vi viser til FN's definisjon av urbefolkning. En slik anerkjennelse vil imøtekomme kravet om status som egen folkegruppe [uthevet her] samt at Norges stiling i internasjonale drøftelser vil bli styrket ved at landet gir sin egen urbefolkning offisiell status.»

For øvrig har også enkelte politiske partier vært opptatt av spørsmålet om en anerkjennelse av samenes status (jfr. avsnitt 7.3 foran).

Kravet om en offisiell anerkjennelse av samenes status er i ulike sammenhenger blitt formulert på ulike måter. Dels har det i denne forbindelse blitt benyttet varierende betegnelser på samene, slik som etnisk gruppe, etnisk minoritet, folkegruppe, opprinnelig minoritet, urbefolkning. Dels finner vi variasjoner når det gjelder i hvilken form man mener en slik anerkjennelse bør gis. Som nevnt i foregående avsnitt er statusspørsmålet i noen tilfelle blitt knyttet til spørsmålet om en demografisk registrering av samene. Anerkjennelse ved lov eller ved tiltredelse av internasjonale konvensjoner er trukket fram i andre sammenhenger. Men det gis også tilfelle hvor det ikke er sagt noe om formen. I de senere år er spørsmålet om en anerkjennelse av samenes status i grunnlovs form blitt reist, noe som skal utdypes i det følgende punkt.

10.2.4. Krav om grunnlovsreform

Den offentlige interesse for spørsmålene om samenes rettigheter ble særlig sterk som

følge av debatten omkring vedtaket om utbygging av Kautokeino-Alta-vassdraget. I Norske samers riksforbund og i Norske reindriftssamers landsforbund la man i den forbindelse stor vekt på spørsmålet om en offisiell anerkjennelse av samenes status. En slik anerkjennelse ble som nevnt ansett viktig for å underbygge krav om større grad av medinnflytelse for samene og sterkere vern for deres bruk av naturressursene og mer generelt for å skape det nødvendige prinsipielle utgangspunkt for en samordnet samepolitikk fra myndighetenes side. Det var for å understreke viktigheten av disse spørsmål at kravet om grunnlovsfesting av samenes status oppsto.

Innledningsvis skal nevnes at spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse som omhandler den samiske folkegruppe, ble tatt opp av høyesterettsdommer Finn Hiorthøy i en artikkel i tidsskriftet *Samtiden* allerede i 1974. Dette skjedde imidlertid etter alt å dømme helt uavhengig av de krav om anerkjennelse av samenes status som i de senere år er reist av de samiske organisasjoner. Hiorthøy drøftet behovet for en mer omfattende grunnlovsrevisjon og nevnte spørsmålet om særlig beskyttelse for den samiske befolkning som ett av de punkter som burde vurderes i en slik sammenheng. Han framholdt blant annet følgende (s. 149):

«Hvis et revisjonsarbeid blir aktuelt, bør helst mandatet gå ut på å bringe grunnloven a jour, formelt og reelt. Men det vil vanskelig kunne unngås, og er vel også ønskelig, at det under forhandlingenes gang blir trukket inn og drøftet alternative forslag om videregående endringer. Som eksempler på problemer som det i så fall kan ligge nær å ta opp, kan nevnes:

Likestilling mellom kjønnene, herunder også med hensyn til tronfølgen; innføring av rent ett-kammersystem, dvs. opphevelse av inndelingen i Odelsting og Lagting; beredskapsfullmakter; begrensning av forbudet mot tilbakevirkning til bare å gjelde straffelover; oppmyking av kravet om full erstatning ved ekspropriasjon og annen tvangsavståelse; ombudsmannstillingen; asylrett; større likestilling for utlendinger; garantier for den samiske folkegruppe» [uthevet her].

Så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, kom kravet om grunnlovsreform fra samisk hold første gang offentlig til uttrykk i november 1979 i tilknytning til oppnevning av en felles delegasjon mellom NRL, NSR og Norsk seksjon av Nordisk sameråd til å forhandle med norske statsmyndigheter. Styret i NSR vedtok i den forbindelse en uttalelse hvor det blant annet het (jfr. sak 87/1979):

«Styret i NSR ber fellesmøtet mellom NBR (NRL), NSR og DSR/NJ (Norsk seksjon av

Nordisk sameråd) ta initiativ til at det iverksettes forhandlinger med sentrale myndigheter om samenes status i Norge.

Det velges en felles forhandlingsdelegasjon med følgende utgangspunkt:

1. De politiske myndigheter anerkjenner samene som urbefolkning i sine bosettingsområder, med rett til full individuell og kollektiv utvikling. Denne status hjemles i Grunnloven.»

Og første punkt i forhandlingsdelegasjonens mandat lød således (jfr. vedlegg til brev av 17. november 1979 til Statsministerens kontor fra delegasjonens formann Nils Jernsletten):

«Samene får en lovfestet status i Norges grunnlov, ut fra den kjensgjerning at samene er en urbefolkning i Norge, og som sådan har rett til økonomisk og sosial sikkerhet, og rett til individuell og kollektiv utvikling.»

Få dager etter oppnevningen av denne forhandlingsdelegasjonen avholdt regjeringen 20. november 1979 et såkalt kontaktmøte i Vadsø med sikte på å få belyst spørsmålene omkring rettighetene til naturressursene i de samiske bosettingsområder i Finnmark. Innbudt til møtet var representanter for samiske organisasjoner, enkelte næringsorganisasjoner, Finnmark fylkeskommune og flere kommuner i Finnmark og Nord-Troms (jfr. avsnitt 5.9 foran).

Kravet om grunnlovfesting av samenes status ble på Vadsø-møtet som nevnt i punkt 10.2.1 berørt av formann i NRL Johan J. Eira. Også to andre av talerne på dette møtet var inne på grunnlovsspørsmålet. Det gjaldt for det første formann i Norsk sameråd Harald Samuelsen. Han nevnte at Nordisk samisk institutt fire og et halvt år tidligere, som ett av instituttets første og største oppgaver, var gått i gang med en undersøkelse av samenes historisk-juridiske rettigheter i de tradisjonelle samiske områder. Dette arbeidet var ennå ikke avsluttet. Samuelsen uttalte videre (jfr. Statsministerens kontor 1979 s. 11):

«Det er vanskelige spørsmål det her dreier seg om og som her skal avklares. Og jeg er da noe overrasket over at de samiske organisasjoner allerede nå, før denne undersøkelse er avsluttet og klarert, og før resultatet er kjent, kommer med krav om at samenes påståtte rettigheter til jorda i de samiske områder, ved en endring eller grunnlovstilføyelse skal bli tilkjent samene.»

For det andre uttalte ordfører i Kautokeino Klemet O. Hætta følgende om grunnlovsspørsmålet på Vadsø-møtet (jfr. samme verk s. 49):

«Samene er sterkt tilknyttet eller har forståelse av det med Grunnloven, Kongen. Og i det hele tatt tror jeg at jeg kan si at veldig mange samer har stor respekt på det, på tross

av at det ikke er spesielle bestemmelser hva angår samer i Grunnloven. Derfor tror jeg at det er litt farlig å trekke for bestemte konklusjoner på dette området . . .»

I en pressemelding datert 6. februar 1980 fra de tre organisasjonene som var representert i den nevnte forhandlingsdelegasjonen, ble det bekreftet at organisasjonene hadde vært i kontakt med stortingsrepresentanter og Kommunaldepartementet «for å legge fram sine synspunkter om samenes rettigheter, et samisk folkevalgt organ og stadfestelse av samenes status som en av de opprinnelige folkegruppene i Norge i form av en paragraf i Norges grunnlov». Det het videre i pressemeldingen at «et slikt grunnlovsforslag vil bli fremmet i innværende sesjon». Dette skjedde imidlertid ikke.

Forhandlingsutvalget hadde møte med statsminister Odvar Nordli og enkelte andre regjeringsmedlemmer 29. februar 1980. Utvalget la på møtet fram en del materiale for å underbygge de krav man fremmet. Som argumenter for at den samiske folkegruppe bør ha en grunnlovfestet status i Norge, ble det anført (siteret fra Charta 79, tidsskrift for urbefolkningsspørsmål, nr. 1 for 1980 s. 4):

«Den samiske folkegruppe er urbefolkning i sine tradisjonelle bosetningsområder. Det vil si at den er den eldste historisk kjente nåværende folkegruppe som sammenhengende har bebodd og utnyttet disse områdene. De rettigheter en slik bosetning og bruk i all historisk tid vanligvis gir, er ikke blitt grunnleggende befestet i norsk rettspraksis. Dette til tross for at norsk suverenitetshevdelse for store deler av de aktuelle områdene ble stadfestet i en tid med et forholdsvis moderne rettssyn, bl.a. gjennom grensetraktaten av 1751. Det er derfor ønskelig og nødvendig at den grunnleggende rett til land og vann gis en prinsipiell grunnlovhjemmel som kan danne grunnlag for utarbeidelse av lovverk. Den praktiske anvendelse og betydning av et slikt grunnleggende rettsprinsipp må selvsagt bli gjenstand for grundig utredning og tilpasning til den samiske folkegruppes behov i dag. En konstitusjonell og politisk forpliktende målsetting bør imidlertid snarest nedfelles i en grunnlovsparagraf. Ikke minst bør dette skje for å forhindre at overfladisk rettspraksis og summariske administrative forføyelser skal kunne danne sedvane og presedens.»

Foruten å være en urbefolkning ble det framholdt at den samiske folkegruppe er en etnisk, kulturell og språklig minoritet, og det ble i den forbindelse gjort gjeldende:

«Dette er forhold som må ses på som meget viktige tillegg til den status som samene har som urbefolkning. Ifølge nyere internasjonalt syn, bl.a. slik dette er nedfelt i FN's forskjellige organers konvensjoner og anbefalinger, er dette et forhold som i seg selv betinger et meget sterkt rettslig vern for mi-

noritetsgruppers næringer, kultur og språk. Norge har inntil nå vært betraktet som en typisk nasjonalstat, såvel konstitusjonelt som i det detaljerte lovverk. Det vil si at det offentlige liv og det demokratiske styrings-system har fungert som om det bare finnes en opprinnelig folkegruppe og språkgruppe i landet.»

I denne sammenheng mente man Norge har noe å lære av en del andre land. Det ble framholdt at land som Norge kan sammenlikne seg med, f.eks. Finland, Danmark, Nederland, Belgia, Sveits og Storbritannia, alle har større eller mindre grad av konstitusjonell og/eller lovfestet beskyttelse av etniske, kulturelle og språklige minoriteter.

I forhandlingsutvalgets materiale het det videre:

«Tiden er nå moden for en ajourføring og modernisering av samenes offisielle status i Norge, ikke minst sett på bakgrunn av at det i internasjonale fora har vært et uttrykkelig norsk standpunkt at det mellomfolkelige menneskerettsvern må styrkes og utbygges.»

Begrunnelsen for dette var dels hensynet til den videre utvikling internt i Norge:

«Til tross for at det har vært gjennomført mange enkelttiltak av myndighetene såvel næringsmessig, kulturelt som på undervisningssektoren for å styrke grunnlaget for den samiske kulturen i vid forstand, er det likevel en reell fare for at den samiske folkegruppen på litt lengre sikt står foran en total assimilasjon. En konstitusjonell og lovfestet status for den samiske befolkningen er det eneste grunnlag for samfunnsmessige virkemidler som på lang sikt sikrer samiske næringer, kultur og språk. En slike stadfestelse vil også være av avgjørende betydning for et tillitsfullt forhold mellom den samiske befolkning og majoritetssamfunnet, samt for Norges muligheter til å fremme tilsvarende prinsipper internasjonalt.»

Dels ble det også anført en folkerettslig begrunnelse for statuskravet:

«Det må i dag anses å være et anerkjent prinsipp i den alminnelige folkerett at urbefolkninger (eller opprinnelige minoriteter, etnisk/språklig/kulturelt, som har bebodd sine områder fra statsdannelsens begynnelse) har krav på en viss, positiv særbehandling. Dette kan bl.a. sies å være nedfelt i FN-konvensjonene av 1966. Norge har i de senere år aktivt bidratt til denne rettsutvikling innenfor folkerettssamfunnet.»

Og dels trakk man igjen fram andre stater som kunne tjene som forbilder:

«Andre demokratiske stater har i forfatningen og det øvrige lovverk tatt konsekvensene av at de har urbefolkninger innenfor statsterritoriet. Som eksempler kan nevnes det nylig innførte hjemmestyre for Grønland, Canadas, USAs og New Zealands anerkjennelse av urbefolkningene som folk med kollektiv eiendomsrett og forvaltningsmessig særstilling.»

Det ble videre hevdet at norsk lovgivning angående samiske forhold i dag er inkonsekvent, noe som ble utdypet på følgende måte:

«Reindriftsamene er på etnisk/kulturelt grunnlag innrømmet næringsmessige og økonomiske rettigheter i samsvar med bruksutøvelse fra gammel tid. Tilsvarende rettigheter er ikke innrømmet andre grupper av samer. I skolelovgivningen er det bare delvis og inkonsekvent tatt hensyn til samisk språk, som ellers overhodet ikke er gitt noen status som offisielt språk. Særlovgivningen om samiske forhold har ingen forankring i Grunnloven, som er utformet som om befolkningen var etnisk og kulturelt homogen. Dette har bestemte historiske årsaker, og har ikke noen rasjonell begrunnelse utfra dagens forhold.»

I forhandlingsdelegasjonens materiale kom man avslutningsvis inn på spørsmålene om innholdet i en ny grunnlovsbestemmelse, om virkningene av en slik bestemmelse og om den videre behandling av det krav som her ble reist:

«Det må være ønskelig at konstitusjonen gjenspeiler et varig, faktisk betydningsfullt forhold, som eksistensen av den samiske befolkning i Norge er.

Innholdsmessig bør en grunnlovsbestemmelse om samene gi uttrykk for Statens ansvar for at den samiske befolkning får muligheter til å utvikle sin kulturelle egenart og næringsdrift.

En grunnlovsfesting av samenes status bør ikke ha betenkelige konsekvenser. Samenes situasjon skiller seg klart fra andre minoriteters stilling i landet, ved at de har en ubrutt tilknytning til sine bosetningsområder fra tiden før statsdannelsen skjedde, og ved at de utgjør befolkningsflertallet i et større, sammenhengende område, hvor språket og særegne næringsveier og kultur er levende. Det dreier seg videre om en positiv særbehandling (av frivillig art), som ikke går på bekostning av andre borgere, og som ikke kommer i konflikt med de grunnleggende prinsipper i vår forfatning.

En grunnlovsfesting av samenes status vil ha som utgangspunkt folkerettslige og faktiske forhold. Dette kan derfor utredes og eventuelt gjennomføres uavhengig av resultatene av utredninger om samenes rettigheter i norsk rett forøvrig.»

Regjeringen hadde allerede på regjeringskonferanse i begynnelsen av januar 1980, dvs. forut for møtet med forhandlingsdelegasjonen, besluttet at det skulle oppnevnes et utvalg til å utrede rettighetene til land og vann i Finnmark og andre juridiske spørsmål som var reist fra samisk side. Derunder skulle utvalget vurdere spørsmålet om grunnlovsbestemmelser om samenes stilling.

Kravet om grunnlovsreform kom til uttrykk også på nordisk plan. I det samepolitiske program som ble vedtatt på den 11. nordiske samekonferanse 16.–19. juni 1980, utta-

les blant annet følgende (jfr. Nordisk same-
råd 1980 s. 10):

«Samene skal tilkjennes status som en av
de opprinnelige folkegruppene i rikenes
grunnlover.»

Samerettsutvalget ble oppnevnt 10. okto-
ber 1980. Utvalgets mandat vedrørende
grunnlovsspørsmålet er gjengitt i avsnitt 10.1
foran.

På grunn av de tilspissete forhold omkring
Kautokeino-Alta-utbyggingen etter at an-
leggsarbeidet startet opp igjen i januar 1981,
ble det som tidligere nevnt sammenkalt til et
møte mellom kommunalministeren og de
samiske organisasjoner. Møtet fant sted i
Kautokeino 17. februar 1981. I brev til Kom-
munaldepartementet fra NSR og NRL av
henholdsvis 5. og 9. februar redegjorde disse
organisasjoner for hva de ønsket å ta opp på
møtet. I begge brev het det blant annet:

«Samenes status i Norge fastslås i grunn-
loven. Dette punkt prioriteres i Samerettsut-
valgets arbeid og legges fram som delutred-
ning snarest.»

Som nevnt var regjeringen enig i en priori-
tering av og delutredning om spørsmålet om
grunnlovsfesting av samenes status, en hold-
ning regjeringen gjentok i langtidsprogram-
met for 1982-85 (jfr. St.meld. nr. 79 for
1980-81 s. 136).

Under drøftelsene av grunnlovsspørsmålet
på møtet påpekte ellers formann i NSR Ole
Henrik Magga at termen urbefolkning ble
brukt, men at samenes status i grunnlovs-
sammenheng ikke behøvde knyttes til dette
begrepet alene (jfr. Kommunaldepartemen-
tet 1981 s. 14).

I en høringsuttalelse av 29. mai 1981 til
Sosialdepartementet angående utredningen
om ILO-konvensjon nr. 107 (NOU 1980:53)
uttalte biskopen i Nord-Hålogaland blant
annet:

«Mye tyder på at for at samisk kultur og
tradisjonelt levevis skal bevares og overleve,
vil det være nødvendig med en grunnlovsfes-
tet status som urbefolkning. Dette under for-
utsetning av at det blir ansett som vitenskapelig
godtgjort at samisk bosetting på Nord-
kalotten fant sted lenge før noen skandinaver
slo seg ned der.»

I punkt 10.2.2 ble det pekt på sammenhen-
gen mellom spørsmålet om en registrering av
samene og spørsmålet om en offisiell aner-
kjennelse av samenes status. Som nevnt er
kravet om en registrering av samene i de
senere år også blitt knyttet til kravet om opp-
rettelse av et samemantall med sikte på di-
rekte valg til et samisk representativt organ. I
et foredrag på NSR's landsmøte i 1981 pekte
Alf Isak Keskitalo på sammenhengen mel-

lom spørsmålene om manntall, status og
grunnlovsreform. Keskitalo uttalte blant an-
net (jfr. NSR 1981 s. 153):

«I tillegg til at et manntall er en nødvendig
forutsetning for å oppnå tilstrekkelig grad av
representativitet, er det i og for seg også et
spørsmål om status, i og med at de personer
som ønsker det, kan få en form for offentlig
bekreftelse for sin identitet og gruppetilhør-
ighet som en forlengelse av en eventuell
grunnlovsbestemmelse.»

Samenes landsforbund har i motsetning til
NRL og NSR vært relativt lite opptatt av
spørsmålet om samenes status og derved
også av grunnlovsspørsmålet. Landsforbun-
det behandlet imidlertid saken på sitt lands-
møte i 1981 og ga i en uttalelse til kjenne en
viss reservasjon overfor de tanker som var
lansert:

«Samenes landsforbund kan ikke se at
grunnlovsfesting av samenes status bedrer
samenes situasjon hverken kulturelt, sosialt
eller økonomisk.

Samenes landsforbund kan ikke på det nå-
værende tidspunkt finne noen saklig grunn
for å kreve endring av Grunnloven på dette
felt.»

Ved stortingsvalget i september 1981 var
det ellers et par partier som hadde program-
festet en sameparagraf i grunnloven (jfr. av-
snitt 7.3).

Som oppfølging av sitt engasjement for å få
samenes status grunnlovsfestet behandlet
NRL spørsmålet på en tillitsmannskonferan-
se i februar 1982. En av arbeidsgruppene på
konferansen uttalte (jfr. NRL Tillitsmanns-
konferanse 1982 s. 37):

«Gruppa mener at det må slås fast i Grunn-
loven at samene har en spesiell status og
spesielle rettigheter som et eget folk. Grunn-
lovsfesting av samenes status må gå ut på at
samene som et eget folk må sikres vern av
samisk språk, kultur og livsform. Dette er
såpass «vide» begrep at de kan brukes i
Grunnloven, og har en betydning (som kan
brukes) uansett tidspunkt. Grunnlovsfesting
av samenes status er et prinsipp som gir ut-
gangspunkt for all lovgivning og rettsregler
med hensyn til samiske rettigheter.»

Saken ble også drøftet på NRL's lands-
møte i juni 1982. I en uttalelse understreket
landsmøtet «viktigheten av at det i grunnlo-
ven blir innført en bestemmelse som gir sam-
ene offisiell status som egen folkegruppe i
Norge». Som begrunnelse for dette ble det
anført følgende (jfr. NRL 1982 s. 14):

«Den historiske utvikling viser at det er
påkrevet å få innført en slik bestemmelse.
Samisk næring, kultur og livsform er i varierende
grad avhengig av hvem som sitter med
makten, og blir ofte utsatt for en rekke inn-
skrenkninger som har fått uheldige følger for
den samiske befolkning.

Med en grunnlovsbestemmelse som slår fast prinsippet om vern av den samiske folkegruppe, vil samene få en beskyttelse uavhengig av hvilket syn myndighetene til enhver tid har.»

I uttalelsen fra landsmøtet ble det videre gitt til kjenne visse synspunkter på den nærmere utforming av en grunnlovsbestemmelse i denne forbindelse:

«Imidlertid vil landsmøtet understreke at en grunnlovsbestemmelse ikke må bli så generell at den nærmest blir intetsigende. Det kreves at den blir utformet slik at den utvetydig slår fast at myndighetene forplikter seg til å sørge for at samene som folkegruppe skal få bestå på sine egne premisser.

Det er derfor viktig at bestemmelsen uttrykkelig nevner beskyttelse av samisk næring. Hvis det ikke tas inn i grunnlovsbestemmelsen, vil ikke den levende samiske kultur få beskyttelse i grunnloven.

Landsmøtet ser det slik at reindriften med binæringer, som er den viktigste bærer av den levende samiske kultur, må gis grunnlovsfestet beskyttelse for at det ikke skal bli en utvikling mot en museumskultur.»

På NSR's landsmøte i 1982 ble det vedtatt et forslag om tillegg til § 1 i grunnloven med følgende ordlyd:

«Det påligger Statens myndigheter å legge forholdene til rette således at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og livsform.»

Det nevnes til slutt at spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse om sameer, så langt utvalget kjenner til, ikke har vært behandlet av noe kommunalt eller fylkeskommunalt organ i Finnmark.

10.3. SAMENES STILLING I NORDISK RÅD

10.3.1. Innledning

Kravet om en sameparagraf i grunnloven berører spørsmålet om samenes forfatningsmessige stilling i mer allmenn forstand. Dette spørsmålet har også vært trukket fram i en annen sammenheng, som det er naturlig å peke på her, nemlig i forbindelse med drøftelser som har funnet sted i Nordisk råd om samisk representasjon i rådet. Som det framgår av de følgende punkter, har samenes manglende forfatningsmessige særstilling innen de enkelte land vært en sentral begrunnelse for å avvise krav om særordninger for samene i Nordisk råd.

10.3.2. Krav om samisk representasjon

I 1966 rettet Nordisk sameråd en henvendelse til Nordisk råds presidium med begjæring om at presidiet undersøkte mulighetene

for en representasjon for samerådet i Nordisk råd.

Den sjettede nordiske samekonferansen i Hättå i 1968 fulgte opp spørsmålet med følgende resolusjon (jfr. NU 1969:6 s. 15):

«Samekonferansen ønsker att samerna i Norden genom Nordiska samerådet blir representerade i Nordiska Rådet och uppdrar åt samerådet att vidtaga erforderliga åtgärder här för.»

Samme år ble følgende medlemsforslag framsatt i Nordisk råd av representantene Eric Carlsson, Nils Jacobsen, Olavi Lahtela, Tuure Salo og Harald Samuelsen (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1970 s. 648–649):

«Nordiska rådet rekommenderar regeringen att i samråd med Nordiska rådets organ överväga de former, i vilka observatörsstatus i Nordiska rådet kan tillerkännas samerna.»

Medlemsforslaget ble blant annet begrunnet med at samene – på samme måte som befolkningene på Færøyene og Åland, som nylig var blitt innrømmet deltakelse i Nordisk råd – utgjorde en egen befolkningsgruppe med eget bosettingsområde, egen nasjonalitet, eget språk og egen kultur (jfr. forhandlingene s. 102).

Medlemsforslaget ble behandlet av Nordisk råds juridiske utvalg på flere møter i 1968–69 (jfr. forhandlingene s. 652). Utvalget innhentet også en remissuttalelse fra den nordiske organisasjonskomiteen, som var blitt nedsatt i 1967 av statsministrene og presidiet i fellesskap, den såkalte Fagerholmskomiteen. Flertallet i organisasjonskomiteen (ni medlemmer) stilte seg negativt til medlemsforslaget. Komiteen mente dels at samenes berettigete interesse i å få framføre sine synspunkter i Nordisk råd allerede var tilgodesett, dels at prinsipielle hensyn talte mot å gi særskilte folkegrupper en spesiell status i rådet. Med hensyn til det siste anførte flertallet i organisasjonskomiteen blant annet følgende (jfr. forhandlingene s. 650–651):

«Enligt 1 § av rådsstadgan är Nordiska rådet organ för samråd mellan Danmarks folketing, Finlands riksdag, Islands alting, Norges storting och Sveriges riksdag samt dessa länders regeringar i spørsmål som avser samverkan mellan dessa länder eller några av dem. Rådet är sålunda ett samarbetsorgan endast för suveräna staters folkrepresentationer och regeringar.

Fråga har visserligen uppkommit om en eventuell egen representation i rådet för Färöerna och Åland. Det rör sig i dessa fall om områden med ett betydande mått av självstyrelse, och det avgörande som så småningom kommer att träffas rörande Färöerna och Ålands representation i rådet är därför inte prejudicerande för frågan om samernes ställning i rådet.

Enligt organisationskommitténs mening bör man principiellt hålla fast vid att rådet är ett samarbetsorgan för självständiga stater. Det skulle vara ägnat att försvaga rådets ställning och att minska dess inflytande, om olika folkgrupper utan någon författningsmässig särställning inom sina egna länder erhöll en egen representation i rådet.»

Det ble også gitt uttrykk for enkelte andre betenkeligheter ved å gi samene observatørstatus i Nordisk råd. Dersom medlemsforslaget ble vedtatt, måtte man regne med at krav om tilsvarende status kunne bli fremmet av andre grupper. Og flertallet i organisasjonskomiteen fortsatte:

«I de nordiska länderna förekommer andra etniska, språkliga eller nationalpolitiska minoriteter som från här ifrågavarande synpunkter kan jämföras med samerna. Det kan knappast komma i fråga att tillerkänna alla dessa grupper representantskap i Nordiska rådet. Det är vidare knappast möjligt att fastställa några objektiva kriterier, som bör gälla för att en folkgrupp skal tillerkännas eller förvägras särskild status i rådet.»

Mindretallet i organisasjonskomiteen (Jon Leirfall) uttalte på sin side:

«Jeg vil understøtte medlemsforslaget og mener at samene som en egen folkegruppe der representerer den opprinnelige befolkning på Nordkalotten bør få muligheter til å bli representert under Rådets arbeid. Dette kan dels skje ved at representanter for samene innkalles som sakkyndige når saker av interesse for dem behandles i utvalgene, dels ved at representanter for dem etter presidiets beslutning gis talerett når slike saker behandles i plenum.»

Flertallet i Nordisk råds juridiske utvalg (ti av tolv medlemmer) sluttet seg til flertallssynet i organisasjonskomiteen og uttalte blant annet (jfr. forhandlingene s. 654):

«Man lægger særlig vægt på, at den samiske befolkningsgruppe som helhed ikke intager nogen forfatningsmæssig særstilling i Norden, og at dette heller ikke er tilfældet inden for de lande, der har samisk befolkning.»

Flertallet i det juridiske utvalg frarådet på denne bakgrunn at samene ble gitt observatørstatus i Nordisk råd, men framhevet i stedet at representanter for samene innenfor de bestående rammer i videst mulig omfang burde gis adgang til å delta i rådets arbeid. I tråd med dette fremmet flertallet følgende forslag til rekommandasjon:

«Nordisk Råd anbefaler regeringerne i Finland, Norge og Sverige at bevare og i takt med en yderligere intensivisering af det nordiske samarbejde at udvide de bestående muligheder for samerne for at udtale sig i sager, der særlig har interesse for denne befolkningsgruppe.»

Mindretallet i det juridiske utvalg (Harald Samuelsberg og Johan Møller Warmedal) fremmet på sin side dette forslag til rekommandasjon:

«Nordisk Råd anbefaler regeringerne sammen med rådet at gjennomføre de foranstaltninger, der er nødvendige for at give repræsentanter for samerne taleret i rådets plenum under behandlingen af sager af interesse for denne befolkningsgruppe.»

Saken kom opp til behandling på Nordisk råds 18. sesjon i 1970 (jfr. forhandlingene s. 231 flg.). I debatten ble dels framhevet de betenkeligheter mot samisk observatørstatus som flertallet i både organisasjonskomiteen og det juridiske utvalg hadde lagt til grunn. Dels ble disse betenkeligheter forsøkt imøtegått. I den forbindelse ble det blant annet framholdt:

«Man har framhållit att det finns flera minoritetsgrupper som ... skulle kunna resa krav på representation. Til detta vill jag bara säga, att ingen grupp har samma ställning som samerna. Denne ursprungsbefolkning på den inre delen av Nordkalottens fjällkedja, alltifrån Røros i Norge och Idre i Sverige i söder till Ishavet i norr, har bedrivit sin näring över landgränserna. Det är här fråga om en form av nordisk samverkan som torde sakna motsvarighet inom någon annan folkgrupp i Norden.»

Den særskilt rettslige begrunnelse for ikke å gi samene observatørstatus i Nordisk råd ble blant annet imøtegått på følgende måte:

«Den juridiska motiveringen, att samerna inte ur rättssynpunkt står i något slags särställning i Norden, är faktiskt riktig. Men den duger inte för att förkasta dette medlemsförslag. Det faktum, att majoriteterna inte beviljat Nordkalottens ursprungliga invånare den särställning som de skulle behöva för att kunna bevara sin nationalitet och sin kultur, är tvärtom en ytterligare årsak till att förslaget borde godkännas.»

Ved voteringen ble det nevnte forslag til rekommandasjon fra flertallet i det juridiske utvalg vedtatt med 67 mot 6 stemmer (rekommandasjon nr. 17/1970). En av representantene avholdt seg fra å stemme.

Spørsmålet om samenes forhold til Nordisk råd ble tatt opp fra samisk side på ny på den åttende nordiske samekonferanse i Snåsa i 1974, denne gangen i form av et krav om fullverdig medlemskap i rådet for en samisk representant. Konferansen avga følgende uttalelse om «det samiska folkets status i Norden» (jfr. Nordisk sameråd 1975 s. 15):

«Konferansen anser det för nödvändigt att de nordiska länderna gemensamt och vart för sig erkänner samefolket och dess speciella behov. Derfor föreslår konferansen – att Nordiska Rådet godkände som fullmyndig medlem en samisk representant, som samekonferensen utnämnde.»

Dette samiske initiativ ble i 1975 igjen fulgt opp med et medlemsforslag i Nordisk råd om å anbefale de nordiske lands regjeringer «å utrede spørsmålet om på hvilken måte talsmenn for den samiske befolkning kan gis representasjon i Nordisk Råd» (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1976 s. 576–577). Forslaget ble framsatt av representantene Tønnes Madsson Andenæs, Mauno Forsman og Per Olof Sundman. I begrunnelsen for forslaget berørte man samtidig også muligheten for egen grønlandsk representasjon i rådet. Det het blant annet:

«Ved revisjonen av Helsingforsavtalen i 1971 ble også Åland og Færøyene sikret representasjon i Nordisk Råd.

Undertegnede medlemmer i Nordisk Råd vil peke på at det likevel gjenstår to særpregede nordiske folkegrupper som ikke har fått noen egen, fast representasjon i det nordiske samarbeidsorgan, Nordisk Råd. Det gjelder den samiske og den grønlandske folkegruppen, to betydelige minoritetsgrupper innen det nordiske fellesskapet. Begge folkesamfunn har tusenårig bosetningshistorie i Norden. . . .

Grønlands landsting har ikke samme myndighetsområde som de færøyske og ålandske institusjoner. Den samiske folkegruppe som er bosatt i de tre nordiske land, står statsrettslig helt i en særstilling; som et folk spredd som en språklig og kulturell minoritet over tre nasjonalstater har de ingen felles konstitusjonelle organer.

Undertegnede forslagsstillere mener imidlertid at disse organisasjonsmessige forhold ikke bør være en avgjørende hindring for at disse to særpregede folkegrupper skal kunne delta i det organiserte samarbeid innen det betydeligste samarbeidsorgan mellom de nordiske folk – Nordisk Råd.»

Igjen delte Nordisk råds juridiske utvalg seg under behandlingen av denne sak (jfr. forhandlingene s. 578 flg.). Et flertall på ti av tolv medlemmer henviste til den forrige behandling av saken og mente at det i de år som var gått siden organisasjonskomiteen avga sin uttalelse (i 1969), ikke var framkommet noe som kunne endre flertallets vurdering. Man mente derfor at rådet ikke burde foreta seg noe i anledning det framsatte medlemsforslag.

Mindretallet gikk på sin side inn for det tidligere forslag fra 1968 om å gi samene en observatørstatus i rådet. Som grunnlag for en omvurdering av rådets tidligere innstilling til spørsmålet pekte dette mindretallet blant annet på den utvikling som hadde foregått i retning av en stadig økende følelse av etnisk samhörighet blant samene og vilje til å bevare og utvikle den samiske kultur.

Saken kom opp til behandling på Nordisk råds 24. sesjon i 1976, og nok en gang ble samisk representasjon i rådet avvist (jfr. for-

handlingene s. 287 flg.). Talsmenn for flertallet henviste til de samme argumenter som ble anført i 1970, og anså det prinsipielt betenkelig å gi medlemsstatus til folkegrupper som ikke på forhånd hadde en forfatningsmessig basis i de enkelte medlemsland. Stemmetallene var 46 mot 11 og 5 avsto.

Kravet om samisk representasjon i Nordisk råd ble nok en gang fornyet på den 11. nordiske samekonferanse 16.–19. juni 1980 i Tromsø med vedtakelsen av følgende formulering i det samepolitiske program (jfr. Nordisk sameråd 1980 s. 13):

«Den samiske folkegruppen skal opptas som medlem av Nordisk råd.»

I umiddelbar tilknytning til vedtakelsen av det samepolitiske program ble det for tredje gang fremmet et medlemsforslag overfor Nordisk råd om samisk deltakelse i rådet. Forslaget, som er datert 17. juni 1980, ble fremmet av den færøyske representanten Erlendur Patursson, som selv var til stede på samekonferansen i Tromsø. Forslaget hadde følgende ordlyd (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1983 s. 406):

«I samenes nasjonale grunnforutsetninger uttales, at samene er ett folk, at statenes grenser ikke skal bryte deres folks fellesskap, at samene har deres egen historie, deres egne tradisjoner, deres egen kultur og deres eget språk.

Under henvisning hertil vil det være naturlig og berettiget at samenes ønske om å bli medlem i Nordisk Råd etterkommes, og det anbefales derfor, at det foretas slike endringer i avtalen om Nordisk Råd, at samene får egen selvstendig representasjon i rådet.»

Forslaget ble framlagt på møte 18. juni 1980 i Nordisk sameråd, som ga det sin prinsipielle tilslutning.

Innen Nordisk råd ble realitetsbehandling av forslaget imidlertid stilt i bero i påvente av en avklaring med hensyn til Færøyenes, Grønlands og Ålands representasjon i rådet. Selv om samene ikke ble uttrykkelig omhandlet i de drøftelser som deretter fant sted innenfor Nordisk råds organer om dette spørsmålet, bidrar disse drøftelsene likevel til å kaste lys over spørsmålet om samisk representasjon i rådet.

10.3.3. Utredning om Færøyenes, Grønlands og Ålands representasjon

Utgangspunktet for drøftelsene om Færøyenes, Grønlands og Ålands stilling var et vedtak i Færøyenes lagting i 1977 som uttrykte ønske om at det færøyske hjemmestyre for framtiden kunne utpeke en selvstendig delegasjon til Nordisk råd.

Siden 1. januar 1970 hadde Færøyene deltatt i rådets arbeid på den måte at Færøyenes lagting valgte to av den danske delegasjonens 18 parlamentariske medlemmer, og at en representant for Færøyenes landsstyre inn gikk i den danske regjeringsdelegasjonen. Men fra færøysk side anså man etter hvert denne ordningen for utilstrekkelig.

Også Åland deltok i Nordisk råd fra 1970 etter samme mønster som Færøyene, men med adgang til å utpeke bare en representant i den finske parlamentarikerdelegasjonen – foruten en regjeringsrepresentant.

Både i 1978 og 1979 ble medlemsforslag om selvstendig færøysk representasjon i Nordisk råd nedstemt av rådet. Denne negative holdning hadde blant annet sammenheng med det standpunkt den danske statsminister inntok om at

«spørsmålet om ændring af formen for den færøyske representation i Nordisk Råd må ses i sammenhæng med spørsmålet om gennemførelse af Grønlands representation i rådet i forbindelse med hjemmestyre på Grønland».

Hjemmestyre på Grønland ble innført ved lov av 29. november 1978 og trådte i kraft 1. mai 1979. På denne bakgrunn ble det 25. oktober 1979 fremmet et nytt medlemsforslag overfor Nordisk råd om selvstendig færøysk representasjon og deretter et dansk regjeringsforslag hvor man ba om undersøkelse av hvordan både Færøyene og Grønland kunne oppnå selvstendig representasjon i rådet (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1980 s. 872–873 og s. 904).

Etter anbefaling fra Nordisk råds juridiske utvalg ble det på initiativ fra presidiet i 1980 nedsatt en egen komite til å utrede spørsmålet om representasjon i rådet for alle de tre såkalte selvstendige områder, Færøyene, Grønland og Åland (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1981 s. 2413–2414 og s. 2468–2471).

Komiteen avga sin innstilling i september 1982 (NU 1982:6).

Under sitt arbeid hadde komiteen møter med representanter for Færøyene, Grønland og Åland, som alle ga uttrykk for ønske om å oppnå selvstendig representasjon i rådet uavhengig av henholdsvis den danske og den finske delegasjonen. Med hensyn til dette spørsmål kom komiteens flertall til (jfr. NU 1982:6 s. 8) at

«Färöerna, Grønland och Åland inte kan ges full likställighet med de fem suveräna staterna i det nordiska samarbetet. Deras önskemål om självständig representation kan enligt kommittén således inte tilgodoses. Majoriteten har härvidlag anslutit sig till den princip som inom Nordiska rådet i tidigare diskussioner om självständig representation

har uttryckts med att «det nordiska samarbetet på det politiska planet bör försiggå mellan suveräna staters folkförsamlingar och regeringar.»

Flertallet bygde her blant annet på en folkerettslig utredning fra 1968, som ble foretatt i forbindelse med drøftelsene den gang om Færøyenes og Ålands deltakelse i Nordisk råd. Utredningen gjaldt spørsmålet om hvorvidt nasjonale minoritetsgrupper eller -områder kunne anses som folkerettssubjekter og dermed ha rett til å opptre selvstendig i internasjonale organisasjoner eller interparlamentariske organ (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1970 s. 1622 flg.). Synspunktene i utredningen ble oppsummert slik (jfr. NU 1982:6 s. 75):

«... det är ovanligt att icke-suveräna områden deltar i internationella «intergovernmental» organisationer. ... Några belegg för att icke-suveräna områden skulle ha deltagit i interparlamentariska organ hade enligt utredningen inte kunnat återfinnas. ...

Den slutsats som kan dras av utredningen är att nationella minoritetsgrupper eller -områden på sin höjd torde kunna påräkna någon form av observatörstatus i internationella sammanhang.»

Komiteen var imidlertid enig om at Færøyene, Grønland og Åland på grunn av sitt relativt vidtgående selvstyre «inte bara kan utan även bör ges en särställning inom ramen för det nordiska samarbetet». Foruten at de tre områder hver burde kunne utpeke to representanter i de respektive nasjonale parlamentarikerdelegasjoner til Nordisk råd, foreslo komiteen forskjellige andre tiltak for å styrke områdenes deltakelse i det nordiske samarbeid.

Komiteens utredning ble behandlet av Nordisk råds juridiske utvalg, og saken ble deretter tatt opp på rådets 31. sesjon i 1983. Rådet traff vedtak i tråd med komiteens forslag (jfr. Nordisk råds forhandlinger 1983 s. 216 flg.).

10.3.4. Nærmere om samenes stilling

Utredningen om Færøyene, Grønland og Åland omhandlet som nevnt ikke direkte spørsmålet om samenes deltakelse i Nordisk råd. Begrunnelsen for å avvise selvstendig representasjon for de tre omtalte områder var imidlertid av prinsipiell karakter og måtte anses å få virkning også i forhold til samene.

Behandlingen av medlemsforslaget om samisk representasjon ble gjenopptatt innen Nordisk råd etter at utredningen om Færøyenes, Grønlands og Ålands stilling var avgitt. Rådets juridiske utvalg foreslo enstemmig at

man ikke burde foreta seg noe i anledning av medlemsforslaget og uttalte i sin innstilling (Nordisk råds forhandlinger 1983 s. 408–409):

«Juridisk utvalg er fortsatt af den grundlæggende og principielle opfattelse ... at Nordisk Råds karakter af et samarbejdsorgan mellem suveræne staters folkeforsamlinger og regeringer bør fastholdes, og at et brud med dette princip ville kunne afsvække rådets stilling og mindske dets indflydelse, såfremt forskellige folkegrupper uden nogen forfatningsmæssig særstilling kunne opnå egen repræsentation i rådet.»

Utvalget uttalte videre at dette ikke var ensbetydende med at den samiske befolkning ikke skulle ha mulighet for å komme til orde i Nordisk råd under behandlingen av saker som særlig vedrører den samiske befolkning i Norden. Tvert om anså juridisk utvalg det for særdeles viktig at den samiske befolkning, liksom andre mindretallsgrupper i Norden, får den best tenkelige adgang til å varetta sine spesielle interesser i saker som særlig angår dem. Disse muligheter kan imidlertid ytterligere forbedres, og utvalget mente at oppmerksomheten i særlig grad bør være rettet mot dette.

Det var det juridiske utvalgets oppfatning at en slik praksis ble iakttatt og fortsatt burde iakttas av organene i det nordiske samarbeid. Utvalget sa deretter følgende i sin innstilling (s. 409):

«Gennem Nordisk Råds udvalgs jævnlige kontakter med de samiske repræsentationer og gennem Nordisk Ministerråds sekretariats kontakter til de samme repræsentationer – ikke mindst som led i arbejdet med gennemførelsen af rekommandation nr. 24/1974 om beskyttelse af miljøet i samernes kerneområder – tilføres der det nordiske samarbejde en flydende strøm af informationer, som er af stor værdi i behandlingen af sager, der har betydning for den samiske befolkning.

Også den styrkelse af Nordisk Sameråd og Nordisk Samisk Institut, som bl.a. de årlige og øgede tilskud fra Nordisk Ministerråd har bidraget til, bør i denne sammenheng fremheves. Gennem denne styrkelse får bl.a. disse organer større mulighet for at følge og gripe ind, såfremt der i Nordisk Råd behandles sager, som ifølge samisk opfattelse kræver orientering eller argumentation fra samisk side. Juridisk utvalg følger på dette område nøye utviklingen af de nordiske budgetter og har oppmerksomheten særlig henledt på, at de samiske organisationers muligheter for fortsatt at kunne øve maksimal indflydelse udnyttes inden for de økonomiske rammer, der er stillet til rådighet for det nordiske samarbeide.

Endelig bør det fremheves, at der nu for nylig både i Finland, Norge og Sverige er nedsatt særlige sameretsudredninger, der alle har til formål at undersøge mulighetene for en forbedring av samernes vilkår, og at Nordisk Ministerråd har taget initiativ til en ko-

ordinering av arbeidet i de nationale udredninger, således at resultatene i videst mulig omfang kommer hele den samiske befolkning til gode uafhængigt af landegrænseskel.»

Utvalget gjentok avslutningsvis at det dermed ikke var sagt at den samiske befolknings muligheter for å bli hørt i det nordiske samarbeid ikke fortsatt kan forbedres. Det var utvalgets oppfatning at man også i framtiden «ved enhver lejlighed» hvor det kan være anledning til å inndra den samiske befolkning i løsningen av nordiske problemer, bør gjøre det. Man bør også overveie om det kan gjøres på en mer tilfredsstillende måte enn tidligere. Men utvalget ville ikke anbefale noen konkrete tiltak på det nåværende tidspunkt (s. 410):

«Det er imidlertid juridisk udvalgs opfattelse, at der ikke er aktuelle problemer af en sådan karakter, at der på nuværende tidspunkt er tilstrækkelig anledning til at indstille til Nordisk Råd, at der vedtages en rekommandation, der anbefaler konkrete foranstaltninger til forbedring af den samiske befolknings tilknytning til det nordiske samarbejde.»

Utvalgets innstilling ble framlagt på Nordisk råds 31. sesjon i 1983 av Guttorm Hansen, som uttalte (jfr. forhandlingene s. 229–230):

«Det medlemsforslag som foreligger om egen selvstendig representasjon for det samiske folket i Nordisk Råd, er foreslått avskrevet av juridisk utvalg i en enstemmig innstilling. Det vil sikkert være fristende for enkelte å legge dette ut som en diskriminerende handling overfor samene i Norden. Men beslutningen bygger på det samme grunnlag som avvisningen av selvstendig representasjon for de selvstyrte områder. Samarbeidet er bygd på et samarbeid mellom suverene stater og må holdes innenfor denne ramme. I tilfellet samene er det dessuten som kjent en etnisk minoritet det her er tale om, som lever i tre av de nordiske land, og som har statsborgerlige rettigheter i disse land og deltar i de politiske styreorganer i de enkelte land på linje med landets øvrige borgere. Det vil dessuten ikke være mulig å skape en selvstendig representasjon fra samene på en tilfredsstillende måte verken når det gjelder samenes egne organisasjoner i dag, eller innenfor Nordisk Råds arbeidsordning og regler.

Denne avvisning av samenes representasjon skal selvfølgelig ikke bety at samene ikke skal kunne gjøre sine saker gjeldende i Nordisk Råd når sakene naturlig hører hjemme innenfor rådets arbeidsoppgaver. Den kontakt som er opprettet både mellom Nordisk Råd og Nordisk Sameråd og mellom Ministerrådet og Nordisk Sameråd, må utbygges og forsterkes, og representanter for de samiske organisasjoner og interesser skal høres, og de skal ha adgang til de utvalg som behandler sakene, slik at de kan gjøre sine synspunkter gjeldende.

Juridisk utskott sier i sin betenkning videre at en selvstendig representasjon ikke kan gjennomføres, men det er det og intet annet som kan legges i denne betenkning.»

Innstillingen fra det juridiske utvalg ble vedtatt av Nordisk råd med 46 mot 3 stemmer, mens 6 representanter avholdt seg fra å stemme.

Etter dette har samene fortsatt ingen særskilt rett til å delta i Nordisk råds arbeid. Det gjelder både samene som et samlet nordisk folk og de nasjonale samiske folkegrupper innen den enkelte stat. Samene har heller ingen særskilt rett når det gjelder høring i saker som angår dem. Men de er blitt stilt i utsikt at representanter for de samiske organisasjoner og interesser vil bli hørt i praksis, slik at de kan gjøre sine synspunkter gjeldende.

Nordisk sameråd har etter dette vedtaket ved brev av 2. mai 1983 til de nordiske same-rettsutvalg bedt disse utvalg om å reise på ny spørsmålet om samisk medlemskap i Nordisk råd. Det sies i brevet:

«Eftersom Nordiska rådet tydligen är av den åsikten att frågan om samiskt medlemskap inte kan behandlas separat från t.ex. en grundlagsfästning av samernas ställning i de olika länderna, ber Nordiska samerådet Er utredning eller Ert utvalg också behandla och komma med förslag rörande frågan om samiskt medlemskap i Nordiska rådet.»

Samerettsutvalget er et rent norsk utredningsutvalg. Det antar at et spørsmål som dette eventuelt bør behandles i nordisk samarbeid. Utvalget anser det naturlig at denne henvendelsen blir nærmere vurdert i det videre samarbeid mellom de nordiske same-rettsutvalg.

10.4. SÆRLEG HISTORISK GRUNNGJEVING FOR EIN SAMEPARAGRAF I GRUNNLOVA

Dette avsnitt er utarbeidet av utvalgets medlem professor Gudmund Sandvik. Utkast til avsnittet har vært framlagt i utvalget, hvor medlemmene har framkommet med merknader og forslag til endringer. Ansvaret for avsnittets endelige innhold og form ligger hos Sandvik.

10.4.1. Innleiing

Ein sameparagraf i grunnlova kan for det første seia at det bur eit samisk folk innafor Noregs grenser. For det andre kan paragrafen påleggja styresmaktene å tryggja samisk kultur, materielt og åndeleg.

Ein paragraf av dette slaget treng grunn-gjeving. Paragrafen kan grunn-gjevast ut frå

ønskje hos det samiske folket eller hos delar av det. Ønskjet kan skriva seg frå ei frykt hos samar – fleire eller færre – for at deira eksistens som folk er truga. Det er ikkje (lenger) undertrykking som er faren i Noreg. Faren er, så underleg det kan høyrast, snarare at ei konsekvent likebehandling med andre norske borgarar kan føra til at det samiske folket mister sine identitetsskapande særdrag. Faren ligg nettopp i det som ordet assimilasjon tyder, å gjera samane like med det store fleirtalet av norske borgarar.

Men også andre enn samar kan ønskja ein sameparagraf i grunnlova, rett og slett som eit program for norsk politikk i særleg forpliktande form. Her kan paragrafen grunn-gjevast ut frå aktuelle retningar i folkeretten, og han kan støttast med den minoritetspolitikken Noreg fører utover, i FN og overfor enkeltland.

Paragrafen kan også få ei historisk grunn-gjeving. Allment vil det seia å leggja vekt på samanhengen mellom notid og fortid når vi skal avgjera eit spørsmål med verknader for framtida. Ein slik samanheng treng ikkje vera bindande. Dersom han er bindande, har vi snarare å gjera med ei rettsleg grunn-gjeving. Kjeldene til den gjeldande retten er nok å finna i fortida når vi definerer den som tida til og med igår. Men dei aller fleste rettskjeldene er særns unge, slik at ei rettsleg grunn-gjeving berre vil dekkja eit kortare tidsrom. Ei historisk grunn-gjeving må altså femna vidare enn ei rettsleg grunn-gjeving, i prinsippet så vidt som nødvendig for å kasta lys over det spørsmålet vi skal avgjera og den løysing vi vil gje. Og slik ei grunn-gjeving kan ikkje vera bindande for oss. Tvert om. Fortida hadde sine spørsmål og tok sine avgjerder. Vi har våre spørsmål, og vi skal ta våre avgjerder.

Men ei historisk grunn-gjeving kan gje politiske ønskje større tyngde. Og ei historisk grunn-gjeving kan understreka det ansvaret som vår tid har, på vår plass i tidssamanhengen.

Kva er så dette ansvaret?

Eit folk eller ei folkegruppe har ein eksistens i samtida – ved det språket dei talar og skriv, ved omgangsformer og skikkar, ved klesdrakt og kunst, ved næringar og ved å ha og å stri for felles interesser, kort sagt ved materiell og åndeleg kultur. Denne kulturen kan vera meir eller mindre særmerkt, og det kan vera større eller mindre motsetningar innafor folket eller folkegruppa. Men folket vil oppleva sin eksistens i samtida som til ein viss grad ulik andre folks eksistens. Er det ingen skilnad, så eksisterer det heller ikkje eit særskilt folk.

Ingen kultur av slik art oppstår spontant, på ein augneblink. Seier ein at det finst eit folk eller ei folkegruppe, så seier ein også at det har hatt ein eksistens over tid, altså ei fortid, kortare eller lengre. Det er like innlysande som at ting er tredimensjonale og at ein flate er ein nyttig matematisk abstraksjon, men fysisk sett også har ei tredje utstrekning.

Materiell og åndeleg kultur med sine særdrag utviklar og endrar seg over tid. Men dersom særdraga blir borte, enten ved undertrykking eller ved assimilasjon, så blir folket borte, og ei utviklingsline er kutta over.

Eit folk har altså ei fortid. Men dersom fortida er ukjend for folket, så har det berre ein ufullstendig kjennskap til sin eksistens. Og da er eksistensen tilsvarande utsett og sårbar. Skal eit folk kunna leva vidare, treng det også medvit om si fortid.

Eit velkjent eksempel på dette er at jødane henta identitet og styrke til sjølvopphalding gjennom hundreåra frå sin eldgamle religiøse og historiske litteratur. Macchiavelli innleidde kring år 1500 striden for å samla det sundkløyvde Italia til eit rike med å visa til den gyldne antikken og å skapa uttrykket «middelalder» om hundreåra frå Romas fall fram til hans tid. Hellas kunne byggja sin eksistens som ny sjølvstendig stat på 1800-talet på eit felleseuropeisk medvit om den antikke greske sivilisasjonen. Den islandske sagalitteraturen var eit solid grunnlag for islandsk språk og nasjonalt medvit gjennom hundreåra, slik at Island hadde føresetnader for å bli ein sjølvstendig stat i nyare tid.

I norsk historie har vi eit nærliggjande eksempel på den styrken det kan vera i eit historisk medvit. Sagaene, framfor alt kongesagaene til islendingen Snorri Sturluson, var i nyare tid med om å gje nordmennene medvit om at vi hadde vore eit folk frå langt tilbake i tida, med eit statsapparat. Tankane slo ut for fullt på Eidsvoll:

«Reist er altså inden Norges Enemærker Norges gamle Kongestol, som Adelstener og Sverrer beklædte, og hvorfra de med Viisdom og Kraft styrede gamle Norge»,

sa presidenten i riksforsamlinga Georg Sverdrup den 17. mai 1814 etter at grunnlova var underskriven og Christian Frederik vald til konge.

For jødar og grekarar, for italienarar, islendingar og nordmenn har altså minna om fortida vore levande. Gjennom dei har vi vore medvitne om at vi har eksistert som folk gjennom hundreåra. Eksempla er mange nok til å grunnkje ein påstand om at det historiske medvitet om ei fortid er ein av fleire nød-

vendige føresetnader for å ha ei framtid som folk.

Dette gjeld også for samane. Også hos samane trengst eit historisk medvit om fortida, både i arbeidet for å få til ein sameparagraf og for å realisera paragrafen slik at det samiske folket innafor Noregs grenser får sikra si framtid. Kanskje er eit historisk medvit særleg nødvendig for samane, av di dei er få og berre i liten grad i nyare tid har hatt eigne offentlege institusjonar.

Men det er like nødvendig at den ikkje-samiske befolkninga (derimellom dei av samisk herkomst som med overlegg ønskjer å leva som «ikkje-samar») har medvit og kunnskap om dette spørsmålet. Dersom det vantar slik kunnskap, kan ein særskilt sameparagraf i Noreg synast uforståeleg eller urimeleg for store delar av folket i Noreg, som eit resultat av ei tilfeldig, tidsbestemt stemningsbølge.

Ei historisk grunnkjeving for ein sameparagraf med det innhaldet som er nemnt, må da for det første kunna slå fast at det i lang tid har budd eit samisk folk innafor og ved Noregs noverande grenser og for det andre at norsk lovgjeving tradisjonelt har bygd på dette.

10.4.2. Samisk fortid i Noreg

Det kan ikkje gjevast eit heilt sikkert svar på spørsmålet om kven som «kom først» i visse delar av Noreg, om det var nordmenn eller samar, om kven som var «urbefolkning» i tydinga «opphavleg befolkning». Arkeologisk materiale, som graver, helleristingar og lausfunn vil prinsipielt alltid vera spreidde og ufullstendige leivningar frå busettinga. Slik vil det vera jamvel om eller når det blir gjort grundige arkeologiske undersøkingar i dei samiske busettingsområda. Og prinsipielt kan arkeologisk materiale sjeldan knytast eintydig til eit folkeslag og utelukka andre tilknytningar. Særleg problematisk blir det om ein skal gå tusenvis av år tilbake i eit område som den skandinaviske halvøya der ein må rekna med fleire innvandringsbølgjer. Spørsmålet om «urbefolkning» i tyding opphavleg befolkning vart da også først reist for dei kontinenta som vart utsette for europeisk kolonisasjon frå og med 1500-talet. Spørsmålet er på ingen måte ufruktbart for den skandinaviske halvøya, men det kan haldast utafør vår problemstilling.

Heller ikkje hos forfattarane frå antikken og tidleg mellomalder (som Tacitus, Jordanes og andre) kan vi få pålitande svar på spørsmålet om kvar samane heldt til. Forfattarane høyrde til Middelhavsregionen og dei

hadde uklare geografiske forestillingar om landa i nord. Men dessutan var dei nordiske rika enno ikkje oppstått, og det kunne altså ikkje heller finnast «nordmenn» i tydinga innbyggjarar i Noregs rike.

Men frå rikssamlingstida har vi ei autentisk, samtidig beretning om vårt land: Ottars beretning til kong Alfred den store av England. (Vedlegg 5 A.) Beretninga finst i ei bearbeiding av verdshistoria til Orosius, som kong Alfred let gjera i 890-åra. Ottar levde «lengst nord av alle nordmenn», vel ein stad i Troms. Ottar var ein samtidig av Harald Hårfagre, og hans beretning viser at i rikssamlingstida budde det to folk innafør dei grensene som Noreg no har, nordmenn og samar. Vi har her eit avgjerande prov for at samar har like gamal heimstadrett i Noregs rike som andre norske borgarar.

I den latinskspråklege Historia Norvegiæ finst også ei samtidig beretning om samane. (Vedlegg 5 B.) Manuskriptet vart kjeldekritisk utgjeve av Gustav Storm i 1880. Han daterte det til ca. 1190, altså vel ein mannsalder før Snorri skreiv sine kongesagaer, og påviste at forfattaren har vore ein nordmann. Forfattaren deler Noreg i tre soner, kystsona, fjellsona og skogsona «som finnane bur i, men ikkje pløyer» («(zona) silvestris, quæ Finnis inhabitur, sed non aratur»). Finnane bur både i ein del av kystsona (Hålogaland) og i skogsona. Kystsona strekker seg i følgje forfattaren heilt til «Vegestav», som visstnok skulle liggja ved innløpet til Kvitesjøen. Skogsona blir skildra som eit grenseområde for Noreg. Det siste blir på ein måte stadfesta ved grensegangen mellom Noreg og Sverige frå 1270 (Norges gamle Love, II, s. 490). Her heiter det at Jemtland grenser til «Finnmark», som rett og slett tyder det grenseområdet der det bur samar. Kor langt sør samane kan ha budd på 11-1200-talet, er omstridd (jfr. kapittel 3). Men dei gamle austlandske kristenrettane frå 1100-talet nemner det som eit alvorleg brotsverk å reisa til samane for å læra eller henta hjelp frå deira trolldomskunster (Norges gamle Love, I, s. 351, 389, 403), og dette forbodet kan ikkje gje god mening om samane berre heldt til nord for Trøndelag. Snarare høyrer dette heime i same forestillingskrinsen som at Snorri, da han skreiv sine kongesagaer ca. 1230, let Harald Hårfagre ta til ekte samejenta Snøfrid frå Dovre (Harald Hårfagres saga, kap. 25).

Desse kjeldene – og andre (jfr. punkt 10.4.3) – er nok til å syna at mellomalderens nordmenn har visst at det budde samar i og på utkantane av riket. Denne formuleringa må brukast m.a. av di det meste av sjølvne grenselinene var uklare eller ikkje fastlagde

gjennom heile mellomalderen. Grensa mellom Noreg og Sverige frå Femundstraktene og nordover vart ikkje endeleg fastlagd før ved grensetraktaten av 1751. I heile grenseområdet nord for Tydalen heldt det da samar til, slik major Peter Schnitler refererte av sjølvsyn i sine undersøkingsprotokollar (Schnitler 1742–45).

For Finnmark summerte Schnitler opp den historiske situasjonen slik:

«Vardehuus Amt, ellers Kaldet Finmarken, har i Almindelighed 2de Slags diverse Indvaanere, Finner som de ældste, og Nordmænd, som de tilkomne» (7. vol. s. 133, Riksarkivet, jfr. Lov og Rett 1980 s. 116).

Frå vårt synspunkt er det som nemnt ikkje nødvendig å ta så sterkt i, men sitatet syner klart nok at heller ikkje Peter Schnitler var i tvil om at samane hadde eldgamal heimstadrett i riket.

10.4.3. Norsk lovgjeving om samar i mellomalderen

Når det har budd samar i og på utkantane av Noregs rike sidan rikssamlingstida, er det også rimeleg at norsk lovgjeving lenge har bygd på dette. Men all lovgjeving er prinsipielt ufullstendig. Dette slår særleg til for vårt emne, dels av di samane budde i utkantområde, dels av di samar langs kysten ofte har vore bufaste som nordmenn flest (jfr. «bufinnar» og «bumenn») og difor ikkje er særskilt nemnde i f.eks. Landslova.

Både Ottar og forfattaren av Historia Norvegiæ skildrar samane som eit fangstfolk. Men i det sistnemnde verket er det også tale om fiske, saman med kristne. Og i eit dikt av håløygskalden Øyvind skaldespille, referert av Snorri, heiter det at på Hålogaland under Gunnhildssønene (kring 950) snødde det slik om somrane at dei på same vis som finnane måtte fora buskapen inne med bjørkekvistar:

«Kvit er jorda av snøfok,
som finnar vi inne nærer
buskap, i fjøset bunden,
med bjørkebrum midt i ein sommar.»
(Soga om Håkon jarl, kap. 11, omsetting
Hallvard Magerøy, utg. 1979.)

Dei fyldige opplysningane om beveren i Historia Norvegiæ peikar også i retning av ei fastare busetting. Opplysningane svarar til det som er påvist frå noverande svensk og finsk område, om samanhengen mellom samebyar ved elvane og utnyttinga av beverkoloniane som eit slag «husdyr» (Tegengren 1977).

Det er likevel rimeleg å meina at samane i mellomalderen skilde seg ut ved at ein større

del av dei var veidefolk. Men det treng ikkje stå i motsetning til fast busetting der det hōvde slik, ikkje meir enn at det til gamalnorsk jordbruk hōyrde bruk av sētrar i allmenningen og at dette godt kunne kombinert med veiding eller med fiske store delar av året. Og det har knapt vore skarpe skilje mellom samar og andre folk. Historia Norvegiæ seier om innbyggjarane på Hålogaland (i kystsona) at dei for ein stor del bur saman med finnar og at dei har samkvem eller driv handel seg imellom («inter se commerciam frequentant»). Og notatet frå ca. 1330 om grenseskiljet mellom Noreg og Novgorod (jfr. nedafor) talar direkte om folkeblending. Det heiter om dei skattepliktige samane som bur lengst borte: «... halvkarelane eller halvfinnane, dei som har hatt finsk mor» (NgL III s. 153).

Både Ottar, forfattaren av Historia Norvegiæ og andre norske kjelder talar om at samane betalar skatt til nordmennene. Ottar sa at skatten utgjorde det meste av inntekta for han og hans like. Samane betalte skatten som naturalia: Pelsverk, dun, kvalbein (kvalrosstener) og skipstau av kval- og selhud, altså verdfulle og lett transportable handelsvarer. Pelsverkhandelen er omtala i ei av dei eldste norske rettarbøtene eller enkeltlovene som er bevart, gjeven til alle hāløyger av Sigurd Jorsalfar, Øystein og Olav rundt 1110:

«Men alt pelsverk av rovdyr nordafor Vinjarsund (på grensa mellom Namdalen og Hålogaland, NgL V s. 830, 832, Ebbe Hertzberg), det har kongen aleine rett til å kjøpa. Og dersom kongen klagar ein mann for at han har kjøpt pelsverk der, da skal denne sverja nei saman med to andre. Men har han kjøpt, da skal han bōta 3 mark til kongen og gie frå seg skinna.» (NgL I, s. 257).

Så verdfull var altså pelsverkhandelen at kongen gjorde han til sin særrett, eit regale.

Kombinerde handels- og skattekrevjings-ekspedisjonar nordover – kraftigare uttrykk kunne nok brukast – vart kalla finnferder. Som regale forlente kongane finnferder til hovdingar. Finnferdene var emne for ei heilt einestående rettssak som Sigurd Jorsalfar førte mot lendmannen Sigurd Ranesson på Steig. Lendmannen hadde «finnferda og finnkaupet», men let ikkje meir enn halvparten koma «oss (dvs. samkongane) til gode av vår eigeidom». Seinare i saka sa kongen at Sigurd Raneson hadde teke eigeidomen til kongane og lagt under seg finnskatten. I eit tilsvar forklara lendmannen at han ein gong hadde berga Magnus Berrfōtt, far til kongebørne. Da hadde kong Magnus bl.a. «gjeve meg det len at eg skulle ha finnferda og handelen med finnane», så lenge Magnus sjølv og sønene var kongar, mot ei avgift på 60 vegne

merker (sølv) kvart halvår «og sjølv nyta det eg fekk meir» (Sigurd Ranesøns Proses, s. 5–7, jfr. Andreas Holmsen 1977, s. 66).

Andreas Holmsen har forsiktig berekna verdien av den finnskatten som den best stilte av samane i følgje Ottar betalte, til 12 kyr eller 4 merker sølv eller leidangsskatten av 10–12 store bondebruk kring 1300 i det hardast skattlagde distriktet i Noreg (Trøndelag). 120 merker sølv eller den årlege avgifta på finnferda og finnkaupet svara da til verdien av 360 kyr (s.st. s. 62, 66).

Finnskatten var, som påvist av Andreas Holmsen ut frå lensrekneskapane, i full bruk på 1500- og 1600-talet (s.st. s. 68 ff).

Men det er ikkje bevart gamalnorske lovtekstar om finnskatten. Det var både da og seinare ein personskatt, utlikna etter manntal, med den vaksne, jaktføre mannen som «normalskatteytar». Frå slutten av 1600-talet fekk finnskatten namnet «rettighet», av di skatten vart forpakta bort mot avgift, og for ein del betalt direkte og i naturalia til embetsmenn, særleg prestar og sorenskrivarar. Som særleg skatt av samane til lokale embetsmenn sto «rettigheten» ved lag til 1905 (jfr. Ot.prp. nr. 26 for 1863 og lover av 6. juni 1863 og 20. juli 1905).

I gamalnorsk rikslovgjeving og traktatstoff er samane berre uttrykkeleg nemnde to gonger, og nett i samanheng med dei norske aspirasjonane langs Ishavskysten, som vi kjenner heilt frå Ottars tid.

Håkon V Magnussons regjeringsstid synte vilje til å markera norsk suverenitet lengst i nord. Erkebiskopen sjølv drog nordover i 1307 for å vigsla ei kyrkje på Vardøy (Islandske Annaler, s. 74), lengst mot nord og aust i hans eige bispedøme. Kyrkjene i utværa langs Finnmarkskysten kan ha kome frå 1200-talet av. «Borga» på Vardøy skriv seg mest sannsynleg frå Håkon V's tid (ein reparasjon, «vmbott», er omtala i 1340, DN VIII nr. 125). I alle fall høver denne aktiviteten med rettarbota hans frå 1313 (NgL III s. 106 ff). (Vedlegg 5 C.)

Denne rettarbota er send til alle menn på Hålogaland, til ein utkant av riket med sjølvrådige konge- og erkebispetenarar. Konkret syner rettarbota korleis riksstyret i sin politikk bygde på at det budde to folk på Hålogaland, nordmenn og samar. At samane, eventuelt ein del av dei, skilde seg ut, ved busetting («— når de kjem i fjordane til dei»), religionen («— 20 vintrar frå det dei blir gjort kristne») og forholdet til kongens og erkebiskopens tenestemenn, er klart nok. Dei var mellom anna fattige. Med fattigdomen som grunngeving slo Håkon V av på bøtesatsane i straffesaker for 20 år etter at dei hadde teke

ved kristendomen. Deretter skulle dei betala full bot i alle straffesaker som andre bumenn, og altså lyda under Magnus lagabøtes landslov som andre i Noregs rike. Men det ville vera feil å tolka dette brevet slik at ingen samar enno var kristna.

Det nestsiste avsnittet i rettarbota syner riksstyrets prinsipielle vilje til å verna samane mot utbytting og overgrep. Til grunn for avsnittet må det liggja klager. Og Flatøyannalane seier om 1313 at «Denne sommaren kom Marteinn Finnekonge til kong Håkon» (Storm 188, s. 393). Rettarboka er datert Bergen 13. august 1313. Sidan rettarbøter var opne brev som skulle kunngjerast for alle («– til alle menn på Hålogaland, no og i framtida, som ser eller høyrer dette brevet»), gav dette dokumentet – som bør ha vore lese på f.eks. Vardøy – eit særleg rettsleg vern til samane, jamvel mot overgrep frå kongens og erkebiskopens tenarar. I teorien gav brevet ein plattform for klager til riksstyret, i aller beste samsvar med både Berrsglisvisene til Sigvart skald (Heimskringla, Soga om Magnus den gode kap. 16) og annan norsk styringstradisjon. Det var Bjarne Audunsson som sette kongens segl for brevet. Han hadde geistleg utdanning og var ein av dei fremste rådgjevarane til Håkon V.

«I sitt eie hadde Bjarne Audunsson bøker i kanonisk og romersk rett og om politisk teori; trolig hadde hans utdanninge omfattet studier i utlandet» (Knut Helle 1972, s. 600).

Riksgrensene i nord var svært uklare heilt til nyare tid, sjølv om vi har ein grensetraktat mellom kong Magnus Eriksson av Noreg og Sverige og riket i Novgorod frå 1326 (NgL III s. 151, IV s. 511). (Vedlegg 5 D.) Denne traktaten må ein sjå saman med den tre år eldre avtalen mellom den same kong Magnus og storfyrst Jurij, den såkalla Nöteborgsfreden, som let Sveriges grense mot Russland gå frå nord i Botniska Viken og søraustover. I samband med traktaten mellom Noreg og Novgorod vart det sett opp eit notat om grenseskiljet noko seinare. Innhaldet gjeld eigenleg områda for skattlegging, kort sagt slik at rusarane skulle ta skatt fram til havet så langt vest som til Lyngen, og nordmennene inn i Kvitehavet.

Både grensetraktaten med Novgorod og notatet stadfester det langsiktige målet for norsk politikk på nordkalotten: herredømet over kysten («nordvegen») (jfr. ellers Gulatinglova kap. 315 om leidangsplikten i Noreg, om det litt lågare skipshaldet i den nordre halvdel av Hålogaland «av di dei skal halda vakt mot aust», NgL I s. 104). Herredømet over kysten, leia, var reint ut sagt grunnleggjande for rikssamlinga og No-

regs rike. Namnet på vårt land i gamalnorsk var som kjent Noregr, dvs. hankjønn, og det tyder vegen mot nord. Det var ikkje namnet på eit folkland som Danmork eller Sviariki – eller for den del Hordaland, Trøndelag, Romerike eller Finnmark. Det var eit reint geografisk namn for kystleia. At folka langs kysten, dei seinare nordmennene, strekte denne vegen langt mot nord, kan forklarast med jordbruksfremål og liknande så langt det da var vilkår for jordbruk (Jørn Sandnes 1980). Men heller ikkje lenger. Ekspansjonen lengst mot nord og aust har inga anna rimeleg forklaring enn fangst- og finnerferder. Pelsverk og dun, kvalrossstener og reip av kvalrosshud var kostbare varer. Frå sameland, frå finnmarkene gjekk nok den eldste handelsvegen sørover mot Østersjøen (ikkje minst med beverskinn) og langs dei seglbare russiske elvane til Svartehavet og den nære Orient og den tids millionby, Byzants eller Miklagard. Slik kan dei antikke forfatarane ha fått høyra om samane og lik Tacitus ha lokalisert dei til Balticum (Germania, kap. 46). Men da den eksplosive utviklinga kom i Vest-Europa, vart det her, ved hoff, i borger og i byar ein ny marknad for varer frå Sameland. Varene frå Sameland kunne fraktast langs nordvegen, på den overlegent beste måten, med skip. Seinare vart dette også vegen for tørrfiskten frå Hålogaland, nettopp frå det skreifisket som rettarbota frå 1313 talar om. Denne vegen, sør til Bergen, gjorde styresmaktene i seinmellomalderen sitt beste for å sikra for norske kjøpmenn (jfr. rettarbøtene 1302 og 1384, NgL III s. 134, 222).

Om mellomalderen kan ein da stutt seia at langs nordvegen og innafor den budde to folk, nordmenn og samar, og at norsk politikk og lovgjeving har bygd på dette.

10.4.4. Lappekodisillen

Dei nordiske rika var i union i seinmellomalderen. Eit mål for svensk politikk etter at Gustav Vasa braut Sverige ut av den nordiske unionen i 1523, var å nå fram til Västersjøen, til havet i vest og nord. Difor omtolka svenskane Nöteborgsavtalen slik at grensa mot Russland skulle ha gått sørover frå Nordishavet, frå Murmanskysten. Ved Teusina-freden i 1595 avskreiv Russland sine krav vestanfor denne grensa, til fordel for Sverige. Svensk kontroll over Ishavskysten og sjøvegen til Russland, til Arkangelsk, syntest innafor rekkevidde. Eit mottrekk var Christian IV's ekspedisjon til Vardø og Varanger i 1599. Kalmar-krigen 1611-13 stoppa den svenske ekspansjonen mot nord. Likevel vart grensa mellom Noreg og Sverige først definitivt dregen i 1751.

Frå Tydalen i sør til nord i Finnmark måtte grenselina skjera tvers gjennom land som for det meste var samisk bruksområde, for reindriftssamane.

Dette var ein realitet for dei som frå dansk-norsk side arbeidde med å dra opp grensa, framfor alt militærdomaren Peter Schnitler. Omsynet til flyttsamane gav seg uttrykk i ein generalklausul i sjølve grensetraktaten av 2. oktober 1751 (Norges traktater, 1661–1966, I, Oslo 1967):

«Men som begge Sidens Lapper behøve begge Rigers Land til deres Rehns-Dyrs Ophold, saa har man i Henseende til dennem kommet overens om saadanne Indretninger, som ud i denne Grendse-Tractats første Codicil eller Tillæg indeholdes» (Art. 3).

Dette tillegget til grensetraktaten fekk namnet Lappe-Codicillen. (Vedlegg 4A.) Det er drøfta i folkerettsleg samanheng i avsnitt 6.2.

Grensetraktaten av 1751 med lappekodisillen er den mest omfattande i Noregs historie. I eit langt historisk perspektiv var det ved denne traktaten at den smale samiske og norske busettinga langs kysten lengst i nord fekk eit stort innanriksk oppland, det indre Finnmark. Her låg strategiske tankegangar bak, slik Peter Schnitler skreiv det i sin fortrulege og hittil uttrykte rapport frå vinteren 1745–46 til riksstyret i København:

«Skulle man nu paa en eller anden amiable Maade kunde vindicere disse norden for Kjølen af de Svenske usurperede Søer-fjelde, som rettelig Norge tilhører, navnlig Kautokeino, Arisbye- og Indiager-Lappe Sogne, til Norges Crone tilbage, saa havde Norge et samlet, eenigt og sammenhængende Land, ei alleene profitable for indbyrdes Under-saattere, idet Fieldfinnerne ej trænge til Sveriges Torne Lapmark paa hin Side Kjølen, og de Norske kunde eene beholde Handelen med disse Lappers Varer, men og Considerable for Staten (Schnitler meinte her det samla Oldenborgarriket: Danmark, Noreg, hertugdøma) idet at dette Finmarken, som et Frontier-Land, havde da meere og en samlet Styrke imod deres mægtige Naboer» (uth. Peter Schnitler, 7. vol., s. 177, Riksarkivet, jfr. Lov og Rett 1980 s. 117 f.)

For å få ei fast grense mot Sverige og for å sikra Finnmarkens Amt stadfesta dansk-norske styresmakter dei særlege rettane for flyttsamane. Traktaten fekk varige verknader.

10.4.5. Grunnlova

Grunnlova av 17. mai 1814, § 50 lydde slik:

«Stemmeberettigede ere kun de norske Borgere, som have fyldt 25 Aar, have været bosatte i Landet i 5 Aar, og enten:

- a) ere, eller have været, Embedsmænd,
- b) paa Landet eie eller paa længere Tid end 5 Aar have byxlet matriculeret Jord,

c) ere Kjøbstadborgere, eller i Kjøbstad eller Ladested eie Gaard eller Grund, hvis Værdie i det mindste er 300 Rigsbankdaler Sølvværdie.»

Ved grunnlovsvedtak i 1821 fekk litra b dette tillegget:

«De som i Finmarken have været Rettigheds mænd i 5 Aar, og fyldt deres 25 Aar, bør, ligesaavel som de, der eie eller bruge matriculeret Jord, have Stemmerettighed.»

I hovudsak vart dette tillegget ståande inn til grunnlovsvedtaket i 1898 gav stemmerett til alle menn over 25 år (jfr. oversikt ved § 50 i Grunnloven vår, utg. ved Tønnes Andenæs, 1949 og seinare).

Det oppsiktsvekkande ved § 50 i 1814 er som kjent at den norske landbefolkninga fekk ein uhøyrte vidtgåande stemmerett etter den tids europeiske målestokk. Ikkje berre eigedomsrett til matrikulert jord, men også eit litt langsiktig leigeforhold kvalifiserte for stemmerett etter § 50.

Men jorda skulle vera matrikulert. Det tyder at jorda måtte vera skattetaksert («skatteskyldsett») og innført i særskilde lister, matriklar. Dette var eit system som i prinsippet går attende til Magnus lagabøtes landslov (Landevernsvolken kap. 6, Landsleigebolken kap. 7). I grunnlovssamanhengen var det knytt til matrikuleringane på 1600-talet, dvs. matrikkelen frå 1660-åra som framleis sto ved lag («den gamle matrikkel»). Matrikkelan var altså ikkje eit offentleg eigedomsregister eller ei grunnbok. Matrikulert jord ville i denne samanhengen seia skattepliktig jord. Konkret innebar dette at innehavarar av matrikulert jord var ført opp i fogdens (skatteoppkrevjarens) kassabok som debitorar for den skatten som skulle svarast etter den siste og framleis gjeldande skatteforordninga frå 1746. Hovudprinsippet i grunnlovsparagraf 50 kan formulerast slik: Skatteplikt gav stemmerett (eller nøyare: Skatteplikt gav stemmerettskvalifikasjonar, for i tillegg måtte ein la seg innføra i manntal og eidfesta).

Men som kjent nådde ingen representantar for Nord-Noreg fram til riksforsamlinga på Eidsvoll, og ingen «søring» reiste spørsmålet om det kunne vera bruk for andre slag stemmerettskvalifikasjonar i Finnmark.

I Finnmark var det sørnorske skattesystemet berre innført som reine unntak. Først med kgl. res. av 27. mai 1775 kunne det bli utvist jord til privat eigedom i Finnmark. Først da kunne det bli tale om «matrikulert jord» her nord. Og dette var berre gjennomført i Vest-Finnmark, og i liten utstrekning. Det vanlege i Finnmark var at ein betalte den tidlegare nemnde «Rettighed», dvs. ein personskatt, utan omsyn til formue. Dei som betalte rettighet, «Rettighetsmennene», vart

førde i manntal i sorenskrivarens tingbok kvart år – eit slikt manntal finst f.eks. for Kautokeino (Statsarkivet i Tromsø) utan avbrot sidan tingsokna kom under norsk jurisdiksjon etter 1751 (for åra fram til 1769 ført av den lærde sorenskrivaren Hans Paus). Rettighetene vart innkravde av sorenskrivaren eller av fogden (det var ofte ein og same person).

Dei såkalla finnerydningane, som er kjende frå 1600–1700-talet i område sør for Finnmark, heng elles truleg saman med ein personskatt for samar også der («lappeskatten»). Normalt skulle rydningar i «Kongens allmenning» skatteskyldtakserast (matrikulert). Men finnerydningane skilde seg ut ved at dei ikkje var matrikulerte (Knut Kolsrud: Finnefolket i Ofoten, 1947; Anders Ole Haugli og Henry Minde: Sesongboplass – Finnerydning – Gård. Samisk bosetningshistorie i Balsfjord kommune under jordbrukskoloniseringa, Heimen 1980; Ivar Bjørklund: Det indre landnåm: Finnerydningenes utvikling i Nord-Troms, Historisk tidsskrift 1982).

Representanten, tollkontrollør og konstituert fogd for Aust-Finnmark, Harrier Heiberg Meier, reiste på Stortinget i 1818 forslag om å bruka rettighetsmanntalet som utgangspunkt for stemmerettskvalifikasjonar i Finnmark (Storthings Forhandlingar 1818, September, s. 178–181). (Vedlegg 5 E.) Konstitusjonskomiteen var velviljen sjølv og sa at formålet med forslaget var å sikra ei gruppe skattyttarar den stemmeretten dei rimeleg hadde krav på og som riksforsamlinga utan tvil ville ha gjeve dei om saka hadde vore kjend på Eidsvoll. Men konstitusjonskomiteen rådde frå å oppnå dette berre ved å tolka grunnlova (nemleg i analogi med innehav av matrikulert jord eller med å eiga hus i ein kjøpstad). Dei innstilte på grunnlovsmessig behandling av forslaget etter § 112. I si innstilling frå 1821 (Storthings Forhandlingar, 1821, Mars, s. 233–241) (Vedlegg 5 F) skreiv konstitusjonskomiteen at forslaget burde vedtakast av fire grunnar:

1. At rettighetsmennene ytte etter evne til statens utgifter på line med borgarar i sørligare landsdelar,
2. at dei på grunn av naturen ikkje kunne ha faste og matrikulerte bustader,
3. at ein stor del av «disse omvandrende Finner, og især de saakaldte Fjeldfinner ofte ere Eiere av Reensdyr og annet» som i verdi gjekk langt over minstemålet for innbyggjarar i kjøpstader (§ 50 c),
4. at det av nasjonale grunnar var viktig å sikra høgast mogeleg stortingsrepresentasjon frå Finnmark.

Stortinget vedtok forslaget samrøystes. Dette var den einaste endringa av grunnlova som Stortinget gjorde mellom hausten 1814 og 1842. Først da vart ein annan paragraf endra (§ 59). Det vil på ingen måte seia at grunnlova var eintydig og uttømande forma på Eidsvoll og i Christiania i 1814. Men enda grunnlova både var uklar og ufullstendig, avsto ein både da og seinare frå endringar, så sant det var mogleg. I staden vart det brukt tolkingar og «parlamentarisk sedvane». (Alf Kaartvedt 1964, s. 57, 267 ff).

Innstillingane frå konstitusjonskomiteen i 1818 og 1821 og stortingsvedtaket syner da at ein har sett det som tvingande nødvendig å gjera unntak frå Stortingets strenge holdning til grunnlovsendringar for å gje stemmerett til innbyggjarane i Finnmark – og samane vart særskilt nemnde – etter same prinsippet som for landbefolkninga elles: skatteplikt gir stemmerett.

10.4.6. Lov av 3. mai 1902

På denne bakgrunnen kan det synast underleg at samane i Finnmark vart kalla ein framand nasjonalitet i åra kring 1900. Det skjedde likevel i samband med lov av 3. mai 1902 om «afhændelse af statens jord i Finnmark».

Sidan 1860–70-åra hadde staten halde oppsikt med den finske innvandringa til grenseområda, særlig i Varanger. Det hadde oppstått frykt for at kvenane, finnendarane, skulle bli ei dominerande folkegruppe i Aust-Finnmark. Noreg kunne få sitt Slesvig i Finnmark, vart det sagt alt i 1860-åra. Mottrekket var den såkalla «fornorsking av Finnmark», språkleg og befolkningsmessig (jfr. elles Einar Niemi 1977; Knut Einar Eriksen og Einar Niemi 1981).

I Ot. prp. nr. 20 for 1901–02, i utkastet til reglement etter lov om jordsal i Finnmark, skilde Landbruksdepartementet mellom statsborgarlege forhold (definert ved lov av 21. april 1888 om norsk Statsborgerret m.v. med seinare endringar) og nasjonalitet (s. 13), definert ut frå språkbruk. Departementet grunn gav forslaga med ein historikk om jordsalet for åra etter 1866. Departementet understreka sjølv at «ordningen af jordsalget (er) et viktig middel til at regulere nationalitets- og sprogforholdene» (s. 16). Departementet peika på at i følgje folketeljinga 1900 var der 48% norske i amtet under eitt, 36% samar og 16% kvenar. I fleire område var konsentrasjonen av samar og kvenar langt høgare. Departementet omtala konsekvent samar og kvenar som «av fremmed nationalitet», også det fleirtalet som var norske statsborgarar. I forslaget til reglement heiter det

som ein av dei allmenne reglane for avhending av statens jord:

«Afhændelse maa kun ske til norske statsborgere og under særlig hensyn til at fremme bosættelsen af en for distriktet, dets opdyrking og øvrige nyttiggjørelse skikket befolkning, som kan tale, læse og skrive det norske sprog og benytter dette til dagligt brug.»

I bilag 5 til proposisjonen gav departementet ei særskild oversikt over nasjonalitetar i Finnmark, fordelt på gruppene «Finn (Kvæn)», «Lapper» og «Den øvrige væsentlig norske befolkning». Materialet var folketeljinga 1900. Landbrukskomiteen sa seg i all hovudsak samd med departementet (Indst. O. XL for 1901–02, s. 8), men rådde til å praktisera språkparagrafen med lempe.

Saka vart behandla i Odelstinget 3. mai 1902. Representanten Lützw Holm (Østerisør) sa seg samd i merknaden frå landbrukskomiteen:

«... kvænerne ... er indvandrere, de faar finde sig i de regler som sættes, selv om disse er forholdsvis strenge. Men lige overfor dem, som er saa at sige landets børn, som gjennem slegtled har siddet inde med landet der nord, mener jeg, at der maa iagttages nogen forsigtighed med hensyn til fordringer til sprogkyndighed.» (Ot.tid. for 1901–02, s. 1239.)

Representanten Egede-Nissen (Hammerfest, Vardø, Vadsø) var ikkje samd i dette (s. 1241):

«Jeg har faat det indtryk, at den lappiske befolkning i Finmarken ligger mere og mere under for hvad jeg vilde kalde en kvænfiering.»

Statsråd Wollert Konow (Hedemarken) forsvara språkklausulen, og i sterkare ordelag enn i proposisjonen (s. 1243):

«Det er jo vor jord, det er norsk jord, statens jord, vi maa da kunne tage det hensyn, naar vi giver jord bort, at det er for at styrke den norske nationalitet. Enhver borger har medborgerlige rettigheder her i landet. Det er jo ikke noget man vil fratage nogen, men her er det en gave, staten giver, og den tror jeg først og fremst bør gives til norske borgere. Det er langt fra min mening, at man skulde udelukke kvæner eller lapper fra at faa jord, men hvis det danner sig et helt bygdelag, en strækning som man tror, eller man frygter for vil blive befolket alene af en fremmed nationalitet, saa tror jeg, man maa tage visse hensyn for at forhindre det.»

Lützw Holm presiserte (s. 1245) at han var samd med statsråden i at det burde arbeidast

«for at man kan faa en sterk norsk national stamme der oppe, men jeg mener, det bør ikke ske med urimelig strengthed overfor dem, som i aarhundreder har bygget og boet der oppe.»

Han avviste elles ei skulding om at han var motstandar av fornorskinga. Kyrkja ar-

beidde tvertimot «saa langt som den med god samvittighed af religiøse grunde kunde gjøre det ... for, at det norske sprog skulde bli det herskende». Han hadde sjølv ført fleire kull av berre samiske barn fram til å konfirmerast på norsk.

Under behandlinga av enkeltparagrafar vart det særleg debatt om kvart herad skulde representerast i jordsalskommisjonen ved ein heradsstyrevald medlem eller ved ein medlem oppnemnd av amtmannen. Statsråden heldt på det siste. Ein måtte ikkje risikera at det vart vald ein mann av framand nasjonalitet til å stå føre sal av statens jord (s. 1249):

«Man faar erindre, at den jord tilhører staten, det er ikke herredets jord, det er først og fremst statshensyn der maa tages.»

Representanten Galtvik (Nordre Trondhjems Amt) støtta statsråden (s. 1254) av di dette var eit ekstraordinært tiltak som gjekk ut på

«at Finmarken skulde befolkes af nordmænd, nationalfølende nordmænd, da det i lang tid har været fare for, at Finmarken kunde blive beboet af en befolkning som ikke netop var norsk og national. Under disse omstændigheder finder jeg, at man ikke strengt bør holde sig til den mest udprægede demokratiske linje.»

Proposisjonen vart vedteken av Odelstinget. Lagtinget hadde ingen merknad til vedtaket.

Stortinget var altså heilt samrøystes om å forskjellsbehandla kvenar, og bortsett frå Lützw Holm tala heller ingen mot forskjellsbehandling av samar. Tankegangen om at samar var ein særskild nasjonalitet og ein framand nasjonalitet i Noreg var massiv. Ikkje ei røyst høyrdest mot t.d. den avsluttande passusen i forslaget til reglementets § 4 d: «Udmaalt Jordeiendom gives særskilt norsk Navn.»

Lov av 22. mai 1902 om Afhændelse af Statens Jord og Grund i Finmarkens Amts Landdistrikt med tilhøyrande reglement av 7. juli same år sto ved lag fram til lov av 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark.

Det er enno ikkje arkivmessig undersøkt korleis dette regelverket vart praktisert, på lokalt plan og ved Jordsalskontoret og amtsadministrasjonen, eller i Landbruksdepartementet. Eit flyktig gjennomsyn (4.6.1981) av Jordsalskontorets arkiv i Vadsø gav inntrykk av at forskjellsbehandling av kvenar vart praktisert i alle fall fram til 1930, og at samar ikkje vart forskjellsbehandla. Men lova med reglementet sto som sagt fram til 1965. Heilt til ut i 1930-åra vart alle søknader om tilde-

ling av jord merka med N, L eller K i kopi-bøkene i Jordsalskontoret.

Jordsalslova med tilhøyrande forarbeid og reglement viser altså at styresmaktene la til grunn at det budde tre folk («Nationaliteter») i Finnmark: nordmenn, samar, kvenar. At kvenane vart kalla «framande» kan ein forsåvidt forstå som at dei første kvenane slo seg til i Vest-Finnmark på 1700-talet, og som dei mange innvandrane til Varanger-området kom på 1800-talet, da som tsarens undersåttar frå storfyrstedømet Finland. Ofte hadde dei ikkje sitt statsborgarlege forhold i orden, etter lova av 1888. Men at samane praktisk tala utan innvendingar vart kalla «framande» i offisiell språkbruk, avdekte både historisk fåkunne og ein samstemmig nasjonalisme. Med all mogleg vilje til å forstå dei grunnleggjande sikkerheitspolitiske omsyna bak jordsalslova, er det umogleg å godta at samane vart gjort til ein «fremmed nationalitet».

Styresmaktene har her eit tungt ansvar. Den offisielle uttrykksmåten legitimerte ein tankegang om at samane berre var fullverdige norske borgarar når dei vart assimilerte. Dette har vore eit trugsmål mot samefolkets eksistens seinare i vårt hundreår.

10.4.7. Konklusjon

Gjennom heile Noregs historie har det budd nordmenn og samar innafor og ved rikets grenser. Dette er eit historisk faktum. Det har sett sitt merke på norsk lovgjeving, forvaltning og utanrikspolitikk frå mellomalderen til vår tid.

Ein sameparagraf i grunnlova vil vera vend mot framtida. Den skal gje eit vern om samisk språk, kultur og livsform. For dette har Noreg eit større ansvar enn noko anna land. Ingen andre land kan bera det. Dermed har ansvaret for samisk framtid sin rettkomne plass i Noregs grunnlov.

Eit vedtak om ei trygg samisk framtid kan Stortinget byggja på ei samisk fortid like gamal som Noregs rike.

10.5. BESTEMMELSER OM ETNISKE GRUPPER I ANDRE LANDS GRUNNLOVER

10.5.1. Innledning

Spørsmålet om en grunnlovfesting av samenes status representerer en ny type grunnlovsproblematikk i Norge. Utvalget har derfor lite av foreliggende norsk materiale og debatt å bygge på. En gjennomgåelse av i hvilken grad og på hvilken måte en del andre

land har vedtatt bestemmelser om etniske grupper på konstitusjonelt nivå, kan på denne bakgrunn være nyttig for å vurdere spørsmålet om en sameparagraf i den norske grunnlov.

Det er da naturlig først og fremst å se hen til forholdene i Norges naboland (jfr. punkt 10.5.2). For det første omfatter disse alle de øvrige land som har en samisk befolkning innenfor sine grenser. De nordiske land utgjør dessuten et tradisjonelt sammenlikningsgrunnlag for norsk lovgivningsarbeid.

Praktisk talt alle de øvrige land i Europa har særskilte etniske grupper innenfor sine grenser. I punkt 10.5.3 vil grunnlovene i en del slike stater bli undersøkt.

Som den tredje og siste gruppe av land som skal undersøkes i denne sammenheng, er valgt ut en del stater med befolkningsgrupper som – i likhet med de norske sameorganisasjonene Norske reindriftsamers landsforbund og Norske samers riksforbund – deltar i samarbeidet innen Verdensrådet for urbefolkninger (jfr. punkt 10.5.4).

Avslutningsvis vil de ulike typer bestemmelser bli gjenstand for en nærmere analyse (jfr. punkt 10.5.5).

De bestemmelser som skal vurderes, er slike hvor etniske forhold er uttrykkelig omtalt, eller hvor det på annen måte er klart at det er slike forhold som ligger til grunn for bestemmelsene. Dels kan de direkte gjelde etniske grupper – som oftest etniske minoriteter – eller personer fra slike grupper. Dels kan det dreie seg om bestemmelser som omhandler forhold som har sammenheng med etniske forskjeller, slik som rase, hudfarge, språk, nasjonalitet og liknende. Bestemmelser om administrative inndelinger med grunnlag – helt eller delvis – i etniske forskjeller vil også bli behandlet.

Det understrekes at det følgende tar sikte på en analyse av reglens form og innhold. Det vil ikke bli foretatt noen nærmere undersøkelse av i hvilken grad det er samsvar mellom regler og virkelighet i de ulike land. En slik undersøkelse ville ligge på siden av det som er formålet i denne sammenheng, nemlig å finne materiale til en eventuell norsk grunnlovsbestemmelse, og ville dessuten her føre altfor langt. Men det er som kjent i praksis ikke alltid harmoni mellom liv og lære på dette felt.

Med unntak for de andre nordiske land vil de ulike staters grunnlovsbestemmelser bli gjengitt i norsk oversettelse. Bortsett fra for Sovjetunionens vedkommende dreier det seg hele veien om uoffisielle oversettelser foretatt med sikte på denne framstillingen.

10.5.2. Norges naboland

10.5.2.1. Sverige

I en offentlig svensk sameutredning på første halvdel av 1970-tallet ble antall samer i Sverige beregnet til ca. 17 000 personer. Mellom 2 000 og 3 000 av disse var tilknyttet reindriften (jfr. SOU 1975:99 s. 77 flg.).

Sverige fikk sin nåværende, alminnelige grunnlov i 1974. Den såkalte «regjeringsformen» (RF) av 28. februar 1974 bygger på forslag fra en grunnlovskomite («grundlagberedningen») av 1966, som avga sin innstilling i 1972 (jfr. SOU 1972:15). De forslag komiteen fremmet med hensyn til borgernes friheter og rettigheter, og som i all hovedsak ble vedtatt i 1974, ble imidlertid helt fra starten av betraktet som provisoriske. I Riksdagen mente man derfor at det burde nedsettes en særskilt komite til å vurdere spørsmålet om grunnlovsregulering av borgernes friheter og rettigheter. En slik utredning ble igangsatt i 1973, og innstillingen forelå i 1975 (jfr. SOU 1975:75). På grunnlag av denne utredningen ble det i 1976 vedtatt et relativt omfattende grunnlovstillegg. Blant de nye bestemmelser som ble tatt inn, og som trådte i kraft 1. januar 1977, finnes to som uttrykkelig gjelder etniske minoriteter eller personer som tilhører slike grupper. Den første er kapittel 1 § 2 fjerde ledd som lyder:

«Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.»

I SOU 1975:75 framholdes det (s. 183-184) i tilknytning til kapittel 1 § 2 at

«samhällsverksamhetens inriktning i särskilt viktiga hänseenden bör komma till uttryck i vår författning i samband med att fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. RF byggs ut. ... I den föreslagna 2 § anges fundamentala värderingar – med bred anslutning inom samhället – att ligga till grund för de politiska beslutens innehåll. Önskemålet att förstärka skyddet för fri- och rättigheterna fullföljs sedan i 2 kap., i den mån detta har kunnat ske genom rättsligt bindande föreskrifter.»

I kapittel 2 § 15 finner vi så den andre svenske grunnlovsbestemmelse som uttrykkelig angår etniske minoriteter. Bestemmelsen lyder:

«Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.»

De to nevnte bestemmelser berører etniske minoriteter generelt. Den svenske regjeringsformen har derimot ingen bestemmelser hvor samer er spesielt nevnt.

10.5.2.2. Finland

Ifølge et register utarbeidet i 1970 av Statistiskcentralen i Finland utgjorde den samiske befolkning i landet litt i underkant av 4 000 personer. Registeret bygde på Nordisk sameråds intervjuundersøkelse fra 1962 og enkelte senere supplerende undersøkelser. Vilkåret for å bli registrert var at personen selv, en av hans eller hennes foreldre eller en av hans eller hennes besteforeldre hadde samisk som førstespråk.

Ved folketellingen i 1980 ble det spurt om hvilket språk man anså som sitt morsmål. 1 344 personer oppga samisk som morsmål.

Den svenskspråklige minoritet omfattet i 1980 i alt ca. 300 000 individer, dvs. 6,3 prosent av befolkningen.

Den gjeldende finske regjeringsform (grunnlov) ble vedtatt 17. juli 1919. Vedtaket representerte den definitive markering av finsk selvstendighet og avsluttet en periode på over 100 år med Finland som russisk storfyrstedømme.

Den finske regjeringsformen har flere bestemmelser som tar særskilt hensyn til landets svensktalende minoritet. § 14 i regjeringsformen har f.eks. følgende ordlyd:

«Finska och svenska äro republikens nationalspråk.

Finska medborgares rätt att hos domstol eller förvaltande myndighet i sin sak använda sitt finska eller svenska modersmål samt att utfå expedition på detta språk skall tryggas genom lag, med beaktande av att landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings rätt enligt enahanda grunder tillgodoses.

Den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skola av staten enligt enahanda grunder tillgodoses.»

§ 22 i regjeringsformen har følgende ordlyd:

«Lagar och förordningar, såsom och regeringens propositioner till riksdagen samt riksdagens svar, framställningar och övriga skrivelser till regeringen avfattas på finska och svenska språken.»

§ 75 annet ledd i regjeringsformen har følgende ordlyd:

«Värnpliktig bör, därest han icke själv annat åstundar, såvitt möjligt, hänföras till sådant truppförband, vars mannskap har samma finska eller svenska modersmål som han, och inom detsamma erhålla sin undervisning på detta språk. Militärens kommandospråk er finska.»

Den finske regjeringsformen har på den annen side ingen bestemmelser som uttrykkelig angår den samiske minoritet.

Den selvstyreordning som ble innført på Åland i 1920, finner man heller ikke omtalt i

regjeringsformen. Ordningen er i stedet hjemlet i en egen lov. Den gjeldende selvstyrelov er av 28. desember 1951.

10.5.2.3. Sovjetunionen

Foruten i Norge, Sverige og Finland finner vi samisk bosetting også i Sovjetunionen, nærmere bestemt på Kola-halvøya. Det dreier seg om en mindre gruppe på anslagsvis 2 000 personer. Kola-samene regnes som ett av i alt 26 små folkegrupper i Sovjetunionens nordområder, og i landet for øvrig finnes en rekke andre ulike folkeslag.

Sovjetunionens någjeldende grunnlov er av 7. oktober 1977 og er den fjerde i rekken av grunnlover siden revolusjonen. Grunnloven inneholder flere bestemmelser som omhandler rettsstillingen for de ulike folkeslag eller nasjonaliteter eller for enkeltpersoner fra slike grupper. Artikkel 34 første ledd har f.eks. følgende ordlyd:

«Sovjetunionens borgere er like for retten uansett herkomst, sosial eller økonomisk stilling, rase eller nasjonalitet, kjønn, utdanning, språk, innstilling til religion, formen eller karakteren av sysselsetting, bosted og andre omstendigheter.»

I de etterfølgende bestemmelser er dette mer altomfattende diskrimineringsforbud utdypet på bestemte områder. F.eks. tar artikkel 36 for seg diskriminering på rasemessig og nasjonalt grunnlag. Bestemmelsen lyder:

«Sovjetborgere av forskjellige raser og nasjonaliteter har like rettigheter.

Virkeliggjøringen av disse rettigheter garanteres gjennom en politikk med sikte på allsidig utvikling og tilnærming mellom alle nasjoner og folkeslag i Sovjetunionen, fostering av borgerne i den sovjetiske patriotismens og den sosialistiske internasjonalismens ånd samt ved muligheten til å bruke sitt morsmål og andre sovjetiske folkeslags språk.

En hvilken som helst direkte eller indirekte begrensning av borgernes rettigheter, innrømmelse av direkte eller indirekte fordeler for borgere på grunn av rase eller nasjonalitet, eller enhver propaganda for særstilling, for fiendskap eller forakt på grunn av rase eller nasjonalitet, straffes i samsvar med loven.»

Del III i grunnloven omhandler statens nasjonale struktur i Sovjetunionen. Her slås det fast at Sovjetunionen er en forbundsstat bestående av 15 oppregnede sovjetrepublikker eller unionsrepublikker. Disse er igjen oppdelt i en rekke oppregnede autonome republikker eller autonome distrikter. Dessuten gis det hjemmel for å opprette såkalte autonome områder. Disse administrative inndelinger er i stor grad bygd på etniske forskjeller.

I dette systemet finnes det imidlertid ingen særskilt avgrensning av det samiske bosettingsområdet.

Artikkel 116 i den sovjetiske grunnlov har sin bakgrunn i de språklige variasjoner innenfor landets grenser. Bestemmelsen foreskriver at lover, forordninger og andre dokumenter fra Sovjetunionens Høyeste Sovjet skal offentliggjøres på unionsrepublikkenes språk.

Språket ved domstolene omhandles i artikkel 159, som har følgende ordlyd:

«Rettsforhandlingene føres på det språk som tales i unionsrepublikken eller den autonome republikken, det autonome distriktet, autonome område eller på det språk som tales av flertallet på vedkommende sted. Personer som er involvert i saken, men ikke taler det språk rettsforhandlingene foregår på, sikres rett til helt og fullt å sette seg inn i sakens akter og delta i domstolens forhandlinger gjennom tolk og har rett til å bruke sitt morsmål i retten.»

Sovjetunionens grunnlov inneholder ikke noen bestemmelse som uttrykkelig omhandler den samiske minoritet i landet.

10.5.2.4. Danmark

I Danmark foretok man en total grunnlovsrevisjon på begynnelsen av 1950-tallet. Den gjeldende grunnlov ble vedtatt 5. juni 1953.

Den danske grunnloven har visse bestemmelser som gjenspeiler de særlige forhold på Færøyene og i Grønland, til dels også det forhold at befolkningen på disse øyene i det vesentlige består av etniske minoriteter i det danske riket.

§ 28 i grunnloven har følgende ordlyd:

«Folketinget udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland.»

§ 31 stk. 5 i grunnloven har følgende ordlyd:

«Særlige regler om Grønlands repræsentation i folketinget kan gives ved lov.»

Begrunnelsen for denne bestemmelse var blant annet at man ikke burde avskjære muligheten for å la de to grønlandske representanter til folketinget velges ved indirekte valg, såfremt den grønlandske befolkning måtte ønske det (jfr. Karnovs lovsamling 1978 s. 6-7 ved note 95).

§ 42 stk. 8 i grunnloven har følgende ordlyd:

«Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsettes ved lov.»

§ 71 stk. 3 i grunnloven gir visse saksbehandlingsregler i forbindelse med fengsling og løslatelse mot kausjon. Avslutningsvis i bestemmelsen heter det:

«Denne bestemmelse kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, forsåvidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.»

§ 86 i grunnloven inneholder en hovedregel om at stemmerettsalderen til de kommunale råd og menighetsrådene er den samme som for valg til folketinget. Deretter heter det følgende:

«For Færøernes og Grønlands vedkommende fastsettes valgrettsalderen til de kommunale råd og menighetsrådene ved lov eller i henhold til lov.»

Den danske grunnlov har på den annen side ingen bestemmelser som omhandler de særskilte hjemmestyreordninger på Færøyene og i Grønland. Hjemmestyre ble innført for Færøyene ved lov av 23. mars 1948 og for Grønland ved lov av 29. november 1978.

10.5.3. En del andre europeiske land

10.5.3.1. Belgia

Befolkningen i Belgia omfatter to hovedgrupper. I den nordlige delen av landet bor flamlenderne som taler flamsk (hollandsk), i den sørlige delen fransktalende valloner. Flamlenderne er den største gruppen og utgjør nær to tredjedeler av landets befolkning på ca. ti millioner. En liten minoritet på ca. 60 000 personer har tysk som morsmål.

I perioden 1967–71 var den belgiske grunnlov gjenstand for et omfattende revisjonsarbeid. Et hovedformål var å sikre harmoniske forhold mellom de ulike språkgrupper i landet. Den nye grunnlovsteksten ble vedtatt 29. september 1971. Den inneholder en rekke bestemmelser som regulerer forholdet mellom språkgruppene, først og fremst de to største av disse.

Artikkel 3 b første og annet ledd har følgende ordlyd:

«Belgia omfatter fire språklige regioner: den franskspråklige region, den hollandskspråklige region, den tospråklige hovedstadsregion Brussels og den tyskspråklige region.

Hver kommune i Kongedømmet tilhører en av disse språklige regioner.»

Artikkel 3 c første ledd har følgende ordlyd:

«Belgia omfatter tre kultursamfunn: fransk, hollandsk og tysk.»

Artikkel 32 b angår sammensetningen av

de to kammer eller såkalte hus i nasjonalforsamlingen og har følgende ordlyd:

«For de saker som er foreskrevet i Grunnloven, skal de valgte medlemmer av hvert Hus deles i en franskspråklig gruppe og en hollandskspråklig gruppe på en måte som er fastlagt ved lov.»

Artikkel 59 b seksjon 1 første ledd har følgende ordlyd:

«Det skal være et kulturråd for det franske kultursamfunn sammensatt av medlemmer av den franskspråklige gruppe i begge Hus og et kulturråd for det hollandske kultursamfunn sammensatt av medlemmer av den hollandskspråklige gruppe i begge Hus.»

I seksjon 2 flg. i artikkel 59 b gis en detaljert oppregning av kulturrådenes myndighet. Det framgår blant annet at kulturrådene innen hvert sitt område skal utstede forordninger angående kultursaker, angående en del utdanningsspørsmål, angående samarbeid mellom kultursamfunnene og angående internasjonalt kultursamarbeid. Kulturrådene har også en utstrakt myndighet når det gjelder språkbruk i forvaltningssaker, offentlige utdanningsinstitusjoner og i arbeidslivet.

Artikkel 59 c har følgende ordlyd:

«Det skal være et råd for det tyske kultursamfunn. Dets sammensetning og myndighet bestemmes ved lov.»

Artikkel 86 b har følgende ordlyd:

«Med et mulig unntak for Statsministeren består Regjeringen av et likt antall fransktalende og hollandsktalende ministre.»

Artikkel 108 c gjelder det tospråklige hovedstadsområdet og foreskriver ordninger for de lokale myndigheter som tilsvarende reglene for de nasjonale organer. Det gjelder blant annet at bystyret skal deles i en fransktalende og en hollandsktalende gruppe på en måte som fastsettes ved lov. Dernest skal det lokale, utøvende organ (byregjeringen) sammensettes av et ulikt antall medlemmer slik at det er samme antall fransktalende som hollandsktalende medlemmer når formannen holdes utenom. Videre skal det fra de respektive språkgrupper i bystyret velges en fransk kulturkomite og en hollandsk kulturkomite med en viss myndighet overfor sine respektive lokale kultursamfunn.

Den belgiske grunnlov inneholder dessuten visse særskilte saksbehandlingsregler for spørsmål av særlig betydning for de to største kultursamfunnene. Dette gjelder både i nasjonalforsamlingen og i bystyret i hovedstadsområdet.

Som siste bestemmelse i grunnloven fastslår artikkel 140 følgende:

«Grunnloven er avfattet på fransk og hollandsk.»

10.5.3.2. Den tyske demokratiske republikk (DDR)

Blant DDR's befolkning utgjør de vestslaviske sorberne en særskilt etnisk minoritet. Antall sorbisktalende ligger trolig omkring 70 000, ca. 0,5 prosent av den totale befolkning på 16,7 millioner.

DDR's nåværende grunnlov ble vedtatt 6. april 1968. Den inneholder to bestemmelser som direkte omhandler etniske forhold.

Artikkel 20 nr. 1 har følgende ordlyd:

«Alle borgere i Den tyske demokratiske republikk har de samme rettigheter og plikter uavhengig av sin nasjonalitet, sin rase, sin ideologiske eller religiøse oppfatning, sin sosiale opprinnelse og stilling.»

Artikkel 40 omhandler spesielt den sorbiske minoritet og har følgende ordlyd:

«Borgere i Den tyske demokratiske republikk av sorbisk nasjonalitet har rett til å dyrke sitt morsmål og sin kultur. Utøvelsen av denne rett skal fremmes av staten.»

10.5.3.3. Frankrike

I Frankrike finnes flere etniske og språklige minoriteter, særlig i grenseområdene. Man regner med at i alt henimot tre millioner, eller seks prosent av befolkningen, har et annet språk enn fransk som morsmål (eksklusive immigranter og fremmedarbeidere). Den klart største av disse minoritetene er den tysktalende befolkning i Alsace-Lorraine, som utgjør ca. 1,5 millioner. Den nest største gruppen er de bretonsktalende i de vestre deler av Bretagne. Bretonsk er et keltisk språk, som tales eller forstås av minst 500 000. Helt i nord rundt Dunkerque finnes en flamsktalende gruppe på vel 100 000. I sørvest bor ca. 250 000 baskere på fransk område. I grensetraktene mot Spania på middelhavskysten bor ca. 300 000 som regner seg som katalanere. Flertallet av innbyggerne på Korsika taler italiensk, og det finnes også mindre italiensktalende grupper i grensetraktene mot Italia.

Forvaltningen i Frankrike har tradisjonelt vært sterkt sentralistisk. En viss begrenset myndighet er delegert til fylker, de såkalte departementer, og kommuner. Det finnes 101 departementer hvorav fem består av oversjøiske områder: Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion og øyene Saint Pierre og Miquelon. Til Frankrike hører også visse oversjøiske territorier uten departementsstatus, derunder Fransk Polynesia og Ny-Kaledonia. Befolkningen i de oversjøiske depar-

tementer og territorier er til dels svært sammensatt etnisk sett.

Frankrikes grunnlov er av 4. oktober 1958.

Artikkel 2 fastslår i annet punktum følgende likhetsprinsipp av betydning også for etniske minoritetsgrupper:

«Frankrike er en udelelig, konfesjonsløs, demokratisk og sosial republikk. Den sikrer alle borgere likhet for loven uten hensyn til herkomst, rase eller religion.»

Med sikte også på de oversjøiske territorier fastslår artikkel 77 tredje ledd på samme måte følgende:

«Alle borgere er like for loven uavhengig av sin herkomst, sin rase og sin religion. De har de samme plikter.»

Artiklene 73 og 74 inneholder bestemmelser av hensyn til de særlige forhold i de oversjøiske departementer og territorier. Artikkel 73 har følgende ordlyd:

«Lovgivningen og den administrative organisasjon i de oversjøiske departementer kan gjøres til gjenstand for nødvendige tilpasninger ut fra deres spesielle situasjon.»

Artikkel 74 har følgende ordlyd:

«De oversjøiske territorier i Republikken er organisert på spesiell måte under hensyn til sine egne interesser, men innenfor Republikkens samlede interesser. Denne organisasjon blir fastsatt og endret ved lov etter samråd med vedkommende territorielle forsamling.»

Den franske grunnlov har på den annen side ingen bestemmelser som direkte tar sikte på de ulike etniske og språklige minoriteter i den europeiske del av Frankrike.

10.5.3.4. Forbundsrepublikken Tyskland

Forbundsrepublikken Tyskland (Vest-Tyskland) er en føderal stat bestående av ti delstater (Länder) samt Vest-Berlin.

Forbundsrepublikkens grunnlov er av 23. mai 1949. Den eneste av bestemmelsene som berører etniske forhold, er artikkel 3 om «likhet for loven». Bestemmelsen har følgende ordlyd:

- «(1) Alle personer skal være like for loven.
- (2) Menn og kvinner skal ha like rettigheter.
- (3) Ingen skal lide skade eller oppnå fordel på grunn av sitt kjønn, sin herkomst, sin rase, sitt språk, sitt hjemland eller opphavssted, sin tro eller sine religiøse eller politiske meninger.»

10.5.3.5. Italia

Befolkningen i Italia utgjør i alt ca. 57 millioner og viser betydelige regionale kontraster. Dette gjelder blant annet med hensyn til de

språklige forhold, som igjen gjenspeiler etniske forskjeller. I Sør-Tirol finnes ca. 220 000 tysktalende og ca. 10 000 som taler retoromansk. Regionen Friuli-Venezia Giulia mot grensen til Jugoslavia har en del slovenere, og i Valle d'Aosta i nordvest finnes en fransktalende minoritet på ca. 50 000. Sardinia har en del katalansktalende grupper, og blant befolkningen i Sør-Italia finnes innslag av albansk- og gresktalende. Befolkningen på Sicilia utgjør en gruppe for seg i kraft av en blanding av tallrike folkeslag som gjennom tidene har behersket øya: fønikere, grekere, romere, normannere, tyskere, arabere, spaniere o.a.

Den italienske grunnlov er av 27. desember 1947. De særskilte språklige og etniske forhold er reflektert i et par av bestemmelsene.

Artikkel 3 første ledd inneholder følgende generelle diskrimineringsforbud:

«Alle borgere er utstyrt med samme sosiale verdighet og er like for loven uten forskjell med hensyn til kjønn, rase, språk, religion, politiske meninger og personlige og sosiale forhold.»

Artikkel 6 slår fast at «Republikken beskytter språklige minoriteter ved hjelp av spesielle tiltak».

I artikkel 116 finnes det følgende bestemmelse om særlige former for selvstyre for fem (av ialt 20) regioner med spesielle befolkningsmessige forhold, dels på øyene, dels i grenseområdene:

«Særlige former og betingelser for selvstyre, ifølge spesielle regler gitt ved konstitusjonelle lover, skal tilkjennes Sicilia, Sardinia (Sardinia), Trentino-Alto Adige (Sør-Tirol), Friuli-Venezia Giulia og Valle d'Aosta.»

10.5.3.6. Jugoslavia

Befolkningen i Jugoslavia er mer sammensatt enn i noe annet europeisk land. Sørslaviske folk som serbere, kroater, slovenere, bosniaker, makedonere, montenegriner og bulgarere utgjør til sammen nær 90 prosent av landets 22 millioner innbyggere. De språklige forskjeller mellom disse gruppene er små, men ulik historisk utvikling har etterlatt en temmelig skarp kulturgrense mellom kroater og slovenere på den ene side og de øvrige gruppene på den andre. I tillegg finnes det mindre grupper av ungarere, tyrkere, slovakere, rumenere, rutener, italiener og tyskere. Ca. 85 prosent av befolkningen taler et av de slaviske språk serbokroatisk, slovensk eller makedonsk, hvorav det førstnevnte har den klart største utbredelse. Resten fordeler seg på forskjellige minoritetspråk som albansk, ungarsk, tyrkisk, slova-

kisk, bulgarsk, rumensk, italiensk, ukrainsk med flere.

Jugoslavia er organisert som et forbund mellom seks republikker og to autonome provinser. De enkelte republikker er tilnærmet nasjonale enheter, og forbundsstatsmodellen ble valgt for å skape likevekt mellom de forskjellige etniske grupper i landet. Prinsippet om likhet mellom «nasjoner og nasjonaliteter» står da også helt sentralt i den jugoslaviske forfatning. (Med «nasjonaliteter» siktes det til minoriteter som tilhører ikke-jugoslaviske folk, som f.eks. tyrkere, italiener og ungarere.) Allerede i artikkel 1 i grunnloven av 31. januar 1974 slås prinsippet fast i sin generelle form, og siden møter vi det ofte i spesielle anvendelser. Et eksempel er det språklige likeverd, som er nedfelt i artikkel 246 første ledd. Bestemmelsen har denne ordlyd:

«Nasjonenes og nasjonalitetenes språk og alfabeter skal være likeverdige i hele Jugoslavia. I den Sosialistiske Føderale Republik Jugoslavia skal nasjonenes språk brukes offisielt, og nasjonalitetenes språk brukes i overensstemmelse med denne Grunnlov og føderal lov.»

En grunnlovsbestemmelse som omhandler bruk av nasjonalitetenes språk er artikkel 269 andre ledd:

«Føderale lover og andre reguleringer og vedtak skal kunngjøres i den Sosialistiske Føderale Republik Jugoslavias Offisielle Kunngjøringsblad som autentiske tekster også på de albanske og ungarske nasjonaliteters språk.»

Grunnloven inneholder også bestemmelser som tar sikte på å skape økonomisk og sosial likhet mellom de ulike regioner. Videre kan det nevnes at likhetsprinsippet er fulgt når det gjelder representasjon i forbundsstatens forskjellige organer, med den modifikasjon at de autonome provinser har noe færre representanter enn republikkene. Lik representasjon for delstatene i en føderasjon er vanlig. Det som i vår sammenheng gjør forholdet interessant, er at republikkene som nevnt i hovedsak bebos av hvert sitt folk. Reglene sikrer dermed de aktuelle etniske grupper like muligheter for innflytelse, og dette uten hensyn til gruppens innbyrdes størrelse.

I tillegg til bestemmelser som tilstreber likhet mellom nasjoner og nasjonaliteter som grupper, inneholder den jugoslaviske grunnlov også regler som tar sikte på å stille de enkelte borgere likt. I artikkel 154 finner vi følgende bestemmelse:

«Borgerne skal ha de samme rettigheter og plikter uten hensyn til nasjonalitet, rase,

kjønn, språk, religion, utdannelse eller sosial status.

Alle skal være like for loven.»

Artikkel 171 er et annet eksempel:

«Medlemmer av nasjonaliteter skal, i overensstemmelse med Grunnloven og lov, ha rett til å bruke sitt språk og alfabet under utøvelsen av sine rettigheter og plikter og i saker for statsorganer og organisasjoner som utøver offentlig myndighet.

Medlemmer av Jugoslavias nasjoner og nasjonaliteter skal, på territoriet til hver Republik og/eller Autonom Provins, ha rett til undervisning på sitt eget språk i overensstemmelse med lov.»

10.5.3.7. Spania

Av Spanias befolkning på 37 millioner har ca. to tredjedeler spansk som morsmål. Katalanerne i nordøst med katalansk som hovedspråk utgjør ca. 24 prosent, galacierne i nordvest med portugisisk som hovedspråk ca. syv prosent og de baskisktalende i Vest-Pyreneene ca. to prosent av befolkningen. Den opprinnelige befolkning på Kanariøyene, guancherne, er gått opp i en spanskpreget blandingbefolkning.

Den spanske grunnlov ble sanksjonert 27. desember 1978 og innførte et vestlig demokratisk styresett i Spania etter nær 40 år med Franco-styre.

Artikkel 2 i grunnloven slår fast følgende:

«Forfatningen er grunnlagt på den spanske nasjons uoppløselige enhet, alle spanieres felles og udelelige land; den anerkjenner og garanterer selvvråderett for de nasjonaliteter og regioner det består av, og solidaritet mellom dem alle.»

Artikkel 3 har følgende ordlyd:

«1. Kastiljansk er statens offisielle spanske språk. Alle spaniere har plikt til å kjenne det og rett til å bruke det.

2. De andre spanske språkene skal også være offisielle i de respektive autonome samfunn i samsvar med deres lover.

3. Spanias rikdom av forskjellige språklige variasjoner er en kulturell arv som skal være gjenstand for spesiell respekt og beskyttelse.»

I artikkel 14 finner vi følgende diskrimineringsforbud:

«Spaniere er like for loven og må ikke på noen måte diskrimineres på grunn av fødsel, rase, kjønn, religion, oppfatning eller noe annet forhold eller personlig eller sosial omstendighet.»

Hensynet til Spanias språklige mangfold, som ble omhandlet i artikkel 3, er gjentatt i artikkel 20 nr. 3 på følgende måte:

«Loven skal regulere organiseringen og den parlamentariske kontroll av de sosiale

kommunikasjonsmedia under statens eller offentlige organers kontroll og skal garantere adgang til slike media for de sosiale og politiske hovedgrupper, idet det spanske samfunns og de ulike spanske språks mangfold respekteres.»

Avsnitt VIII kapittel 3 i grunnloven omhandler såkalte autonome samfunn. Artikkel 143 nr. 1 gir følgende hjemmel for opprettelse av slike:

«Som ledd i utøvelsen av retten til selvstyre anerkjent i grunnlovens artikkel 2 kan grenseprovinser med felles historiske, kulturelle og økonomiske karakteristika, øyområder og provinser med historisk regional status bestemme seg for selvstyre og danne autonome samfunn i samsvar med bestemmelsene i dette avsnitt og i den respektive lovgivning.»

De etterfølgende bestemmelser i grunnloven regulerer den nærmere framgangsmåte ved opprettelse av slike autonome samfunn og myndighetsfordelingen mellom disse og staten.

I 1980 fikk Cataluna og Baskerland status som autonome regioner med egne nasjonalforsamlinger og med de respektive språkene katalansk og baskisk som offisielle språk ved siden av spansk. Det arbeides også med spørsmålet om tilsvarende ordninger for andre regioner, f.eks. Valencia, Andalucia og Galicia.

10.5.3.8. Sveits

Sveits er etnisk sett et meget sammensatt land. Gjennom landet går grensene for utbredelsen av tysk, fransk og italiensk språk. I tillegg har Sveits områder der retoromansk, et språk utviklet direkte fra latin, er bevart. I 1978 talte 65 prosent av befolkningen tysk, vel 18 prosent fransk, ca. 12 prosent italiensk og 0,8 prosent retoromansk. Landet har totalt ca. syv millioner innbyggere.

Sveits er en forbundsrepublikk bestående av 23 kantoner. Den føderale grunnlov er fra 1874 med diverse senere endringer og tillegg. Landets etniske mangfold gjenspeiles direkte bare i to av bestemmelsene:

Artikkel 107 har følgende ordlyd:

«Medlemmene av Forbundsdomstolen og deres stedfortredere skal velges av Forbundsforsamlingen under hensyntagen til at Konføderasjonens tre offisielle språk skal være representert.»

Artikkel 116 har følgende ordlyd:

«Tysk, fransk, italiensk og romansk er nasjonalspråkene i Sveits.

Tysk, fransk og italiensk erklæres som Konføderasjonens offisielle språk.»

10.5.3.9. Østerrike

Østerrike er en forbundsstat inndelt i ni delstater (Länder). Landet har ca. åtte millioner innbyggere. Hovedspråket er tysk, men det finnes også en slovensktalende minoritet på ca. 40 000, en kroatisktalende minoritet på ca. 30 000, en tsjekkisktalende minoritet på ca. 10 000 og endelig en ungarsktalende minoritet på over 5 000.

Republikken Østerrike ble gjenopprettet i 1945 etter mønster av forfatningen fra 1920 med revisjoner i 1929. Styrker fra Sovjetunionen, USA, Storbritannia og Frankrike forble imidlertid i landet inntil 1955 da Østerrike gjennom en statstraktat med de fire land fikk full uavhengighet.

I selve den østerrikske grunnloven er det bare to bestemmelser som direkte omhandler forhold av betydning for framstillingen her. Artikkel 8 har følgende ordlyd:

«Uten skade for de rettigheter som er innrømmet språklige minoriteter ved føderal lovgivning, skal det tyske språk være Republikkens offisielle språk.»

I artikkel 14 nr. 6 heter det blant annet:

«Adgang til offentlige skoler er åpen for alle uten forskjell med hensyn til fødsel, kjønn, rase, status, klasse, språk og religion . . .»

Gjennom artikkel 149 er imidlertid en rekke tidligere bestemmelser i lovgivning og traktatverk gjort til del av landets forfatning. Dette gjelder blant annet del III seksjon V i St. Germain-traktaten av 10. september 1919. Artikkel 63 første ledd i denne traktaten har følgende ordlyd:

«Østerrike forplikter seg til å sikre fullt og helt vern av liv og frihet for alle innbyggerne i Østerrike uten forskjell med hensyn til fødsel, statstilhørighet, språk, rase eller religion.»

Artikkel 66 første ledd i traktaten har følgende ordlyd:

«Alle østerrikske statsborgere er like for loven og nyter de samme borgerlige og politiske rettigheter uten forskjell med hensyn til rase, språk eller religion.»

Artikkel 66 siste ledd i traktaten har følgende ordlyd:

«Uavhengig av innføringen av et statspråk gjennom den østerrikske regjering skal de ikke-tysktalende, østerrikske statsborgere tilbys passende ordninger med sikte på bruk av sitt språk i tale og skrift for domstolene.»

Artikkel 67 i traktaten har følgende ordlyd:

«Østerrikske statsborgere som ut fra rase, religion eller språk tilhører en minoritet, nyter godt av den samme behandling og de

samme garantier, faktisk og rettslig, som de andre østerrikske statsborgere; særlig har de samme rett til på egen bekostning å opprette, forvalte og føre berettiget oppsyn med veldighets-, religiøse og sosiale ordninger, skoler og andre oppdragelsesanstalter, og etter eget ønske bruke sitt eget språk og utøve fritt sin religion i disse.»

Endelig tas her med artikkel 68 i traktaten som har følgende ordlyd:

«Hva angår det offentlige undervisningsvesen, skal den østerrikske regjering i de byer og landområder hvor det bor et forholdsvis betydelig antall østerrikske statsborgere som taler et annet språk enn tysk, treffe passende tiltak for å sikre at barna til disse østerrikske borgere får undervisning på sitt eget språk i folkeskolene.

I byer og landområder hvor det bor et forholdsvis betydelig antall østerrikske statsborgere som ut fra rase, religion eller språk tilhører en minoritet, skal disse minoriteter sikres adgang til å nytte og anvende en forholdsmessig del av alle beløp som blir satt av til oppdragelses-, religions- eller veldedighetsformål av offentlige midler på stats-, kommune- eller andre budsjetter.»

Statstraktaten av 1955 for gjenopprettelse av et uavhengig og demokratisk Østerrike inngått med Sovjetunionen, USA, Storbritannia og Frankrike, må også sies å utgjøre en del av Østerrikes nåværende forfatning.

Artikkel 6 i denne traktaten fastslår at menneskerettigheter, fundamentale friheter og likhet for loven skal sikres alle uten hensyn til rase, kjønn, språk eller religion.

Artikkel 7 omhandler rettigheter for de slovenske og kroatisktalende minoriteter og har følgende ordlyd:

«1. Østerrikske borgere som tilhører de slovenske eller kroatisktalende minoriteter i Carinthia, Burgenland og Styria, skal på likeverdig grunnlag nyte de samme rettigheter som andre østerrikske borgere, inkludert retten til sine egne organisasjoner, møter og presse på sitt eget språk.

2. De har krav på grunnopplæring på det slovenske og kroatisktalende språk og krav på et forholdsmessig antall med egne videregående skoler; i denne sammenheng skal skolens pensum bli revurdert og en avdeling av Utdanningsinspektoratet skal opprettes for slovenske og kroatisktalende skoler.

3. I de administrative og rettslige distrikter i Carinthia, Burgenland og Styria hvor det er slovenske, kroatisktalende eller blandete befolkninger, skal det slovenske eller kroatisktalende språk aksepteres som offisielt språk ved siden av tysk. I slike distrikter skal typografisk terminologi og inskripsjoner være på det slovenske eller kroatisktalende språk såvel som på tysk.

4. Østerrikske borgere som tilhører de slovenske eller kroatisktalende minoriteter i Carinthia, Burgenland og Styria, skal delta i de kulturelle, administrative og rettslige ordninger i disse områdene på likeverdig grunnlag med andre østerrikske borgere.

5. Virksomheten til organisasjoner som har som målsetting å frarøve den kroatisk eller slovenske befolkning deres minoritetskarakter eller minoritetsrettigheter, skal være forbudt.»

10.5.4. Enkelte land med medlemsorganisasjoner i Verdensrådet for urbefolkninger

10.5.4.1. Australia

Av Australias befolkning på ca. 14 millioner utgjør etterkommerne etter den opprinnelige befolkning ca. 160 000 individer. De fleste holder til i reservater, på misjonsstasjoner eller arbeider på farmene eller i byene.

Den australske grunnlov er av 9. juli 1900. Seks tidligere britiske kolonier sluttet seg dermed sammen i Samveldet av de australske stater. Foruten de seks delstater hører også to forbundsterritorier til Australiasambandet. Myndighet på alle sakområder hører i utgangspunktet til delstatene med mindre annet er uttrykkelig nevnt i grunnloven.

Den eneste bestemmelse i grunnloven som i dag bærer preg av at landet ikke er hundre prosent etnisk homogent, er artikkel 25 som angår metoden for fastsettelse av antall representanter fra de ulike delstater i det føderale Representanthuset. Artikkel 25 har følgende ordlyd:

«Dersom alle personer av en bestemt rase ifølge statlig lovgivning er utelukket fra å stemme ved valg på det mest tallrike kammer i Delstatsparlamentet, skal, med sikte på foregående artikkel, personer av slik rase som bor i vedkommende Stat, ikke telle med ved beregning av folketallet i Staten eller i Samveldet.»

Inntil 1967 hadde den australske grunnlov i tillegg to andre bestemmelser som direkte omtalte landets opprinnelige befolkning. Dette gjaldt for det første artikkel 51 (xxvi), som ga Samveldeparlamentet myndighet til å regulere forhold vedrørende «folk fra bestemte raser som det anses nødvendig å lage spesielle lover for, med unntak av den opprinnelige rase i statene». Forholdet til urbefolkningen var således et delstatsanliggende. I 1967 ble unntaket for «den opprinnelige rase» fjernet med bakgrunn i et ønske om at samveldemyndighetene måtte bidra til å oppheve eller endre den til dels svært diskriminerende lovgivning som hadde utviklet seg på delstatsnivå overfor urinnvånerne.

Ved samme anledning ble artikkel 127 opphevet. Bestemmelsen lød:

«Ved beregning av folketallet i Samveldet eller i en Stat eller en annen del av Samveldet skal urinnvånerne ikke telle med.»

10.5.4.2. Canada

Den opprinnelige befolkning i Canada var indianere og inuitter (eskimoer). De ble som følge av koloniseringen trengt vestover og nordover. Landets nåværende befolkning på i alt ca. 23 millioner er for størstedelen av britisk eller fransk herkomst. Ca. 60 prosent har engelsk, 27 prosent har fransk og 13 prosent har andre språk som morsmål. De fleste fransktalende finnes i provinsen Quebec. Eskimospråk tales av henimot 20 000 i de nordligste områder, mens over 50 forskjellige indianerspråk eller -dialekter brukes blant de ca. 270 000 registrerte indianere.

Den kanadiske forfatning var inntil nylig hjemlet i en britisk lov om Nord-Amerika fra 1867. Etter lengre tids forberedelser og debatt lyktes det i 1982 å få vedtatt en egen nasjonal kanadisk grunnlov.

Artikkel 15 i grunnloven angår like rettigheter og har følgende ordlyd:

«(1) Alle individer er like for loven og har rett til lik beskyttelse og like fordeler fra loven uten forskjellsbehandling, og spesielt uten forskjellsbehandling på grunnlag av rase, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, religion, kjønn, alder eller mental eller fysisk funksjonshemming.

(2) Punkt (1) forhindrer ikke lover, programmer eller tiltak som har til formål å forbedre forholdene for vanskeligstilte grupper, inkludert slike som er vanskeligstilte på grunn av rase, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, religion, kjønn, alder eller mental eller fysisk funksjonshemming.»

Artikkel 16 (1) angår de offisielle språk og har følgende ordlyd:

«Engelsk og fransk er de offisielle språk i Canada og har lik status og like rettigheter og privilegier med hensyn til bruk i alle organer i Parlamentet og regjeringen i Canada.»

I de etterfølgende bestemmelser i grunnloven utdypes likestillingen mellom disse to språk, blant annet med hensyn til parlamentets forhandlinger, referater og vedtak, domstolsbehandlingen og borgernes kontakt med offentlige myndigheter. Artikkel 23 regulerer retten for foreldre som tilhører den franskspråklige eller engelskspråklige minoritet i en provins, til å kreve undervisning for sine barn på minoritetsspråket.

Artikkel 25 omhandler de opprinnelige folks rettigheter på følgende måte:

«Denne Erklærings garanti av bestemte rettigheter og friheter skal ikke tolkes som opphevelse eller innskrenkning av noen opprinnelige, traktatfestete eller andre rettigheter og friheter som angår Canadas opprinnelige folk, derunder

(a) rettigheter og friheter som er blitt anerkjent ved den Kongelige Proklamasjon av 7. oktober 1763; og

(b) rettigheter og friheter som vil kunne bli ervervet av Canadas opprinnelige folk ved avgjørelse av krav om landområder.»

Artikkel 35 understreker det foregående slik:

«(1) De nåværende opprinnelige og traktatfestete rettigheter til Canadas opprinnelige folk er herved anerkjent og bekreftet.

(2) «Canadas opprinnelige folk» omfatter i denne lov Canadas indianere, inuitter og mestiser.»

Verken artikkel 25 eller 35 sier noe om innholdet i de opprinnelige folks rettigheter. Dette spørsmålet var i det hele uavklart ved vedtakelsen av grunnloven, og artikkel 37 foreskriver derfor blant annet følgende:

«(1) En grunnlovskonferanse bestående av Canadas statsminister og førsteministrene i provinsene skal sammenkalles av Canadas statsminister innen ett år etter at denne del trer i kraft.

(2) Konferansen sammenkalt i tråd med punkt (1) skal ha inkludert på sin dagsorden et punkt angående konstitusjonelle spørsmål som direkte berører Canadas opprinnelige folk, derunder identifisering og avgrensning av de av disse folks rettigheter som skal inkluderes i Canadas grunnlov, og Canadas statsminister skal invitere representanter for disse folk til å ta del i diskusjonene om dette punkt.»

Oppfølgingen av denne bestemmelse er nærmere omhandlet i framstillingen om Canada i kapittel 6.

Som nok et utslag av likestillingen mellom engelsk og fransk språk fastslår endelig artikkel 57 at «den engelske og franske versjon av denne lov er like autoritative».

10.5.4.3. Ecuador

Da spanierne kom til Ecuador, bodde det ca. 800 000 indianere i landet, som på den tiden var inkarikets nordligste provins. I dag utgjør indianerne noe under halvparten av befolkningen på drøyt syv millioner. De fleste av indianerne bor i høylandet og snakker inkaspråket quechua. På Stillehavskysten finner man nå bare to mindre indianske grupper, colorado og cayape. I urskogene øst for Andesfjellene bor jivaroindianerne og enkelte andre grupper. De viktigste språkene her er jivaro, tucano og zaparo.

Ecuadors grunnlov av 7. desember 1977 inneholder mange bestemmelser som er av betydning for indianerne i landet. I noen tilfelle er betydningen åpenbar, som f.eks. i artikkel 19 nr. 4 hvor prinsippet om likhet for loven statueres. Første ledd i bestemmelsen lyder:

«Enhver diskriminering på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, avstamning,

politiske meninger eller meninger av hvilket som helst annet slag, sosial bakgrunn, økonomisk posisjon eller fødsel er forbudt.»

Videre omtales indianske språk uttrykkelig i artikkel 1 tredje ledd. Det heter der:

«Det offisielle språk er kastiljansk. Quechua og andre urbefolkningsspråk anerkjennes som integrerte deler av den nasjonale kultur.»

Bestemmelsen følges opp i artikkel 27 tiende ledd, som gir regler om undervisningsspråket i indianske områder:

«I skoler som ligger i områder med hovedsakelig innfødt befolkning, skal man, foruten kastiljansk, anvende quechua eller det respektive urbefolkningsspråk.»

I mange tilfelle kan man imidlertid ikke lese betydningen for indianerne direkte ut av ordlyden. Men tar man i betraktning deres levemåte og livssituasjon i sin alminnelighet, kommer den til syne. Grunnloven inneholder eksempelvis et betydelig antall bestemmelser som har som formål å bedre «bondebefolkningens» kår. Disse bestemmelsene har klart betydning for indianerne i og med at de aller fleste av dem er bønder. Som eksempel på en slik bestemmelse kan nevnes artikkel 30 første ledd, der det heter:

«Staten bidrar til organisering og utvikling av de forskjellige befolkningsgruppene, framfor alt av bondebefolkningen, på det moralske, kulturelle, økonomiske og sosiale området, for å muliggjøre deres effektive deltagelse i fellesskapets framskritt.»

10.5.4.4. Guatemala

Mer enn halvparten av Guatemalas ca. syv millioner innbyggere er indianere i språklig-kulturell forstand. Deres livsstil og sosiale organisasjon er en fortsettelse av den mayakultur som eksisterte i området før den spanske erobring. Mange av indianerne snakker bare sine egne dialekter, hvorav quiche, cakchiquel og mam er de mest utbredte.

Guatemalas grunnlov av 15. september 1965 inneholder i artikkel 43 fjerde ledd et diskrimineringsforbud av samme type som det er nevnt mange eksempler på tidligere.

Artikkel 24 skal sikre minoritetene i landet en viss grad av politisk innflytelse:

«Minoriteter som lar seg tallfeste, skal være berettiget til representasjon i alle folkevalgte organer. Det tekniske system som skal brukes, bestemmes ved lov.»

To bestemmelser angår indianerne spesielt. Artikkel 109 første punktum nevner dem riktignok ikke uttrykkelig, men det er deres håndverkstradisjoner den primært har betydning for. Bestemmelsen lyder:

«Nasjonenes typiske håndverkstradisjon og hjemmeindustrier skal nyte godt av særskilt beskyttelse fra statens side med sikte på å bevare sitt autentiske preg, og de skal nyte godt av de kredittordninger som er nødvendig for å fremme produksjon og distribusjon.»

I art. 110 heter det:

«Staten skal fremme en politikk som tar sikte på forbedring av innfødte gruppers sosiale og økonomiske kår gjennom deres integrasjon i den nasjonale kulturen.»

10.5.5. Analyse og sammenfatning

De grunnlovsbestemmelser av betydning for etniske forhold som er gjennomgått foran, viser til dels betydelige variasjoner både med hensyn til innhold og utforming. Men det kan også pekes på visse likhetstrekk mellom bestemmelsene. I det følgende vil slike likheter og forskjeller bli nærmere belyst, ved siden av at enkelte andre mer allmenne synspunkter vil bli trukket fram.

Et iøynefallende fellestrekk ved mange av landene er grunnlovsfesting av et forbud mot diskriminering av borgerne enten på etnisk grunnlag direkte eller ut fra kriterier som har sammenheng med etniske forskjeller, slik som rase, hudfarge, språk, nasjonal opprinnelse og liknende.

Slike bestemmelser kan rent språklig være formulert dels som forbud mot forskjellsbehandling/diskriminering, dels som påbud om like rettigheter for alle borgere uavhengig av de oppregnede forhold.

Ofte dreier det seg om oppregning av etniske kriterier sammen med en del andre forhold som det er forbudt å forskjellsbehandle på grunnlag av. F.eks. inneholder artikkel 15 i den kanadiske grunnlov en relativt omfattende oppregning og nevner «rase, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, religion, kjønn, alder eller mental eller fysisk funksjonshemming». Kapittel 2 § 15 i den svenske regjeringsformen er på den annen side eksempel på et diskrimineringsforbud som i hovedsak begrenser seg til etniske forhold, nemlig til «ras, hudfärg eller etnisk opprinnelse». Sovjetunionens forfatning gir ellers et eksempel på at begge disse typer bestemmelser kan finnes innenfor en og samme grunnlov. Artikkel 34 første ledd i den sovjetiske grunnlov fastslår for det første borgernes likhet for loven uansett «herkomst, sosial eller økonomisk stilling, rase eller nasjonalitet, kjønn, utdanning, språk, innstilling til religion, formen eller karakteren av sysselsetting, bosted og andre omstendigheter». Artikkel 36 utdyper deretter

likebehandlingspåbudet spesielt med hensyn til «forskjellige raser og nasjonaliteter».

Det er ikke vanlig at slike diskrimineringsforbud er begrenset til bestemte samfunnsområder. Som oftest heter det kort og godt at det er forbudt å forskjellsbehandle, eller at borgerne har like rettigheter, og i utgangspunktet må dette da gjelde alle livsforhold. I slike tilfelle kan det imidlertid gjelde visse reservasjoner som framkommer i forarbeidene til grunnloven eller gjennom myndighetenes, derunder domstolenes praksis. Men dette vil stort sett dreie seg om mindre inngripende unntak fra et generelt og altomfattende diskrimineringsforbud. På den annen side finnes også tilfelle hvor slike forbud er gitt en begrenset rekkevidde direkte i teksten. Et eksempel på dette er artikkel 14 nr. 6 i Østerikes grunnlov, som bare gjelder spørsmålet om adgang til offentlige skoler.

De fleste av de gjennomgåtte diskrimineringsforbud kan påberopes av enhver borger uavhengig av om vedkommende tilhører en minoritet eller ei. Men det finnes også eksempler på bestemmelser som utelukkende beskytter personer som tilhører minoritetsgrupper. Dette gjelder f.eks. kapittel 2 § 15 i den svenske regjeringsformen.

Bestemmelser som inneholder forbud mot diskriminering eller påbud om likebehandling av borgerne på etnisk grunnlag eller tilsvarende, tar som regel først og fremst sikte på vern av den enkelte person og innebærer ingen egentlige grupperettigheter. I praksis kan det imidlertid forekomme forskjellsbehandling av generell karakter som rammer en hel etnisk gruppe eller større deler av den. Og i den grad et grunnlovsfestet forbud mot diskriminering av enkeltborgerne kan påberopes i slike tilfelle, vil bestemmelsen i realiteten innebære et vern for gruppen, selv om den i utgangspunktet er formulert som en individbeskyttelse. Et eksempel til illustrasjon finner man i et mindretallsvotum i den svenske høyesteretts avgjørelse i 1981 i den såkalte skattefjellsaken. Her ble den innskrenkning av samenes disposisjonsrett over jakt og fiske på skattefjellene som ble innført ved reinbeite-loven av 1886 og opprettholdt i reinnæringsloven av 1971, ansett stridende mot diskrimineringsforbudet i kapittel 2 § 15 i den svenske regjeringsformen. Samenes rett til jakt og fiske, som bygger på alders tids bruk, måtte ved den nevnte lovgivning anses å være blitt sterkere beskåret enn det som er gjort gjeldende med hensyn til tilsvarende rettigheter for de øvrige svenske borgere. Diskrimineringsforbudet framsto dermed i dette tilfellet som en beskyttelsesregel for samene som gruppe.

(De aktuelle bestemmelsene i reinnæringsloven kunne imidlertid likevel ikke anses ugyltige, da de ikke var åpenbart grunnlovsstridige, slik kapittel 11 § 14 i regjeringsformen krever.)

Forbud mot diskriminering eller påbud om likebehandling vil normalt ikke kunne tolkes som noe forbud mot såkalt positiv diskriminering til fordel for vanskeligstilte grupper med sikte på å bringe deres livssituasjon opp på et likeverdig nivå i forhold til andre grupper i samfunnet. I artikkel 15 nr. 2 i den kanadiske grunnlov er dette sagt uttrykkelig. I andre sammenhenger kan dette utledes mer indirekte, f.eks. i slike tilfelle hvor man innenfor en og samme forfatning ved siden av et allment diskrimineringsforbud også finner et påbud om vern og særlige tiltak overfor bestemte etniske grupper. Dette gjelder blant annet både i DDR og i Østerrike. Men det vil ellers bero på den nærmere rettsstilling innen det enkelte land hvor langt det vil være adgang til å gå i retning av positiv diskriminering uten å komme i konflikt med eventuelle allmenne likhetspåbud.

Som en egen gruppe bestemmelser i det materialet som er gjennomgått, kan skilles ut slike som omhandler språklige rettigheter. Språket er som regel et sentralt etnisetsmerke, og språkets rettsstilling kan være en indikator på vedkommende gruppes rettsstilling mer allment.

En type språkbestemmelser er slike som fastslår landets offisielle språk. Hovedspråk eller nasjonalspråk er andre tilsvarende betegnelser som benyttes. Artikkel 8 i Østerrikes grunnlov gir inntrykk av at tysk er landets eneste offisielle språk. Men bestemmelsen må suppleres med artikkel 7 nr. 3 i statstraktaten av 1955, som foreskriver at det slovenske eller kroatisk språk i visse områder skal aksepteres som offisielt språk ved siden av tysk. Den finske regjeringsformen gir eksempel på angivelse av to hovedspråk, finsk og svensk. Den kanadiske grunnloven slår likeledes fast at engelsk og fransk er landets to offisielle språk. Den sveitsiske grunnloven erklærer tysk, fransk og italiensk som de offisielle språk i Sveits. I andre tilfelle kan antallet offisielle språk til dels være ubestemt. Dette gjelder f.eks. artikkel 3 nr. 2 i den spanske grunnlov, som fastslår at «de andre spanske språkene (dvs. ved siden av kastiljansk) skal også være offisielle i de respektive autonome samfunn i samsvar med deres lover».

I tilknytning til uttrykkelige bestemmelser om offisielt språk finner man ofte bestemmelser som utdyper anvendelsen av disse språk i ulike sammenhenger. Dette kan

blant annet gjelde – som i det nevnte sovjetiske eksempel – i forholdet til myndighetene, både lovgivning, administrasjon og domstoler (jfr. også §§ 14 og 22 i den finske regjeringsformen), og på undervisningens område« (jfr. artikkel 23 i den kanadiske grunnloven og den nokså spesielle bestemmelsen i § 75 annet ledd i den finske regjeringsformen).

Uavhengig av om grunnloven fastslår bestemte offisielle språk eller ei, har flere land vedtatt grunnlovsbestemmelser til vern om språklige minoriteters interesser. Dette gjelder f.eks. artikkel 6 i den italienske grunnlov om at «Republikken beskytter språklige minoriteter ved hjelp av spesielle tiltak». For Østerrikes vedkommende fastslår artiklene 66–68 i St. Germain-traktaten ulike rettigheter for de ikke-tysktalende minoriteter. Det samme gjelder artikkel 7 i statstraktaten av 1955 som omhandler uttrykkelig de slovenske og kroatisk minoriteter. Artikkel 8 i den østerrikske grunnlov omhandler de språklige minoriteters rettigheter på mer indirekte måte.

De nevnte bestemmelser tar særlig sikte på vedkommende minoriteters språklige interesser. Men det gis også eksempler på bestemmelser til vern om språk og kultur mer allment. Eksempler på dette finnes i kapittel 1 § 2 fjerde ledd i den svenske regjeringsformen og i artikkel 40 i DDR's grunnlov.

Andre typer grunnlovsbestemmelser kan inneholde visse politiske rettigheter for bestemte språklige eller etniske grupper. En relativt detaljert regulering på grunnlovsnivå finner man i så måte i Belgia når det gjelder forholdet mellom den fransktalende og den hollandsktalende gruppe. Et annet eksempel er artikkel 116 i den italienske grunnlov, som foreskriver særlige former for selvstyre for fem oppregnede regioner. En noe tilsvarende, men generell hjemmel for å opprette såkalte autonome samfunn finnes i artikkel 143 nr. 1 i den spanske grunnlov. Det dreier seg i alle disse tilfellene om etablering av særlige tilleggsrettigheter for vedkommende grupper. Fullmakten i artikkel 73 i den franske grunnlov til å regulere lovgivning og administrasjon i de oversjøiske departementer gir på den annen side i prinsippet adgang også til innskrenkning av vedkommende befolknings politiske rettigheter. Innskrenkning av rettigheter er også berørt i artikkel 25 i Australias grunnlov, som holder åpen muligheten for utelukkelse av personer av en bestemt rase fra valgdeltakelse.

Som eksempel på en bestemmelse som berører rettigheter av mer sosial karakter, nev-

nes § 71 stk. 3 i den danske grunnlov, som gir adgang til å fastsette særlige bestemmelser om fengsling og løslatelse mot kausjon for Grønlands vedkommende.

De gjennomgatte grunnlover inneholder på den annen side ingen bestemmelser om konkrete næringsrettigheter eller rettigheter til land og vann for bestemte etniske grupper. Det nærmeste man kommer i så måte, er artikkel 35 i Canadas grunnlov som innebærer en anerkjennelse og bekreftelse av «de nåværende opprinnelige og traktatfestete rettigheter til Canadas opprinnelige folk» (jfr. også artikkel 25). Bakgrunnen for disse bestemmelsene var den debatt som har vært ført, og som stadig pågår, om den kanadiske urbefolkningens rettigheter til naturressursene. Men verken artikkel 25 eller 35 sier som nevnt noe nærmere om innholdet av disse rettigheter.

Grunnlovsbestemmelser av betydning for etniske minoriteter eller grupper – eller enkeltpersoner fra slike grupper – kan dels omtale vedkommende minoriteter eller grupper uttrykkelig, slik som bestemmelsene om den finskspråklige og den svenskspråklige befolkning i den finske grunnlov, om den franskspråklige og den hollandskspråklige gruppe i den belgiske grunnlov, om sorberne i DDR og om de slovenske og kroatisk minoriteter i den østerrikske statstraktat av 1955. Dels finner man bestemmelser som omhandler etniske minoriteter og grupper mer generelt uten navns nevning. Dette gjelder f.eks. kapittel 1 § 2 fjerde ledd i Sveriges regjeringsform om «etniske, språklige og religiøse minoriteter», artikkel 3 b i Sovjetunionens grunnlov om «forskjellige raser og nasjonaliteter» og artikkel 8 i Østerrikes grunnlov om «språklige minoriteter». En tredje gruppe bestemmelser er slike som overhodet ikke nevner etniske grupper verken spesielt eller generelt, men som omhandler bestemte administrative inndelinger som i større eller mindre grad er basert på etniske forskjeller. Artikkel 116 i den italienske grunnlov om særlige former for selvstyre for fem oppregnede regioner er et typisk eksempel her. Også artiklene 73 og 74 i den franske grunnlov om de oversjøiske departementer og territorier kan plasseres i denne gruppen.

Det går i prinsippet et skille mellom på den ene side grunnlovsbestemmelser som kan gjøres til gjenstand for domstolprøving, og på den annen side bestemmelser som ikke er av en slik karakter. Den nærmere grensedragnin mellom disse to typer bestemmelser vil bero på de nærmere regler om domstolprøvingen i det enkelte land. Men

ser vi bort fra dette og vurderer bestemmelsene på bakgrunn av de norske regler om domstolprøving, kan vi i den første gruppe plassere blant annet slike diskrimineringsforbud eller påbud om likebehandling som ble omtalt innledningsvis i dette punktet. I den andre gruppen, hvor domstolprøving vil være avskåret – eller i hvert fall lite aktuelt –, faller bestemmelser som er av en slik generell og vag karakter at de må anses for ikke å ha noe rettslig etterprøvbart innhold. Dette gjelder f.eks. den svenske bestemmelsen i kapittel 1 § 2 fjerde ledd om at «etniske språklige og religiøse minoriteters muligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas». Tilsvarende gjelder for artikkel 2 nr. 3 i den spanske grunnlov: «Spanias rikdom av forskjellige språklige variasjoner er en kulturell arv som skal være gjenstand for spesiell respekt og beskyttelse.» Domstolprøvingen vil stort sett også være avskåret i de tilfelle hvor det dreier seg om rene deskriptive utsagn eller definisjoner. Artikkel 3 c første ledd i den belgiske grunnlov er et eksempel på dette: «Belgia omfatter tre kultursamfunn: fransk, hollandsk og tysk.»

De land som er undersøkt, viser store variasjoner når det gjelder hvor inngående etniske forhold er behandlet i grunnloven. Her dreier det seg dels om hvor mange grunnlovsbestemmelser som berører slike forhold, dels om hvor omfattende de er i saklig henseende. Vest-Tyskland utgjør en ytterfløy i vårt materiale med bare en bestemmelse av betydning for spørsmålene her og hvor de etniske kriterier dessuten bare utgjør en del av bestemmelsen. Belgia utgjør den andre ytterfløy med en rekke grunnlovsbestemmelser til å regulere forholdet mellom den franskspråklige og den hollandskspråklige gruppe. Mange bestemmelser om etniske eller språklige forhold i et lands grunnlov kan tas som et tegn på at slike forhold er av stor betydning i vedkommende land. Den omvendte konklusjon kan derimot vanskelig trekkes uten nærmere kjennskap til samfunnslivet i det enkelte land. F.eks. finner man i Sveits et betydelig etnisk og språklig mangfold uten at dette kommer direkte til uttrykk i den føderale grunnlov i særlig stor grad.

Av landene i verden med særskilte etniske grupper er det bare et begrenset antall som er undersøkt med sikte på denne framstillingen. Gjennomgåelsen gir likevel grunnlag for den allmenne konstatering at det ikke – verken i Norden, i den vestlige kulturkrets for øvrig eller i mer fjerntliggende land – er uvanlig med bestemmelser på grunnlovs

nivå som omhandler etniske forhold i en eller annen form. Det er imidlertid ingen – av de land hvor dette er aktuelt – som har grunnlovsbestemmelser som særskilt omhandler samiske forhold.

10.6. OM PRINSIPPERKLÆRINGER I GRUNNLOVEN

10.6.1. Innledning

De forslag som har vært framsatt om en sameparagraf i grunnloven, både fra samiske organisasjoner og innen utvalget, har hatt karakter av prinsipperklæringer.

Disse forslag har gått i retning av å gi pålegg til statsmyndighetene om å gjøre det som er nødvendig for å verne samisk språk og kultur og eventuelt andre deler av samisk næringsliv og samfunnsliv.

Det kan reises spørsmål om det er riktig å sette slike prinsipperklæringer inn i grunnloven.

En annen grunnlovsbestemmelse av nyere dato som er av liknende prinsipiell karakter, og som skal tjene som allmenn retningslinje for framtidig lovgivning, er grunnlovens § 110 om full sysselsetting og bedriftsdemokrati.

Denne paragrafens forarbeider gir atskillig veiledning både om virkningene av en slik grunnlovsparagraf og om ulike syn på riktigheten av å sette så allmenne setninger inn blant de mer presise rettsregler i grunnloven. Det kan derfor være grunn til å se noe nærmere på disse forarbeider og herunder på debatten som knytter seg til bestemmelsen. Selv om innholdet av § 110 ligger langt fra samerettens område, kan de mer allmenne synspunkter gi materiale til bedømmelsen av en samerettslig bestemmelse.

Paragrafen lyder nå slik:

«Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbejde.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelseret paa sin Arbejdsplads, fastsættes ved Lov.»

Bestemmelsen fikk sitt nåværende første ledd om rett til arbeid i 1954 og sitt annet ledd om ansattes medbestemmelserett i 1980. Et forslag om å ta inn en regel om naturvern i bestemmelsen ble forkastet i 1976.

10.6.2. Om retten til arbeid

Det første ledd i grunnlovens § 110 om retten til arbeid ble første gang behandlet i Stortinget i 1952. Flertallet i utenriks- og konstitusjonskomiteen hadde den gang innstilt et for-

slag med en noe annen ordlyd (jfr. Innst. S. nr. 373 for 1952):

«Ethvert arbejdsdygtigt Menneske har Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme. Denne Grundsætnings Anvendelse bestemmes ved Lov.»

Forslaget var framsatt av regjeringen i St.prp. nr. 140 for 1948.

Komiteens mindretall fant ikke å kunne tilrå den foreslåtte bestemmelse inntatt som ny § 110 i grunnloven.

I sin innstilling sa komiteens flertall, og det ble også understreket i debatten i Stortinget, at det betraktet en slik grunnlovsparagraf

«som en programerklæring, som ikke stiftet rett og plikt for det enkelte individ. En grunnlovsfesting av rett og plikt til arbeid vil likevel gi staten en moralsk forpliktelse til å føre en økonomisk og sosial politikk som tar sikte på å unngå arbeidsløshet. Hvilke tiltak staten ut fra en slik forpliktelse skal gjennomføre, vil bero på hvilke økonomiske forhold den på ethvert tidspunkt har å ta stilling til.»

Mindretallet erklærte seg helt enig i at det moderne samfunn må se det som en av sine aller viktigste oppgaver å føre en slik politikk at arbeidsløshet unngås.

«De ville heller ikke være uvillig til å gi plass i Grunnloven for en høytidelig erklæring om en sådan grunnsetning for samfunnets oppgaver, hvis der hadde foreligget et forslag som tydelig ga uttrykk for at det var en programerklæring og ikke en juridisk bindende rett og plikt.»

Debatten i Stortinget dreide seg vesentlig om hvordan den foreslåtte grunnlovsparagraf ville bli tolket og oppfattet i framtiden. Flertallets talere viste til en uttalelse av Justisdepartementet om at bestemmelsen ikke umiddelbart stiftet rett og plikt for det enkelte individ. Den som i en tid med arbeidsløshet forgyves hadde søkt beskjefteigelse, kunne ikke under henvisning til grunnloven kreve seg anvist arbeid og i tilfelle sette kravet gjennom ved domstolene. Den foreslåtte grunnlovsparagraf fikk derfor karakteren av en programerklæring.

Mindretallets talere viste til at paragrafen var plassert i det avsnitt i grunnloven som inneholder virkelige rettsregler som individene kan gjøre bruk av ved domstolene, også overfor lovgivningsmakten, og var redd for at det vil skape illusjoner om at de hadde fått en virkelig rett.

Grunnlovsforslaget ble med 61 mot 77 stemmer ikke bifalt.

Under debatten ble det fra flere hold anbefalt at det ble utarbeidet en ny grunnlovsparagraf, formet som et direktiv med adresse til statens myndigheter om at de skal følge en

politikk som til enhver tid tar sikte på og holder seg for øye at det enkelte samfunnsmedlem skal gis full adgang til gjennom sitt arbeid å skaffe underhold for seg og sine.

Tanken ble realisert umiddelbart etter og resulterte i forslaget om det nåværende første ledd (framsatt av stortingsrepresentantene Neri Valen, Einar Gerhardsen, Nils Lavik, John Lyng m.fl.), som kom opp til behandling i 1954.

I utenriks- og konstitusjonskomiteen uttalte nå seks av komiteens medlemmer (flertallet) blant annet (jfr. Innst. S. nr. 220 for 1954 s. 585):

«Den foreslåtte grunnlovsparagraf overlater til myndighetene selv å bestemme hvordan forholdene skal legges slik til rette at alle kan skaffe seg arbeid og utkomme. Den peker bare på at de har plikt til å gjøre hva de kan i så måte.

Alle politiske partier har påtatt seg programforpliktelser som svarer til innholdet i den aktuelle grunnlovsparagraf. Grunnlovsfestingen hever partienes programløfter opp på et høyere plan og gjør dem til samfunnets bindende tilsagn til sine borgere. Alle som velges inn på Stortinget eller får myndighet i staten blir forpliktet til å realisere Grunnlovens pålegg. Deri ligger en større realitet og et dypere alvor enn de mere generelle løfter politikerne avlegger i sine programmer. Det kan ikke vedtas lover eller treffes disposisjoner som åpenbart og bevisst hindrer eller vanskeliggjør realiseringen av Grunnlovens pålegg. § 110 vil bli en hovedretningslinje for myndighetenes økonomiske politikk.»

I komiteen uttalte fem av medlemmene (det store mindretall) sterke reserverasjoner overfor en slik bestemmelse. De var av den oppfatning

«at prinsippklæringer av den art som inneholdes i forslaget til en ny § 110, ikke har sin naturlige plass i Grunnloven slik denne er bygget opp som et logisk og konkret hele med bestemte og fast utformede bestemmelser om statens styre. I dette klare system er det i og for seg ingen plass for almensatser av selvfølgelig natur.

Den oppgave for statsstyret som forslaget peker på bør være en oppgave for et hvilket som helst statsstyre i en hvilken som helst stat.»

Men på bakgrunn av forslagens forhistorie ville de likevel ikke stemme mot forslaget.

Ett medlem av komiteen (det lille mindretall) fant det ikke riktig å innta i grunnloven bestemmelser av denne art. Det måtte ganske visst være et hovedpunkt for det politiske arbeid å legge forholdene best mulig til rette for at alle arbeidssøkende skal kunne beskjeftiges.

«... men noen rettsplikt på dette område bør staten ikke påta seg, da det er umulig å si noe bestemt om de skiftende forhold vårt samfunn kan komme opp i.»

Under stortingsdebatten uttalte komiteens ordfører Nils Hønsvald blant annet følgende om innvendingen fra de fem representanter (jfr. St.tid. for 1954 s. 2628):

«Til det er å si at Grunnloven har en rekke bestemmelser som vi i dag betrakter som almensatser av selvfølgelig natur. De var det ikke den gangen Grunnloven ble skrevet. Hvis en i 1814 eller på hvilket som helst tidspunkt helt opp til våre dager hadde foreslått inntatt i Grunnloven at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan skaffe seg utkomme ved sitt arbeid, da er det vel å frykte for at det ville bli betraktet som altfor revolusjonært og vidtgående. Det er først i de senere årene at samfunnets forpliktelser på dette område er blitt alminnelig erkjent.»

Og senere uttalte han følgende om virkningen av bestemmelsen (s. 2629):

«En grunnlovsparagraf som foreslått gir en viss garanti for at denne politikken skal fortsette. Staten gir sine borgere løfte om det. Full sysselsetting så langt det er mulig skal være utgangspunktet og grunnlaget for næringspolitikken og den økonomiske politikken, og oppgaven er å skape en slik tilstand i vårt samfunn at den samlede mengde av arbeidsmuligheter ligger nær opp til den samlede tilgangen på arbeidssøkende, og at det finnes midler til å utnytte arbeidsmulighetene. Det ligger i en grunnlovsfesting en større realitet og et dypere alvor enn de mere generelle løftene partiene avlegger i sine programmer. § 110 vil, hvis den blir vedtatt, bli en hovedretningslinje for myndighetenes økonomiske politikk.»

Det dissenterende komiteemedlem Knut Isachsen gjorde gjeldende ulike argumenter.

Han framhevet for det første at man i den sammenheng talte om en moralsk forpliktelse i motsetning til en juridisk rett (s. 2630):

«Men hvor går så skillelinjen mellom moralsk og juridisk forpliktelse? Er det ikke nettopp betegnelse for begrepet moralsk forpliktelse at det ikke foreligger noen konkrete lovbestemmelser?»

Han mente videre at «folk flest i dette land» ikke leste de reserverasjoner som ble tatt i Stortinget.

«... men folk vil holde seg til det skrevne ord i Grunnloven og betrakte det som gyldig.»

Han antok av den grunn at enkelte borgere kunne betrakte bestemmelsen som hjemmel for rettigheter.

«En gruppe arbeidsledige og arbeidssøkende mennesker kan meget vel med Grunnloven i hånd gå til våre domstoler og si at staten – Stortinget og Regjeringen – ikke har oppfylt sin plikt etter Grunnloven, etter den fortolkning de legger i Grunnloven. En slik

situasjon mener jeg et ansvarsbevisst Storting skal forhindre at vi kommer opp i.»

Det ble også henvist til at den nye bestemmelsen både redaksjonelt og rettslig ville stå i kontrast til de øvrige regler til beskyttelse av individet. En programerklæring som ikke innebærer noen rettslig realitet for det enkelte individ, kunne bidra til å utvanne grunnloven.

I den videre debatt ble de her nevnte resonanser gjentatt og til dels utdypet. Av karakteristiske utsagn fra de ulike fraksjoner kan nevnes følgende:

Hønsvald uttalte i et nytt innlegg blant annet (s. 2643):

«Det er ingen likegyldig og betydningsløs gestus vi skal foreta. Grunnlovsfesting av statens plikt til å føre den fulle sysselsettingspolitikk, det er en alvorlig realitet hvis betydning en ikke skal undervurdere.»

Bent Røiseland uttalte i samsvar med det store mindretall (s. 2637):

«Det er rett at dette nye framlegget glid ikkje organisk inn i systemet for oppbygginga av Grunnlova, og det er ei innvending mot det. Eg vedgår at det er ei nokså sterk innvending, for på sett og vis skal ein vera noko varsam på det punktet. Men vi skal då på den andre sida heller ikkje gløyma at Grunnlova er 140 år, og det har hendt visse ting sidan Grunnlova blei skriven. Og det er vel i og for seg ikkje så underleg at vi i dag blir meir eller mindre nøydde til å ta inn paragrafar i Grunnlova og gå til utformingar som ikkje er heilt i samsvar med det systemet som Grunnlova er bygd opp etter.»

Arnt Mørland uttalte i samsvar med det lille mindretall (s. 2647):

«Men skal man fylle opp Grunnloven med ønskedrøm og ufarlige ting – og jeg kan gjerne si selvsagte ønskemål – vil Grunnloven ikke lenger være allemanns lesning og allemanns studium.»

Grunnlovsforslaget ble vedtatt med 135 mot 9 stemmer.

10.6.3. Om plikt til naturvern

I 1972 ble det framsatt forslag (av Helge Seip) om at grunnlovens § 110 skulle få et nytt første ledd med følgende ordlyd:

«Staten pligter at værne om Naturmiljøet og Naturressurserne slik at alle kan sikres Tilgang paa ren Luft og rent Vand og Adgang til Rekreations- og Friomraader og slik at Produktionsgrundlaget i Jord, Skog og Vand bliver bevaret for Efterslægten.»

Utenriks- og konstitusjonskomiteen mente at forslaget ikke burde bifalles og uttalte (jfr. Innst. S. nr. 207 for 1975–76 s. 1):

«Grunnlovens kapittel E (§§ 92–112) inneholder bestemmelser om beskyttelse av visse

«borgerlige» rettigheter. Det karakteristiske for mange av bestemmelsene i kap. E er at de setter grenser for hva Stortinget kan vedta uten å gå til grunnlovsendring, og de trekker også grensen for statsorganenes myndighet overfor borgerne. Bestemmelsene har følgende en konkret rettslig betydning. Dette kan ikke sies om bestemmelsen i § 110 som rent generelt fastslår at myndighetene skal legge forholdene til rette slik at alle kan få arbeid. Selv om myndighetene formodentlig føler seg bundet av det politiske prinsipp som her er nedfelt, har denne bestemmelse ikke lagt noe bånd på lovgivningen. Heller ikke har forvaltningen i sitt arbeid tatt hensyn til bestemmelsen i egenskap av rettsregel.

Etter komitéens mening bør man være på vakt mot den stigende tendens til å ta inn i Grunnloven prinsipp-erklæringer uten rettslig betydning selv om de prinsipper som disse erklæringer inneholder i og for seg er gode nok. Komiteen er enig i at staten plikter å verne om miljøet på en slik måte at tilgangen på ren luft og rent vann kan sikres, men finner ikke det foreliggende forslag hensiktsmessig. For øvrig slår naturvernloven av 19. juni 1970, § 1 fast at naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at dens kvalitet bevares for fremtiden.»

Komiteens innstilling ble fulgt med 127 stemmer mot 1 stemme.

10.6.4. Om ansattes medbestemmelserett

Det andre ledd i grunnlovens § 110 om ansattes medbestemmelserett på sin arbeidsplass ble tilføyd i 1980. (Forslaget var framsatt av stortingsrepresentantene Petter Furberg, Thor-Eirik Gulbrandsen, Sigbjørn Johnsen og Anne-Lise Steinbach.)

Ved sin forberedelse av saken hadde Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite innhentet uttalelser fra professor Johs. Andenæs og professor Torkel Opsahl om rettsvirkningene av de framsatte grunnlovsforslag om emnet (jfr. Innst. S. nr. 207 for 1979–80 s. 5 flg.).

Andenæs uttalte i denne sammenheng blant annet følgende (s. 7):

«Uansett de forskjellige formuleringer, synes det klart at det ikke kan være meningen å fastslå en juridisk rett som en arbeidstaker eller en arbeidstakerorganisasjon kan få gjennomført ved domstolenes hjelp. Både sammenhengen med første ledd av paragrafen (retten til arbeid), bestemmelsens ubestemte karakter, og henvisningen til at nærmere bestemmelser skal gis ved lov, peker i retning av at det er en forpliktelse for de lovgivende myndigheter det er tale om. Hvor langt denne forpliktelse vil gå, egner seg ikke for domstolsavgjørelse. Det vil være Stortinget selv som suverent tolker hva som ligger i den bestemmelse som måtte bli vedtatt.»

Andenæs uttalte også følgende om forholdet mellom rett, ideologi og psykologi (s. 11):

«Hovedformålet er, vil jeg tro, ikke å trekke opp rettslige grenser for fremtidige Stortings handlefrihet, men å gi et høytidelig uttrykk for en sosialpolitisk idé som det under den politiske diskusjon er oppnådd tilnærmet enighet om. Det samme var tilfelle med vedtakelsen av den nåværende § 110 i 1954. Som en annen parallell kan vises til FN's menneskerettighetserklæring av 1948, i motsetning til Europakonvensjonen av 1950 og de to FN-konvensjonene av 1966 tok erklæringen av 1948 ikke sikte på å være et juridisk bindende dokument, men på å være «a common standard of achievement for all people and nations», som det heter i innledningen til erklæringen. Høytidelige politiske erklæringer av denne art har sin betydning på det ideologiske og psykologiske plan. Forslagene til en grunnlovbestemmelse om medbestemmelsesretten har nok et visst juridisk innhold, men det er neppe dette som er det vesentlige.»

Professor Torkel Opsahl uttalte i en tilsvarende betenkning til utenriks- og konstitusjonskomiteen blant annet følgende (s. 20):

«Hovedinntrykket kan etter dette oppsummeres slik, at et grunnlovsvedtak etter disse linjer vil stille lovgiveren og arbeidslivets organisasjoner overfor en utfordring og mange muligheter. Det vi gi et sterkt argument for nye tiltak. Men det vil ikke gi den enkelte noen umiddelbar medbestemmelsesrett eller gi domstolene noen regel som kan brukes direkte i søksmål eller som grunnlag for å underkjenne de bestemmelser som er til eller vil bli gitt.

Uttalelser i forbindelse med vedtaket om det nærmere innhold av den lovgivning som skal gjennomføre prinsippet, eller om forholdet til andre grunnlovsregler, kan – særlig hvis de er klare og har bred tilslutning i Stortinget – både gi signaler om hvorhen lovgivningen må gå, og eventuelt bidra til å flytte grensene som en ellers måtte trekke for lovgivningen ut fra andre grunnlovsbestemmelser.

Ellers vil den rettslige virkning av vedtaket i dette tilfelle være knyttet til et så vagt, ubestemt og foreløpig innhold at det sannsynligvis vil få sin vesentligste funksjon som politisk prinsipp eller retningslinje, ikke som rettskilde eller skranke.»

Utenriks- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet følgende (s. 4):

«Komitéen er klar over at de endringer som er foreslått vesentlig er av prinsipiell art og at de rettslige virkninger er begrenset, jamnfør betenkninger fra professorene Andenæs og Opsahl. Det kan derfor reises innvendinger imot at formuleringer av en slik karakter tas inn i Grunnloven.

Komitéen vil imidlertid peke på at Stortinget her ikke har fulgt noen fast praksis. I noen tilfelle er mer prinsipielt betonte erklæringer ikke vedtatt innført i Grunnloven, i noen tilfelle er de vedtatt.

Komitéen er etter en samlet vurdering kommet til at ideen med et bedriftsdemokrati bør kunne grunnlovsfestes, selv om de direkte rettslige virkninger kan være begren-

set. Denne grunnlovsfesting bør skje ved et tillegg i § 110. Stortinget vil med dette kunne gi uttrykk for den særlige verdi man tillegger denne tanke. Det vil styrke bedriftsdemokratiets plass i norsk lovgivning og norsk opinion.»

Disse synspunkter ble utdypet under debatten i Stortinget. Det ble av flere talere påpekt at det var en betenkelig utvikling hvis man fikk inn for mange prinsipplerklæringer med liten eller ingen rettsvirkning i grunnloven. Således uttalte Johan J. Jakobsen (jfr. St.tid. for 1980 s. 2956):

«Det er viktig at Stortinget innser det betenkelige ved en utvikling som innebærer at Grunnloven fylles med prinsipplerklæringer som har begrenset rettsvirkning. Skulle dette få et betydelig omfang, står en i fare for at Grunnlovens «juridiske egenvekt» og grunnlag for den øvrige lovgivning kan bli redusert. Komiteens noe tilbakeholdne formuleringer i innstillingen bør tas som et forsiktig signal om en viss tilbakeholdenhet når det gjelder forslag om grunnlovsendringer som hovedsakelig har sin verdi som prinsipplerklæringer.»

Forslaget ble imidlertid enstemmig bifalt.

10.6.5. Om virkningen av prinsipplerklæringer

Det er noe usikkert hvor langt det rettslige innhold av grunnlovens § 110 rekker. Som nevnt må det anses klart, på bakgrunn av de gjengitte forarbeider til bestemmelsen, at den enkelte norske borger ikke kan påberope seg bestemmelsen for domstolene. Men dermed er det ikke sagt at bestemmelsen er uten rettsvirkninger. I stortingsdebatten forut for grunnlovsvedtaket ble det riktignok talt om en moralsk forpliktelse i motsetning til en juridisk rett. Men det ble også brukt mer forpliktende formuleringer. Og nyere teori har til dels understreket den rettslige siden. I kommentarutgaven til grunnloven av Mads T. Andenæs og Ingeborg Wilberg (1983) framheves at det påhviler myndighetene «en rettslig plikt» etter § 110, at bestemmelsen innebærer «et forbud mot at arbeidsløshet anvendes som virkemiddel i den økonomiske politikken», og det sies til og med at riksrettsansvar kan bli aktuelt (s. 150–151).

Når et spørsmål ikke kan bli prøvd i søksmål ved de ordinære domstoler, er det alltid en vanskelig vurdering hvor langt man skal tale om rettslige plikter. For det vil ikke foreligge noen bestemte reaksjoner ved eventuelt pliktbrudd. Men det er likevel ikke likegyldig om man konstaterer at det foreligger en rettsplikt eller ei. For det vil regelmessig være viktig for tjenestemenn og tillits-

menn i alle ledd at de handler i samsvar med gjeldende rett.

Det er ikke her grunn til å ta stilling til hvorvidt grunnlovens § 110 medfører en rettsplikt og eventuelt hvor langt denne rekker. Men det er grunn til å framheve at dette spørsmål er noe uklart med den formulering og de forarbeider som bestemmelsen har.

Dette bør man ta konsekvensen av ved drøftelsen av en eventuell sameparagraf. Hvis man ønsker en prinsippformulering av denne art, kan man i begrenset grad gjøre regning med konkrete rettsvirkninger. Men det vil samtidig i noen grad bero på hvordan Samerettsutvalgets utredning, og først og fremst de videre forarbeider, blir utformet i denne henseende.

Det sakområde som blir omhandlet i § 110 (sysselsetting og bedriftsdemokrati), og det som vil bli omhandlet i en eventuell sameparagraf, er sterkt ulike. Det kan derfor bare i begrenset grad trekkes slutninger fra § 110 til en eventuell sameparagraf. Men noen sammenlikninger kan gjøres.

Bestemmelsen i § 110 står som en allmenn retningslinje som det er tverrpolitisk enighet om innholdet av. Det tilsvarende ville trolig gjelde for en sameparagraf.

Framsettelsen av forslaget om retten til arbeid og vedtakelsen av denne regelen representerte åpenbart ingen kritikk av statsmyndighetenes sysselsettingspolitikk. Det skjedde tvert om i en periode med en meget vellykket sysselsettingspolitikk i vårt land. Man kan si at bestemmelsen ga en viss garanti for at denne politikken skulle fortsette så langt myndighetene maktet det. Det var et løfte fra staten overfor sine borgere. En sameparagraf vil på tilsvarende måte representere et løfte om å føre en positiv politikk for samisk kultur.

Grunnlovsvedtaket om rett til arbeid har ikke vært noen effektiv garanti for full sysselsetting. Motkreftene har vært for sterke. Heller ikke en sameparagraf kan gi noen garanti for videreføring av samisk kultur. De ytre motkrefter er også her sterke. Men den innsats som kreves fra statsmyndighetenes side, er her mer begrenset, og vil derfor lettere kunne oppfylles.

Det ble uttalt i debatten om § 110 at grunnlovsfestingen hevet partienes programløfter opp på et høyere plan og gjorde dem til samfunnets bindende tilsagn. Dette vil også gjelde for en sameparagraf.

For øvrig finner man i de gjengitte forarbeider et stort antall gode formuleringer for begge sider i debatten, som vil kunne brukes tilsvarende i en debatt om en eventuell sameparagraf.

Når det gjelder resultatet, er situasjonen at Stortinget ikke har fulgt noen fast praksis. Dels er mer prinsipielt betonte erklæringer ikke vedtatt innført i grunnloven, dels er de vedtatt.

Både i Stortingets debatter og i Stortingets ulike vedtak kan man følgelig finne støtte for såvel et positivt standpunkt som et negativt standpunkt til en prinsippformulering.

10.7. UTVALGETS BEDØMMELSE AV DE FRAMSATTE KRAV

10.7.1. Innledning

Det er i avsnitt 10.2 ovenfor redegjort for de krav som har vært framsatt om grunnlovsfesting av samenes rettsstilling. Samtidig har det vært redegjort for de begrunnelser som har vært framført for disse krav.

Disse krav og begrunnelser skal i dette og de følgende avsnitt bli gjenstand for en nærmere bedømmelse.

Denne bedømmelsen er søkt gjennomført med en bred gjennomgåelse av de spørsmål som kan stilles, og de argumenter som kan gjøres gjeldende i denne sammenheng. Det grunnlagsmaterialet som utvalget bygger på, er lagt fram i kapitlene 3–8. Enkelte prinsipielle synspunkter er allerede drøftet i kapittel 9.

Den videre redegjørelsen vil bli bygd opp på den måten at den først (i avsnitt 10.7) vil ta opp til behandling hovedpunktene i de utsagn som har vært framsatt om grunnlovs-spørsmålet. Deretter vil utredningen (i avsnitt 10.8) se nærmere på utformingen av en eventuell grunnlovsparagraf og rettsvirkningene av en slik bestemmelse. Etter de vurderinger som på denne måten har funnet sted, vil redegjørelsen søke å foreta en nærmere bedømmelse av den grunnlovsbestemmelse som utvalget eventuelt mener kan komme på tale (i avsnitt 10.9), og utvalget vil i denne forbindelse tilstrebe å gi en så åpen og avbalansert omtale av ulike argumenter som mulig. Til slutt (i avsnitt 10.10) vil utvalget komme med sin tilråding.

10.7.2. Om stillingen i folkeretten. Særlig om begrepet urbefolkning

I forbindelse med forslagene om grunnlovsfesting av samenes rettsstilling har det som omtalt vært henvist til folkerettslige forhold. Det må imidlertid fastslås at det ikke påhviler den norske stat noen folkerettslig plikt til å vedta noen ny bestemmelse i grunnloven. De folkerettslige spørsmål er nærmere behandlet foran i kapittel 6. Det er

her ikke påvist noen forpliktelse til å ta inn bestemte nasjonale rettsregler i konstitusjonen. En grunnlovsbestemmelse vil riktignok vise på en særlig uttrykksfull måte, også i internasjonal sammenheng, hvilken linje Norge følger på dette området. Men folkeretten stiller sine krav til innholdet av den nasjonale rett, og ikke til hvilken form (grunnlov, lov, forskrift osv.) som er brukt for å gi rettsreglene uttrykk. Det er således enkelte land som i det hele ikke har noen grunnlov, som Storbritannia, uten at dette innebærer noe folkerettsbrudd.

Spørsmålet om å vedta en ny grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling kan derfor vurderes fritt av de norske myndigheter.

I flere av de uttalelser som er gjengitt foran, med krav om grunnlovsfesting av samenes status, gis det særskilt uttrykk for at samenes status som «urbefolkning» bør bli fastslått. Dette gjelder det visstnok første kravet om grunnlovsreform fra samisk hold i 1979, hvor NSR formulerer krav om at de politiske myndigheter «anerkjenner samene som urbefolkning i sine bosettingsområder», og at denne status hjemles i grunnloven. Tilsvarende formuleringer forekommer i flere av de utsagn som er omtalt i avsnitt 10.2 under redegjørelsen for bakgrunnen for kravet om grunnlovsreform. I Nordisk sameråds samepolitiske program av 1980 sies det at samene skal tilkjennes status som «en av de opprinnelige folkegruppene» i de nordiske lands grunnlover.

Begrepet urbefolkning er omtalt nærmere i kapittel 6 under behandlingen av de folkerettslige spørsmål. Som det framgår av analysen der, har dette begrep ingen klar rettslig betydning, men benyttes med ulikt innhold i ulike sammenhenger. Det vil derfor være lite egnet til å brukes i en allmenn grunnlovstekst. Men det er da samtidig grunn til å understreke at den samiske folkegruppes langvarige historiske tilknytning til den norske stats territorium er et vesentlig hensyn til grunn for en eventuell særlig grunnlovsregel for norske samer.

10.7.3. Om samenes status

Krav om en «offisiell status» for den samiske folkegruppe innenfor den norske stat har, som nærmere gjennomgått i punkt 10.2.3 foran, vært framsatt i ulike sammenhenger.

Også fra regjeringens side er spørsmålet om status stilt i første rekke når det gjelder det nærmere innhold i en eventuell grunnlovsbestemmelse om samene. Se i denne forbindelse punkt 3 i regjeringens 10-punkts-

liste fra møtet med de samiske organisasjoner i Kautokeino 17. februar 1981 (jfr. avsnitt 10.1 foran), hvor det tales om en utredning av «spørsmålet om grunnlovsfesting av samenes status». Denne formulering er gjentatt i regjeringens langtidsprogram for 1982–1985 (jfr. St.meld. nr. 79 for 1980–81 s. 136):

«Regjeringen går inn for at utredningen av spørsmålet om grunnlovsfesting av samenes status som egen folkegruppe skal prioriteres og legges fram i en egen delinnstilling» (uthevet i stortingsmeldingen).

Hva som menes med «offisiell status» eller «samenes status» og liknende formuleringer, kan til dels være noe usikkert. Men siktemålet med en slik eventuell grunnlovstilføyelse om samene synes å være å få fastslått i denne høytidelige form myndighetenes prinsipielle anerkjennelse av det faktiske forhold at det eksisterer en egen samisk folkegruppe innenfor Norges grenser.

Det synes videre klart at de som har framsatt krav om en «statusregel», også har hatt det videre siktemål at denne anerkjennelse av den samiske folkegruppe skal legges til grunn i den praktiske politikk. Det kan i denne sammenheng være spørsmål om ulike utbygginger av en statusformulering. Det kan således være spørsmål om en grunnlovsregel om samenes rett til naturressurser, om vern av samisk næringsdrift, om vern av samisk kultur m.v. Disse spørsmål vil bli drøftet i det følgende.

Fastleggingen av samenes status som egen folkegruppe har alene ingen konkrete rettsvirkninger. Betydningen av en slik anerkjennelse av den samiske folkegruppe ligger først og fremst i den symbolske verdi for samene. Rettsvirkningene vil bero på hvilke rettsregler som fastsettes i tillegg til selve anerkjennelsen av samene som egen folkegruppe.

I det følgende vil utvalget se nærmere på de forslag som har vært framsatt om slike særlige regler.

10.7.4. Om samisk språk og kultur

Utvalget har i sine prinsipielle uttalelser foran i kapittel 9 gitt sin tilslutning til det syn at myndighetene har et ansvar for at den samiske kultur opprettholdes og gis utviklingsmuligheter. Utvalget har der begrunnet dette syn nærmere. Utvalget har derunder henvist til Unescos erklæring om kulturpolitikk fra 1982, som blant annet peker på behovet for en kulturpolitikk som vil beskytte, stimulere og berike hvert folks identitet og kulturarv og fastslå absolutt respekt for og verdsetting av kulturelle minoriteter.

At samisk språk og kultur skal vernes og gis utviklingsmuligheter, er i prinsippet begrundet på samme måte som at norsk språk og kultur skal vernes og gis utviklingsmuligheter. Men samisk språk og kultur er utsatt for et langt sterkere ytre press blant annet som følge av at samene er en fåtallig befolkning som bor spredt, at de er statsborgere i flere land, og at de ikke har noen sentral by som kan tjene som kultursentrum. Dette ytre press øker med utbyggingen blant annet av kommunikasjoner og massemedia.

En regel om samisk språk og kultur er av de punkter som har vært stilt i første rekke i de krav som har vært framsatt om en grunnlovsforankring av samenes rettigheter.

Utvalget mener at det sentrale emne for en eventuell grunnlovsbestemmelse bør være statsmyndighetenes plikt til å legge forholdene til rette for vern og utvikling av samisk språk og kultur.

Utvalget vil i denne sammenheng henvise til den uttalelse som fylkesmannen i Finnmark avga 11. mai 1981 om ILO-konvensjon nr. 107 om vern av urbefolkninger. Han uttalte her blant annet:

«Når jeg i utredningen foran er kommet til at samene er fullt integrert i det norske samfunn, økonomisk og sosialt, gjelder ikke dette språk og kultur. Særlig ikke flyttsamene. Det må være et overordnet mål for de samepolitiske tiltak at de i størst mulig grad bidrar til å gi den del av samene som ønsker det muligheter for å kunne bevare det samiske språk og den samiske kultur. Det samiske språk og den samiske kultur kan imidlertid ikke bevares eller utvikles bare ved hjelp av offentlige tiltak, men også samene må være villige til selv å yte en innsats.»

Han uttalte videre at økonomiske, næringsmessige og sosiale tiltak synes å være gjennomført i typisk samiske bosettingsområder (som i de norske) i rimelig omfang, og stort sett i tilfredsstillende tempo, selv om det alltid vil være slik at en står overfor uløste oppgaver. Men om tiltak for språk og kultur sa han deretter:

«Når det gjelder tiltak for språk og kultur, er det imidlertid min mening at der henger utviklingen langt etter. Språkopplæringen har f.eks. helt sikkert vært lite effektiv. Det er også mye som tyder på at de pedagogiske læresetninger, som har ligget til grunn for språkopplæringen, har vært en sterkt medvirkende årsak til de dårlige resultater, og bør derfor bli tatt opp til grundig vurdering. Dette gjelder spesielt opplæringen av flyttsamebarna, som synes å komme dårligst ut. Det som idag er flaskehalsen er mangelen på ressurspersoner i skolesektoren.»

Fylkesmannen anførte at det nå «foreligger en klar erkjennelse fra alle hold» om at samisk språk skal læres og videreføres av dem

som ønsker det, og at norsk skal læres effektivt og skikkelig. Han karakteriserte dette som «det aller viktigste i samepolitisk sammenheng» og avsluttet sin redegjørelse på følgende måte:

«Samene må gis muligheter til å føle seg trygge på sitt eget kulturelle grunnlag. Samiske barn og samisk ungdom, uansett om de foretrekker opplæring i samisk eller ikke, må bli så flinke at de selv føler at de har reelle valgmuligheter, både til valg av yrke og bosted. Derfor er det i skole og opplæring – spesielt språkopplæring – samfunnets tiltak og ressurser må settes inn i de samiske bosettingsområder, i langt større omfang enn hittil.»

Disse uttalelser fra fylkesmannens side framkom som nevnt i tilknytning til spørsmålet om norsk ratifikasjon av ILO-konvensjonen om urbefolkninger, og uttalelsene ble følgelig ikke avgitt i tilknytning til spørsmålet om et grunnlovstillegg. Men utredningen viser hvordan statens fremste representant i vårt største samefylke bedømmer behovet for offentlige tiltak til støtte for samisk språk og kultur.

Selv om man anser det for å være en plikt for statsmyndighetene å legge forholdene til rette for vern og utvikling av samisk språk og kultur, er det ikke dermed noen bindende slutning at en slik plikt også bør være fastsatt i grunnloven. Utvalget vil i de følgende avsnitt først drøfte hvordan en slik grunnlovsbestemmelse eventuelt bør være utformet og hvilke rettsvirkninger den i så fall vil ha (jfr. avsnitt 10.8), og deretter nærmere vurdere om det er grunn til å foreslå en slik bestemmelse grunnlovsfestet (jfr. avsnitt 10.9).

Det er ellers grunn til å framheve at samiske kulturspørsmål for tiden er under nærmere behandling i Samekulturutvalget («Myklevoll-utvalget»).

10.7.5. Om samiske rettigheter til land og vann

Et sentralt spørsmål er forholdet til eventuelle rettigheter over land og vann. I de forslag som har vært framsatt om grunnlovsfesting av samenes rettsstilling, har det vært framhevet at den grunnleggende rett til land og vann bør gis en prinsipiell grunnlovshjemmel som kan danne grunnlag for utarbeidelse av lovverk.

Slike rettigheter vil kunne være av ulik karakter. Det vil kunne være individuelle rettigheter for samene eller for lokalbefolkningen. Det vil kunne være grupperettigheter for medlemmene av et bygdelag, en kommune, en reindriftsenhet eller en annen sosi-

al enhet. Det vil kunne være næringsrettigheter for den samiske befolkning eller for deler av den.

Utvalget skal i denne forbindelse ikke ta stilling til om det eksisterer slike rettigheter ifølge gjeldende norsk rett. Utvalget skal i denne utredning heller ikke ta stilling til om det bør innføres slike rettigheter ved lovgivning. Det utvalget skal ta stilling til i denne sammenheng, er utelukkende om det er grunn til å innføre regler i grunnloven om slike rettigheter.

Forutsetningen for utvalgets behandling av spørsmålet om egne grunnlovsbestemmelser om samenes rettsstilling i den første delinnstillingen er at det dreier seg om en mer generelt formulert prinsippbestemmelse og ikke om nedfellelse av bestemte rettigheter i grunnloven (jfr. foran avsnitt 10.1). Det er nemlig klart at skulle utvalget kunne fremme grunnlovsforslag som omhandler noen former for konkrete rettigheter til land og vann, ville grunnlovsdiskusjonen nødvendigvis måtte utsettes til etter utvalgets behandling av spørsmålene vedrørende rettigheter til naturressursene. Som nevnt foran besluttet imidlertid utvalget å følge regjeringens henstilling om særlig utskillelse og prioritering av grunnlovsspørsmålet, men under den forutsetning at det gjelder en mer generelt formulert prinsippbestemmelse.

Det er derfor klart allerede på grunn av denne saksbehandling at utvalget ikke vil foreslå at rettigheter over land og vann skal behandles i en eventuell grunnlovsbestemmelse.

Men utvalget mener at det også, som det vil framgå av det følgende, er andre grunner for at slike rettigheter ikke bør behandles i grunnloven.

Det er ingen bestemte retningslinjer for hvilke typer av rettigheter og rettsregler som kan tas inn i grunnloven. Det vil være Stortingets oppfatning til enhver tid som er avgjørende for hvilke nye elementer som blir gjort til del av grunnloven. Men det er naturlig å stille det krav til nye grunnlovsregler at de skal være av en allmenn karakter, og at de skal være relativt uforanderlige i sitt innhold.

Hvorvidt eventuelle samiske rettigheter kan sies å være tilstrekkelig allmenne rettigheter i denne sammenheng, vil avhenge av hvilket innhold man gir disse rettigheter. Med hensyn til eventuelle grupperettigheter for norske samer kan det hevdes at disse rettigheter er så allmenne at de for så vidt kunne forsvare en plassering i grunnloven. Når det gjelder mulige individuelle rettigheter, for de enkelte samer eller for de enkel-

te medlemmer av lokalbefolkningen i samiske områder, kan det sies at slike rettigheter er av mer spesiell karakter, og at det av den grunn ikke er naturlig å gi regler om dem i grunnloven. Men også individuelle rettigheter kan tilligge en så stor krets av personer at reglene får en betydelig grad av allmenn utforming. Det tilsvarende gjelder for næringsrettigheter, dvs. eventuelle særrettigheter for samiske næringsutøvere.

Men uansett hvor allmenne de nevnte rettigheter vil kunne være, gjelder at det neppe kan anses for hensiktsmessig å underkaste dem de særlig kompliserte endringsregler som grunnloven fastsetter. Virkningen av å sette inn en bestemmelse i vår grunnlov er blant annet at denne bestemmelsen da bare kan forandres gjennom den framgangsmåte som er fastsatt i grunnlovens § 112, dvs. ved framsettelse av endringsforslag på et av de tre første storting i en valgperiode, ved avventing av et stortingsvalg og ved vedtakelse av endringsforslaget (uten noen ytterligere forandringer) på et av de tre første storting i den neste valgperiode med to tredjedels flertall. Denne virkningen tilsier at grunnlovens bestemmelser bør være relativt uforanderlige i sitt innhold. Det er meget tvilsomt om dette vilkår vil kunne oppfylles av regler om private rettigheter til naturressursene. Regler av denne karakter vil gjerne ha behov for å kunne justeres som følge av den økonomiske utvikling innen de næringer og områder det gjelder.

De nye regler som eventuelt bør utarbeides om samiske rettigheter til naturressurser, har derfor sin mest hensiktsmessige plass i den vanlige lovgivning.

Det er ellers grunn til å framheve at ikke bare eiendomsretten, men også bruksrettigheter til land og vann allerede i dag er grunnlovsvernet ved grunnlovens § 105, som gir rett til full erstatning ved ekspropriasjon. Dette gjelder også samenes bruksrettigheter til land og vann. Det er omhandlet foran i utredningens avsnitt 5.6 om rettighetenes vern.

Utvalget mener på denne bakgrunn at samiske rettigheter over land og vann ikke bør behandles i en eventuell grunnlovsbestemmelse.

10.7.6. Om samiske næringer

Det har videre vært drøftet i utvalget hvorvidt en eventuell grunnlovsrevisjon bør stille opp et vern for samiske næringer.

I en uttalelse fra årsmøtet i Finnmark Arbeiderparti 7.-8. mars 1981 heter det at partiet vil «arbeide for at samiske næringer og

kulturliv skal sikres utviklingsmuligheter». Denne uttalelsen ble ikke avgitt i forbindelse med spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse. Men uttalelsen viser at det kan anses riktig og naturlig å tale om «samiske næringer» sammen med «samisk kulturliv» i forbindelse med en sikring av utviklingsmuligheter.

Det vil framgå av den nærmere drøftelsen av kulturbegrepet nedenfor, at et visst vern for samiske næringer vil følge av et kulturvern. Når man skal gi et vern for en kultur, følger av dette at man må verne det materielle kulturgrunnlag. Det er også en følge av de internasjonale rettsregler om minoritetsvern at norske myndigheter må yte et visst vern for samiske næringer. Når det gjelder FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 27, er det gitt følgende oppsummering foran i punkt 6.8.7:

«Av drøftelsen ovenfor framgår at vi klart kan fastslå at art. 27 har en «kjernesone»: Den beskytter mot inngrep fra staten i gruppens utøvelse av sin kultur, forstått som summen av en lang rekke «ideelle» ytringsformer. Vi mener imidlertid at det er tilstrekkelig grunnlag for å si at bestemmelsen i dag også pålegger statene en viss plikt til å sikre at minoritetene får mer aktiv støtte, slik at deres kultur kan overleve.

Man kan ikke i dagens situasjon forme noen klar og entydig konklusjon på de spørsmålene som ligger lenger ut fra bestemmelsens kjernesone. Men vi har pekt på at det har de beste grunner for seg å inkludere også de materielle sider av gruppens kultur under det vern art. 27 gir.»

Spørsmålet er om det i tillegg bør gis et uttrykkelig næringsvern i en eventuell grunnlovsbestemmelse.

Man må da først avklare hva man forstår med samiske næringer.

Den 12. nordiske samekonferanse har i 1983 gitt følgende definisjon av samiske næringer:

«Med samiske næringer mener vi:

1. Samiske næringer er primærnæringer (jordbruk, reindrift, fiske, jakt og annen utnyttelse av utmark) som er i samsvar med samisk økologisk tradisjon for utnyttelse av ressurser og bærere av samisk kultur.
2. Samiske næringer er sekundær- og tertiærnæringer som utnytter eller bearbeider produktene fra de samiske primærnæringene eller produserer/bearbeider for disse næringers behov.
3. Samiske næringer er kombinasjonsnæringer som foruten næringene nevnt i pkt. 1 og 2 også omfatter næringer som kan drives i samsvar med disse.»

En slik beskrivelse av hva som er samiske næringer, gjør det meget vanskelig å kunne ta inn en verneregulering for samiske næringer i

en eventuell grunnlovstekst. Beskrivelsen er særdeles vid. Det ser blant annet ut til at alle sekundær- og tertiærnæringer som produserer for samisk jordbruk eller bearbeider produktene fra samisk jordbruk, er å anse for samiske næringer. Dette vil være en meget vid og meget ubestemt del av norsk næringsvirksomhet. Denne beskrivelsen er så vid at man neppe kan godta at hele denne krets av næringsutøvere skulle ha krav på et særskilt grunnlovsvern. Beskrivelsen synes tatt etter sin ordlyd å omfatte f.eks. maskinprodusenter og kjøttforhandlere.

Det er mulig at beskrivelsen bør undergis enkelte begrensninger ut fra en formålstolkning. Man kan tenke seg at det bygges inn et subjektivt element, om at vedkommende virksomhet blir utøvd av samer. Man kan videre tenke seg at det blir krevd en viss kvalifisert grad av nærhet mellom den samiske primærnæring på den ene siden og de nevnte sekundær- og tertiærnæringer på den annen side.

Men man blir under enhver omstendighet stående igjen med en stor grad av usikkerhet.

Dertil kommer at det, til tross for dette vedtak fra samekonferansen, neppe er noen allment godtatt forståelse av hva som ligger i begrepet samiske næringer.

Det sentrale ved et minoritetsvern er et kulturvern. Det avgjørende er at kulturbegrepet blir gitt en vid forståelse, slik at det i nødvendig grad omfatter det materielle kulturgrunnlag, og herunder det næringsmessige kulturgrunnlag. Dette blir framhevet i den videre utredning.

Dersom en grunnlovstekst i tillegg skulle inneholde en uttrykkelig næringsbeskyttelse, vil den naturlig tolkes i retning av å fastslå særrettigheter for visse næringer over land og vann. Dette finner utvalget som tidligere omhandlet at det ikke er riktig å foreslå fastslått i grunnlovs form.

Utvalgets medlem Martha Jåma har en særuttalelse om behovet for å ta med de samiske næringer i en grunnlovsbestemmelse. Særuttalelsen er gjengitt nedenfor i punkt 10.8.15.

10.7.7. Om forholdet til Nordisk råd

Spørsmålet om samisk representasjon i Nordisk råd har vært omtalt foran i avsnitt 10.3. Det kan være grunn til å framheve at dette spørsmål ikke kan avgjøres gjennom norsk lov eller grunnlov.

Når det gjelder spørsmålet om en selvstendig samisk representasjon i Nordisk råd, uavhengig av de nasjonale delegasjoner, synes det på det rene ut fra den debatt som har

foregått innen Nordisk råd, at en sameparagraf i Norges grunnlov ikke vil være tilstrekkelig grunnlag for slik representasjon. Det er bare selvstendige stater som etter den rådende oppfatning i dag vil kunne oppnå selvstendig representasjon i rådet. Hvorvidt samene kan oppnå andre former for særlig deltagelse innen Nordisk råd, vil helt ut bero på en nærmere vurdering av rådet selv.

En grunnlovsbestemmelse tar heller ikke stilling til samisk representasjon i annen sammenheng. Dette må avgjøres særskilt i tilknytning til det enkelte organ hvor det kan bli spørsmål om slik representasjon.

10.7.8. Foreløpig konklusjon. En regel om kulturvern

Vurderingene under avsnitt 10.7 foran har ledet til at en eventuell grunnlovsbestemmelse bør gjelde statsmyndighetenes ansvar for samisk språk og kultur.

Utvalget vil i det følgende avsnitt 10.8 foreta en vurdering av hvordan en slik eventuell grunnlovsbestemmelse bør nærmere utformes, og hvilke rettsvirkninger som vil følge av den.

10.8. UTVALGETS SYN PÅ UTFORMINGEN OG RETTSVIRKNINGENE AV EN EVENTUELL SAMEPARAGRAF

10.8.1. Et utkast av prinsipiell karakter

Utvalgets drøftelser har i første rekke vært knyttet til et utkast med følgende formulering:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppes språk, kultur og livsform sikres og får utviklingsmuligheter.»

På NSR's landsmøte 1982 ble det som nevnt vedtatt følgende forslag om tillegg til § 1 i grunnloven:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette således at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og livsform.»

Dette forslag atskiller seg fra det foregående ved at det gir den samiske folkegruppe selv en mer aktiv rolle med hensyn til å vareta sine interesser.

Den svenske regjeringsform har som nevnt en minoritetsbestemmelse i kapittel 1 § 2 fjerde ledd om at etniske, språklige og religiøse minoriteters muligheter til å beholde og utvikle et eget kultur- og samfunnsliv bør fremmes. Utvalget har som påpekt i kapittel 9 stor sympati for regler til vern om etniske minoriteter mer allment, men antar at det

ligger utenfor rammen av denne utredning å foreslå slike regler (jfr. nærmere i punkt 10.8.12 nedenfor). Man har imidlertid merket seg at bestemmelsen taler om «et eget kultur- og samfunnsliv». Erstatte man i det foregående forslag «livsform» med «samfunnsliv», får man følgende tekst:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette således (eventuelt: for) at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

Disse utkast uttaler i det alt vesentlige de samme realiteter, og de blir i det følgende omtalt under ett.

10.8.2. En begrenset rettsplikt

Grunnlovsvedtak kan ha ulike funksjoner. En grunnlovsbestemmelse kan være av reformativ karakter og ta sikte på å innføre et nytt prinsipp i vårt statsliv. Men en grunnlovsbestemmelse kan også bare være av kodifiserende art og nedtegne i grunnlovs form slike prinsipper som allerede har utviklet seg i vårt samfunnsliv. Såvel grunnlov som annen lovgivning kan således være dels et virkemiddel til samfunnsomforming og dels en fastlegging av normer som allerede blir etterlevd i samfunnet. Det er tradisjon i vårt land for at grunnlov og lov kan ha begge disse oppgaver.

Den vesentligste virkning av en bestemmelse som i utkastene vil ikke være å trekke opp nye rettslige grenser for statsmyndighetenes handlefrihet, men å gi et høytydelig uttrykk for et prinsipp som det etter hvert er oppnådd en betydelig enighet om.

En innføring av en slik bestemmelse i grunnloven gir ikke uttrykk for noen bestemt vurdering av statsmyndighetenes samepolitikk i dag. Bestemmelsen må betraktes i en historisk sammenheng. Den fastslår i forpliktende form at tidligere tiders assimilasjonspolitik skal være fraveket for godt. Den fastslår samtidig at statsmyndighetene i de kommende tider må treffe de tiltak som samfunnsutviklingen gjør nødvendig for at den samiske folkegruppes språk, kultur og samfunnsliv (livsform) skal bli sikret og få utviklingsmuligheter.

Ved en slik regel kan det sies å bli fastlagt en politisk og moralsk forpliktelse overfor de norske samer. Dette må antakelig sies å være det viktigste ved en slik eventuell grunnlovsbestemmelse.

Men selv om den vesentligste virkning vil være av politisk og moralsk art, og ikke av rettslig art, vil bestemmelsen også innføre en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene. Bestemmelsen er meget generell i

sin form. Den vil likevel prinsipielt sett gi en bindende retningslinje for norske statsmyndigheters framtidige samepolitikk. Gjennomføringen av denne retningslinje må skje ved lovgivning og andre vedtak av de offentlige myndigheter.

Bestemmelsen stiller opp en retningslinje for myndighetenes politikk. Statsmyndighetene plikter å føre sin politikk i samsvar med det prinsipp at den samiske folkegruppes språk, kultur og samfunnsliv (livsform) skal bli sikret og få utviklingsmuligheter. Statsmyndighetene vil derved ikke ha rettslig adgang til å føre en politikk i strid med dette prinsipp. Bestemmelsen stiller dette krav både til lovgivning og andre myndighetshandlinger.

Det vil i første rekke være storting og regjering som må tolke og anvende bestemmelsen til enhver tid. Det er disse myndigheter som til enhver tid må avgjøre hvilke tiltak som er hensiktsmessige og nødvendige for å gjennomføre bestemmelsens formål. Ved denne avgjørelsen vil det være den naturlige saksbehandling at de representative organer for den samiske befolkning blir rådspurt – de samiske organisasjoner, Norsk sameråd og/eller et eventuelt nytt folkevalgt samisk organ. Men avgjørelsen ligger hos statens myndigheter ved vanlige vedtak – lovgivning, bevilgningsvedtak, forskrifter osv.

Det er ingen bestemte sanksjoner knyttet til en eventuell mangelfull oppfyllelse av denne forpliktelse fra statens side. Ved den formulering som er benyttet i de nevnte utkast, er det bare fastlagt en plikt for myndighetene («påligger statens myndigheter»), og det er ikke angitt hva som skal skje hvis denne plikt ikke blir etterlevd fra myndighetenes side. Men det er likevel prinsipielt sett en rettslig forpliktelse en slik grunnlovsbestemmelse fastlegger. Det gjelder for flere av de regler som er fastsatt i grunnloven, at man ikke har vanlige rettslige virkemidler til å gjennomtvinge en oppfyllelse. Men det betyr ikke at reglene av den grunn er virkningsløse. Man må gå ut fra at statens myndigheter oppfyller de rettslige plikter som påligger dem, i særdeleshet når de har fått uttrykk i grunnlovs form.

Det er grunn til å komme med noen særlige merknader om domstolenes myndighet i denne sammenheng. Norske domstoler har ifølge rettspraksis adgang til å prøve grunnlovmessigheten av lovgivning, plenarvedtak i stortinget og forvaltningsvedtak. Når det gjelder regler til vern om en minoritet, kan det hevdes at domstolene har en særlig oppgave med hensyn til å kontrollere at flertallet holder seg innenfor rammen av de

grunnlovmessige regler. Det må antas at prøvelsesretten etter vår forfatning prinsipielt sett vil gjelde også i forhold til en slik grunnlovsbestemmelse som her omhandlet.

Men det er samtidig flere forhold som medfører at domstolenes prøvelsesrett vil få en begrenset betydning når det gjelder en slik grunnlovsbestemmelse. For det første er forpliktelsen for statens myndigheter meget generelt og skjønnsmessig utformet. Det innebærer at bestemmelsen ifølge sitt eget innhold gir et betydelig spillerom for de politiske myndigheters eget skjønn. Men dernest gjelder at den forpliktelse det her er tale om, etter sin art gir domstolene begrensede muligheter for å reagere. Når statens myndigheter skal legge forholdene til rette for samisk språk, kultur og samfunnsliv (livsform), vil dette i hvert fall delvis måtte skje gjennom ulike former for støttetiltak. Domstolene kan imidlertid ikke gjennomtvinge bevilgninger eller andre former for positive tiltak. (Se Castberg, Norges statsforfatning, 3. utg. (1964) bind II s. 172.) En domstolsprøving vil bare kunne føre til at et stortingsvedtak eller et forvaltningsvedtak blir kjent virkningsløst. Men dette vil først og fremst ha interesse hvis det i et slikt vedtak skulle ha skjedd en negativ diskriminering av norske samer, dvs. en forskjellsbehandling til skade for samene. Når det gjelder plikten til positive tiltak, fører domstolenes prøvingsrett ikke fram. Et domstolsvedtak kan ikke erstatte en stortingsbevilgning. Og selv om domstolene måtte finne at et støttetiltak ikke går langt nok, vil det neppe kunne være noen rimelig reaksjon å erklære det begrensede tiltak for virkningsløst. Om en bevilgning eller et språklig vernetiltak eller en næringsrettighet blir ansett for å være for lite omfattende, er normalt intet tjent ved at domstolene skulle sette en strek over de positive vedtak som er gjort.

En domstolsprøving vil her som ellers måtte skje i tilknytning til en konkret sak. Det vil bero på domstolenes egen holdning hvor langt de vil gå i utøvelse av en prøvelsesrett hvis spørsmålet melder seg.

10.8.3. Et nytt grunnlovsproblem

Det er grunn til å framheve at det i flere henseender er en ny type grunnlovsproblematikk utvalget står overfor. Grunnloven kjenner ikke tidligere noen statusregel av denne art. Den har hittil ikke hatt noen regel om etnisitet. Den har hittil ikke hatt noen mer allmenn regel om kulturspørsmål. Den har også i liten grad hatt slike generelle deklarasjoner som det her er tale om.

Det er tidligere omtalt den rettledning man kan få av diskusjonen vedrørende § 110. Men det er stor saklig ulikhet mellom et vern om en minoritet og en allmenn regel om sysselsetting, og rettledningen er derfor begrenset selv om utkastet har enkelte formuleringer felles med § 110.

Dette medfører at utvalget må argumentere og vurdere i delvis ukjent terreng.

Det kan som en historisk opplysning nevnes at det gamle grunnlovsforbudet mot jøder fra 1814 ikke var en etnisk regel, men en religiøs regel. Forbudet framtrådte som en side ved at staten skulle ha en offentlig religion. Med jøder var ment de som bekjente seg til den mosaiske religion, ikke jøder som hadde antatt den evangelisk lutherske religion. Da Stortinget i 1851 endelig opphevet dette forbudet, fulgte en lov som utvidet dissenterloven av 1845 til også å gjelde dem som bekjente seg til den mosaiske tro.

10.8.4. Utformingen av statusprinsippet

Som omtalt foran i punkt 10.7.3 innebærer kravet om offisiell status for samene at man vil få fastslått i grunnlovs form en prinsipiell anerkjennelse av at det eksisterer en egen samisk folkegruppe innenfor den norske stat.

De norske samer har som individer alltid vært fullt rettslig anerkjent og hatt den samme rettsstilling ifølge grunnloven som andre norske borgere. Statusspørsmålet gjelder en særskilt rettslig anerkjennelse av samene som egen folkegruppe.

En slik anerkjennelse kan formuleres på ulike måter.

En særlig klar og uttrykkelig statusregel er gitt i den danske lov om Grønlands hjemmestyre. Den innledes med følgende regel:

«Grønland utgjør et særlig folkesamfunn innenfor det danske riket.»

Etter mønster av denne tekst kunne man tenke seg at en norsk grunnlovsbestemmelse ble innledet på følgende måte for å understreke statushensynet:

«Samene utgjør en egen folkegruppe (et særlig folkesamfunn) innenfor det norske riket (den norske stat).»

Utvalget er tilbøyelig til å mene at en slik bestemmelse vil være lite heldig. Denne bestemmelsen er rent beskrivende idet den ikke fastlegger noen rettsvirkninger. Lovgivningens oppgave er ikke å fortelle, men å gi direktiver. En slik formulering vil derfor skille seg ut fra bestemmelsene i grunnloven ellers.

En grunnlovsbestemmelse som i de nevnte

utkast med vern for den samiske folkegruppes språk, kultur og samfunnsliv (livsform) varetar i realiteten det samme statushensyn. Det skjer her ganske visst på en mer indirekte måte i formuleringen. Rettsvirkningene ligger i vernet for språk, kultur og samfunnsliv (livsform). Men ved at det uttrykkelig tales om «den samiske folkegruppe», og ved at det legges både en rett og et ansvar til denne folkegruppe, får derved dette begrep en grunnlovsmessig status og offisiell anerkjennelse. Regelen om kulturvern er derved samtidig en statusregel.

Man kan stille spørsmål om utvalget heller burde tale om «det samiske folk». Dette blir som nevnt gjort i flere sammenhenger, blant annet i Nordisk sameråds samepolitiske program. Av andre utsagn kan nevnes en uttalelse om samiske rettigheter og folkevalgt organ fra Samepolitisk konferanse i Finnmark Arbeiderparti 8.–9. august 1981, der det heter at partiet «vil medvirke til at en finner fram til den best mulige løsning for det samiske folk». Men som omtalt i kapittel 9 mener utvalget at det er best språkbruk å bruke betegnelsen «det samiske folk» for samene i alle de nordiske land (og eventuelt Sovjetunionen) og betegnelsen «den samiske folkegruppe» for samene i Norge.

10.8.5. Bestemmelsen bør omfatte alle samer

Utkastene stiller ikke opp noen nærmere definisjon av den samiske folkegruppe i grunnloven selv. En slik grunnlovsbestemmelse som i de nevnte utkast vil være av så allmenn karakter at en mer presis grensetrekking omkring begrepet same ikke kan anses påkrevd. Det må her være tilstrekkelig med den allmenne konstatering at det eksisterer en egen samisk folkegruppe innenfor Norges grenser med sin særegne kultur. Man kan på dette punkt henvise til den beskrivelse som er gitt av samene i Norge i kapittel 3.

Det er imidlertid viktig å understreke at uttrykket den samiske folkegruppe må forstås så vidt at det omfatter alle samer i Norge uten hensyn til bosted og yrke. Det er videre grunn til å framheve at ingen som selv med grunn følger tilhørighet til samisk kultur og samfunnsliv, skal utelukkes. En slik bestemmelse vil derved ta sikte på hele det samiske fellesskap og mangfold.

Med hensyn til stemmerett til et eventuelt folkevalgt samisk organ må det stilles opp nærmere regler om hvem som skal kunne anerkjennes som samer ved stemmegiving. Slike regler vil bli utformet av utvalget senere

i utredningen. Disse regler vil kunne være veiledende også ved forståelsen av en eventuell grunnlovsbestemmelse.

Når det gjelder statsmyndighetenes tiltak, kan det for øvrig bli spørsmål om å trekke grensen på noe ulik måte i forhold til ulike tiltak, f.eks. slik at tiltak for samisk språk særlig retter seg til de samisktalende, mens andre kulturelle tiltak kan rette seg til en større gruppe.

10.8.6. Samisk språk og kultur

Samisk språk nevnes særskilt i utkastene, all den stund det utgjør et så sentralt element i den samiske kulturen. Det er meningen at alle samiske dialekter (språk) i Norge er omfattet, selv om bestemmelsen bare omtaler språk i entall.

Når det dernest gjelder begrepet kultur, er dette et ord som blir benyttet i noe ulike betydninger. Det ses brukt i dels snevrere og dels videre mening. I en snever betydning blir begrepet kultur særlig knyttet til kunst i ulike former – til skaping og formidling av kunst. Men man har også langt mer vide forståelser av kultur. I nyere tid er det vanlig å tale om et utvidet kulturbegrep som omfatter virksomhet blant bredere lag av befolkningen, som populærkultur, amatørvirksomhet, idrett og annen form for organisert fritidsaktivitet. Men kulturbegrepet brukes i ulike faglige sammenhenger også i en enda videre betydning. 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.

Det er ikke hensiktsmessig i denne sammenheng å forsøke å gi noen mer presis definisjon av begrepet kultur. Stortingsmeldingen om kulturpolitikk for 1980-årene sier således om definering av kulturbegrepet (jfr. St.meld. nr. 23 for 1981–82 s. 33–34):

«Kulturmeldingane frå 1973 og 1974 avgrensar det kulturpolitiske arbeidsområdet, men gir ingen definisjon av omgrepet kultur. Det blir peikt på at kultur ikkje er noko som er forma ein gong for alle, og at innhaldet i ordet skiftar frå samfunn til samfunn, frå det eine miljøet til det andre. Det synest derfor ikkje å vere ei naturleg oppgåve for statlege organ å gi ein autoritativ definisjon av omgrepet, og enda mindre å fastleggje innhaldet i kulturen. Anten ville ein slik definisjon bli så rund at han knapt kunne vere til nemnande hjelp, eller ein statleg kulturdefinisjon kunne gi oss eit statisk kulturomgrep og dermed binde kultursynet og kulturarbeidet på ein uheldig måte. Den utvidinga av kulturomgrepet som vi har hatt dei siste åra, viser at kultursynet kan endre seg nokså raskt.»

Det bør imidlertid være forutsetningen at ordet kultur i en eventuell grunnlovsbestemmelse skal tas i den videste betydning.

Samisk kultur vil i denne sammenheng som utgangspunkt si kulturutøvelse av samer. Denne kulturutøvelse vil da i stor grad ha et samisk særpreg. Det er dette samiske særpreg som er begrunnelsen for et særskilt samisk kulturvern. Det er selve særpreget ved den samiske kultur som gjør det viktig å opprettholde den som en egen kulturform. Men man kan ikke stille opp noe krav til samisk egenart i det enkelte tilfelle. Det er behov for en viss bredde i et kulturliv for å frambringe det kulturelle særpreg. Det sentrale er derfor at det er samene som er utøvere og derved bidrar til den utviklingsprosess som skaper samisk kultur over tid. Det er selve denne utviklingsprosess som må vernes.

Men dette utgangspunkt må samtidig undergis modifikasjoner. Slike kulturaktiviteter som etter sin art må utøves på den samme måte av samer og ikke-samer, kan ikke bli omfattet av noen særskilt grunnlovs-messig verneregulering. Det er viktig å støtte idrett, og kanskje vil det i visse tilfelle kunne være mer viktig å støtte idrettslag med samiske medlemmer enn andre idrettslag, men det kan ikke være grunn til å grunnlovsfeste noen slik forskjellsbehandling.

Det som her er sagt, innebærer ikke at all kulturutøvelse nødvendigvis skal skje separat fra samisk side, f.eks. at det må være egne samiske musikksammenslutninger osv. Men det innebærer at den samiske folkegruppe selv skal gis de nødvendige forutsetninger for å sikre og utvikle sine kulturelementer i de former den selv anser for å være riktig. Det må også antas at det er organene for samisk kultur som bør ta stilling til hvordan midlene til samisk kultur bør fordeles. Dette vil være en fortsettelse og videre utbygging av dagens praksis.

Samisk kultur er i likhet med andre kulturformer ikke statisk, men i stadig utvikling. Levesettet i samiske bosettingsområder var for bare en generasjon siden vesentlig annerledes enn i dag. Like fullt består samisk identifikasjon og fellesskap mange steder like sterkt i våre dager som for noen tiår tilbake. Det kan her vises til behandlingen av spørsmålet om etnisitetens betydning i kapittel 4 og til utvalgets grunnsyn i kapittel 9. Samisk etnisitet er således ikke knyttet til levesettet i en bestemt tidsperiode, men til de til enhver tid eksisterende kulturrekk som identifiseres som samiske. Det dreier seg her om en totalitet som oppfattes som særegen samisk, og som består dels av ytre faktorer som

språk, klesdrakt, omgangsformer m.m., dels av immaterielle faktorer som verdinormer, samhörighetsfølelse, felles historie m.m. Særlig det historiske fellesskap er viktig i denne henseende. Det er helheten som utgjør det særskilt samiske.

Man har i utvalget sterkt understreket at en eventuell grunnlovsbestemmelse ikke må bidra til en kunstig fastfrysing av den samiske kultur. Ved den form utkastet har fått, hvor nettopp utviklingsmulighetene framholdes, skulle denne fare ikke være til stede. Det som skal vernes, er eksistensen av den samiske kultur, og dens mulighet for å leve videre med et særpreg uten å gå opp i de omkringliggende ikke-samiske kulturer.

Men det er den samiske folkegruppe selv som må sørge for denne kulturutvikling. Det statens myndigheter kan gjøre, er å «legge forholdene til rette».

10.8.7. Et vidt kulturbegrep. Livsform og samfunnsliv

Selv om man framhever at begrepet kultur skal tas i den videste betydning, er det likevel en mulighet for at det i praktisk politikk vil kunne bli underkastet visse begrensninger i forståelsen. I den nevnte kulturmeldingen for 1980-årene omtales en ulikhet mellom en politisk og en vitenskapelig forståelse av kultur. Det sies her (jfr. St.prp. nr. 23 for 1981–82 s. 34):

«Det er likevel grunn til å understreke at ordet kultur i kulturpolitisk sammenheng har med verdier å gjøre, og kulturpolitikken må ha ei haldning til disse verdiane. I så måte skil det kulturpolitiske kulturomgrepet seg klart ut ifrå det – iallfall i prinsippet – verdinøytrale kulturomgrepet som antropologar, sosiologar og andre vitenskapsmenn bruker i si forskning. For slike forskarar dekkjer uttrykket kultur dessutan eit mykje vidare felt, i praksis det meste av samfunnslivet. Alle kulturpolitiske definisjonar av kultur vil vere trongare, enda om ein opererer med eit utvida kulturomgrep, slik det vart vanleg på 1970-talet.»

Som en følge av den usikkerhet som vil være forbundet med omfanget av kulturbegrepet, kan det være grunn til å ta med et tillegg for å sikre et tilstrekkelig anvendelsesområde for en bestemmelse.

Utvalget har særlig drøftet begrepene «livsform» og «samfunnsliv» i denne sammenheng.

Ved siden av språk og kultur taler to av de nevnte utkastene om «livsform». Meningen er at «kultur og livsform» sammen skal sikre en vid forståelse av begrepet kultur og hindre at en mer tradisjonell og snevrere kulturforståelse blir brukt ved tolkingen.

Man finner flere steder et begrep som «livsform», «livsmønster» og liknende brukt sammen med «kultur» i tilsvarende forbindelse. I Høyesteretts dom av 23. oktober 1975 (om skjønn til fastsettelse av erstatninger ved anlegg av kraftledning) taler førstvoterende om det «særskilte vern som man skylder å yte den samiske folkegruppe, dens kultur og livsform» (Norsk Retstidende 1975 s. 1033). I regjeringens langtidsprogram 1982–85 heter det (jfr. St.meld. nr. 79 for 1980–81 s. 137) at det er avgjørende for at «samisk kultur og livsform skal overleve» at bosettingen i de utpregete samiske områdene kan opprettholdes. Samerettsutvalgets mandat taler om at hensynet til å «bevare og sikre samisk kultur og levemåte» må stå sentralt. Arbeiderpartiets arbeidsprogram for 1982–85 uttaler at samene er en minoritetsgruppe i det norske samfunnet «med et særpregt livsmønster og kulturgrunnlag». Det sies videre at det er en sentral politisk oppgave «å styrke grunnlaget for samisk kultur og livsmønster» og derved styrke samenes identitet og mangfoldighet i den nasjonale kulturarv. Dette utsagn benyttes også i en uttalelse om samisk kultur og utdanning fra Samepolitisk konferanse til Finnmark Arbeiderparti 8.–9. august 1981. Den samme formuleringen «samisk kultur og livsmønster» benyttes i en uttalelse om næringene fra den samme konferansen.

Det er imidlertid i utvalgets drøftelser framsatt flere innvendinger mot uttrykket «livsform» i en eventuell grunnlovsbestemmelse.

Det er blitt hevdet at betegnelsen «samisk livsform» er uheldig fordi den i for sterk grad blir assosiert med utøvelse av reindrift. Man bør benytte uttrykk som alle samer kan identifisere seg med. Begrepet «kultur» er, hevdes det, tilstrekkelig vidtfavnende til også å romme det man her tar sikte på med «livsform».

På den annen side er det gjort gjeldende at «samisk livsform» ikke trenger oppfattes i den snevre betydning som tilknytning til reindriften innebærer. Dersom bare begrepet «kultur» blir benyttet, frykter man at dette kan bli gjenstand for en innskrenkende tolking slik at viktige elementer i det samiske fellesskap vil kunne falle utenfor verneforpliktelsen.

En videre innvending som har vært framsatt mot begrepet «livsform», er at ordet er uklart i sin betydning. Hvis man ikke skal begrense det til den særlige livsform som er knyttet til reindrift, er det meget uklart hva dette uttrykk egentlig innebærer. Det er knapt noen forskjell i «livsform», hevdes det,

mellom samiske jordbrukere og andre jordbrukere, mellom samiske fiskere og andre fiskere osv.

Til dette er det gjort gjeldende at «livsform» er identisk med det videre kulturbegrep, og at samiske jordbrukere og fiskere m.v. er en del av et fellesskap som er særregent samisk. Det dreier seg her ikke bare om ytre fellestrekk som klesdrakt m.v., men også om immaterielle fellestrekk som felles verdinormer, felles historie m.v., som omtalt i kapittel 3 (samene i Norge), kapittel 4 (samene som etnisk gruppe) og kapittel 9 (utvalgets grunnsyn). Som eksempler på elementer i den særskilte samiske livsform har man i utvalget nevnt kombinasjonsdrift av næringer, samhandlingen mellom reindriften og andre samiske grupper, f.eks. gjennom ordningen med sytingsrein, duodji og religiøse tradisjoner.

Et alternativ som er benyttet i det tredje av utkastene ovenfor (jfr. punkt 10.8.1), er å bruke formuleringen i den svenske regjeringformen og tale om «samfunnsliv» i tillegg til kultur.

Det vil neppe bli noen stor ulikhet i tolkingen hva enten man bruker den ene eller annen av de to formuleringer. Men uttrykket «samfunnsliv» vil ikke rammes av den innvending at det kan forbindes særlig med utøvelse av reindrift. Formuleringen går åpenbart på alle samers samfunnsliv. Uttrykket omfatter heller ikke konkrete rettigheter over land og vann. Uttrykket rammes neppe heller av den innvending at det er uklart i sin betydning, selv om det naturligvis kan drøftes hvor langt det rekker i enkelte tilfelle.

Uttrykket «samfunnsliv» må ta sikte på den del av norsk samfunnsliv som blir båret oppe av samene selv. Det vil særlig ta sikte på samisk organisasjonsliv på ulike felter. Formuleringen har det fortrinn at den peker hen på det kollektive preg som samenes liv i stor utstrekning tradisjonelt har hatt. Samfunnsliv peker også på det dynamiske element, at den samiske kulturen ikke må seimenteres, men må kunne ta opp nye former for aktivitet. Men også ved forståelsen av ordet samfunnsliv må man kreve at vedkommende aktiviteter bidrar til det samiske særpreg for å bli omfattet av verneregelen. Det er viktig å fremme utbygging av helsetjeneste, men en grunnlovsregel som omhandlet vil ikke gi noe fortrinn til bevilgninger til slik tjeneste i de samiske bosettingsområder.

Et poeng ved denne formulering er også at den bidrar til den nordiske rettsenhet.

Utvalget er kommet til at uttrykket «samfunnsliv» er å foretrekke.

10.8.8. Det materielle kulturgrunnlag

Utkastene til en eventuell grunnlovsbestemmelse gir en verneregulering for samisk språk, kultur og samfunnsliv. Men en kultur lar seg ikke opprettholde og videreutvikle uten et tilstrekkelig økonomisk og materielt grunnlag. Det er en avgjørende forutsetning for opprettholdelse av samisk språk og samisk kultur fellesskap i det hele at man har levedyktige lokalsamfunn i de samiske bosettingsområder.

Utvalgets medlem Oscar Varsi har formulert det slik i et foredrag (sitert fra møteprotokoll for SLF):

«Men hva er det som er bærer av samisk kultur og språk? For å få svar på det må vi først finne ut hvor språket og kulturen er levende i dag. Og det burde ikke være tvil om at det er i de små samiske bygdene og grendene samisk språk og kultur lever mest. Det er i de små samiske bygder og grender at samisk språk blir daglig brukt og at kulturen fortsatt er levende og i utvikling.»

Utvalget har foran i punkt 10.7.6 tatt det standpunkt at en eventuell grunnlovsbestemmelse ikke bør ha med noen særlig regel om samiske næringer. Men som nevnt i dette punkt påligger det statens myndigheter en plikt, etter den forståelse av FN's menneskerettighetskonvensjon artikkel 27 som er lagt til grunn i kapittel 6, til å sikre også det materielle kulturgrunnlag for den samiske minoritet. Det er uttalt under drøftelsen av den internasjonale rett – som er utførlig behandlet på dette punkt – at det er usikkert hvor langt artikkel 27 her rekker. Framstillingen uttaler blant annet følgende i punkt 6.8.5.5:

«Vi står dermed overfor følgende rettskildemessige situasjon når vi skal avgjøre hvorvidt også den materielle basis for etniske minoriteters kultur er beskyttet av art. 27: Det finnes ingen klare motargumenter. Det eksisterer noen argumenter som er åpne, i den forstand at de hverken kan tas til inntekt for eller taler mot denne konklusjon. Endelig er det argumenter som, med varierende tyngde, peker i retning av et slikt tolkningsresultat.

De beste grunner taler etter dette for at begrepet «kultur» oppfattes så vidt at også de materielle sider ved en etnisk minoritets kultur er omfattet av bestemmelsen. De næringsmessige og andre økonomiske forhold bør i så fall være omfattet i den grad dette er avgjørende for at gruppen skal kunne opprettholde og videreføre en egen kultur.»

I den grad norske myndigheter er forpliktet etter folkeretten, må det anses som en selvfølge at dette blir gjennomført i norsk myndighetsutøvelse. Det er for så vidt ikke avgjørende om det følger bare av folkeretten eller også av grunnloven. Men det er naturlig å gi grunnloven på dette punkt en forståelse

som er i samsvar med folkerettens krav. Nå er det imidlertid usikkert hvor langt disse krav går, og oppfatningen om dette vil også kunne endre seg over tid. Det er dessuten grunn til å sørge for at norsk rett gir en klar og sikker oppfyllelse av de internasjonale plikter.

På denne bakgrunn bør det legges til grunn at kulturvernet i en eventuell grunnlovsbestemmelse samtidig gir det nødvendige vern for det materielle kulturgrunnlag.

Det kan reises spørsmål om en sameparagraf bør ha med et mer allment utsagn om at myndighetene bør tilstrebe en levestandard og økonomiske vilkår i de samiske bosettingsområdene som er likeverdige i forhold til samfunnet for øvrig.

Det vil neppe være uenighet om at en slik målsetting bør gjelde. En formulering i denne retning vil dessuten understreke sammenhengen mellom språk og kultur i mer snever forstand på den ene side og natur og økonomi på den andre.

Men det knytter seg samtidig betenkeligheter til en slik grunnlovsfesting.

Dersom man tar inn en direkte regel om levestandard og økonomi, risikerer man å bygge inn motstridende elementer i bestemmelsen. Den seneste tids samfunnsutvikling har vist at det kan bli motsetning mellom krav om kulturelt vern og krav om økonomisk utvikling. Som utvalgets medlem Oscar Varsi uttalte i det nevnte foredrag:

«... man må bruke alle ressursene for å bevare de små samebygdene og grendene for derigjennom å bevare språket og kulturen. Dette er vel de aller fleste enige i, men derimot er det ulike oppfatninger om hvilke virkemidler vi skal ta i bruk. Det hevdes at industrireisning vil bety døden for samisk språk og kultur, mens andre hevder at det er nettopp industrireisning som må til.»

Det vil da være uheldig om man i grunnloven pålegger statens myndigheter en plikt til økonomisk utbygging, som etter omstendighetene må realiseres med virkemidler som kan hende den samiske befolknings flertall selv stiller seg negativt overfor. Dette vil kunne bidra til å fremme konflikter istedenfor å gi et bidrag til en harmonisk utvikling.

Dernest gjelder at de økonomiske levekårene er varierende i landet. Det vil her være urealistisk å knytte en lovbestemmelse til et landsgjennomsnitt eller en liknende norm. De materielle levekårene i de områder av landet der det bor flest samer, er lavere enn i landet ellers. En sosialstatistisk analyse av levekårene i Finnmark utført av Asbjørn Aase i 1982 konkluderer således med at dette fylket i levekårsstatistisk sammenheng er et

særtilfelle ikke bare i Norge, men også på Nordkalotten. Det har vært framhevet i utvalget at samepolitikk delvis er en form for distriktpolitikk. De problemer dette reiser, ligger utenfor Samerettsutvalgets rekkevidde.

Utvalget antar på denne bakgrunn at en sameparagraf ikke bør søke å normere den økonomiske politikk.

Men det må understrekes at en grunnlovsregel som i utkastene vil innebære at det pålegger statens myndigheter å tilføre de økonomiske midler som er nødvendige for å gjennomføre det omtalte kulturvern. I den grad den økonomiske politikk skaper alminnelig framgang i de områder av landet hvor det er samisk bosetting, vil dette også bidra til å sikre og utvikle samisk kulturliv. Men når statens myndigheter får en særlig forpliktelse overfor den samiske kultur, innebærer dette at det vil kunne bli påkrevd med slike tiltak som ofte betegnes som særtiltak, i den grad de generelle virkemidler ikke er tilstrekkelige. Dette vil medføre at det i noen grad skjer avvik fra den formelle likestilling mellom samfunnsborgerne. Men det har i utvalget vært framhevet at det er uheldig å betegne tiltak til vern for samisk kultur som særtiltak. For dette bør ikke anses som noe brudd med en likestilling i videre forstand. Det vil være begrunnet med ønsket om å oppnå en form for større reell likestilling i forholdet mellom samisk kultur og annen kultur i det norske samfunn.

10.8.9. Statsmyndighetenes ansvar og samenes eget ansvar

I utvalgets førstnevnte utkast under punkt 10.8.1 til en grunnlovsparagraf blir bare statsmyndighetenes ansvar framhevet. I NSR's utkast fra 1982 blir derimot også den samiske folkegruppes eget ansvar framhevet. Det uttales her at forholdene skal legges til rette således at «den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle» sitt språk, sin kultur og livsform.

Det vil neppe være noen vesentlig realitetsforskjell mellom de to formuleringer. Selv om den ene formulering bare framhever myndighetenes ansvar, vil det som nevnt være den naturlige forståelse at det er den samiske folkegruppe selv som skal gis de nødvendige forutsetninger for å sikre og utvikle sine kulturelementer i de former som den selv anser for å være riktig. Og selv om den andre formulering framhever samenes eget ansvar, vil formålet med en grunnlovsbestemmelse først og fremst være å fastslå myndighetenes forpliktelse.

Det førstnevnte utkast framhever hovedformålet med bestemmelsen. Det andre utkast framhever i tillegg det ansvar som samene med nødvendighet må påta seg dersom samisk språk og kultur skal leve videre.

Utvalget anser det riktig at samenes eget ansvar for sin egen kulturutvikling blir understreket. Det kan bidra til ansvarsfølelse og styrking av den kulturelle selvfølelse. Når det gjelder statsmyndighetenes ansvar, er de to formuleringer likeverdige. Utvalget foretrekker derfor den mer aktive form at «den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv».

10.8.10. Statens myndigheter – private borgere

En grunnlovsbestemmelse som omhandler vern og utviklingsmuligheter for samisk kultur, retter seg mot statens myndigheter. Det vil si at det er statens myndigheter som får plikter etter denne bestemmelsen. Dette gir grunn til avgrensning dels mot private borgere og dels mot fylkeskommunale og kommunale myndigheter.

Det er gjennom myndighetsvedtak en slik vernebestemmelse kan realiseres. Når det gjelder de enkelte borgeres handlinger, så må eventuelle nye plikter først fastlegges gjennom ny lovgivning. Det kan ikke utledes noen plikter for private borgere direkte av den omtalte grunnlovsbestemmelsen.

I denne sammenheng kan påpekes at straffeloven har diskrimineringsforbud rettet mot blant annet diskriminering på etnisk grunnlag i § 135 a og § 349 a. Begge bestemmelser ble tilføyd ved lov av 5. juni 1970. Ifølge § 135 a er det satt straff inntil to år for den «som ved uttalelse eller annen meddelelse som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse». På samme måte straffes den som tilskynder eller på annen måte medvirker til en slik handling. Ifølge § 349 a er det satt straff for den «som i ervervsmessig eller liknende virksomhet, på grunn av en persons trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse nekter ham varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre». På samme måte straffes den som av slik grunn «nekter en person adgang til offentlig forestilling eller oppvisning eller annen offentlig sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre». Likeledes straffes på samme vis også den som tilskynder eller på

annen måte medvirker til en handling som nevnt i bestemmelsen.

10.8.11. Statens myndigheter – andre myndigheter

Begrepet «statens myndigheter» kan etter vanlig språkbruk forstås dels i en videre betydning slik at det omfatter alle offentlige myndigheter (stat i motsetning til privat), og dels i en snevrere betydning slik at det bare omfatter myndigheter på nasjonalt (statlig) nivå i motsetning til myndigheter på regionalt (fylkeskommunalt) og lokalt (kommunalt) nivå.

Det er meningen at den forpliktelse som grunnloven her stiller opp, bare skal påligge storting og regjering. Den nærmere gjennomføring av denne forpliktelse må skje ved lov, stortingsvedtak eller vedtak med hjemmel i lov.

Utvalget har i avsnittene 12.1. og 12.2. nedenfor utredet hvordan denne forpliktelse skal oppfylles ved å utformes i retningslinjer og konkrete vedtak. Stortinget skal trekke opp retningslinjer etter framlegg fra regjeringen. Deretter skal regjeringen treffe de nødvendige vedtak for å sette disse retningslinjer ut i livet. I den sammenheng kan regjeringen, innenfor rammen av retningslinjene, gi pålegg til kommuner og fylkeskommuner.

Det vil være nødvendig at myndigheter på alle nivåer foretar planlegging for å kunne oppfylle den målsetting som er fastlagt i grunnlovsutkastet. Det vil i stor grad være nettopp tiltak på fylkeskommunalt og kommunalt nivå som vil være av særlig betydning, ikke minst med den vide betydning av kulturbegrepet som det er gitt uttrykk for foran. Men de kommunale og fylkeskommunale myndigheter skal ikke ha noe selvstendig ansvar for å bedømme forholdet til grunnloven. Det vil være tilstrekkelig for de lokale og regionale myndigheter at de etterkommer de direktiver de får etter vanlig styringsordning fra storting og regjering.

Det vil samtidig være urimelig om den økonomiske belastning ved å oppfylle en felles nasjonal forpliktelse av særlig karakter skal falle nettopp på befolkningen i de områder hvor det er samisk bosetting. I den grad det er nødvendig med særlige virkemidler for å oppfylle denne forpliktelse, er det derfor staten, og ikke fylkeskommunene eller kommunene, som bør bære det økonomiske ansvar.

En grunnlovsbestemmelse som etter utkastet vil følgelig få betydning for fylkesplanlegging og kommuneplanlegging. Men fylkeskommunene og kommunene vil få di-

rektiver for planleggingen og økonomisk dekning for tiltak som må settes i verk.

Det henvises for øvrig nærmere til avsnittene 12.1 og 12.2 nedenfor.

10.8.12. Forholdet til andre minoriteter

10.8.12.1. De ulike minoriteter

Det er uttalt i mandatet at utvalget må vurdere eventuelle grunnlovsbestemmelser om samenes rettsstilling «i forhold til andre minoriteters rettsstilling i Norge». Dette utsagn må antas å sikte til andre etniske minoriteter, idet andre slags minoriteter vil reise til dels helt andre typer av spørsmål.

Når det gjelder andre etniske minoriteter, har vi en rekke slike grupper i vårt land. Det er i denne sammenheng nærliggende først å nevne den kvenske minoritet i Finnmark og Troms, som er etterkommere etter finske innvandrere på 1700-tallet og 1800-tallet, idet denne minoritet i stor grad er bosatt i eller i nær tilknytning til tradisjonelle samiske bosettings- og bruksområder. Men det er også bosatt rundt om i Norge mange andre etniske minoriteter. Fra de land som ligger oss nærmest, og som vi har størst samkvem med, er det kommet mange innvandrere, således danske, svenske, engelske, tyske osv. minoriteter. Vi har fra gammelt av jøder og sigøynere som særskilte etniske minoriteter, og vi har i nyere tid fått flere nye nasjonaliteter som innvandrere.

Medlemmene av disse etniske minoriteter er i stor utstrekning norske statsborgere, og har til dels vært det gjennom generasjoner. Men det dreier seg også i noen grad om utlendinger som har bosatt seg her i landet uten at de har ervervet norsk statsborgerskap.

De forskjellige etniske minoriteter er innbyrdes til dels sterkt ulike. De er ulike med hensyn til sin alder her i landet, med hensyn til hvilken grad av kulturell egenart de har beholdt, med hensyn til tallmessig størrelse, med hensyn til geografisk bosetting, med hensyn til næringsvirksomhet, med hensyn til kulturell støtte fra et annet land, med hensyn til kulturell ulikhet i forhold til det øvrige norske samfunn, med hensyn til egne ressurser for kulturell aktivitet m.v.

10.8.12.2. Den samiske folkegruppens særstilling

Den samiske folkegruppe i Norge atskiller seg fra de øvrige etniske minoriteter i varierende grad, alt avhengig av hvilken annen minoritet man sammenlikner med.

Som påpekt foran i kapittel 9 er det blant annet to forhold som stiller den samiske fol-

kegruppe og dens kultur i en særstilling blant de etniske minoriteter i Norge.

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 skyldes at det samiske folk totalt sett er såvidt lite tallmessig sett, og at den største del av folket er bosatt i Norge. Av denne grunn har vårt land et helt spesielt ansvar globalt sett for den samiske kulturen. Dette er en kultur som i vesentlig grad står og faller med de norske myndigheters politikk, og det er den eneste kultur som står i denne stilling.

For det andre har den samiske folkegruppe en historisk tilknytning til vårt land som stiller den i en særstilling blant de etniske minoriteter. Samene har bodd her like siden vår statsdannelse. Den samiske folkegruppe har aldri vært innflyttere i den norske stat, selv om det kan være usikkert når samene bosatte seg i de ulike deler av landet. Den samiske kultur er derved en vesentlig del av vår nasjonale kulturarv.

Den samiske kulturs avhengighet av norske myndigheter gir oss et særlig globalt ansvar. Den samiske plass i norsk historie gir oss et særlig nasjonalt ansvar.

10.8.12.3. Rekkevidden av et eventuelt grunnlovsvern

Men selv om norske myndigheter har et særlig ansvar for den samiske folkegruppe og dens kultur, kan det stilles spørsmål om et eventuelt grunnlovsvern likevel burde utstrekkes til å gjelde også for andre etniske minoriteter. Det vil selvsagt hos de andre minoriteter kunne være behov for et kulturvern.

Dette spørsmål krever noen særskilte merknader.

For det første kan det stilles spørsmål om hvor langt norsk lovgivning mer permanent har adgang til, ut fra landets folkerettslige forpliktelser, å gi en enkelt etnisk minoritet et fortrinn framfor de øvrige etniske minoriteter i landet. Dette er et vanskelig spørsmål rettslig sett, hvor det i dag neppe er mulig å gi noe sikkert svar. Det er på den ene siden som påpekt et særlig ansvar som hviler på den norske stat når det gjelder den samiske folkegruppe og dens kultur. Men det må på den annen side bemerkes at rasediskrimineringskonvensjonen av 1966 gir et forbud mot diskriminering i forholdet mellom etniske grupper. Nå er det, som nærmere omtalt i avsnitt 6.9, noe usikkert hvor langt dette for-

bud rekker. Det er utvilsomt ikke noe forbud mot at en etnisk minoritet oppnår en positiv særbehandling i forhold til majoritetsbefolkningen i landet. Det er heller ikke noe til hinder for at statens myndigheter gjennomfører særlige tiltak overfor en enkelt folkegruppe for å avhjelpe særlige problemer for denne gruppen. Videre er det klart at etniske minoriteter vil kunne ha meget forskjellige behov, og at de statlige tiltak derfor vil kunne ha ulik art og ulikt omfang overfor de ulike folkegrupper. Folkeretten stiller ikke noe krav om hvilken form staten skal benytte i sin interne rett for å fremme de ulike folkegruppers behov (jfr. punkt 10.7.2 foran). En grunnlovsbestemmelse for samene medfører derfor ingen plikt til å gi noen tilsvarende grunnlovsbestemmelse for andre etniske minoriteter. Det kan heller ikke være noe i veien for å løse en enkelt folkegruppes problemer først, dersom myndighetene her anser seg for å ha et spesielt ansvar, med andre ord gi en foreløpig prioritet til denne gruppen. Men det er tvilsomt hvorvidt myndighetene på mer varig basis kan la en enkelt folkegruppe få en generell fortrinnsstilling framfor de andre etniske minoriteter i landet.

Dernest kan det, ganske uavhengig av den rettslige vurdering, stilles spørsmål om det vil være god politikk å innføre en ulikhet i forholdet mellom minoritetene. Det vil kunne hevdes at dette innfører et element av en rangering av de ulike kulturers innbyrdes verdi, og at det bryter med forestillingen om folkenes likeverd.

Videre kan det påpekes at FN's konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter i artikkel 27 gir en generell regel for etniske minoriteter. Denne artikkel gjelder ikke for de nyere innvandringsgrupper i en stat, men den gjelder for alle eldre folkegrupper i staten som er i mindretall. Det kan da anføres at en eventuell grunnlovsregel på tilsvarende måte bør gjelde alle folkegrupper som faller inn under konvensjonen. En slik grunnlovsbestemmelse med en prinsippløsning som her er omhandlet, samsvarer i det vesentlige med Norges forpliktelser ifølge innholdet av denne konvensjon. Hvis en grunnlovsbestemmelse ikke går lenger, eller iallfall ikke vesentlig lenger, enn våre internasjonale forpliktelser tilsier, kan det sies å være liten grunn til ikke å ta med også andre etniske minoriteter i grunnlovsvernet.

Utvalget har foran i redegjørelsen for sitt grunnsyn (jfr. avsnitt 9.10) understreket betydningen av at alle forskjellige etniske minoriteter i det norske samfunn gis anledning til å yte sitt bidrag til landets kulturelle

mangfold. Utvalget uttaler her at et slikt grunnsyn innebærer en positiv holdning til kulturvern også for andre minoritetsgrupper enn samene.

Når det gjelder virkningene av en eventuell sameparagraf i forhold til andre etniske minoriteter, er de omtalt nærmere nedenfor i avsnitt 10.9. Det er på den ene siden framholdt at en sameparagraf i grunnloven bør kunne virke som en støtte for andre minoriteter i deres arbeid for å sikre og videreutvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsnivå i Norge. Men det er på den andre siden framholdt at det kan oppfattes som urettferdig, særlig i forhold til kvenkulturen, hvis den samiske kultur gis et særskilt grunnlovsvern, og at en særskilt sameparagraf kan skape unødig uro og splid i forhold til andre etniske minoritetsgrupper. Det henvises om dette til punkt 10.9.2 (nærmere om hensyn til fordel for en sameparagraf) og punkt 10.9.3 (nærmere om betenkeligheter ved en sameparagraf).

Det har under utvalgets arbeid også vært framlagt andre grunnlovstekster, som vil bli referert i denne sammenheng, selv om de ikke vil bli framsatt som forslag. De er i hovedtrekk bygd opp som den tekst utvalget har analysert nærmere, men har i forhold til denne tekst utvidet uttrykket «den samiske folkegruppe» til en videre krets.

Dersom man vil etablere en uttrykkelig grunnlovsmessig likestilling for alle folkegrupper, kan følgende formulering være en mulighet (i grunnlovens språkform):

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

Denne formulering vil imidlertid omfatte også den folkegruppe som er i majoritet i landet. Hvis man vil markere at det skal være en minoritetsbestemmelse, men med likestilling av alle etniske minoriteter, kan følgende formulering være en mulighet:

«Det påligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at enhver Folkegruppe i Riget, der er i Mindretal, kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Disse formuleringer vil imidlertid ikke særskilt nevne den samiske folkegruppe. Hvis man vil gi samene en «statusregel» og samtidig få med de øvrige minoriteter, kan følgende formulering være en mulighet:

«Det påligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe, ligesom enhver anden Folkegruppe i Riget, der er i Mindretal, kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Utvalget har imidlertid foran i redegjørelsen for sitt grunnsyn (jfr. avsnitt 9.10) uttalt at det ikke er dette utvalgs oppgave å ta konkret stilling til andre gruppers behov for vern, og i hvilke former et slikt vern eventuelt bør skje.

Dette utvalg er sammensatt med representanter for ulike samiske bosettingsområder. Men utvalget har ingen representanter for noen andre etniske minoriteter. Utvalget har foretatt utredninger av forholdene i den samiske folkegruppen, dens kultur og dens levevilkår. Men utvalget har ikke kunnet foreta noen tilsvarende utredninger om andre folkegrupper, deres kulturer og dere levevilkår.

Utvalget mener at en eventuell innføring av et grunnlovsvern også for andre minoriteter bør bygge på nærmere utredninger foretatt i samarbeid med representanter for disse minoriteter. Utvalget vil anbefale at regjeringen, hvis den vil fremme forslag om et grunnlovsvern for samene, tar skritt til å få de tilsvarende spørsmål vurdert også for andre minoriteter.

Som det vil framgå av utvalgets tilråding i avsnitt 10.10 nedenfor, vil et flertall av utvalgets medlemmer fremme forslag om en grunnlovsbestemmelse for den samiske folkegruppe. Disse medlemmer vil framheve at en slik vurdering for andre etniske minoriteter ikke må forsinke behandlingen av spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse for samene.

Som det vil framgå av utvalgets tilråding i avsnitt 10.10 nedenfor, vil et mindretall av utvalgets medlemmer tilrå at det ikke gis noen grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling. Ut fra prinsippet om at alle minoritetskulturer er likeverdige, vil seks medlemmer av dette mindretall (Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) uttale at forslaget om en egen grunnlovsbestemmelse for den samiske befolkning ikke må fremmes før spørsmålet om grunnlovsvern for de øvrige minoriteter er avklart.

Ett medlem av mindretallet (Hustad) vil uttale at ut fra den samiske folkegruppes nære tilknytning til norsk territorium, folkegruppens særegne kultur, språk, tradisjon og delaktighet i norsk næringsliv, slik som f.eks. de nordnorske fiskerier, gjennom meget lang tid, vil det kunne være både rimelig og velbegrunnet at det gis en egen grunnlovsbestemmelse som retningsgivende for statsmyndighetenes politikk og holdning til den samiske folkegruppe som sådan. Avgjørende for hans standpunkt er det blant annet – i likhet med for mindretallet for øvrig – at et forslag om en egen grunnlovsbestemmelse for den samiske folkegruppe ikke må fremmes

før spørsmålet om en liknende bestemmelse for andre etniske minoriteter er nærmere avklart.

10.8.13. Den formelle plasseringen

Den formelle plasseringen av en eventuell ny bestemmelse i grunnloven må enten skje i del A (om statsformen og religionen) eller i del E (alminnelige bestemmelser). En tilføyelse av bestemmelsen som et nytt annet ledd allerede i grunnlovens § 1 vil gi en sterk understrekning av statusprinsippet. Men samtidig vil denne plasseringen, sammen med hovedprinsippet om statsformen, kunne vekke feilaktige forestillinger om begrensninger i dette prinsippet. En tilføyelse i den siste del vil antakelig være mer naturlig, idet man her finner de øvrige bestemmelser om menneskerettigheter m.v. Men det er her den praktiske vanskelighet at det for tiden ikke er noen «ledig» paragraf, og det er vanskelig å se noen eksisterende bestemmelse i denne del som vil ha tilstrekkelig saklig sammenheng med en ny regel om det samiske folk. En mulighet er imidlertid at man samtidig opphever en av de bestemmelsene i den siste del som nå er blitt foreldet og overflødig, og på den måten skaffer plass for en ny regel. En tilføyelse av en ny a-betegnet bestemmelse, f.eks. § 110 a, eller en utvidelse av grunnlovens paragraftall vil muligens være i for sterk strid med tradisjonen.

Utvalget nøyer seg med å påpeke disse formelle hensyn og tar ikke standpunkt til dette rent lovtekniske spørsmål, som i alle tilfelle må bli nærmere vurdert av departementet.

10.8.14. Det eventuelle utkast

Man kan selvsagt tenke seg en rekke andre utforminger av en grunnlovsbestemmelse (eller for så vidt flere grunnlovsbestemmelser) om norske samers rettsstilling enn den som her er gjort til gjenstand for vurdering. Og i den offentlige debatt har man delvis hatt mer vidtrekkende formuleringer i tankene. Men utvalget er som omhandlet kommet til at drøftelsen av de øvrige spørsmål, først og fremst de som knytter seg til rettigheter over naturressurser, bør skje i tilknytning til ordinær lovgivning (se imidlertid særuttalelse fra utvalgets medlem Martha Jåma i neste punkt). På bakgrunn av redegjørelsen i det foregående kan drøftelsen i utvalget om grunnlovsspørsmålet følgelig sies å stå mellom to hovedalternativer – enten en grunnlovsbestemmelse om vern av samisk kultur i

vid forstand eller ingen grunnlovsbestemmelse om samene.

I det følgende avsnitt (avsnitt 10.9) skal det søkes redegjort for de ulike hensyn som knytter seg til dette valg.

Den videre vurdering knytter seg derved særlig til en bestemmelse med følgende formulering:

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

10.8.15. Særuttalelse av utvalgets medlem Martha Jåma

Jeg mener det er viktig at grunnlovsbestemmelsen blir utformet slik at den gir den levende samiske kultur en reell beskyttelse. Det kan bare gjøres ved at selve fundamentet i den levende samiske kultur gis muligheter til fortsatt å bestå. Det innebærer at de samiske næringer uttrykkelig blir nevnt i grunnlovsbestemmelsen. Dette syn gjorde NRL gjeldende blant annet på regjeringens kontaktmøte i Vadsø 20. november 1979, hvor NRL's formann Johan Eira uttalte at man med grunnlovskravet ønsket

«å oppnå at den norske stat gjennom sitt lovverk anerkjenner at det fins en folkegruppe som heter samer og som bebor dette landet. Og derved også forplikter seg til å føre en politikk som ivaretar samenes næringsgrunnlag og kulturgrunnlag.»

Videre har NRL på sitt landsmøte i juni 1982 gjort følgende vedtak:

«Den historiske utvikling viser at det er påkrevet å få innført en slik bestemmelse. Samisk næring, kultur og livsform er i varierende grad avhengig av hvem som sitter med makten, og blir ofte utsatt for en rekke innskrenkninger som har fått uheldige følger for den samiske befolkning. Med en grunnlovsbestemmelse som slår fast prinsippet om vern av den samiske folkegruppe, vil samene få en beskyttelse uavhengig av hvilket syn myndighetene til enhver tid har.»

Landsmøtet uttalte videre at det er viktig at bestemmelsen uttrykkelig nevner beskyttelse av samisk næring, og hvis det ikke tas inn, vil ikke den levende samiske kultur få beskyttelse i grunnloven. Landsmøtet uttalte også at reindriften med binæringer, som er den viktigste bærer av den levende samiske kultur, må gis grunnlovsfestet beskyttelse for at det ikke skal bli en utvikling mot en museumskultur.

Med «samiske næringer» er det naturlig å legge til grunn den definisjon som ble gitt på den 12. nordiske samekonferanse i 1983:

1. Samiske næringer er primærnæringer (jordbruk, reindrift, fiske, jakt og annen utnyttelse av utmark) som er i samsvar med samisk økologisk tradisjon for utnyttelse av ressurser og bærere av samisk kultur.
2. Samiske næringer er sekundær- og tertiærnæringer som utnytter eller bearbeider produktene fra de samiske primærnæringerne eller produserer/bearbeider for disse næringers behov.
3. Samiske næringer er kombinasjonsnæringer som foruten næringerne nevnt i pkt. 1 og 2 også omfatter næringer som kan drives i samsvar med disse.»

I tillegg bør det nevnes at en vesentlig del av den samiske befolkning utøver flere næringer i kombinasjon.

Flere steder er dette nødvendig for å kunne eksistere og opprettholde bosettingen og den samiske kultur. De samiske næringer sikrer en allsidig utnyttelse av fornybare ressurser, som blir forvaltet på en slik måte at naturgrunnlaget vil bestå for kommende generasjoner. Næringsutøvelsen er i stor grad en kollektiv utnyttelse til beste for hele den samiske befolkning.

De samiske næringer er uløselig knyttet til livsform og kultur. Hvis de samiske næringsformer forsvinner, vil den levende samiske kultur gå til grunne, og man har bare en museumskultur tilbake. Man kan f.eks. vise til at samisk håndverk, duodji, er direkte avhengig av de råvarer som reindriften frambringer. Reindriften er også et sentralt tema i ulike kulturelle aktiviteter som f.eks. samisk musikk, litteratur og billedkunst.

Myndighetene har i flere offentlige dokumenter gitt uttrykk for at de samiske næringer må beskyttes hvis den samiske kultur skal bevares og utvikle seg naturlig. Det kan blant annet vises til St.meld. nr. 21 for 1961–62 «Om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning», St.meld. nr. 13 for 1974–75 «Om en aksjonsplan for de sentrale samiske bosetningsområder», St.prp. nr. 170 for 1975–76 «Om hovedavtalen for reindriftsnæringen», NOU 1978:18A «Finnmarksvidda. Natur og kultur» og reindriften § 1.

Hvis grunnlovsbestemmelsen kun vil inneholde en formulering om språk, kultur og livsform, vil den ikke inneholde noen garanti mot en fullstendig assimilering av den levende samiske kultur. Kulturbegrepet vil sikkert stadig være under forandring, og hvis de samiske næringer ikke gis noen form for beskyttelse, er det fare for at den samiske kultur kan endres til å bli en museumskultur.

Hvis den samiske befolkning ikke gis en reell beskyttelse mot vidtgående inngrep i

sitt kulturgrunnlag gjennom en grunnlovsbestemmelse, kan de samiske befolkningsområdene gjennom ekspropriasjonsinngrep bli tilintetgjort av hensyn til «samfunnets beste».

I lovverket kan de samiske næringer gis en beskyttelse mot vidtgående inngrep, men myndighetene vil stå fritt til å oppheve lovene når viktige samfunnsinteresser står på spill. Den samiske befolkning vil på grunn av at den er så liten, aldri få politisk makt til å kunne hindre at lover som en gang ble gitt i deres interesse, blir opphevet. Det er derfor bare en grunnlovsbestemmelse som kan gi den samiske befolkning en reell beskyttelse mot å bli ekspropriert bort bit for bit. Jeg vil anta at en slik grunnlovsbestemmelse også vil være i samsvar med den beskyttelse som folkeretten gir minoritetene.

Jeg kan ikke se at en grunnlovsbestemmelse som inneholder et vern for de samiske næringer, vil kunne tolkes slik at de samiske næringer til enhver tid har krav på økonomiske særrettigheter. Det vil kun være i situasjoner hvor det er fare for at samiske næringer ikke kunne bestå uten økonomiske tilskudd, at grunnlovsbestemmelsen vil innebære en forpliktelse for staten til økonomiske uttelling. Imidlertid må det antas at staten vil yte tilskudd også til andre næringer når disse er av avgjørende betydning for bosetningsmønsteret.

Et annet vilkår for at grunnlovsbestemmelsen skal bli en reell beskyttelse for den samiske befolkning, er at den kan påberopes i søksmål for domstolene. Det er særlig viktig at en minoritet, som aldri vil kunne bli en politisk maktfaktor, kan påberope seg grunnlovsbestemmelsen gjennom rettsapparatet. I motsatt fall vil samenes grad av beskyttelse gjennom grunnloven avhenge av de til enhver tid bestemmende myndigheters tolking av grunnlovsbestemmelsen. Det må antas med stor sikkerhet at tolkingen stort sett vil være influert av hensynet til samfunnets beste, som ikke alltid nødvendigvis er ensbetydende med hva den samiske befolkning er tjent med.

Det må også antas at med en grunnlovsbestemmelse som kan påberopes ved domstolene, vil myndighetene bli langt mer forsiktige når de vet at deres avgjørelser kan bli overprøvd.

Hvis de to forannevnte vilkår ikke blir innfridd, kan jeg ikke se at en grunnlovsbestemmelse innebærer noen reell beskyttelse for eksistensen av den samiske befolkning.

Jeg vil etter dette foreslå følgende grunnlovstekst:

«Det påligger Statens myndigheter å legge forholdene slik til rette at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sin livsform: sine næringsformer, sitt språk og sin kultur.»

10.9. UTVALGETS NÆRMERE VURDERING AV EN EVENTUELL SAMEPARAGRAF I GRUNNLOVEN

10.9.1. Innledning

Utvalget har i redegjørelsen for sitt grunnsyn i kapittel 9 framhevet at det påligger myndighetene et særskilt ansvar for samisk kultur i Norge. En hovedoppgave for utvalget ifølge mandatet er å vurdere hvorvidt det kan anses hensiktsmessig å nedfelle dette ansvar i grunnlovs form.

I de foregående avsnitt i dette kapittel har utvalget drøftet hvordan en eventuell sameparagraf i grunnloven bør utformes, og hvilke rettsvirkninger en slik paragraf bør ha. På grunnlag av disse vurderinger ble utvalget som nevnt (jfr. dog Martha Jåmas særuttalelse) stående ved følgende forslag til ordlyd i en eventuell grunnlovsbestemmelse:

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

Det er full enighet i utvalget om at det er behov for samisk kulturvern. Utvalgets medlemmer er enige om at det bør pålegges statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Den følgende vurdering gjelder spørsmålet om det er hensiktsmessig å ta en slik regel inn i grunnloven. Det vil i alle tilfelle være nødvendig at de offentlige vedtak om samisk kulturvern kommer til uttrykk på andre måter (ved vanlig lovgivning, bevilgningsvedtak m.v.).

I det følgende vil det først bli redegjort for ulike hensyn til fordel for en slik sameparagraf i grunnloven (jfr. punkt 10.9.2). Deretter vil det bli redegjort for slike konsekvenser av en grunnlovsregel som kan innebære betenkeligheter ved en sameparagraf (jfr. punkt 10.9.3).

De argumenter som er tatt med i den følgende vurdering, er slike argumenter som er framført av utvalgets medlemmer under utvalgets arbeid. Noen av argumentene vil kunne godtas av hele utvalget, mens andre er omstridte.

Utvalgets standpunkt vil det bli redegjort for senere i avsnitt 10.10. Her vil utvalgets medlemmer foreta den avveining av argumentene som er nødvendig for å treffe sin avgjørelse.

10.9.2. Nærmere om hensyn til fordel for en sameparagraf

1. En grunnlovsbestemmelse formulerer et ansvar i den mest høytidelige og forpliktende form vår rettsorden kjenner. En sameparagraf i grunnloven vil derfor representere den prinsipielt sett sterkest mulige understreking av de norske myndigheters ansvar for at den samiske kultur opprettholdes og gis utviklingsmuligheter.

Myndighetene har i den siste generasjon iverksatt en rekke støttetiltak overfor samene. Disse har sprunget ut av konkrete behov slik myndighetene har bedømt dem til ulike tider, og synes ikke alltid forankret i noe entydig prinsipp. Retningslinjer i grunnloven blir på sin side stående uavhengig av skiftende regjeringer, som mer tidløse veivisere for landets alminnelige lovgivning og politikk for øvrig. En sameparagraf i grunnloven og den begrunnelse som knyttes til denne, vil danne et klart utgangspunkt for en samordnet samepolitikk fra myndighetenes side på mer permanent basis.

Det er et mål å gjøre deltakelse i det samiske kulturfellesskap mest mulig likeverdig med deltakelse i majoritetskulturen. Dette kan ikke oppnås uten særskilte tiltak av ulik art overfor den samiske befolkning. En sameparagraf i grunnloven vil på prinsipielt grunnlag fastslå berettigelsen av tiltak av denne type, slik at begrunnelsen for de ordninger som iverksettes overfor samene, ikke trenger å bygges opp fra grunnen av hver gang.

En sameparagraf i grunnloven vil som nevnt fastslå myndighetenes ansvar for samisk kultur i en særskilt forpliktende form. En slik bestemmelse må derfor forventes å virke motiverende på myndighetenes politikk, selv om dens prinsipielle karakter medfører at den direkte rettslige binding er begrenset. Bestemmelsen vil dermed kunne føre til at myndighetene treffer konkrete tiltak for samisk språk, kultur og samfunnsliv i større grad enn det som ellers ville være tilfelle.

Siktemålet med en sameparagraf i grunnloven vil likevel først og fremst være å nedfelle et prinsipp som det råder stor grad av enighet om i det norske samfunn. Det kan her trekkes en parallell til § 110 første ledd i grunnloven om retten til arbeid. Denne bestemmelsen ble vedtatt i 1954 på et tidspunkt da målsettingen om full sysselsetting var akseptert av alle.

2. En sameparagraf i grunnloven kan begrunnes i internasjonale forhold.

Foruten i Norge er samer bosatt også i Sverige, Finland og Sovjetunionen. Opprett-

holdelse og videreutvikling av samisk kultur er således en oppgave for flere lands myndigheter. Men det hviler en særskilt forpliktelse på norske myndigheter i denne henseende, siden det store flertall av samer er bosatt i Norge. En manglende varetakelse av samisk kultur i vårt land vil sette samekulturen som helhet i fare. Norsk samepolitikk er dessuten i en viss grad retningsgivende for de andre nordiske land med samiske minoriteter. Den særskilte forpliktelse som disse forhold legger på norske myndigheter, gjør det naturlig med den særlig forpliktende form som et grunnlovsvedtak innebærer.

Samene er en etnisk, kulturell og språklig minoritet i Norge. Ulike folkerettslige konvensjoner og anbefalinger understreker nødvendigheten av at slike minoriteters språk, kultur og levemåte gis et sterkt vern i landenes nasjonale rett. Dette gjelder særlig for folkegrupper som i likhet med samene utgjør den største og eldste etniske minoritet i landet med tusenårige bosettingstradisjoner i områder ved og innenfor de nåværende riksgrenser. Sentralt i denne sammenheng står FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966. De internasjonale regler er bredt behandlet i kapittel 6. I denne forbindelse kan det også særlig pekes på sluttdokumentene fra FN's verdenskonferanse for bekjempelse av rasisme og rasediskriminering i Genève i 1978, spesielt fordi Norge selv deltok aktivt ved utformingen av disse. I et eget handlingsprogram for konferansen henstilles det til statene å anerkjenne en rekke rettigheter for slike grupper det her er tale om, derunder rett til offisiell status.

Norge har tidligere vært i utakt med den internasjonale rettsutvikling når det gjelder forholdet til samene. En sameparagraf i grunnloven med det innholdet som omhandlet vil være et klart uttrykk for at norsk rett for framtiden er i samsvar med de internasjonale krav til minoritetsvern.

En sameparagraf i grunnloven vil også kunne gi ekstra tyngde bak Norges engasjement for å fremme etniske gruppers interesser internasjonalt. Norge har i de senere årene engasjert seg aktivt til fordel for urbefolkningenes sak verden over. Det norske engasjement på verdenskonferansen i 1978 er senere fulgt opp blant annet ved at Norge har tatt initiativ til drøftelse med de andre nordiske land med hensyn til «hva man kan gjøre internasjonalt for å fremme samenes og andre urbefolkningers interesser» (jfr. UD-informasjon nr. 38 1979 s. 12). Det avholdes møter på embetsmanns nivå med jevne mellomrom med sikte på å utarbeide forslag til en resolusjon om urbefolkningenes situasjon. Planen

er å legge resolusjonsforslaget fram for FN til vedtakelse. Jo sterkere vern man gir den samiske minoritetskulturen i Norge, jo mer aktiv kan norske myndigheter være med å påtale overgrep mot etniske minoriteter i andre land.

3. En sameparagraf i grunnloven kan bidra til å styrke samisk fellesskap og selvfølelse.

Samene har, i likhet med andre samfunnsborgere, krav på reelle muligheter for å skape trygghet for seg selv og sine nærmeste innenfor sin særegne kultur. Det må erkjennes at samene i vårt land ikke alltid har hatt slike muligheter, men tvert om har fått oppleve en sterk nedvurdering av det samiske i ulike sammenhenger. Tidligere i dette århundre ble samene i likhet med de finske innvandrere fra myndighetenes side til og med betraktet som en «fremmed nationalitet» i landet (jfr. punkt 10.4.6). Slike forhold har ført til redusert selvfølelse blant samer opp gjennom årene. En grunnlovsparagraf vil kunne bidra til å hindre og fjerne nedvurderende oppfatninger om samisk kultur, samtidig som den kan bidra til økt selvrespekt og identitetsfølelse blant samene selv.

En sameparagraf i grunnloven vil for mange samer framstå som myndighetenes endelige anerkjennelse av samenes status som egen folkegruppe i Norge. Grunnlovsformen med sin særlig forpliktende og permanente karakter vil representere et trygt forankringspunkt og en klar støtte for markering av samisk etnisitet både for enkeltindivider og for samene som gruppe.

Et folks bevissthet om en egen, felles historie er av avgjørende betydning for etnisitetsfølelsen. En sameparagraf i grunnloven vil blant annet være begrunnet ut fra samenes langvarige bosettingstradisjoner ved og innenfor Norges nåværende grenser og vil kunne oppfattes som en formell bekreftelse på at samene som folkegruppe har like lang hjemstavnsrett i Norge som den norske majoritetsbefolkning. På denne bakgrunn vil en grunnlovsbestemmelse kunne bidra til å øke bevisstheten – både blant samene selv og i den øvrige befolkning – om samisk fortid i Norge og dermed også styrke troen på en framtid i landet for samene som en egen etnisk gruppe.

4. En sameparagraf i grunnloven vil kunne bidra til å gi de felles samiske interesser en sterkere plass i norsk politisk liv.

Et framtrekkende trekk ved utviklingen av etterkrigstidens Norge er at interesseorganisasjoner er blitt stadig mer dominerende som utformere av politiske krav og som medspillere og motspillere til offentlige myndigheter ved iverksettingen av politiske beslutninger.

De ulike interesseorganisasjoner rekrutterer sine medlemmer ut fra et bestemt sett av felles interesser. Men deres suksess er i stor grad avhengig av hvorvidt offentlige myndigheter anerkjenner disse fellesinteressene som offentlige anliggender og anerkjenner organisasjonene som representative deltakere i utformingen av den offentlige politikk.

Det forhold som her er beskrevet, har stilt den samiske minoritet overfor et spesielt problem. Samene som etnisk gruppe, og felles samiske interesser som følge av dette, har ikke vært fullt ut anerkjent som noen slik egen sektor i offentlig politikk. Dette illustreres blant annet ved at saksforhold av betydning for den samiske folkegruppe administrativt sett har vært spredt på en rekke ulike organer uten noen koordinerende instans. Den sterkere markering av etnisk identitet blant samene de senere år har imidlertid også gitt seg utslag i et forsøk på å få samiske interesser definert som et eget saksfelt i den offentlige politikk. Myndighetene har i den anledning blant annet opprettet et eget kontor for samiske spørsmål i Kommunaldepartementet. Oppnevningen av et eget same-rettsutvalg og et eget samekulturutvalg kan også betraktes som en reaksjon fra myndighetene i denne forbindelse. Det kan likevel hevdes at noen prinsipiell anerkjennelse av etnisitetens betydning for utformingen av politikken overfor den samiske befolkning ikke er gitt fra myndighetenes side.

En grunnlovsbestemmelse vil representere en slik anerkjennelse av mer generell karakter. Den kan bidra til en sterkere vektlegging av de felles samiske interesser. Dette gjelder både hos myndighetene og i den alminnelige opinion. Det kan også gjelde innen deler av den samiske befolkning selv. Dette siste må antakelig ses som en forutsetning for videreføring av samisk språk og kultur i mange av de mer perifere samiske bosettingsområder. Med andre ord vil en sameparagraf i grunnloven kunne bidra til å gi den samiske befolkning et nytt grunnlag for å opptre som egen etnisk gruppe i forhold til det øvrige norske samfunn. En slik grunnlovsbestemmelse vil blant annet gi de samiske interesseorganisasjoner økt legitimitet og etablere et fast og mer tidløst utgangspunkt for deres ulike samepolitiske krav overfor myndighetene.

5. En sameparagraf i grunnloven vil vise at en etnisk og kulturell minoritet kan nå fram med sine krav overfor myndighetene. Den bør bli oppfattet som en understrekning av myndighetenes positive holdning til kulturvern for minoritetsgrupper mer generelt. Vedtaket av en slik bestemmelse vil der-ved kunne virke som en inspirasjon for andre

minoriteter – derunder den kvenske kulturminoritet i Nord-Norge – i deres arbeid for å beholde sine særtrekk i det norske samfunn.

6. Vedtakelse av en egen paragraf i Norges grunnlov som omhandler samene, anses som svært viktig av enkelte samiske organisasjoner og samiske grupperinger ellers (jfr. punkt 10.2.4). Innføring av en grunnlovsparagraf vil derved kunne være av betydning for et tillitsfullt forhold mellom disse samiske grupper og myndighetene.

Understrekningen av at en sameparagraf vil gjelde hele den samiske befolkning uansett næring eller bosted, vil kunne bidra til økt samhørighetsfølelse mellom alle samegrupper og sterkere erkjennelse av deres felles samiske interesser. Dette vil igjen kunne bidra til å dempe konflikter mellom ulike samegrupper.

10.9.3. Nærmere om betenkeligheter ved en sameparagraf

1. Utvalget er etter mandatet blant annet pålagt å vurdere hvilke virkninger det kan ha for andre minoriteter i Norge om det gis særregler for samene. Utvalget skal videre vurdere «forholdet mellom den samiske folkegruppen og lokalbefolkningen for øvrig og hvordan disse grupper kan fungere sammen i et felles samfunn».

En grunnlovsregel om samene skal naturligvis gjelde for samene i Norge, og vurderingen vil derfor gjelde forholdet mellom den samiske befolkning og lokalbefolkningen i hele landet. Utvalget legger dette brede utgangspunktet til grunn for sine vurderinger, men det er likevel ikke til å komme fra at en stor del av argumentasjonen i det følgende særlig vil gjelde forholdene i Finnmark. I denne sammenheng utgjør Finnmark et spesialområde. Det er her de fleste samene bor. Samene er representert i alle yrker, alle kommuner og alle lag av befolkningen. Hovedtyngden av reindriften foregår i Finnmark, og med den betydning denne næringen har for den samiske kultur, er det avgjørende å vurdere hvordan særregler for samene vil virke i dette området. I Finnmark bor også en tredje folkegruppe som det må tas hensyn til i vurderingene.

Det er uten videre klart at reglene også får betydning for samene utenfor Finnmark, men her vil ikke forholdet til lokalsamfunnet komme så sterkt inn i bildet som i Finnmark. Vurderingen av forholdet mellom folkegruppene vil særlig gjelde mer avgrensede områder, eksempelvis Tysfjord-området.

Med utgangspunkt i den finske innvand-

ring til Nord-Norge på 1700-tallet og 1800-tallet (fram til slutten av 1880-årene) har det gjennom atskillige generasjoner utviklet seg en særskilt kvenkultur i ulike strøk av Finnmark og Nord-Troms. Det gjelder ikke minst språket. I selve Finland ble finsk først tatt i bruk som offisielt språk i 40-årsperioden fra 1863 (Alexander II's språkforordning) til 1901 (full likestilling mellom svensk og finsk). I denne perioden fikk finsk en fast skriftlig form. Den finske innvandring skjedde altså i en tid da finsk bare i mindre grad var tatt i bruk som skriftspråk. Blant etterkommerne til de finske innvandrerne til Nord-Norge er finsk språk til dels stadig i bruk, f.eks. som stedsnavn. Historisk og språklig sett er kvensk en særskilt finsk dialekt som er utviklet og talt i Norge. Kvensk språk er derfor en grunnleggende del av kvenkulturen. Det er et ønske at kvensk språk kan opprettholdes også for framtiden sammen med andre tradisjoner og kulturelle særtrekk. Noen sikker tallfesting av den kvenske minoritet eksisterer ikke, men det er på det rene at det dreier seg om en betydelig mindre gruppe enn den samiske befolkning. I en viss forstand står derfor kvenkulturen i større fare for utslettelse i Norge enn samekulturen. Det vil derfor kunne oppfattes som urettferdig at ikke også kvenkulturen blir gitt grunnlovsværn, når spørsmålet om slikt vern først er brakt på bane.

2. I betraktning av at personer fra ulike folkegrupper lever side om side i de enkelte lokalsamfunn, kan det oppfattes som uheldig med en så sterk framhevelse av samisk egenart og understrekning av samisk kulturvern som en sameparagraf vil innebære. For samer som kjemper for sin gruppes identitet og bevarelse av sin egen kultur, kan det være livsnødvendig å understreke det som er særegent, for på den måten å styrke og bevare fellesskapsfølelsen. Det kan eksempelvis være nødvendig at samene i større grad enn det som har vært vanlig hittil, vil komme til å opptre som en egen atskilt gruppe med egne representanter og egne foreninger, dvs. at det utvikles et eget samisk samfunn innenfor samfunnslivet ellers. Det opprettes eksempelvis egne samiske fiskerlag, bondelag, fagforeninger osv. ved siden av de foreninger og lag som er vanlige i dag. Det blir f.eks. alminnelig de fleste steder med samisk befolkning å opprette egne samiske barnehager. En slik utvikling vil, av de øvrige befolkningsgruppene i lokalsamfunnene i Nord-Norge og andre områder med samisk bosetting, kunne bli oppfattet som uheldig for samhold og nødvendig samarbeid. De andre folkegruppene vil frykte for at en særstatus i grunnlo-

ven for den ene folkegruppen vil fremme en slik utvikling.

Mellom de tre folkegruppene i Finnmark, samer, kvener og nordmenn, har det foregått en utstrakt blanding. I mange opprinnelig samiske bygder finner man i dag få ytre tegn på samisk etnisitet hos befolkningen. Dette gjelder særlig i kystområdene, hvor påvirkningen fra norsk kultur opp gjennom årene har vært sterkest. Også den subjektive følelse av tilhørighet med samisk kultur og levemåte er etter hvert blitt svekket. Blandingsekteskap og felles næringstilpasning har bidratt langt på vei til å viske ut de synlige etniske grenser mellom samer, kvener og nordmenn og bidratt til å gi slike områder et mer homogent, norsk preg enn tidligere. Tidligere var det kanskje særlig i de ytre strøkene at dette skjedde. På grunn av tilknytningen til sjøen var lokalsamfunnene ikke så isolert som de lenger inne. Samkvem og samarbeid mellom gruppene var en del av hverdagen. Med bedre kommunikasjonsmuligheter, særlig i de senere årtier, er også tidligere mer lukkede samfunn kommet i bevegelse. Det er trolig riktig at for folk på kysten som har mer enn en generasjon bak seg i landsdelen, vil det være få som ikke har en eller annen slektning med samisk bakgrunn. Etniske spørsmål som samtaleemne var i liten grad en del av dagliglivet, og dermed finner man stort sett heller ikke etniske konflikter. Den historiske arv vil imidlertid kunne innebære at det i større eller mindre grad finnes en latent samisk tilhørighet i deler av befolkningen i slike områder. Vedtakelsen av en sameparagraf i grunnloven og den mer allmenne debatt og oppmerksomhet omkring samiske spørsmål, som en slik bestemmelse ventelig vil medføre, vil derved kunne bidra til å gjeninnføre etniske spørsmål og konflikter på dagsorden i vedkommende lokalsamfunn, blant annet i form av opprivende diskusjoner om enkeltpersoners herkomst og tilhørighet.

Av dette som nå er sagt, følger at når forholdet mellom folkegruppene skal vurderes, må man legge til grunn at det ikke er tre atskilte grupper man har å gjøre med. Det er tvert imot tre tett sammenvevde grupper det er tale om. Sammenblandingen er i alle fall såpass sterk at det skal lite til av bevegelse ett sted i samfunnet før det skapes bevegelse i resten. Det hele kan sammenliknes med en trekant. Straks du gjør den ene siden kortere eller lengre, får det ubønhørlig konsekvenser for de to andre sidene.

Spørsmålet blir derfor om innføring av en grunnlovsregel får virkning, og i tilfelle hvor store rystelser det vil bli i systemet.

3. Utgangspunktet for vurderingen er en grunnlovsregel som det ikke er knyttet konkrete rettigheter til. Det er tale om en generelt formulert prinsippbestemmelse. Hensikten med bestemmelsen er imidlertid ikke bare å fortelle at vi har flere folkegrupper i Norge, men også å gi direktiver (jfr. punkt 10.8.4). Den bestemmelse som foreslås, innfører en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene, som prinsipielt sett gir bindende retningslinjer for framtidig samepolitikk (jfr. punkt 10.8.2). Statsmyndighetene vil ikke ha rettslig adgang til å føre en politikk i strid med det grunnlovfestede prinsipp, men bestemmelsen skal ifølge sitt innhold bare i begrenset grad kunne håndheves ved domstolene. Det er storting og regjering som må tolke og anvende bestemmelsen til enhver tid.

Det kan hevdes at det er noe usikkert hva som ligger i en slik «begrenset rettsvirkning» som nå er beskrevet. Dette kanskje særlig fordi den foreslåtte regel er en prinsipiell nyskaping i den norske grunnloven. For første gang gis det i denne sammenheng uttrykk for at Norge består av flere folk, og at ett av dem skal være beskyttet av en spesialregel. Da Norge tidligere ikke har hatt en slik regel, kan det være vanskelig på forhånd å vite hva de rettslige konsekvensene av reglene til slutt kan bli.

Selv om det legges til grunn at de rettslige virkningene av en grunnlovsregel er begrensete, vil de politiske virkningene av en slik regel kunne bli store i den praktiske hverdag. Politikere fra de deler av landet der det er mest samer, vil med styrke kunne hevde at når en del av befolkningen i deres distrikt er spesielt nevnt i grunnloven, bør dette føre til at området får fordeler ved ressurstildelingen. Dette vil i noen tilfelle måtte komme til å gå på bekostning av andre. Det at samene er nevnt framfor andre nordmenn, gjør at politikerne har et godt kort på hånden overfor våre myndigheter.

Myndighetene vil ha et moralsk ansvar overfor den gruppen som er spesielt nevnt i grunnloven, og vil være varsom med å gjøre ting som kan føre til store avisoverskrifter og kanskje også aksjoner av forskjellig art.

Konsekvensene av en utvikling som nå beskrevet kan naturlig nok føre til en «forsuring» av miljøet. De grupper som i den politiske hverdag, i kommuner eller på fylkesplanet, stadig får vite at deres interesser må vike, vil ikke akseptere dette med glede.

Utviklingen kan føre til strid mellom de ulike kommuner og distrikter, og det kan være en fare for at samene kan bli møtt med negative reaksjoner.

Reindriftssamenes interesseorganisasjon, Norske reindriftssamers landsforbund, er den sameorganisasjon som ved siden av Norske samers riksforbund har gått aktivt inn for en sameparagraf i grunnloven. Også Riksforbundet oppfattes av mange som en særlig støttespiller for reindriften. Det kan ikke underslås at forholdet mellom reindriftssamene og jordbruksbefolkningen i kystområdene, som i stor grad selv er av samisk herkomst, kan være konfliktfylt. Selv om det i motivene til en grunnlovsbestemmelse understrekes at den tar sikte på alle samegrupper uansett næring og bosted, og at den ikke fastslår noen former for næringsrettigheter, er det likevel fare for at en slik bestemmelse vil bli oppfattet som en særlig imøtekommen av reindriftens krav. Dette vil kunne skape frykt blant kystbefolkningen for at deres interesser i næringskonfliktene vil bli nedprioritert. Velbegrunnet eller ei vil en slik frykt kunne bidra til å skjerpe de motsetninger som allerede finnes på dette området. Den foreliggende debatt om de samiske rettigheter viser at det er reindriftens rettigheter som lett kommer i sentrum. Det kan være naturlig av mange grunner. En viktig grunn er at reindrift er meget arealkrevende, og at dette får konsekvenser for arealdisponeringen i de aller fleste lokalsamfunn i Finnmark. Dette legger også grunnlag for splittelse innenfor den samiske folkegruppen. Fullgod statistikk foreligger ikke, men det er grunn til å anta at mindre enn ti prosent av den samiske folkegruppen er direkte engasjert i reindriften. Skal ønskene fra denne reindriftsgruppen veie tyngre enn fra de øvrige deler av befolkningen, vil dette lett føre til protester. Det ligger i saken at krav fra reindriftsnæringen lett må oppfattes som nødvendig for at «den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Det følger av den store betydning reindriften har som grunnlag for samisk kultur og egenart. For store deler av befolkningen i Finnmark, deri medregnet også en del samer, vil det lett føles som om det tas urimelig mye hensyn til en liten del av befolkningen.

Fra mange i Finnmark blir det allerede i dag pekt på at reindriftsinteressene har en sterk innflytelse på utviklingen der. Dette følger blant annet av reglene i jordsalgsloven § 2 og reindriftsloven kapittel III. Lovgiveren har i reindriftsloven, på etnisk grunnlag, bygd opp en administrasjon som har sterk innvirkning på all arealanvendelse.

4. Sammenliknet med resten av landet er ressursgrunnlaget i de deler av Norge hvor det finnes samisk bosetting, gjennomgående

fattig, og livsvilkårene er harde. Ikke minst gjelder dette i Finnmark, men også i Nord-Norge for øvrig. Et stadig tilbakevendende tema i etterkrigstidens politiske debatt er hvordan man skal sikre landets nordlige region en tilsvarende livs- og levestandardutvikling som resten av landet. Myndighetene i disse fylker har sett det som en hovedoppgave å utøve en stadig påvirkning overfor rikspolitikere for å vinne tilstrekkelig forståelse for landsdelens særlige problemer. I disse spørsmål er det rimelig å betrakte hele landsdelens befolkning uansett etnisk bakgrunn for å ha sammenfallende interesser.

Det kan i denne sammenheng være grunn til å streke under et trekk ved bosettingsstrukturen i Finnmark som er mer utpreget her enn andre steder i landet. Det er et faktum at tyngden av befolkningen bor ute ved kysten og er samlet i noen få tettsteder. I de fem kystkommunene i Øst-Finnmark er hele 90 prosent av befolkningen samlet i syv tettsteder. Det er viktig at næringspolitikken legges slik opp at det blir levegrunnlag også for disse tettstedene. Det er videre grunn til å peke på at det er i disse områdene ved kysten og særlig i Øst-Finnmark at levekårene er dårligst. (Se Asbjørn Aases skrifter «Levekårene i Finnmark» og «Forskning om samer i det norske samfunn – geografiske tilnærminger».) I det sistnevnte skrift peker han på at i «mange tilfeller er det kanskje som finnmarkinger og ikke som etnisk minoritet at samer er rammet av levekårsproblemer» (s. 40). Aase streker under at man i Finnmark «på en eller annen måte» må prøve å se levekårspolitikk og etnisitetspolitikk i sammenheng. Det kan være en fare for at man ved å innføre en grunnlovsregel splitter levekårs- og etnisitetspolitikken. Samene som etnisk gruppe – eller i alle fall deler av denne gruppen – vil få sine vilkår forbedret og sin posisjon trygget. Det kan være en viss fare for at den øvrige del av befolkningen kan få sine fra før dårlige levekår ytterligere forverret.

Det er viktig å streke under at det bor 78.000 medmennesker i Finnmark og ikke tre folkegrupper som står mot hverandre. Dette må også være et grunnleggende element i utredningsarbeidet om samenes rettigheter, idet det er klart at de innstillinger som Same-rettsutvalget kommer med, berører spørsmål av fundamental betydning for utviklingen i Finnmark. Det bør ikke legges opp til en splittelse som både menneskelig, sosialt og kulturelt vil være til skade både i fylkes-sammenheng og i de enkelte lokalsamfunn.

5. Det kan pekes på at det også i dag er innført en rekke særtiltak som først og fremst tar sikte på å støtte samiske interes-

ser. Det gis stipend til samisk ungdom under utdanning. Samekommunene Kautokeino og Tana ble pekt ut som prøvekommuner for oppføring av kulturhus og fikk i den forbindelse tilført betydelige midler. Ekstra støtte i boligpolitikken er blitt gitt til samekommunene, og det er etablert et eget utviklingsfond for opphjør av næringslivet i samiske områder. Støtte fra fondet var opprinnelig beholdt de sentrale samekommunene, men fondets virkeområde er senere utvidet til å omfatte også enkelte kommuner med sjøsamisk bosetting. En særlig grunnlovsregel vil kunne gi basis for krav om ytterligere etablering av statlige tjenester og hjelpetiltak for samiske interesser.

Det kan hevdes at det er av vesentlig betydning for samisk kultur og samfunnsnivå at de sentrale samiske strøk er sterke og livskraftige. Det er en forutsetning for at det samiske skal bestå. Man kan lett tenke seg at med begrensede totalressurser vil dette kunne komme til å gå ut over områder som totalt sett har store behov, men hvor det samiske innslaget er svakt. Et avslag på en søknad fra en samisk kommune kan bli slått opp som diskriminering av samene og i strid med grunnloven. Dette kan legge press på de lokale politikere.

Det må ellers erkjennes at det i vårt samfunn eksisterer ulike syn på behovet for og ønskeligheten av egne tiltak for den samiske befolkning på ulike områder. De som betoner størst mulig grad av formell likestilling mellom borgerne uansett etnisk bakgrunn, vil i en sameparagraf i grunnloven kunne oppleve en sterk og autoritativ nedvurdering av sitt samepolitiske syn.

En sameparagraf i grunnloven vil på bakgrunn av det foranstående kunne bidra til å skape unødig uro og splid, dels i forhold til andre etniske minoritetsgrupper – eller enkeltpersoner innen slike grupper – som vil kunne føle seg tilsidesatt, dels i forhold til den øvrige norske befolkning, særlig befolkningen i Nord-Norge. En grunnlovsparagraf vil dessuten kunne virke splittende innen den samiske befolkning selv fordi det også blant samer vil kunne være delte oppfatninger om berettigelsen av å innføre en sameparagraf i grunnloven (jfr. blant annet de ulike holdninger til dette spørsmål som er lagt for dagen i uttalelser fra NRL og NSR på den ene side og SLF på den andre, gjengitt i punkt 10.2.4 foran). Det er uheldig om innføring av en slik grunnlovsbestemmelse som det her er tale om, skulle føre til mindre samhold blant samer og friksjon mellom samer og personer eller grupper med annen etnisk bakgrunn.

6. Andre minoritetsgrupper vil føle seg diskriminert og tilsidesatt når bare en av mange grupper blir gitt grunnlovsvern. Spesielt de nye innvandrere som har mest behov for trygghet og vern, vil bli urolige for sin framtid i vårt land, når den gruppe de tilhører, ikke får det samme vern. I en tid med rase- og religionsforfølgelse vil en slik frykt være forståelig. De vil spørre seg selv om hvorfor en enkelt gruppe blir vernet, når de selv ikke blir det. Selv om utvalget anbefaler at spørsmålet om et slikt vern bør bli vurdert, vet alle hvor tidkrevende og omstendelig en slik prosess kan være, om myndighetene i det hele tatt vil foranledige en slik vurdering. På forhånd kan heller ingen forutsi hva resultatet kommer til å bli. Alt hviler på et usikkert grunnlag.

7. En grunnlovsparagraf er ikke nødvendig for vern av samisk språk, kultur og samfunnsnivå. Det avgjørende er først og fremst hva Stortinget vedtar gjennom den alminnelige lovgivning, forvaltningens forskrifter, og ikke minst hva de bevilgende myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå foretar seg. Det kan vanskelig hevdes at nødvendige og ønskelige tiltak til beste for samene i dag blir hindret eller hemmet fordi man ikke har noen sameparagraf i grunnloven. Blant annet viser erfaringen at den nåværende likestilling i grunnloven av alle norske borgere uavhengig av etnisk bakgrunn ikke er til hinder for at norske myndigheter kan drive en aktiv utenrikspolitikk med sikte på vern av etniske minoritetsgrupper.

Den prinsipielle anerkjennelse av statens ansvar for å sikre samisk språk og kultur kan i praksis like gjerne nedfelles i andre former enn grunnlovsvedtak, blant annet gjennom regjeringens framleggelse av meldinger og proposisjoner i Stortinget.

8. Dersom sameparagrafen i grunnloven med den prinsipielle karakter som er foreslått, virkelig får den svært begrensede juridiske betydning som antatt, kan det hevdes at grunnloven ikke bør belastes unødig med prinsipperklæringer uten noe konkret rettslig innhold. Dette kan medføre fare for at grunnlovens «juridiske egenvekt» og grunnlag for den øvrige lovgivning kan bli redusert. Det vil kunne undergrave respekten for vår grunnlov dersom den fylles opp med paragrafer av denne karakter.

Man kan dessuten ikke se bort fra at det vil kunne oppstå misforståelser med hensyn til rekkevidden av en slik bestemmelse, særlig i forhold til samiske enkeltpersoner eller gruppers rettigheter og muligheten for å påberope bestemmelsen for domstolene.

9. I den offentlige debatt om en grunnlovs-

paragraf om samer har det av og til blitt gitt uttrykk for ønske om nedfelling i grunnloven av konkrete rettigheter til land og vann på etnisk grunnlag. Selv om flertallets grunnlovsforslag ikke inneholder noe slikt krav, og selv om man isolert sett ikke har avgjørende innvendinger mot en grunnlovsparagraf om samisk språk, kultur og samfunnsliv av rent prinsipiell karakter, kan det på denne bakgrunn hevdes at man likevel bør gå mot forslaget ut fra de videre konsekvenser paragrafen kan føre til. Dersom man først aksepterer en grunnlovsbestemmelse, vil det derved kunne skape et press mot myndighetene i retning av å tilkjenne samer særrettigheter på etnisk grunnlag. Man kan her tale om en slags domino-teori.

En slik videreføring av en grunnlovsparagraf av prinsipiell karakter, kan bestå i press, uten hensyn til hva Samerettsutvalget måtte mene, i retning av å gi samer særrettigheter til næringsutøvelse eller til landområder på etnisk grunnlag, dvs. at samer og ikke-samer i samme nabolag eller bostedsområde skal ha forskjellige rettigheter med hensyn til eiendomsrett eller bruksrett. Et slikt skille mellom lokalbefolkningen ville være særdeles uheldig og tilsier at man også bør gå mot en særskilt sameparagraf i grunnloven.

10. Det utkast til grunnlovsparagraf som er lagt fram, inneholder flere uklare begreper, blant annet begrepene «kultur» og «samfunnsliv». Et grunnleggende spørsmål er dessuten hvem, dvs. hvilke deler av befolkningen, bestemmelsen egentlig refererer seg til. Bestemmelsen bruker uttrykket «den samiske folkegruppe». Når man ser bort fra dem som direkte og indirekte er knyttet til den samiske tamreindriften, kan det hevdes å være noe uklart hvem som i dag kan sies å tilhøre «den samiske folkegruppe». Det er flere steder uklart hva som skiller denne folkegruppen ut fra befolkningen for øvrig. Det kan derfor anses uheldig å foreslå en grunnlovsparagraf som refererer seg til «den samiske folkegruppe», og som også ellers inneholder uklare begreper.

11. Den relativt lave oppslutning ved stortingsvalget i 1981 og ved fylkestings- og kommunestyrevalget i 1983 om de partier som uttrykkelig gikk inn for en grunnlovsbestemmelse om samer (jfr. avsnitt 7.3), kan tyde på at det både blant samer og andre er liten interesse for dette spørsmålet. I hvert fall er det liten interesse for spørsmålet i valgsammenheng.

10.10. UTVALGETS FORSLAG

Utvalget har foretatt en avveining av de synspunkter som det er redegjort for.

Et flertall på ti av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Teigmo Eira, Engstrøm, Husabø, Jernsletten, Sandvik, Sara og Urheim) vil etter en avveining av synspunktene, og særlig under henvisning til de hensyn til fordel for en sameparagraf som er omtalt i punkt 10.9.2, foreslå at grunnloven gis en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

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

Et mindretall på ett av utvalgets medlemmer (Jåma) vil under henvisning til sin særuttalelse i punkt 10.8.15 foreslå at grunnloven gis en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

«Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene saaledes til Rette, at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sin Livsform: sine Næringsformer, sit Sprog og sin Kultur.»

Hun slutter seg subsidiært til flertallets forslag til ny grunnlovsbestemmelse.

Et mindretall på syv av utvalgets medlemmer (Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) vil etter en avveining av synspunktene, og særlig under henvisning til de betenkeligheter ved en sameparagraf som er omtalt i punkt 10.9.3, tilrå at det ikke gis noen grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppes rettsstilling.