

13

URFOLKSRETTIGHETER

KORT FORTALT: NESTEN ALLE VERDENS URFOLK HAR OPPLEVD EKSTREM DISKRIMINERING OG BRUDD PÅ EN REKKE RETTIGHETER, OFTE GJENNOMFØRT AV STATEN OG STORSAMFUNNET DE ER DEL AV. DEN NORSKE KIRKE HAR HISTORISK VÆRT EN DEL AV UNDERTRYKKINGEN AV DET SAMISKE FOLKET, OG HAR DE SENERE ÅR TATT ET OPPGJØR MED SIN EGEN HISTORISKE ROLLE. KIRKEN UTFORDRES I DAG BÅDE AV DET SAMISKE FOLKS FORTSATTE ERFARINGER MED RASISME OG HETS OG I MØTE MED UNDERTRYKKING AV URFOLK INTERNASJONALT.

Definisjon av urfolk

Selv om det ikke foreligger en eksakt definisjon av «urfolk», gir menneskerettighetene likevel tydelige rammer for forståelsen av urfolksbegrepet. De ytre kriteriene handler om at urfolksbegrepet forstås i tilknytning til en bestemt historisk, politisk og kulturell kontekst eller situasjon. Det indre kriteriet handler om egenidentifisering, altså at folket selv anser seg som urfolk. ILO konvensjon nr. 169, *Konvensjon om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*, som er en viktig normgiver på urfolks rettigheter, formulerer dette på følgende måte:

1. Denne konvensjonen gjelder for:

(...)

b) folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region

som landet tilhører, på det tidspunkt da erobring eller kolonisering fant sted eller de nåværende statsgrenser ble fastlagt og som, uavhengig av sin rettslige stilling, har beholdt noen eller alle av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.⁵⁹

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

Urfolk er opprinnelige folk i et land eller deler av et land. Folkeretten definerer «opprinnelig» i forhold til tidspunktet for kolonisering eller fastsetting av landegrensene, og ikke i forhold til en fjern fortid. Det forutsettes med andre ord at vedkommende folk har opplevd kolonisering, invasjon, eller på andre vis blitt marginalisert. Urfolk er derfor som regel minoriteter (ikke alltid tallmessig, men nesten alltid politisk), men langt fra alle nasjonale minoriteter er urfolk. Det forutsettes videre en kontinuitet i forhold til egen kultur, språk, tradisjon og tro; ofte med egne politiske og juridiske tradisjoner og institusjoner.

Mange urfolk vil framheve sin særlige tilknytning til jorda og naturen der de hører til. Dette ligger implisitt i folkerettens konkretiseringer av urfolks rettigheter. ILO 169 art. 14 om landrettigheter er et eksempel. Et annet er artikkel 25 av FNs erklæring om urfolks rettigheter som lyder slik:

Urfolk har rett til å opprettholde og styrke de spesielle spirituelle forbindelsene de har med landområder og territorier, vann, kystfarvann

[59] ILO-konvensjonen er fra 1989. I dag vil det nok legges mindre vekt på «opprinnelighet» og mer på utsatthet / marginalisering.

og andre ressurser de tradisjonelt har eid eller på annen måte har befolket eller brukt, og til å ivareta deres ansvar overfor fremtidige generasjoner.

Det er først de senere år at det internasjonale samfunnet utvetydig har anerkjent urfolk som folk. Nyutviklingen har stor prinsipiell betydning, da et folk ifølge folkeretten er bærer av en selvbestemmelsesrett. FNs erklæring om urfolks rettigheter art. 3 er nå likelydende med SP art. 1 og ØSK art. 1 på dette punkt. Denne utviklingen kan spores i FNs begrepsbruk. Mens de etablerte begrepene på engelsk lenge var «indigenous populations» og «indigenous people», er «indigenous peoples» i dag hovedbegrepet. Dette tilsvarer forskjellen mellom «urbefolkning» og «urfolk» på norsk.

Lovtekster og FN-mekanismer

De to viktigste internasjonale lovtekstene på feltet er ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk og FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP). Disse etablerer universelle minstandarder for urfolks rettigheter. Barnekonvensjonen og Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) har også viktige bestemmelser.

DET ER FØRST DE SENERE ÅR AT DET INTERNASJONALE SAMFUNNET UTVETYDIG HAR ANERKJENT URFOLK SOM FOLK. NYUTVIKLINGEN HAR STOR PRINSIPIELL BETYDNING, DA ET FOLK IFØLGE FOLKERETTEN ER BÆRER AV EN SELVBESTEMMELSESRETT.

ILO konvensjon nr.169 ble vedtatt i 1990 og ratifisert av Norge samme år som første land i verden. Konvensjonen har vært svært viktig som standardsetter på feltet urfolks rettigheter og var den første internasjonale lovteksten mot assimilering av urfolk. Kun et fåtall av verdens land (22 land i 2012) har ratifisert konvensjonen. Siden samene er ett folk i fire land, er det relevant å peke på at verken Sverige, Finland eller Russland har ratifisert konvensjonen.

FNs erklæring om urfolks rettigheter ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2007. Urfolkserklæringen representerer den seneste folkerettslige

utviklingen og det mest samlende uttrykk for internasjonal urfolksrett. Erklæringen som ble forhandlet fram over 25 år, kom som et resultat av økt oppmerksomhet rundt urfolk i FN-organene, blant annet gjennom FNs permanente forum for urfolksspørsmål (rådgivende organ for ECOSOC) og gjennom FNs Menneskerettighetsråd.

Da FN er statenes arena, og urfolk nesten uten unntak ikke er representert på statsnivå, ble Permanent forum etablert for å skape en likeverdig dialogarena i FN mellom urfolk og statene. Permanent forum har en årlig to-ukers sesjon i mai i New York.

FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter og FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter er de viktigste menneskerettighetsmekanismene i FN for å vurdere og overvåke etterlevelsen av de folkerettslige standardene på urfolksfeltet.

Urfolks rettigheter

Nyutviklingen på urfolksrettighetsfeltet handler prinsipielt sett ikke om etablering av nye rettigheter i forhold til tidligere FN-konvensjoner, men om hvordan disse rettighetene skal appliseres på urfolk under hensyntagen av deres spesielle situasjon. I lovtekstene om urfolks rettigheter presiseres det derfor ofte at de generelle menneskerettighetene naturligvis gjelder for urfolk like mye som for alle andre. Bestemmelsene om urfolks rettigheter handler derfor om områder og utfordringer som særlig kan berøre urfolk, og hvor de er spesielt utsatte.

Noen sentrale punkter er:

- » **Ikke-diskriminering:** Urfolk har historisk opplevd ekstrem diskriminering, og mange er fortsatt utsatt for forskjellsbehandling, rasisme og situasjoner hvor deres rettigheter ikke beskyttes like godt som andre innbyggeres.
- » **Nødvendighet av særlige tiltak:** På bakgrunn av den diskriminering, marginalisering og systematiske vold urfolk ofte har opplevd, påbys stater å ta særlige hensyn til urfolks rettigheter, både som kollektiv og individer. «Det skal treffes særlige tiltak for å sikre, på en hensiktsmessig måte, enkeltpersoner fra vedkommende folk og deres institusjoner, eiendom, arbeid, kultur og miljø» (ILO nr 169, art. 4).

- » **Selvbestemmelse:** Urfolk har som alle andre folk rett til selvbestemmelse. «I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.» (FNs erklæring om urfolks rettigheter, art. 3). Dette vil i praksis si mulighet for noe politisk autonomi⁶⁰ og beslutningsmyndighet i saker som gjelder eget samfunn. Hva selvbestemmelsesretten faktisk innebærer, vil kunne variere fra kontekst til kontekst.
- » **Medvirkning og deltakelse:** Urfolk skal alltid konsulteres i spørsmål som vil kunne påvirke dem. Konsultasjoner skal skje i god tro og med sikte på å oppnå enighet eller samtykke (ILO 169, art. 6.2). Urfolkserklæringen framholder i denne sammenheng prinsippet om «fritt og informert forhåndssamtykke» (free, prior and informed consent). Urfolk har «rett til å fastsette og utforme prioritinger og strategier med hensyn til hvordan deres rett til utvikling skal praktiseres» (FNs erklæring om urfolks rettigheter, art. 23). De skal ha mulighet til å delta fritt i og få nødvendig informasjon om politiske og andre prosesser som angår dem. I mange tilfeller vil dette skje gjennom de representative institusjonene (slik som Sametinget) som er organer for politisk representasjon og medvirkning, men det kan også involvere flere eller andre rettighetsbærere hos urfolket.
- » **Språk, kultur og identitet:** Urfolks kultur og identitet skiller seg vanligvis fra den dominerende folkegruppa i landene de bor i. Det kan handle om språk, skikker og tradisjoner, normer, former for sosial organisering, næringer, kunnskap og praksis knyttet til bruk av naturressurser, m.m. Menneskerettighetene anerkjenner disse forskjellene og forutsetter at urfolks kultur og identitet skal beskyttes og tas hensyn til når det gjøres tiltak som vil kunne påvirke dem. Det gir også føringer for feltene utdanning, helse og media. Rettighetene beskytter et spekter av identitetsmarkører: sosiale, kulturelle, religiøse og åndelige verdier; kulturelle skikker: medisinske skikker:

spirituelle og religiøse tradisjoner, skikker og seremonier: historie, språk, muntlige overleveringer og filosofier: skriftsystem og litteratur; lover og sedvaner og en rekke andre konkretiseringer av det som kan sikre deres integritet som eget folk. Urfolk har rett til opplæring på eget språk, og er eksplisitt beskyttet mot tvangsassimilering.

- » Land og naturressurser: FNs erklæring om urfolks rettigheter slår fast at: «Urfolk har rett til de landområder, territorier og ressurser de tradisjonelt har eid eller befolket, eller som de på annen måte har brukt eller ervervet» (art. 26). Menneskerettighetene anerkjenner dermed tradisjonelle former for eierskap av land og ressurser (ofte kollektive). Til dette er knyttet retten til gjenoppretting av eller erstatning for landområder som ble okkupert og tatt fra en urbefolkning. De beskytter også urbefolkningen mot tvangsflytting, utenom i ekstreme tilfeller. ILO 169, art. 14.1 skiller for øvrig mellom eier-/besittelsesrett (som forutsetter at urfolket har hatt en dominerende bruk av et område) og bruksrett (som forutsetter at urfolket kun er en av flere grupper som har brukt området).

Det samiske folk i Norge

Staten Norge er etablert på territoriet til to folk – nordmenn og samer. I statsdannelsen ble samene ikke regnet som likeverdige. Den samiske befolkningen levde lenge under en tvungen fornorskingspolitikk. Dette ga seg særlig utslag i skolen, hvor samisk språk i praksis var forbudt fra 1880-tallet og fram til slutten av 1960-tallet. Tvangsassimileringen gikk ut over kulturelle, religiøse og sosiale skikker (se mer om kirkens rolle lenger nede). Den splittet også opp familier, med barn som ble tvangsendt på internatskoler. *Jordloven av 1902* krevde at man hadde et norsk navn og gode norskkunnskaper for å kunne kjøpe jord.

Også på andre måter mistet samene landområder og ressurser de tidlige hadde hatt tilgang til. Mens myndighetene lenge anså samisk tradisjonell bruk av naturgrunnlaget som rettsskapende, ble dette under siste halvdel av 1800-tallet omdefinert som «tålt bruk» på statens grunn. Dette er en viktig del av bakteppet for dagens debatter om samiske landrettigheter og om fiskerettigheter i sjøsamiske områder.

[60] Selvbestemmelse er en omstridt rettighet i internasjonal rett fordi mange stater frykter utbryterrepublikker. Som med en del andre kollektive rettigheter kan «selvbestemmelse» være vanskelig å konkretisere. Selvbestemmelse er nær beslektet med neste punkt: medvirkning og deltakelse.

Samer i Norge har opplevd, og opplever fortsatt, rasisme, hets og vold.

Sametinget er det folkevalgte organet for samer i Norge. Det er et redskap for å sikre samenes rett til innflytelse over egen framtid, og for utvikling av eget språk, kultur og samfunnsliv.

Kirkens rolle

Den norske kirke var delaktig i statens fornorskning av samene og bidro slik i det som nærmest var en utsletting av en hel kultur. I mange områder var gudstjeneste på samisk i praksis forbudt, og samiske religiøse (og ofte også kulturelle) tradisjoner ble mistenkeliggjort eller stemplet som synd. Kirken bidro mange steder til at mange vokste opp med skam over det samiske. Samtidig var det viktige motstemmer også i kirken, og særlig i Indre Finnmark opprettholdt Den norske kirke en aktiv bruk av samisk språk gjennom hele fornorsknings-tida. Den læstadianske vekkelsen bidro til å styrke samisk selvfølelse og representerte en motkultur til påvirkningen utenfra.

I 1997 kom Kirkemøtet i Den norske kirke med en offentlig erkjennelse av sin medvirkning i overgrepet mot samefolket og uttrykte at man ville bidra til at uretten ikke skulle fortsette. Fem år tidligere var Samisk kirkeråd blitt opprettet som Kirkemøtets organ for samisk kirkeliv og urfolksspørsmål.

Samisk kirkeråd har tatt opp en rekke rettighets-spørsmål gjennom årene, både vedrørende den samiske befolkning og andre urfolk. I 2003 bidro rådet f.eks. til at Kirkemøtet tok tydelig stilling til finnmarksloven. I 2012 gav Kirkemøtet sin tilslutning til et forslag fra Samisk kirkeråd med oppfordring til Statoil om å trekke seg ut av tjæresandprosjekter i Canada der urfolks levevilkår forringes.

Felleskirkelig arbeid for urfolks rettigheter har særlig foregått gjennom Kirkenes verdensråd (KV), og i noen grad også gjennom Det lutherske verdensforbund (LVF). KV's generalforsamling i 2006 bekreftet det økumeniske fellesskapets vilje til å arbeide for rettferdighet og rettigheter for urfolk. To hovedområder løftes særlig fram: påvirkningsarbeid (advocacy) i relevante (rettighets)fora i FN, og teologiske samtaler mellom teologer fra urbefolkninger og som et bidrag til den store samtalen i KV.

UTFORDRINGER FOR DEN NORSKE KIRKE:

På hvilke måter er rettighetsperspektiver tatt vare på i forsoningsprosessene mellom kirken og den samiske befolkningen? Hva kan vi lære av denne prosessen om relasjonen mellom rettigheter, rettferdighet og forsoning?

Hvilke forståelser av «eierskap» og forvaltning av natur finnes i urfolks verdier og filosofier, og hvordan kan Den norske kirke ta dette med i sitt arbeid for beskyttelse av mennesker og liv på jorda?

Hva er kirkens svar på fortsatt skamfølelse, rasisme og andre utslag av manglende likeverd for Norges samiske befolkning?