



GÁLDU ČÁLA

Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 2/2010

SAMISK SELVBESTEMMELSE

AUTONOMI OG ØKONOMI, SAMETINGETS MYNDIGHET OG AUTONOMI INNENFOR
HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

John B. Henriksen
(red.)



SAMISK SELVBESTEMMELSE

AUTONOMI OG ØKONOMI, SAMETINGETS MYNDIGHET OG AUTONOMI INNENFOR
HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

John B. Henriksen

(red.)

Gáldu Čála – Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 2/2010

Redaktør: Janne Hansen

SAMISK SELVBESTEMMELSE

AUTONOMI OG ØKONOMI, SAMETINGETS MYNDIGHET OG AUTONOMI INNENFOR HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

Red.: John B. Henriksen

© Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter Guovdageaidnu/Kautokeino 2011

Forsidebilde: Trine Guttorm Anti

Grafisk produksjon: Elle K. Porsanger, Alfabehta Grafiske, Deatnu/Tana

Trykk: Bjørkmanns, Alta

Redaksjon: Heidi Salmi og Siljá Somby

Redaksjonens adresse:

Gáldu – kompetansesenteret for urfolks rettigheter

N-9520 Guovdageaidnu/Kautokeino

Telefon: +47 78 44 84 00 Faks: +47 78 44 84 02

E-post: galdu@galdu.org

www.galdu.org

ISBN: 978-82-8144-053-1

ISSN 1504-4270

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

Forord

Denne utgaven av Gáldu Čála er utarbeidet innenfor rammen av prosjektet «Samisk selvbestemmelse: innhold og gjennomføring». Prosjektet er finansiert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Sametinget i Norge.

Publikasjonen tar utgangspunkt i tre arbeidsseminarer om samisk selvbestemmelse som Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – arrangerte i Guovdageaidnu i november 2010, om henholdsvis (1) samisk autonomi og økonomi, (2) Sametingets myndighet, og (3) samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren.

Denne utgaven av Gáldu Čála bør ses i sammenheng med to tidligere utgivelser av tidskriftet: Gáldu Čála nr. 02/2008 og Gáldu Čála nr. 02/2009. Gáldu Čála nr. 02/2008 inneholder rapporten fra en internasjonal konferanse om samisk selvbestemmelse som Gáldu og Sámi allaskuvla / Sámi University College arrangerte i Alta i februar 2008. Gáldu Čála nr. 02/2009 tar for seg spørsmål knyttet til samisk selvbestemmelse innenfor sektorene utdanning, forskning og kultur, med utgangspunkt i tre seminarer som Gáldu arrangerte i 2009.

Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – håper at denne publikasjonen, sammen med tidligere utgivelser om dette tema, vil bidra til den offentlige debatten om selvbestemmelsesrettens mulige innhold og gjennomføring i samisk sammenheng.

Janne Hansen
Konstituert direktør

Innhold

Forord.....	3
Innledning.....	5
1. Samisk autonomi og økonomi.....	7
1.1 Internasjonale normer.....	7
1.2 Seminar om samisk autonomi og økonomi.....	9
1.2.1 Sametingets innflytelse i budsjettprosessen.....	10
1.2.2 Legger dagens finansieringsordning forholdene til rette for samisk autonomi?.....	13
1.2.3 Oppbygging og finansiering av et samisk myndighetsnivå i Norge.....	18
1.3 Konklusjon.....	19
2. Finansiering av Sametingets virksomhet.....	21
2.1 Professor Lars-Erik Borge: Finansiering av Sametingets virksomhet.....	21
2.1.1 Innledning.....	21
2.1.2 Urfolks rett til selvbestemmelse og kommunalt selvstyre.....	22
2.1.3 Kommunesektorens og Sametingets finansiering.....	23
2.1.4 Alternative finansieringsmodeller for Sametinget.....	27
2.1.5 Avsluttende merknader.....	29
3. Sametingenes myndighet.....	29
3.1 Sametingenes myndighet.....	30
3.1.1 Sametinget i Norge.....	30
3.1.2 Sametinget i Sverige.....	33
3.1.3 Sametinget i Finland.....	35
3.2 Myndighetssituasjonen i lys av folkerettslige prinsipper.....	36
3.3 Hva kan betegnes som indre eller lokale samiske anliggender?.....	37
3.4 Konklusjon.....	37
4. Samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren.....	39
4.1 Utviklingen innenfor helse- og sosialsektoren i forhold til ivaretagelse av samenes behov og rettigheter.....	39
4.2 Er det behov for samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren?.....	41
4.3 Er helse- og sosialspørsmål å anse som indre eller lokale samiske anliggender?.....	42
4.4 Konklusjon.....	45
Vedlegg 1: Program.....	48
Vedlegg 2: Deltakerliste.....	49
Vedlegg 3: Program.....	50
Vedlegg 4: Deltakerliste.....	51
Vedlegg 5: Program.....	52
Vedlegg 6: Deltakerliste.....	53
Vedlegg 7: Europeisk charter om lokalt selvstyre.....	54

Innledning

Retten til selvbestemmelse er et anerkjent internasjonalt politisk og rettslig prinsipp. Prinsippet har gjennom historien bidratt til positive løsninger i territoriale og etniske konflikter i forskjellige verdensdeler. Forståelsen og anvendelsen av prinsippet har over tid utviklet seg i takt med den generelle samfunnsutviklingen.

FNs forgjenger, *Folkeforbundet*, anerkjente selvbestemmelse som et grunnleggende prinsipp, blant annet i forhold til arbeidet med å forhindre statlige overgrep overfor folk uten egne nasjonalstater.¹ De forente nasjoner (FN) har videreutviklet den internasjonale forståelsen av selvbestemmelsesprinsippet, og derved sterkt bidratt i utviklingen av forståelsen av og respekten for prinsippet om at alle folk har rett til å bestemme over egen utvikling. FN har blant annet erkjent at selvbestemmelse ikke bare er å anse som et ideologisk og politisk *prinsipp*, men også en *rettighet* som tilfaller *alle folk*.

Retten til selvbestemmelse ble likevel inntil relativt nylig i stor utstrekning ansett for å være en rettighet som bare tilfaller den samlede befolkningen innenfor en nasjonal stat eller et bestemt territorium. Utøvelsen av selvbestemmelsesretten har dermed i praksis vært nært knyttet opp mot avkolonisering og etablering av nye selvstendige nasjonalstater, herunder i Afrika.

I dag er det bred internasjonal enighet om at det kan være flere enn ett folk med rett til selvbestemmelse innenfor en nasjonalstat eller et territorium. Utøvelsen av retten til selvbestemmelse i slike situasjo-

ner etablerer i utgangspunktet ingen trussel for statens territoriale integritet, fordi selvbestemmelsesretten under normale omstendigheter ikke gir et folk rett til ensidig løsrivelse fra en eksisterende nasjonalstat. Det er bred internasjonal anerkjennelse for at retten til selvbestemmelse ikke kan gjennomføres i form av territoriell løsrivelse, med mindre man befinner seg i en tradisjonell kolonisituasjon, eller i en situasjon hvor den angjeldende stat er grunnleggende og vedvarende udemokratisk eller undertrykkende overfor ett folk.

FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen),² som ble vedtatt av FNs generalforsamling i september 2007, er et resultat av den gradvise folkerettslige utviklingen av forståelsen av retten til selvbestemmelse. Urfolkserklæringen anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av denne rett fritt bestemmer sin politiske stilling og fritt fremmer sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling (artikkel 3). Ordlyden i urfolkserklæringens artikkel 3 er identisk med ordlyden i felles artikkel 1 (1) i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Den eneste forskjellen er at urfolkserklæringens artikkel 3 identifiserer «urfolk» som rettssubjekt for retten til selvbestemmelse, mens felles artikkel 1 i nevnte to FN-konvensjoner identifiserer «alle folk» som rettssubjekt for denne rett.

Urfolkserklæringen anerkjenner også at urfolk i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre

¹ Folkeforbundet (*League of Nations*) ble etablert som et resultat av Versailles-avtalen av 29. april 1919 (*Treaty of Versailles*). Folkeforbundet ble offisielt åpnet/innviet 10. januar 1920. De forente nasjoner - FN (*United Nations*) ble etablert som et resultat av FN-pakten av 26. juni 1945. FN-pakten trådte i kraft 24. oktober 1945. Avtalen om å overføre Folkeforbundets verdier og arkiver til FN ble signert 18. april 1946. Folkeforbundets hovedforsamling vedtok enstemmig 20. april 1946 at forbundet nedlegges.

² United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People (FN dokument: A/61/L.67, 13 September 2007)

i saker som angår deres indre og lokale anliggender, samt til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner (artikkel 4). Anerkjennelsen av urfolks rett til autonomi eller selvstyre representerer en historisk internasjonal rettslig utvikling, fordi dette er første gang at retten til autonomi eller selvstyre så vidt entydig anerkjennes i et universelt folkerettslig instrument.

Selv om en erklæring vedtatt av FNs generalforsamling ikke er bindende på samme måte som en ratifisert konvensjon, så etablerer urfolkserklæringen likevel nye internasjonale minstestandarder for urfolks rettigheter. Det fremgår av erklæringens artikkel 43 at rettigheter som anerkjennes i denne erklæring, utgjør minstestandarder for overlevelsen av verdens urfolk, og deres verdighet og velferd.

Statene skal, gjennom konsultasjoner og i samarbeid med vedkommende urfolk, treffe hensiktsmessige tiltak, blant annet ved lovgivning, for å oppfylle denne erklærings formål. Erklæringen pålegger FNs medlemsstater til å treffe hensiktsmessige tiltak, blant annet ved lovgivning, for å oppfylle denne erklærings formål. Statene har gjennom vedtakelsen av urfolkserklæringen forpliktet seg til å sikre at urfolk kan nyte godt av de rettigheter som er nedfelt i erklæringen, herunder retten til selvbestemmelse.³

Den folkerettslige utviklingen viser at retten til selvbestemmelse er en dynamisk rettighet som kontinuerlig tilpasser seg samfunnsutviklingen. Gjennom vedtakelsen av urfolkserklæringen sluttet det store flertallet av FNs medlemstater seg til det syn at urfolk på lik linje med alle andre folk har rett til selvbestemmelse. Urfolkserklæringens fortale slår fast at FN-pakten, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, samt erklæringen og handlingsplanen fra verdenskonferansen om menneskerettigheter (Wien-konferansen), stadfester at det er av avgjørende betydning at *alle folk* har rett til

selvbestemmelse, og at de i kraft av denne rett fritt bestemmer sin politiske stilling og fremmer sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.⁴ Det slås videre fast i fortalen at ikke noe i urfolkserklæringen kan søkes benyttet til å nekte et folk retten til selvbestemmelse når denne rett utøves i samsvar med folkeretten.⁵

Urfolkserklæringen stadfester også at urfolk, på individuelt og kollektivt nivå, har rett til å nyte godt av alle de menneskerettigheter og grunnleggende friheter som anerkjennes i FN-pakten og internasjonale bestemmelser om menneskerettigheter (artikkel 1).⁶ Retten til selvbestemmelse er anerkjent som en kollektiv menneskerettighet som tilfaller alle folk, og urfolkserklæringens artikkel 1 omfatter derfor også selvbestemmelsesretten.

Urfolkserklæringen klargjør videre at urfolk er å anse som frie og likeverdige med alle andre, og at de har rett til frihet fra enhver form for diskriminering i utøvelsen av sine rettigheter (artikkel 2). En eventuell diskriminering av urfolk i forhold til gjennomføringen av deres rett til selvbestemmelse vil være i strid med dette diskrimineringsforbudet.

Selv om urfolkserklæringen anerkjenner at urfolk har rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres «indre og lokale anliggender» så bidrar den likevel ikke med detaljregulering med hensyn til hvilke konkrete saks- eller samfunnsområder denne retten gjelder for.

Det må likevel fremheves at urfolkserklæringen er tydelig med hensyn til at selvbestemmelsesretten blant annet innebærer at urfolk har rett til å opprettholde og styrke sine særegne politiske, rettslige, økonomiske, sosiale og kulturelle institusjoner, samtidig som de beholder retten til å delta fullt ut i statens politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle liv.⁷ Utøvelsen av urfolks kollektive rett til selvbestemmelse etablerer med andre ord ingen begrensninger i forhold til rettigheter som urfolksindivider har til å delta i beslutningsprosesser i kraft

3 Urfolkserklæringens artikkel 38 og 39

4 Se fortalens paragraf 16

5 Se fortalens paragraf 17

6 Se blant annet den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter

7 Se urfolkserklæringens artikkel 5

av deres individuelle rettigheter, herunder statsborgerrettigheter og demokratiske rettigheter forøvrig. Urfolksindividets deltakelse i statens politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle liv kan derfor ikke likestilles med utøvelse av vedkommende urfolks kollektive rett til selvbestemmelse.

Gjennomføring av urfolkserklæringens bestemmelser, herunder bestemmelsene om retten til selvbestemmelse, forutsetter samarbeid mellom nasjonalstater og urfolk. Urfolkserklæringen er meget tydelig på at ikke noe i erklæringen skal forstås slik at den implisitt gir noen stat, folk, gruppe eller person rett til å ta del i virksomhet eller utføre handlinger som strider mot FN-pakten, eller forstås slik at den tillater eller oppfordrer til noen form for handling som kan medføre at suverene og uavhengige stater territoriale integritet eller politiske enhet helt eller delvis opphører eller svekkes.⁸

Urfolks utøvelse av retten til selvbestemmelse innenfor rammen av moderne folkerett, herunder standarder som er nedfelt i urfolkserklæringen, kan derfor ikke anses som trussel for statens territoriale eller politiske integritet. Den offentlige debatten i Norge om samisk selvbestemmelse viser likevel at problemstillinger knyttet til statens territoriale og politiske integritet, med jevne mellomrom blir et tema i diskusjonene, normalt som argument mot anerkjennelse og gjennomføring av samisk selvbestemmelse.

De følgende kapitlene søker å belyse tre forskjellige temaer i en selvbestemmelseskontekst med utgangspunkt i arbeidsseminarer som Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – arrangerte i november 2010. *Kapittel 1* belyser noen sentrale utfordringer som Regjeringen og Sametinget står overfor når det gjelder finansiering av samisk autonomi eller selvstyre. *Kapittel 2* inneholder et selvstendig skriftlig bidrag fra professor Lars-Erik Borge, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), hvor han diskuterer Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av

den norske kommunesektoren. Kommunefinansieringen er en relevant referanseramme fordi Norge har sluttet seg til internasjonale avtaler om lokalt selvstyre som har betydelige likhetstrekk med de folkerettslige forpliktelser som staten har overfor det samiske folket. *Kapittel 3* drøfter problemstillinger knyttet til Sametingets myndighet i lys av retten til selvbestemmelse. *Kapittel 4* tar for seg spørsmålet om det er behov for samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren, og eventuelt av hvilken karakter og hvilket omfang.

1. Samisk autonomi og økonomi

Statens bevilgninger over statsbudsjettet til samiske formål etablerer viktige rammer for utviklingen av det samiske samfunn. Urfolkserklæringen slår fast at urfolk har rett til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner; erklæringen gir imidlertid ingen nærmere veiledning med hensyn til omfanget og karakteren av statens finansieringsplikt.

En tilfredsstillende ordning for finansiering av Sametingets virksomhet og samepolitiske tiltak er ikke bare et rettighets-spørsmål, men er også en grunnleggende forutsetning for utvikling av det samiske samfunn.

1.1 Internasjonale normer

Til tross for at gjeldende internasjonale bestemmelser er vage med hensyn til statens forpliktelse til å bidra til finansieringen av urfolks autonomi eller selvstyre, etablerer likevel disse visse rammer for diskusjonene om finansiering av samisk autonomi eller selvstyre.

Urfolkserklæringens artikkel 4 anerkjenner at urfolk i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anliggender, samt rett til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner.⁹ Bestemmelsen inneholder tre hovedelementer: (i) anerkjennelse av urfolks rett til autonomi eller selvstyre; (ii) etablering

⁸ Se urfolkserklæringens artikkel 46 (1)

⁹ Urfolkserklæringen artikkel 4

av finansieringsplikt for staten og ansvar for tilrettelegging av eventuelle alternative finansieringsordninger for urfolks autonome funksjoner; (iii) anerkjennelse av at tilfredsstillende finansieringsordninger er en grunnleggende forutsetning for gjennomføring av urfolks rett til selvbestemmelse.

Det er naturlig å forstå bestemmelsen slik at den etablerer en forpliktelse for staten til å bidra med nødvendige økonomiske ressurser for en effektiv gjennomføring av samisk selvbestemmelse. Dette kan skje gjennom direkte statlige bevilgninger, og ved at staten, i samarbeid med Sametinget, legger forholdene til rette for etablering av alternative inntektssystemer for det samiske samfunn.

Det fremgår videre av urfolkserklæringen at staten, gjennom konsultasjoner og samarbeid med vedkommende urfolk, skal treffe nødvendige tiltak, blant annet ved lovgivning, for å oppfylle erklæringens formål (artikkel 38). Gjennomføring av erklæringens bestemmelser om selvbestemmelsesretten forutsetter en finansieringsordning og økonomi som gjør dette praktisk mulig.

ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater befatter seg ikke med retten til selvbestemmelse. Det er likevel verdt å merke seg at det fremgår av konvensjonens artikkel 6 (1) (c), at regjeringene skal etablere virkemidler for utvikling av urfolks egne institusjoner og initiativer, herunder skaffe nødvendige økonomiske ressurser for disse formål.

Forslag til Nordisk samekonvensjon, avgitt av en nordisk ekspertgruppe – oppnevnt av regjeringene og sametingene i Finland, Norge og Sverige – legger til grunn at statene i henhold til folkeretten har ansvaret for å sikre de økonomiske ressursene som er nødvendige for å gjennomføre bestemmelsene i en framtidig samekonvensjon, herunder retten til selvbestemmelse.¹⁰ Ekspertgruppen begrunner dette med at den enkelte same og det samiske folket vanskelig kan utøve sine rettigheter uten

nødvendige økonomiske ressurser.¹¹

Folkeretten etablerer med andre ord en forpliktelse for staten til å stille nødvendige økonomiske ressurser til urfolks rådighet for å sikre at de kan nyte godt av sine rettigheter, herunder retten til selvbestemmelse. Statlige bevilgninger til samiske formål kan derfor ikke vurderes som rene politiske beslutninger, fordi internasjonale rettslige standarder etablerer visse overordnede rammer for statens økonomiske forpliktelser overfor samene som ett folk. Folkeretten gir imidlertid ingen nærmere veiledning med hensyn til hva som er å anse som «nødvendige» eller «tilstrekkelige» økonomiske ressurser, eller i forhold til hvordan slike finansieringsordninger skal eller bør etableres og forvaltes.

Manglende regulering av disse spørsmål skyldes blant annet det forhold at det ved fastsettelse av omfang og karakter av finansieringsordninger må tas hensyn til de særegne forhold som gjør seg gjeldende i hvert enkelt land. Dette er i samsvar med det overordnede prinsippet for statens forpliktelse til å gjennomføre økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter. Statenes evne til å gjennomføre slike rettigheter er i stor grad avhengig av landets ressurssituasjon, herunder økonomiske ressurser. Stater med god økonomi har langt bedre forutsetninger for å gjennomføre ressurskrevende rettigheter, eksempelvis retten til utdanning og helsetjenester, enn hva tilfellet er i fattige land. Dette er bakgrunnen for at det er akseptert at visse menneskerettigheter blir gjort gjenstand for gradvis gjennomføring i lys av landets ressurssituasjon. Internasjonale bestemmelser om økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter forplikter statene til gradvis gjennomføring av rettighetene.¹² Slik gradvis gjennomføring er målestokken for oppfyllelsen av disse rettighetene fordi det er bred enighet om at noen stater, på grunn av den økonomiske situasjonen i landet, vil trenge tid før de kan sikre full gjennomføring.¹³ I praksis betyr dette at det stilles strengere krav til gjennomføring

¹⁰ Forslag til Nordisk samekonvensjon, artikkel 47; *Nordisk samekonvensjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, Avgitt 26. oktober 2005*

¹¹ *Ibid*, side 276

¹² Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) (1966)

¹³ Høstmælingen, Njål (2003), *Internasjonale menneskerettigheter*, Universitetsforlaget, side 45

av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i rike land, enn hva tilfellet er i fattige land. Dette er en konsekvens av at det forventes at alle land iverksetter nødvendige tiltak for å gjennomføre egne folkerettslige forpliktelser innenfor rammen av den enkelte stats økonomiske ressurser.¹⁴

Det europeiske charter om lokalt selvstyre (ECLS) er et regionalt normativt instrument for gjennomføring av lokalt selvstyre, eksempelvis kommunalt selvstyre.¹⁵ Til tross for at ECLS ikke kan gis direkte anvendelse i forhold til samisk autonomi eller selvstyre, fordi slik autonomi eller selvstyre faller utenfor instrumentets virkeområde, så vil det likevel være av interesse å vurdere hvorvidt noen av prinsippene som er nedfelt i dette instrumentet er av relevans i forhold til samisk selvbestemmelse. ECLS artikkel 3 (1) betegner lokalt selvstyre som lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og forvalte en betydelig del av de offentlige anliggender.

Det fastslås i ECLS artikkel 1 at lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning og Grunnloven der dette lar seg gjennomføre. Formålet med dette prinsippet er å sikre faktisk gjennomføring av lokalt selvstyre. ECLS artikkel 4 (1) bestemmer at lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i Grunnloven eller ved lov. Hovedprinsippet er at lokale myndigheters kompetanse normalt skal være ubeskåret og udelt, med mindre annet er fastsatt i lov. I Norge reguleres dette i all hovedsak gjennom kommuneloven.

Prinsippet om lovfesting av lokalt selvstyre er i høyeste grad også anvendbar og relevant i forhold til sikring av gjennomføring av samisk selvbestemmelse. Sametinget i Norge har ved flere anledninger anført at samisk selvbestemmelse må sikres og gis et innhold gjennom nasjonal lovgivning.¹⁶

ECLS artikkel 9 (3) fastsetter at en viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer, skal stamme fra lokale skat-

ter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for. Hva angår statlige bevilgninger til lokale myndigheter, så fastslås det i ECLS artikkel 9 (7) at disse, så langt som mulig, ikke skal øremerkes for bestemte formål. Bevilgninger bør med andre ord ikke innskrenke lokale myndigheters fundamentale rett til innenfor sine myndighetsområder, selv å bestemme sin politikk. Disse bestemmelsene gjenspeiler på mange måter noen av spørsmålene i debatten om innhold og gjennomføring av samisk selvbestemmelse. Fra Sametinget er det anført at statlige bevilgninger til samepolitiske formål i for stor grad øremerkes, og at slik øremerking effektivt bidrar til å redusere Sametingets mulighet til selv å bestemme og gjennomføre egen politikk. Videre har man i Norge hatt en debatt om hvorvidt utnyttelse av visse naturressurser i samiske områder bør tillegges en særskilt urfolksavgift. Bestemmelsene i ECLS kan på mange områder være en kilde for inspirasjon og veiledning i debatten om innhold og gjennomføring av samisk selvbestemmelse, herunder selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter.

1.2 Seminar om samisk autonomi og økonomi

Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – samlet en rekke fag- og ressurspersoner til et arbeidsseminar om samisk *autonomi og økonomi* i perioden 1. – 2. november 2010. Seminaret ble avholdt på Diehtosiida i Kautokeino. Seminarprogrammet besto av presentasjoner og diskusjoner. Seminaret var sammensatt av personer med bred kompetanse og erfaring innenfor det aktuelle saksområdet, jamfør vedlagte seminarprogram (vedlegg 1) og deltakerliste (vedlegg 2). Følgende problemstillinger dannet en overordnet tematisk ramme for seminaret:

Problemstillinger

- 1) *Får Sametinget i dag gjennomslag for egne prioriteringer i budsjettprosessen mellom Sametinget og Regjeringen?*

¹⁴ ØSK, artikkel 2 (1); FN's komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, *General Comment No. 3 (1990)*, para 3

¹⁵ European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series No.122 Strasbourg, 15. 10.1985. Ratifisert av Norge i 1989.

¹⁶ Gáldu Čála nr. 2/2008, kapittel 3.1 (Sametingspresident Egil Olli), side 36

- 2) *Hvordan er dagens finansieringsordning for Sametinget i lys av dets ansvar overfor den samiske befolkningen – og deres forventninger til Sametinget som et folkevalgt organ for samene i Norge?*
- 3) *Legger dagens finansieringsordning for samepolitiske tiltak forholdene til rette for gjennomføring av samisk autonomi eller selvstyre?*
- 4) *Hvilke vilkår bør stilles til en eventuell ny modell for finansiering av Sametinget?*
- 5) *Hvilke forhold må man ta hensyn til i forbindelse med oppbygging og finansiering av et samisk myndighetsnivå i Norge?*

1.2.1 Sametingets innflytelse i budsjettprosessen

Den faglige delen av seminaret ble innledet med en presentasjon av Vibeke Larsen, medlem i sametingsrådet. Larsen redegjorde for samspillet mellom Sametinget og regjeringen i den årlige budsjettprosessen, og hvilke utfordringer Sametinget står overfor i forhold til den samiske befolkningens forventninger til Sametinget som et folkevalgt organ.

Larsen informerte innledningsvis om at budsjettspørsmål ikke omfattes av gjeldende prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.¹⁷ Hun sa at det var enighet om å holde budsjettspørsmål utenfor de alminnelige konsultasjonsprosedyrene, siden slike spørsmål reiser rekke særskilte problemstillinger. Hun informerte om at Sametinget og regjeringen per i dag ikke har kommet fram til enighet om særskilte prosedyrer for budsjettspørsmål.

Larsen redegjorde deretter for Sametingets interne prosedyrer for det årlige budsjettet. Sametinget inviterer samiske institusjoner og organisasjoner til dialog om deres fremtidige budsjettbehov, blant annet gjennom møter. Sametingsrådet

utarbeider deretter sitt budsjettforslag som oversendes Sametingets plenum.

Den årlige dialogen med statlige myndigheter om budsjettet innledes i desember/ januar gjennom et møte med statssekretærene i relevante departementer. Deretter har Sametingets politiske ledelse normalt et møte med finansministeren i februar/ mars. Disse politiske samtalene følges senere opp i form av kontaktmøter med departementene på administrativt nivå. Den årlige budsjettprosessen mellom statlige myndigheter og Sametinget avsluttes med et møte med Stortingets kommunal- og forvaltningskomité.

Larsen ga uttrykk for at det foreligger få eksempler på at Sametinget har fått nevneverdig gjennomslag for sine budsjettbehov overfor regjeringen. Ifølge Larsen skyldes dette blant annet at det enkelte fagdepartement i stor utstrekning fatter budsjettvedtak uten særlig hensyntagen til Sametingets prioriteringer og budsjettbehov. En annen krevende utfordring i budsjettprosessen er at det i dag er svak koordinering mellom fagdepartementene i forhold til imøtekommelse av Sametingets budsjettbehov. Larsen anså det også som meget problematisk at økninger i bevilgningene til samiske formål som hovedregel kommer i form av øremerkede bevilgninger. Hun ga uttrykk for at slik øremerking effektivt fratrar Sametinget mulighet til å foreta og gjennomføre egne samepolitiske og økonomiske prioriteringer.

Larsen ga videre uttrykk for at et hovedproblem i budsjettprosessen mellom Sametinget og regjeringen er at de respektive fagstatsrådene og departementene viser liten vilje til å gå inn i en reell budsjett-dialog med Sametinget. Hun sa at statens representanter under budsjettmøtene mellom regjeringen og Sametinget mottar innspillene fra Sametinget, uten at de gir tilbakemelding eller synspunkter om Sametingets innspill. Larsen ga uttrykk for at dette setter Sametinget i en meget vanskelig situasjon; i forhold til det samiske samfunn så vel som i forhold til behovet

¹⁷ Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble underskrevet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005; Sametingets plenum ga sin tilslutning til prosedyrene 1. juni 2005. Prosedyrene er stadfestet gjennom Kongelig Resolusjon av 28. juni 2005; prosedyrene gjelder for statsforvaltningen

for å utvikle langsiktige prioriteringer og strategier.

Larsen ga videre uttrykk for at dagens finansieringsordning bidrar til å vanskeliggjøre en effektiv gjennomføring av myndighet som Sametinget er tillagt, blant annet gjennom lovgivning. Dette fordi myndighetsoverføring fra staten til Sametinget som hovedregel ikke følges av nødvendige økonomiske bevilgninger. Hun viste i den forbindelse til at Sametingets innsigelsesmyndighet, med hjemmel i plan- og bygningsloven, ikke er fulgt opp med nødvendige økte økonomiske bevilgninger. Larsen sa at hovedregelen bør være at myndighetsoverføring følges opp med økt bevilgning, for å sikre at Sametinget på en forsvarlig måte kan ivareta sine plikter og oppgaver. Hun informerte om at Sametinget hadde meldt inn et behov for 3 millioner kroner i økte bevilgninger for å kunne ivareta den myndighet som det nå er tillagt med hjemmel i plan- og bygningsloven, uten å få gjennomslag for dette.

Larsen informerte videre om at Sametinget for budsjettåret 2011 hadde bedt om en budsjettøkning på 67 millioner kroner (eks. lønns- og prisstigning), men at økningen begrenset seg til 14 millioner kroner. Denne økningen tilsvarer bare omtrent 20 % av Sametingets innmeldte budsjettbehov. Videre informerte hun om at 73 % (10,2 millioner kroner) av økningen går til dekning av alminnelig lønns- og prisstigning, mens den resterende økningen på 3,8 mill. kroner ble gitt i form av øremerkede bevilgninger.¹⁸ Ifølge Larsen viser dette med tydelighet at Sametinget har liten mulighet til å ivareta sine forpliktelser overfor det samiske samfunn, fordi statlige myndigheter i liten grad tar hensyn til Sametingets prioriteringer. Dette resulterer i at statens bevilgninger til samiske formål i liten grad er i samsvar med behovene i det samiske samfunn. Hun konkluderte med at det er viktig at Sametinget snarest får i gang reelle forhandlinger med staten om

de overordnede økonomiske rammene for Sametingets virksomhet.

Larsen fremhevet at det samiske samfunn har store forventninger til Sametinget som politisk aktør i Norge. Hun sa at det blant annet forventes at Sametinget, som samenes øverste organ, skal bidra til å bygge opp samisk demokrati og være pådriveren for den samiske samfunnsutviklingen. Hun var av den oppfatning at disse forventningene ofte ikke kan oppfylles som følge av dagens finansieringsordning for Sametinget. Hun sa at Sametinget effektivt kan bidra til utviklingen av det samiske samfunn, dersom rammevilkårene legger forholdene til rette for dette. Hun viste til at Sametinget har maktet å oppfylle forventningene i det samiske samfunn i alle tilfeller hvor rammevilkårene har lagt forholdene til rette for gjennomføring av tingets egne prioriteringer; eksempelvis innenfor kulturområdet og næringsutvikling. Ifølge Larsen er det lite trolig at man ville hatt en tilsvarende positiv utvikling på disse saksområdene uten Sametingets politiske prioriteringer og økonomiske virkemidler.

Larsen var av den oppfatning at gapet mellom Sametingets manglende myndighet og de forventninger som den samiske befolkningen har til sitt eget folkevalgte organ, er en av de største utfordringene i norsk samepolitikk. Hun viste i den forbindelse til at Sametinget er det eneste folkevalgte organ i Norge som ikke har et eget inntektssystem.

Larsen viste til at Sametinget i 1999 ble organisert som en virksomhet med særskilte fullmakter for å imøtekomme målsettingen om at Sametinget skal ha stor frihet og mulighet til å foreta egne prioriteringer for utviklingen av samisk kultur og samfunnsliv.¹⁹ Hun viste til at det fremgår av St. meld. nr. 28 (2007-2008) at «*det er viktig at Sametinget i større utstrekning enn i dag blir involvert i arbeidet med å utarbeide budsjettet til samiske formål og til Sametinget*». Hun viste til at det videre

¹⁸ Sametingets budsjettammer for 2011:

- Innmeldt behov fra Sametingets side: kr. 67.000.000 (eks lønns- og prisstigning)
- Regjeringens økning: kr. 14.024.000
- Øremerking: kr. 3.850.000
- Lønns- og prisstigning: kr. 10.174.000 (3,1%)

¹⁹ St.meld. nr. 28 (2007-2008)

fremgår av meldingen at «regjeringen vil legge forholdene til rette for at det etableres en ordning for faste konsultasjonsmøter mellom finansministeren, statsråden med ansvar for samiske saker og Sametinget for regjeringens første budsjettkonferanse. Regjeringen vil invitere sametinget til konsultasjoner om utformingen av slike budsjettprosedyrer.»²⁰ Larsen konstaterte at man ennå ikke har blitt enige om slike budsjettprosedyrer, og at denne prosessen heller ikke har hatt en slik utvikling som Sametinget med rette kunne forvente seg i lys av de målsettingene som kommer til uttrykk i St. meld. nr. 28 (2007-2008).

Larsen ga uttrykk for at samiske saker etter hennes oppfatning ikke gis nødvendig prioritet i regjeringens budsjettarbeid, og at påkrevde økninger i Sametingets budsjett ikke fremstår som en prioritert sak for regjeringen. Hun eksemplifiserte dette med å vise til at økningen til samiske formål i budsjettet for 2011 er på 3,5 %, mens andre formål er tilgodesett med en økning på hele 7 % – eksempelvis gjelder dette sektorer som opplæring og kultur. Hun viste videre til at Sametinget i løpet av de seneste 12 år har hatt en negativ real økonomisk vekst, dersom man ser bort fra bevilgninger til samiske formål som regjeringen på forhånd har øremerket til bestemte formål.

Larsen anførte at det moderne samiske samfunn fremdeles er i en etableringsfase, og at det derfor er viktig at Sametinget gis reelle muligheter til å legge premissene for den samiske samfunnsutviklingen. Sametinget må gis reell frihet og mulighet til å fatte og gjennomføre egne politiske og økonomiske prioriteringer. Hun anførte videre at det er viktig at samiske institusjoner tilknyttes Sametinget, organisatorisk så vel som budsjettmessig.

Larsen konkluderte med at dagens finansieringsordning, herunder regjeringens praksis med å øremerke bevilgninger til samiske formål, fører til at Sametinget i realiteten på mange områder kun er en forvalter av statens samepolitikk.

Flere seminardeltakere var av den oppfatning at dagens finansieringsordning

viser at man per i dag ikke har reell samisk autonomi eller selvstyre. Enkelte deltakere ga uttrykk for at dagens ordning peker i retning av at staten ønsker å opprettholde Sametinget som et rådgivende organ. Det ble også av enkelte deltakere stilt spørsmål ved om Sametinget selv i altfor liten grad stiller klare krav til staten med hensyn til finansieringsordningen. En av seminardeltakerne ga uttrykk for at en del av problemet muligens kan ligge i at Sametinget etter hvert har blitt en strømlinjeformet byråkratisk institusjon som i liten grad skiller seg fra norske institusjoner. Enkelte deltakere var av den oppfatning at dagens situasjon er overraskende, sett i lys av statens folkerettslige forpliktelser overfor samene.

En av seminardeltakerne ga uttrykk for at Sametinget på mange områder synes å støte på de samme problemene som det samiske kommuner opplever i forhold til staten. Det ble i den forbindelse sagt at det er begrenset statlig forståelse for at de særegne samiske forhold gjør at det er kostnads-, tids- og ressurskrevende å gjennomføre samepolitiske tiltak. Det ble her blant annet vist til kostnadene knyttet til gjennomføringen av tospråklige kommunale tjenester. Det ble også sagt at samiske kommuner i dag i begrenset grad får «drahjelp» fra Sametinget i forhold til arbeidet for økte overføringer til samiske kommuner. Det ble anført at Sametinget har et ansvar i forhold til å etablere et tettere samarbeid med samiske kommuner, fordi «det samiske samfunn» i realiteten ligger i kommunene.

Noen seminardeltakere fremhevet at samiske organisasjoner og institusjoner lett blir et offer i statens og Sametingets «spill» om selvbestemmelse. Det ble sagt at det samiske teateret Beaivváš Sámi Nášunálateáhter er et eksempel i så henseende. Det ble vist til at økningene i de årlige bevilgningene til Beaivváš Sámi Nášunálateáhter, etter at det i 2002 budsjettmessig ble underlagt Sametinget, i stor grad har begrenset seg til dekning av lønns- og prisstigningen.

En av seminardeltakerne anførte at den

²⁰ St.meld. nr. 28 (2007-2008), punkt 8.5

fragmenterte norske samepolitikken skaper store utfordringer for det samiske samfunn. Vedkommende var av den oppfatning at statlige myndigheter synes å ha et ønske om å «parkere» og undergrave Sametinget og dets virksomhet. Situasjonen for det samiske teater Beaivváš Sámi Násunálateáhter ble brukt som eksempel på undergraving av Sametingets rolle i det samiske samfunn. Vedkommende sa at Beivváš-saken bidrar til å identifisere et hovedproblem: Sametinget må ta den politiske belastningen for manglende økning i bevilgningene til Beivváš, fordi teateret formelt er budsjettmessig underlagt Sametinget, mens det i realiteten er staten som fastsetter de økonomiske rammene for teateret.

Noen deltakere var av den oppfatning at Beivváš-saken på mange måter støtter opp under oppfatningen av at Sametinget i mange tilfeller kun er en forvalter av statens samepolitikk. Det var bred enighet om at dagens situasjon bidrar til å undergrave Sametingets posisjon og anseelse i det samiske samfunn.

En av seminardeltakerne var av den oppfatning at dagens situasjon ikke bør anses som uttrykk for «ond vilje» fra statens side. Vedkommende var av den oppfatning at utfordringene i stedet er av strukturell karakter, herunder svak interdepartemental koordinering i budsjettsaker. Vedkommende sa seg også uenig i at Sametinget i hovedsak er en forvalter av statens samepolitikk, fordi Sametinget har relativt stor politisk innflytelse, og tinget er således ikke uten politisk makt.

Det ble av noen anført at et hovedproblem er at Sametinget er et folkevalgt organ uten et eget inntektssystem, og at dette nødvendigvis virker inn på tingets mulighet til å utøve myndighet. Det ble også anført at det er viktig at Sametinget får i stand reelle konsultasjoner og forhandlinger med regjeringen om budsjettspørsmål. I tillegg ble det anført at styrket økonomisk autonomi for Sametinget er en absolutt forutsetning for virkeliggjøring av reell samisk autonomi på ulike samfunnsområder. Det ble av noen anført at Sametingets mandat,

slik det er nedfelt i sameloven, samsvarer dårlig med den seneste folkerettslige utviklingen, og det forhold at Sametinget etter hvert er tillagt flere myndighetsoppgaver.

1.2.2 Legger dagens finansieringsordning forholdene til rette for samisk autonomi?

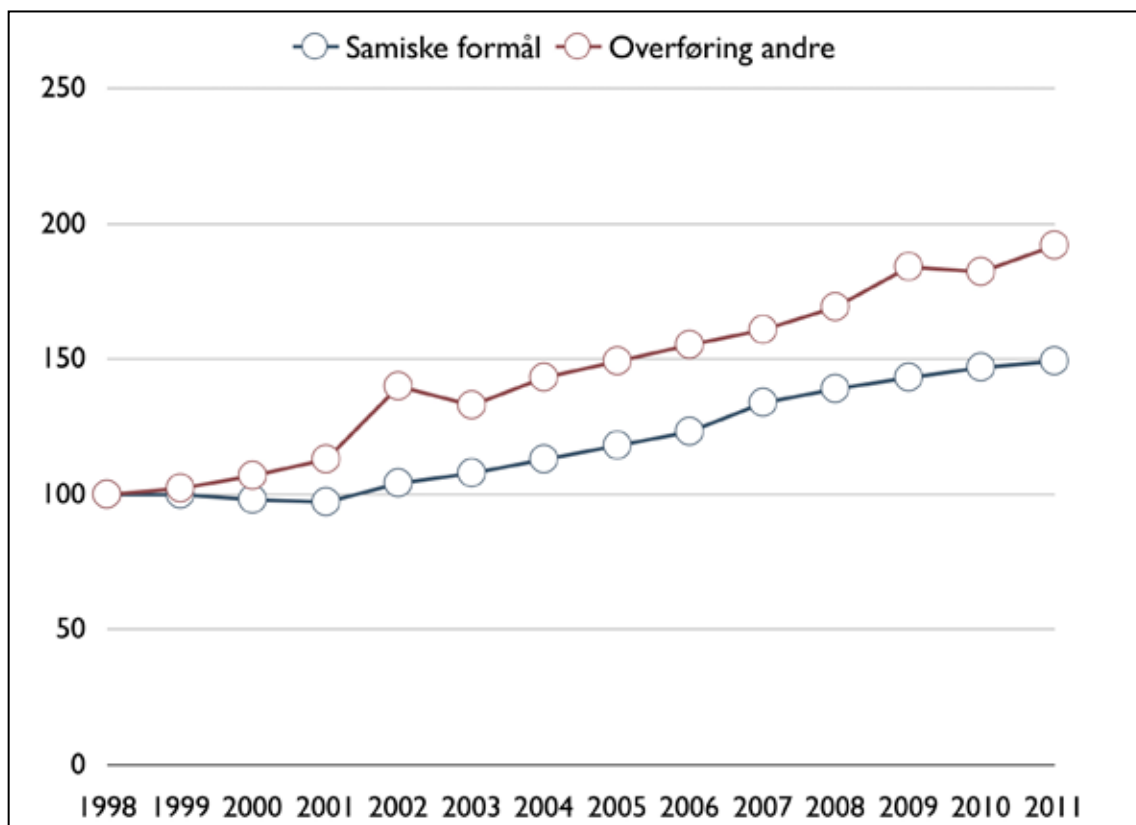
Sametingsdirektør Rune Fjellheim holdt et foredrag hvor han redegjorde for dagens ordning for finansiering av samepolitiske tiltak og Sametingets virksomhet for øvrig. Fjellheim innledet med å vise til et innlegg som han holdt under Gáldus internasjonale konferanse om samisk selvbestemmelse i Alta i februar 2008 (Konferanserapporten er publisert i Gáldu Čála nr. 2/2008).²¹ Han sa at han står ved det som han ga uttrykk for under konferansen i Alta, herunder det at den såkalt «andels-modellen» fremstår som et mulig alternativ til dagens ordning for finansiering av Sametinget.

Fjellheim informerte innledningsvis om at Sametinget har flere ulike oppgaver; (i) folkevalgt organ, (ii) myndighetsorgan, og (iii) rådgivende organ. Han fremhevet at den samiske retten til selvbestemmelse i det vesentlige forvaltes av Sametinget som folkevalgt organ for det samiske folket i Norge.

Fjellheim ga uttrykk for at dagens finansieringsordning representerer et problem for regjeringen så vel som for Sametinget, fordi bevilgninger til samiske formål, etter hans syn, ikke synes å fremstå som en prioritert sak for regjeringen. Han begrunnet dette med at man i perioden 1998 – 2011 har hatt omtrent 50 % større realvekst i budsjettposter for andre formål, sammenlignet med realveksten i bevilgningene til samiske formål, jamfør graf nr. 1.

Fjellheim sa at en av hovedutfordringene i forhold til gjennomføring av samisk selvbestemmelse er at det ikke alltid er samsvar mellom statlige myndigheters politiske uttalelser og handlinger. Dette eksemplifiserte han gjennom en henvisning til St. meld. nr. 28 (2007 – 2008), hvor regjeringen gir uttrykk for at samisk selvbestem-

²¹ Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, *Gáldu Čála nr. 2/2008, Samisk selvbesettelse: Innhold og gjennomføring*, John B. Henriksen (red), jf. kapittel 3.9. Publikasjonen er tilgjengelig på Gáldu hjemmeside: http://www.galdu.org/govat/doc/samisk_selvbestemmelse.pdf



Graf 1: Realvekst samiske formål vs. overføringer andre

melse kan innebære at Sametinget har «en rett til å fatte avgjørelser alene om forhold som bare berører samene, altså kulturell og språklig autonomi. Eksempler kan være tiltak som gjelder samisk språk og Samisk utviklingsfond.»²² Han viste til at regjeringen imidlertid allerede i samme stortingsmelding demonstrerer at dette prinsippet ikke fullt ut respekteres i praktisk politikk, fordi regjeringen i den samme meldingen, av eget tiltak, initierer en særskilt handlingsplan for samisk språk. Han benyttet dette som eksempel for å illustrere hvor begrenset myndighet Sametinget i realiteten har – selv i forhold til samisk språk – et saksområde hvor Sametinget i henhold til regjeringen bør ha rett til å «fatte avgjørelser alene». Han sa at dette på ingen måte er et enestående eksempel på at regjeringen av eget tiltak fatter beslutninger i samepolitiske saker uten Sametingets medvirkning. Han sa at omtrent 90 % av tiltakene på Sametingets budsjett har en slik bakgrunn. I lys av dette sluttet han seg til den oppfatning som rådsmedlem Vibeke Larsen

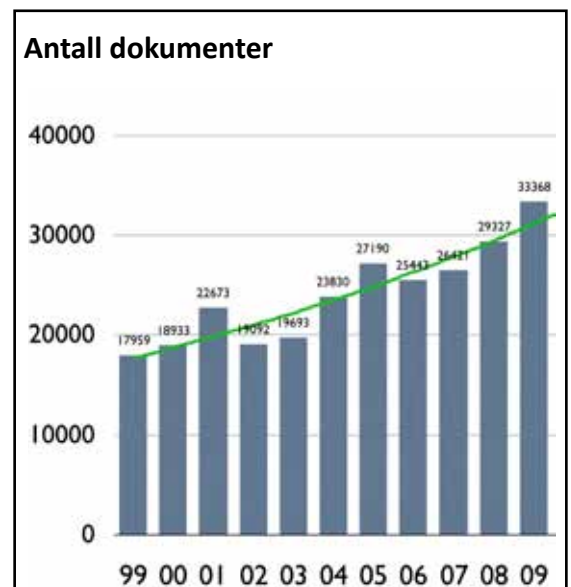
tidligere hadde gitt uttrykk for, nemlig at Sametinget på mange områder bare er en forvalter av statens samepolitikk.

Fjellheim anførte at det er nødvendig at anerkjennelsen om at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn, også får gjennomslag i den realpolitiske hverdagen. Han viste til at regjeringen i statsbudsjettet for 2011 (jf. bevilgninger til samiske formål, s. 3), gir uttrykk for at «regjeringen legger til grunn at staten Norge opprinnelig ble etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn, og at begge folkene har den samme rett og samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk.» Fjellheim sluttet seg til dette prinsippet, men ga samtidig uttrykk for at dette utsagnet ikke gjenspeiler dagens politiske virkelighet i Norge, fordi realveksten i bevilgninger til samiske formål ligger langt under realveksten i bevilgningene til andre formål. Han var av den oppfatning at statsbudsjettet viser at det i dag kun er ett av de to folk som bestemmer budsjetttrammene for utviklingen av samisk kultur og språk.

22 St. meld. Nr. 28 (2007-2008), s. 35-36

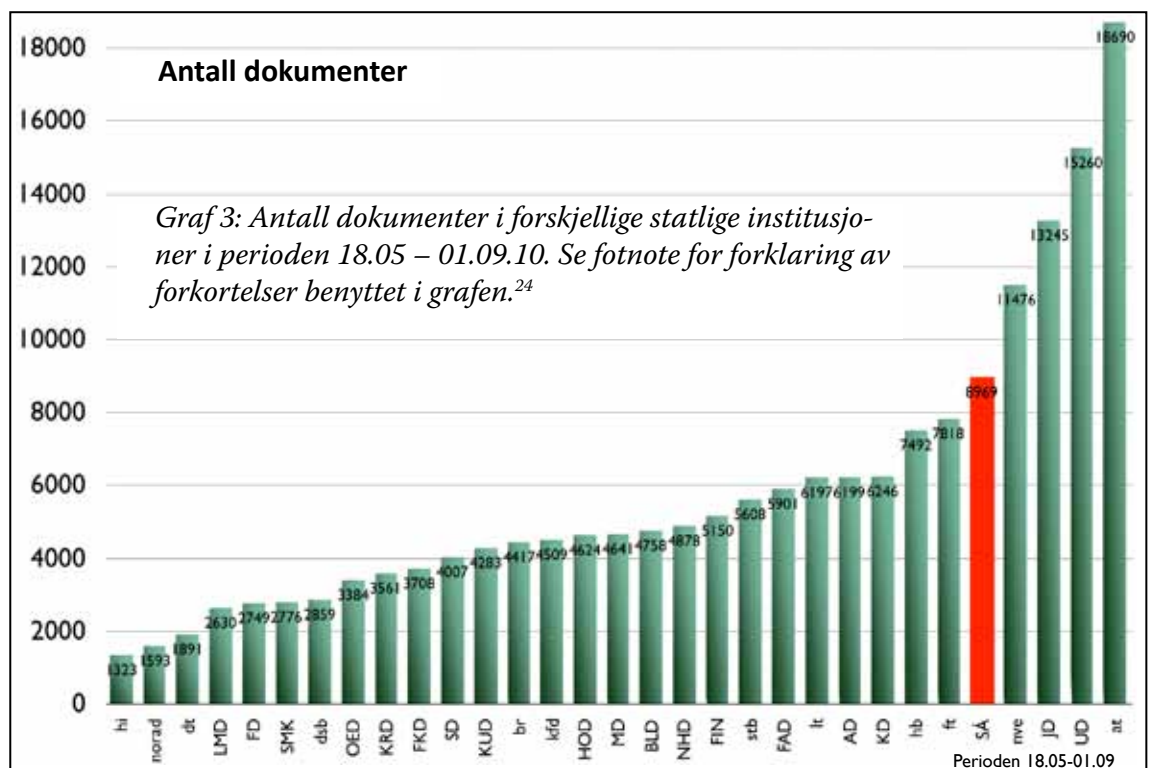
Fjellheim tok deretter for seg Same-tingets rolle som rådgivende organ. Denne rollen legger ifølge Fjellheim beslag på relativt store økonomiske ressurser, fordi det er forventninger om at Sametinget er involvert i saker som berører det samiske samfunnet. Han var av den oppfatning at Sametingets arkiv, eller antall inn- og utgående dokumenter i sametingssystemet, er en anvendbar Proxy indikator for omfanget av Sametingets rolle som rådgivningsorgan. Han viste til at antallet inn- og utgående dokumenter i Sametinget i 1999 var omtrent 18.000 dokumenter. I 2009 hadde den årlige dokumentmengden økt til omtrent 33.400 dokumenter. Den økte årlige dokumentmengden i sametingssystemet er ifølge Fjellheim en indikasjon på at Same-tingets rolle og oppgaver som rådgivningsorgan har økt enormt gjennom de seneste årene. Se graf nr. 2.

Fjellheim sa at Sametinget for 10 år siden hadde en årlig dokumentmengde som hadde et omfang tilsvarende den årlige dokumentmengden i et gjennomsnittlig statlig



Graf 2: Antall dokumenter i Sametinget (Sametingets årlige dokumentmengde).

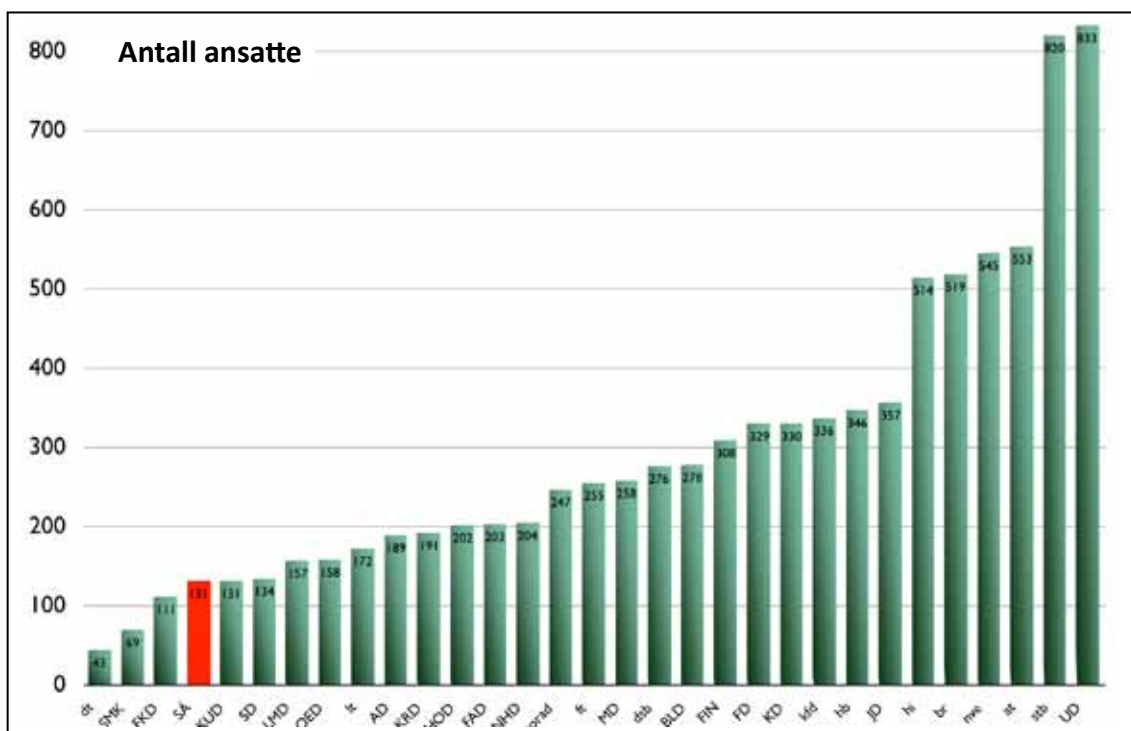
fagdepartement, mens Sametinget per i dag har en dokumentmengde som bare overgår av fire fagdepartementer/direktorater: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, og Arbeidstilsynet.²³ Se graf nr. 3



Graf 3: Antall dokumenter i forskjellige statlige institusjoner i perioden 18.05 – 01.09.10. Se fotnote for forklaring av forkortelser benyttet i grafen.²⁴

²³ Kontroll perioden for målingen er perioden 18. mai - 30. September 2010.

²⁴ Forkortelser: Havforskningsinstituttet – hi; NORAD – norad; Datatilsynet – dt; Landbruks- og matdepartementet – LMD; Forsvarsdepartementet – FD; Statsministerens kontor – SMK; Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – dsb; Olje- og energidepartementet – OED; Kommunal- og regionaldepartementet – KRD; Fiskeri- og kystdepartementet – FKD; Samferdselsdepartementet – SD; Kulturdepartementet – KUD; Brønnøysundregistrene – br; Klima- og forurensningsdirektoratet – kfd; Helse- og omsorgsdepartementet – HOD; Miljøverndepartementet – MD; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet – BLD; Nærings- og handelsdepartementet – NHD; Finansdepartementet – FIN; Statsbygg – stb; Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet – FAD; Luftfartstilsynet – lt; Arbeidsdepartementet – AD; Kunnskapsdepartementet – KD; Husbanken – hb; Finanstilsynet – ft; Sametinget – SA; Norges vassdrags- og energidirektorat – nve; Justisdepartementet – JD; Utenriksdepartementet – UD; Arbeidstilsynet – at.



Graf 4: Antall ansatte i forskjellige statlige institusjoner. Se fotnote for forklaring av forkortelser benyttet i grafen.²⁵

Fjellheim sa at til tross for at Sametinget i dag har en årlig dokumentmengde som bare overgås av fire store departementer/direktorater, så er Sametinget likevel fjerde minste institusjon/organ med kun 131 ansatte. Se graf nr. 4.

Fjellheim viste videre til at den årlige arbeidsmengden for Sametinget også kan illustreres gjennom en sammenstilling av gjennomsnittlig antall dokumenter behandlet per ansatt i Sametinget, sammenlignet med gjennomsnittlig antall dokumenter per ansatt i sammenlignbare statlige organ/institusjoner. Se graf nr. 5.

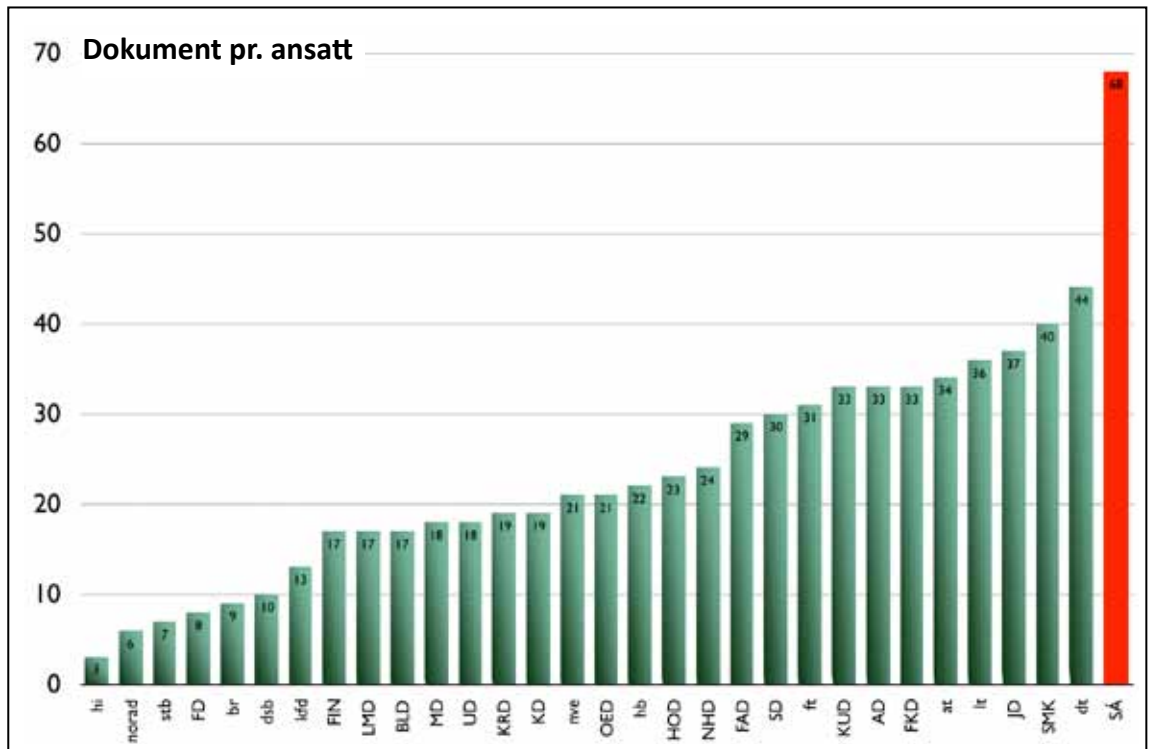
Fjellheim fremhevet at Sametinget ikke har kontroll over hvor mange henvendelser eller dokumenter som kommer inn til Sametinget, fordi det må forholde seg til alle henvendelser. Han sa videre at dersom trenden med hensyn til økning i dokumentmengden fortsetter på samme måte som i perioden 1999-2009, så vil en slik utvikling føre til at den årlige dokumentmengden i Sametinget i 2020 vil få et

omfang på omtrent 58.000 dokument. Se graf nr. 6

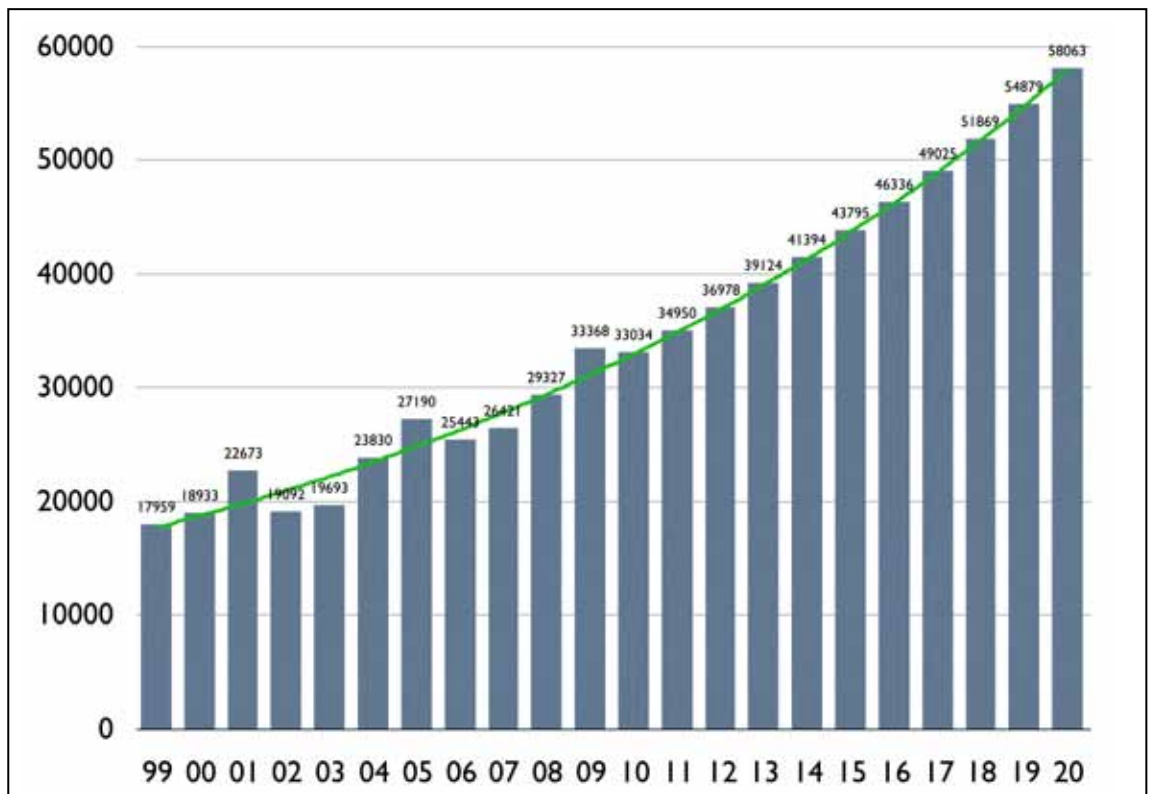
Forholdet mellom inngående og utgående dokumenter i Sametingssystemet i perioden 1999 – 2009 er illustrert i graf nr. 7. Det framkommer her at den inngående dokumentstrømmen er fordoblet i løpet av denne perioden, mens den utgående dokumentstrømmen har forholdt seg relativt stabil i samme periode. Fjellheim sa at tallmaterialet blant annet reflekterer at valgmannstallet for Sametinget er tredoblet siden etableringen av Sametinget i 1989. Videre gjenspeiler materialet at Sametinget har fått økt innflytelse og myndighet i forskjellige saker, blant annet med hjemmel i plan- og bygningsloven, og at Sametingets økte politiske tyngde og innflytelse har ført til at flere ønsker en sterkere relasjon til Sametinget.

Fjellheim konkluderte med at dialogen med staten om ressurser til Sametinget per i dag ikke fungerer tilfredsstillende. Han var av den oppfatning at det er helt

25 Forkortelser: Havforskningsinstituttet – hi; NORAD – norad; Datatilsynet – dt; Landbruks- og matdepartementet – LMD; Forsvarsdepartementet – FD; Statsministerens kontor – SMK; Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap – dsb; Olje- og energidepartementet – OED; Kommunal- og regionaldepartementet – KRD; Fiskeri- og kystdepartementet – FKD; Samferdselsdepartementet – SD; Kulturdepartementet – KUD; Brønnøysundregistrene – br; Klima- og forurensningsdirektoratet – kfd; Helse- og omsorgsdepartementet – HOD; Miljøverndepartementet – MD; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet – BLD; Nærings- og handelsdepartementet – NHD; Finansdepartementet – FIN; Statsbygg – stb; Fornøyings-, administrasjons- og kirkedepartementet – FAD; Luftfartstilsynet – lt; Arbeidsdepartementet – AD; Kunnskapsdepartementet – KD; Husbanken – hb; Finanstilsynet – ft; Sametinget – SA; Norges vassdrags- og energidirektorat – nve; Justisdepartementet – JD; Utenriksdepartementet – UD; Arbeidstilsynet – at.

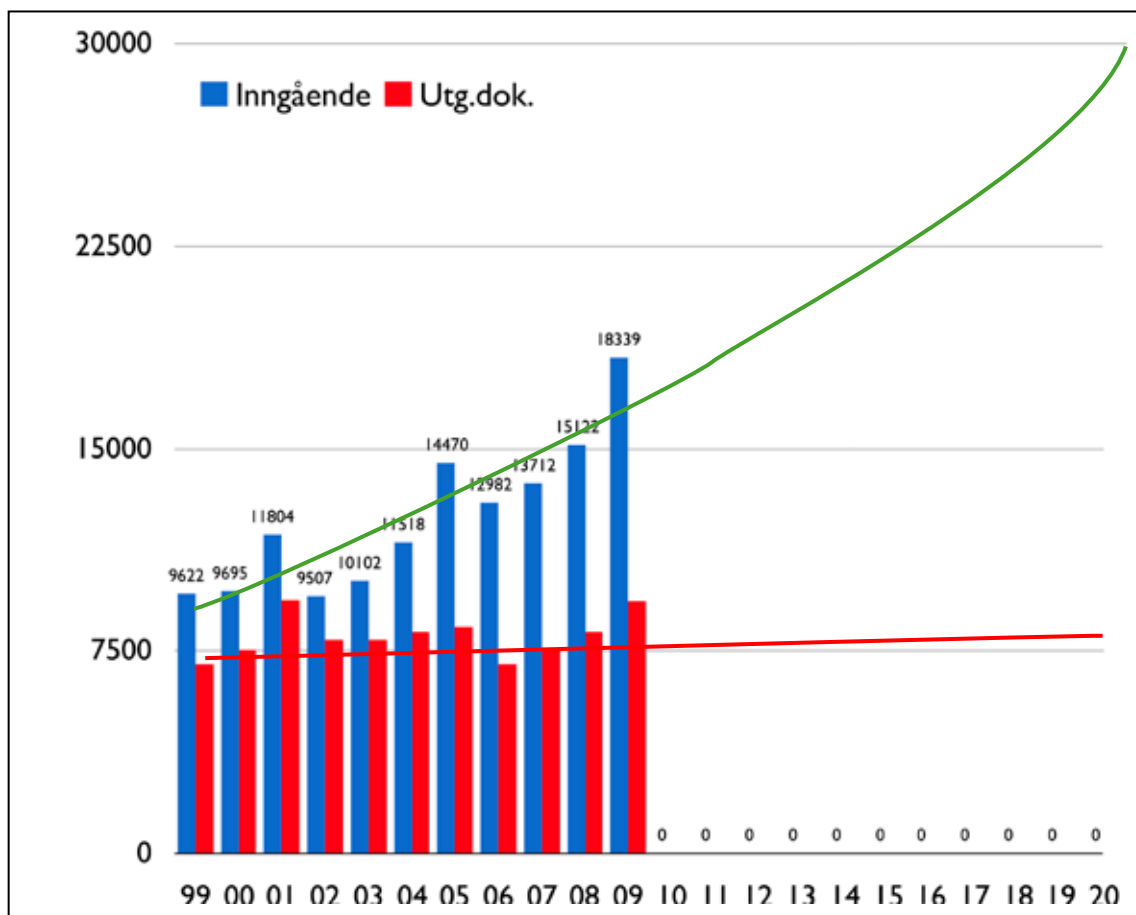


Graf 5: Antall dokumenter pr. ansatt i forskjellige statlige institusjoner. Se fotnote for forklaring av forkortelser benyttet i grafen.²⁶



Graf 6: Prognose for utviklingen i Sametingets dokumentmengde.

²⁶ Forkortelser: Havforskningsinstituttet – hi; NORAD – norad; Datatilsynet – dt; Landbruks- og matdepartementet – LMD; Forsvarsdepartementet – FD; Statsministerens kontor – SMK; Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap – dsb; Olje- og energidepartementet – OED; Kommunal- og regionaldepartementet – KRD; Fiskeri- og kystdepartementet – FKD; Samferdselsdepartementet – SD; Kulturdepartementet – KUD; Brønnøysundregistrene – br; Klima- og forurensningsdirektoratet – kfd; Helse- og omsorgsdepartementet – HOD; Miljøverndepartementet – MD; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet – BLD; Nærings- og handelsdepartementet – NHD; Finansdepartementet – FIN; Statsbygg – stb; Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet – FAD; Luftfartstilsynet – lt; Arbeidsdepartementet – AD; Kunnskapsdepartementet – KD; Husbanken – hb; Finanstilsynet – ft; Sametinget – SÁ; Norges vassdrags- og energidirektorat – nve; Justisdepartementet – JD; Utenriksdepartementet – UD; Arbeidstilsynet – at.



Graf 7: Inngående og utgående dokumenter i sametingssystemet i perioden 1999-2009.

avgjørende at denne dialogen styrkes, blant annet fordi spennet mellom Sametingets formelle rolle/innflytelse og reelle kapasitet øker faretruende. Han sa at dagens situasjon bidrar til å undergrave Sametingets autoritet innen budsjettområdet. I den forbindelse viste han blant annet til den negative erfaringen man har hatt i forhold til økonomiske bevilgninger til Beavváš Sámi Nášunálateáhter.

Fjellheim sa at det blant annet er behov for å klargjøre Sametingets rolle i utformingen og forvaltningen av samepolitikken. Han anførte at en rekke prinsipper som regjeringen forfekter fremstår som særdeles uavklarte. Han viste til at man med rette kan stille spørsmål om hva regjeringen legger i prinsippet om at Sametinget i visse saker har «rett til å avgjøre alene».²⁷ Han sa videre at det er nødvendig å se nærmere på hvilke ressurser som må stilles til Sametingets disposisjon for at «retten til reell, effektiv deltakelse i offentlig myn-

dighetsøvelse som både berører samene og samfunnet de er en del av» skal kunne utøves.²⁸ Han konkluderte med at man ikke kan snakke om reell samisk autonomi før samene alene kan fatte avgjørelser om utviklingen av det samiske samfunn, for eksempel med hensyn til hvorvidt man skal bygge Diehtosiida, lokaler for Beavváš og Saemien Sijte, eller igangsette en handlingsplan for samisk språk.

Seminar deltakernes kommentarer og spørsmål til Fjellheims presentasjon var i det vesentlige sammenfallende med synspunkter som ble gitt i forhold til Vibeke Larsens presentasjon, jf. kapittel 1.2.1.

1.2.3 Oppbygging og finansiering av et samisk myndighetsnivå i Norge

Professor Per Selle (Universitetet i Bergen) holdt et kort innlegg hvor han belyste noen problemstillinger knyttet til finansieringen av Sametinget.

²⁷ St. meld. nr. 28 (2007-2008), s. 35-36

²⁸ St. meld. nr. 28 (2007-2008), s. 36

Med utgangspunkt i den svake realveksten i Sametingets budsjett stilte professor Selle spørsmål om hva som kan være årsaken til dette. Han sa at man hadde en entusiastisk start da Sametinget ble etablert, men at Sametinget i dag på mange måter i økonomisk sammenheng behandles som øvrige offentlige institusjoner. Han understreket at denne utviklingen ikke nødvendigvis skyldes ond vilje fra statlige myndigheters side, fordi det er mange andre forhold som bidrar til denne situasjonen.

Selle viste til at det statlige systemet lider under mange begrensninger; eksempelvis fremstår den interdepartementale koordineringen som en krevende utfordring. Han sa at dette er et allment problem, og at det derfor ikke bare er Sametinget som rammes av disse begrensningene i det statlige systemet. Selle sa at den svake horisontale statlige koordineringen syns å være et hovedproblem. Dette fører blant annet til at Sametinget i sin virksomhet og i budsjettspørsmål må forholde seg til svært mange ulike fagdepartement.

Selle fremhevet videre at den nye statlige styringsfilosofien («*new public management*») også etablerer klare utfordringer og begrensninger i forhold til bevilgning av midler til Sametinget. Denne nye styringsmodellen innebærer i følge professor Selle blant annet at økonomiske midler ikke bevilges før det er klart hvor effektivt slike ressurser vil bli brukt av bevilgningsmottaker. Han sa det i dag legges langt større vekt på kontroll av pengebruken enn hva tilfellet var tidligere.

Professor Selle sa at det ikke kan utelukkes at dagens politiske klima og styrkeforholdet mellom de forskjellige politiske partiene kan ha en viss negativ innvirkning på samepolitiske saker. Han sa at man eksempelvis ikke kan se bort fra at Fremskrittspartiets (FrP) politiske framgang og kritiske holdning til samepolitiske tiltak kan virke inn på beslutninger som tas i regjeringssystemet. FrP har en så vidt stor politisk oppslutning at det må antas at partiets synspunkter i samepolitiske spørsmål kan virke inn på regjeringens og departementenes beslutninger.

Selle anførte at Sametinget bør arbeide for å oppnå en ny og forbedret ordning for konsultasjoner med statlige myndigheter i spørsmål vedrørende bevilgninger til samiske formål og budsjettet for Sametinget. Han fremhevet videre at Sametinget bør søke å finne den best mulige balansen mellom tingets rolle som rådgivende organ og forvaltningsrollen. Med andre ord var han av den oppfatning at Sametinget må vurdere hvorvidt det er nødvendig å fastsette klarere prioriteringer for egen virksomhet, blant annet på grunn av ressursituasjonen.

Professor Selle viste til at rådsmedlem Vibeke Larsen og Sametingsdirektør Rune Fjellheim tidligere under seminaret hadde gitt uttrykk for at Sametinget, som følge av gjeldende finansieringsordning, i stor utstrekning i praksis fremstår som en forvalter av statens samepolitikk. Han sa seg uenig i at Sametinget kun er forvalter av statens samepolitikk. Han viste til at den politiske situasjonen har endret seg dramatisk siden etableringen av Sametinget, og at samene gjennom Sametinget i dag utøver vesentlig større politisk innflytelse i saker som vedrører dem, enn hva tilfellet var tidligere. Han konkluderte med at Sametinget på enkelte områder har relativt stor politisk makt.

1.3 Konklusjon

En adekvat finansieringsordning for utviklingen av det samiske samfunn, herunder Sametingets virksomhet, fremstår som en grunnleggende forutsetning for virkeliggjøring av samisk selvbestemmelse i form av autonomi eller selvstyre.

Det må legges til grunn at samisk autonomi eller selvstyre nærmest per definisjon innebærer at Sametinget, som samenes øverste organ, skal ha rett og evne til på eget ansvar, og i den samiske befolkningens interesse, å regulere og forvalte en betydelig del av de offentlige anliggender i det samiske samfunn.

Det mulige innholdet i samisk selvbestemmelse fremstår imidlertid fremdeles som meget uavklart. Dette skyldes flere forhold. Sametinget og statlige myndigheter synes å ha forskjellige oppfatninger av hva som samisk selvbestemmelse innebærer.

Regjeringen synes å legge relativt sett større vekt på Sametingets rett til medinnflytelse i beslutningsprosesser som berører samene, enn på Sametingets rett til å fatte beslutninger alene. Sametinget synes derimot å ha en tilnærming hvor man i større grad tar utgangspunkt i sakens karakter og dens betydning for de grunnleggende vilkårene for samisk språk, kultur og samfunnsnivå, i vurderingen av hvilken myndighet Sametinget bør besitte. Sametinget legger til grunn at samene har status som folk med rett til selvbestemmelse i henhold til felles artikkel 1 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Regjeringen på sin side synes å være av den oppfatning at urfolks rett til selvbestemmelse er av en annen karakter enn den alminnelige retten til selvbestemmelse slik den er nedfelt i nevnte to FN-konvensjoner.

Den omstendighet at staten og Sametinget ikke har en sammenfallende oppfatning av det folkerettslige grunnlaget for samisk selvbestemmelse, og at de har relativt forskjellige oppfatninger om selvbestemmelsesrettens innhold, har direkte konsekvenser for finansieringsordningen for Sametinget.

Der synes å være flere sentrale utfordringer i forhold til finansieringsordningen, eller det som også kan betegnes som selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter i samisk sammenheng.

Hovedutfordringen synes å være at Sametinget i svært begrenset grad får gjennomslag for egne økonomiske og politiske prioriteringer i den statlige budsjettprosessen. Kombinasjonen av Sametingets begrensede gjennomslag for egne økonomiske og politiske prioriteringer, og det forhold at Sametinget ikke har et eget inntektssystem, fører til at det samiske folkevalgte organet i liten grad på eget ansvar, og i den samiske befolkningens interesse, evner å regulere og forvalte offentlige anliggender i det samiske samfunn. Videre fører manglende lovregulering av Sametingets grunnleggende kompetanse og ansvar i en selvbestemmelseskontekst til at økonomiske spørsmål i det vesentlige

blir behandlet som rene politiske spørsmål. Statlige bevilgninger til samiske formål kan imidlertid vanskelig anses som rene politiske beslutninger, fordi internasjonale rettslige standarder etablerer visse overordnede rammer for statens økonomiske forpliktelser overfor det samiske folket.

Den internrettslige beskyttelsen av samisk autonomi eller selvstyre er meget svak sammenlignet med hva som er tilfellet for alminnelig lokalt selvstyre. Det lokale selvstyret i Norge, slik det er regulert gjennom kommuneloven, tar blant annet utgangspunkt i Det europeiske charter om lokalt selvstyre (ECLS). ECLS bestemmer at lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i Grunnloven eller ved lov. Hovedprinsippet er at lokale myndigheters kompetanse normalt skal være ubeskåret og udelt med mindre annet er fastsatt i lov.

Utbredt statlig øremerking av bevilgninger til samiske formål bidrar også i praksis til å begrense Sametingets rett og evne til å forvalte offentlige anliggender i det samiske samfunn. Omtrent 90 % av tiltakene i Sametingets budsjett er tiltak som regjeringen har initiert og fastsatt økonomiske rammer for, hvoretter disse senere har blitt overført til Sametingets forvaltning. De årlige økningene i statlige bevilgninger til samiske formål kommer også i stor utstrekning i form av øremerkede bevilgninger. Denne bevilgningspraksisen innskrenker Sametingets grunnleggende rett til selv å bestemme sin politikk innenfor det samepolitiske området. Dette er ikke i samsvar med de prinsipper som forfektes i forhold til det alminnelige lokale selvstyret. ECLS fastslår eksempelvis at statlige bevilgninger til lokale myndigheter så langt som mulig ikke skal øremerkes for bestemte formål.

Samhandlingen mellom Sametinget og staten i budsjettspørsmål er avgjørende for utviklingen av samisk selvbestemmelse. I dag er denne sammenhandlingen av en slik art at Sametinget har en svært begrenset mulighet til å utvikle egen samepolitikk. Sametinget ender derfor på mange saksområder langt på vei opp som et organ for forvaltning av statens samepolitikk. Dette betyr imidlertid ikke at Sametinget ikke

har en viss innflytelse og myndighet på det samepolitiske området. Sametingets manglende gjennomslag på budsjettområdet bidrar likevel til å undergrave Sametingets autoritet på budsjettområdet, og status i det samiske samfunn.

Sametingsrådets seneste redegjørelse om Sametingets budsjettmessige utvikling viser med tydelighet at det er stor samisk misnøye med dagens situasjon.²⁹ Sametingsrådet gir i redegjørelsen uttrykk for at rådet «*med bakgrunn i Sametingets totale budsjettmessige utvikling, fravær av prosedyrer og prosesser mellom Regjeringen og Sametinget om situasjon, utviklingsbehov og budsjettmessige prioriteringer for samiske institusjoner, og en svekking av Sametingets legitimitet, mener Sametingsrådet at dersom den budsjettmessige situasjonen for Sametinget ikke bedres, bør det som konsekvens måtte vurderes å tilbakeføre forvaltnings- og styringsansvar for flere samiske institusjoner og formål til ansvarlige fagdepartement, herunder Beaivváš Sámi Našunálateáhter til Kulturdepartementet... Sametingsrådet er innstilt på å utøve forvaltnings- og styringsansvaret for samiske institusjoner om Regjeringen legger til rette for en forpliktende og reell styrking og utvikling av disse. Prosedyrer og rammer for en slik utvikling må i tilfelle etableres etter konsultasjoner mellom Sametinget og Regjeringen. Institusjonsoppbygging er grunnleggende for ivaretagelse og utvikling av det samiske samfunnet og det samiske demokratiet. Sametingsrådet ønsker ved å legge frem denne redegjørelsen å reise en debatt om og få innspill på hvordan møte disse utfordringene.*»

Mange av de utfordringene som man står overfor i gjennomføringen av samisk selvbestemmelse synes å være av en slik karakter at disse langt på vei kan avhjelpest gjennom anvendelse av prinsipper som allerede er anerkjent som grunnleggende viktige for sikring av lokalt selvstyre, herunder lovregulering av lokalt selvstyre, retningslinjer for den statlige finansieringsord-

ningen mv. En grunnleggende forutsetning for å oppnå fremskritt i forhold til utfordringene som man står overfor i budsjettspørsmål er at samspillet mellom regjeringen og Sametinget styrkes. Dette kan vanskelig oppnås med mindre man blir enige om prosedyrer for konsultasjoner eller forhandlinger mellom statlige myndigheter og Sametinget i budsjettspørsmål. Slike prosedyrer vil etablere en formell plattform og ramme for dialog om de krevende utfordringene man står overfor med hensyn til selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter. Det synes klart at samisk selvbestemmelse vanskelig kan gis et reelt innhold med mindre disse grunnleggende utfordringene avhjelpest på en effektiv måte.

2. Finansiering av Sametingets virksomhet

Dette kapitlet inneholder et selvstendig skriftlig bidrag fra professor Lars-Erik Borge, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), hvor han diskuterer Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av den norske kommunesektoren.³⁰

2.1 Professor Lars-Erik Borge: Finansiering av Sametingets virksomhet

2.1.1 Innledning

Sametinget har siden etableringen i 1989 utelukkende fått sine inntekter i form av bevilgninger over statsbudsjettet. Fram til budsjettreformen i 1999 besto bevilgningen av øremerkede tilskudd knyttet til relativt detaljerte formål. Budsjettreformen innebar en overgang til nettobudsjettering, og har gitt Sametinget større budsjettmessig handlefrihet innenfor bevilgninger gitt av det enkelte departement. Fortsatt kan det imidlertid stilles spørsmål ved om finansieringssystemet gir Sametinget tilstrekkelig innflytelse over samefolkets økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, slik det er

²⁹ Sametingets plenum, sak nr. 42/10, http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_sametinget_norsk/wfdocument.aspx?journalpostid=2010027991&dokid=288056&versjon=7&variant=A&ct=RA-PDF

³⁰ Lars-Erik Borge er dr. polit i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Oslo i 1995 og er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU. Hans viktigste forskningsområder er offentlig økonomi og politisk økonomi. Borge har ledet offentlige utvalg om kommunefinansiering og skattespørsmål. Han er for tiden leder av det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

forutsatt i internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til.

I 2006 ble det etablert en arbeidsgruppe, med medlemmer fra Sametinget og departementene, for vurdering av Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer.³¹ Arbeidsgruppen la til grunn at Sametingets mulighet til selv å prioritere tiltak, bør styrkes ved etablering av nye budsjettprosedyrer. Gruppen utredet tre alternativer til gjeldende budsjettprosedyre. To av alternativene kan betraktes som videreutviklinger av dagens ordning, med henholdsvis konsultasjoner og forhandlinger mellom Sametinget og staten om budsjettet. Det tredje alternativet innebærer at Sametinget får overført en viss prosentandel av statsbudsjettet. Arbeidsgruppen konkluderte med at dagens ordning supplert med forhandlinger mellom Sametinget og staten, vil ivareta de folkerettslige forpliktelsene og legge til rette for at Sametinget kan foreta egne prioriteringer.

Denne artikkelen diskuterer Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av den norske kommunesektoren. Kommunefinansieringen er en relevant referanseramme fordi Norge har sluttet seg til internasjonale avtaler om lokalt selvstyre som har betydelige likhetstrekk med de folkerettslige forpliktelser som gjelder for samepolitikken. Del 2 av artikkelen sammenlikner bestemmelsene i internasjonale avtaler om henholdsvis samisk selvstyre og lokalt selvstyre, mens del 3 sammenlikner dagens kommunefinansiering med finansieringen av Sametinget. Del 4 drøfter tre alternative modeller for finansiering av Sametingets virksomhet; (i) statlig finansiering med frie midler, (ii) lokal forankring gjennom skattefinansiering og (iii) samisk beskatningsrett.

2.1.2 Urfolks rett til selvbestemmelse og kommunalt selvstyre

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner som setter rammer for norsk samepolitikk. FNs konvensjon av 1996 om sivile og politiske rettigheter inneholder bestemmelser om vern av minoriteter som

blant annet innebærer at etniske, religiøse eller språklige minoriteter ikke skal berøves retten til å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke eget språk. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk er i Norge gjort gjeldende for samene. Hovedprinsippet i denne konvensjonen er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur og myndighetenes plikt til å støtte dette arbeidet. ILO-konvensjonen slår videre fast at urfolk og stammefolk har rett til å vedta egne prioriteringer for sin utviklingsprosess, og til så langt som mulig å utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Konvensjonen etablerer også en plikt for staten til å konsultere vedkommende folk når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. Videre pålegges staten visse forpliktelser til å finansiere urfolks og stammefolks egne institusjoner og initiativer.

I 1985 opprettet FN en arbeidsgruppe for å vurdere rettighetene til urfolk og eventuelt utvikle nye standarder. Arbeidet ble slutført i 2007 ved at Generalforsamlingen vedtok en erklæring om urfolks rettigheter. Erklæringen er ikke bindende på samme måte som en konvensjon, men betraktes likevel som et viktig instrument for å etablere normer for internasjonal sedvanerett. Erklæringens artikler 3 og 4 uttrykker urfolks rett til selvbestemmelse og selvstyre, samt finansiering av oppgaver knyttet til sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling:

- Urfolk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. (Artikkel 3)
- Urfolk har, i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse, rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anliggender, samt til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner. (Artikkel 4)

³¹ Arbeidsgruppens rapport er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/sametingets-formelle-stilling-og-budsjet.html?id=464586.

Når det gjelder lokalt eller kommunalt selvstyre, har Norge, sammen med 44 andre land, undertegnet Europarådets charter om lokalt selvstyre. Dette charteret tar utgangspunkt i at lokale myndigheter er et hovedgrunnlag for ethvert demokratisk politisk styre. De sentrale artiklene i denne sammenheng er artiklene 3 (som definerer lokalt selvstyre), 4 (som omhandler kompetanse og konsultasjonsplikt) og 9 (som omhandler finansiering):

- Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender. (Artikkel 3.1)
- Så langt loven tillater, skal lokale myndigheter stå fritt til å ta initiativ på hvilket som helst område som ikke ligger utenfor deres kompetanse, eller hvor myndigheten ikke tilligger andre instanser. (Artikkel 4.2)
- I alle saker som direkte angår dem, skal lokale myndigheter i så god tid og på en så hensiktsmessig måte som mulig, tas med på råd i planleggingen og når beslutninger skal fattes. (Artikkel 4.6)
- Innenfor rammene for landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha krav på tilstrekkelige egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. (Artikkel 9.1)
- Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem. (Artikkel 9.2)
- En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for. (Artikkel 9.3)
- Så langt som mulig skal bevilgninger til lokale myndigheter ikke øremerkes for bestemte formål. Bevilgninger bør ikke innskrenke lokale myndigheters fundamentale rett til innenfor sine myndighetsområder selv å bestemme sin politikk. (Artikkel 9.7)

En sammenlikning av de utvalgte artikler fra FNs erklæring om urfolks rettigheter og Europarådets charter om lokalt selvstyre gir grunnlag for noen interessante observasjoner. For det første framstår samenes rett til selvbestemmelse som mer ubetinget enn det lokale selvstyret. I artiklene om lokalt selvstyre benyttes formuleringer som «så langt loven tillater», «innenfor lovens grenser» og «innenfor rammene for landets økonomiske politikk», mens det ikke tas tilsvarende forbehold i erklæringen om urfolks rettigheter. En kan si at det lokale selvstyret (i hvert fall i Norge) i noen grad har karakter av avledet statsmakt, mens samenes rett til selvbestemmelse er mer grunnleggende og eksisterer i kraft av at samene er et eget folk.

For det andre inneholder charteret om lokalt selvstyre svært spesifikke bestemmelser om kommunalt ansvarsområde og finansiering. Charteret sier at en betydelig del av offentlige oppgaver skal legges til kommunene, at kommunene til en viss grad skal finansieres gjennom lokale inntekter, at kommunene skal kunne påvirke egne inntekter (beskatningsfrihet) og at statlige overføringer i størst mulig grad skal komme i form av rammetilskudd som ikke er øremerket bestemte formål. Forståelsen av disse bestemmelsene er at finansieringssystemet må utformes slik at det understøtter det lokale selvstyret. Lokale inntekter (skatt og brukerbetaling) bidrar til finansiell autonomi i forhold til staten, og rammefinansiering gjør lokaldemokratiet mer reelt ved at kommunene får frihet til å disponere sine inntekter. Artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter kan sies å ha de samme intensjoner, men er lite konkret med hensyn til hvordan finansieringssystemet bør utformes. Det har trolig sammenheng med at urfolk er mer heterogene enn kommuner og regioner i ulike europeiske land, samt at finansieringen av institusjoner som Sametinget fortsatt må sies å være i støpeskjeen.

2.1.3 Kommunesektorens og Sametingets finansiering

Diskusjonen foran viser at Norge har sluttet seg til internasjonale avtaler som har

betydelige likhetstrekk med de folkerettslige forpliktelser som gjelder for samepolitikken. Det er derfor av interesse å sammenlikne de finansieringsmodeller som er valgt for henholdsvis kommunesektoren og Sametinget.

Kommunesektorens finansiering

Den norske kommunesektoren har ansvaret for viktige nasjonale velferdstjenester innen utdanning og helse- og sosialsektoren. Innen utdanning har kommunene ansvar for barnehage og grunnskole, mens fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring. Kommunene har også ansvaret for primærhelsetjenesten og pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede, samt barnevern og sosialhjelp. Ansvaret for tannhelse er lagt til fylkeskommunene. Videre har fylkeskommunene et betydelig ansvar innenfor samferdselssektoren (rutegående transport og fylkesveger) og regional utvikling. Kommunene driver VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon) og kommunale veger. Begge forvaltningsnivå yter kulturtjenester.

Tabell 1: Kommunesektorens finansiering, 2011

Inntektskilde	Beløp (mrd kr)	Andel (%)
Brukerbetaling mv	45,8	13,1
Skatteinntekter	138,3	39,7
Rammetilskudd	126,8	36,4
Øremerkede tilskudd	18,4	5,3
Renteinntekter mv	14,6	4,2
Andre inntekter	4,5	1,3
Totalt	348,4	100,0

Merknad: Omfatter kun inntekter innenfor kommuneopplegget.

Opplegget for finansiering av kommunesektoren er en kombinasjon av lokal finansiering gjennom skatt og brukerbetaling, utjevning gjennom rammetilskudd og øremerkede tilskudd for å stimulere bestemte tjenesteområder. Tabell 1 gir en oversikt over kommunesektorens finansiering i 2011. Det framgår at lokale inntekter (skatt og brukerbetaling) utgjør mer enn halv-

parten av kommunesektorens inntekter. Dette er noe lavere enn i de øvrige nordiske land, men er likevel høyt i internasjonal sammenheng. Inntektsskatten og formuesskatten, som utgjør størstedelen av skatteinntektene, er sterkt regulert i den forstand at det i praksis er staten som fastsetter de kommunale og fylkeskommunale skattesatserne. Beskatningsfriheten for kommunene er begrenset til eiendomsskatten (utgjør om lag 5 prosent av skatteinntektene) og brukerbetaling. Beskatningsfriheten er enda mer begrenset for fylkeskommunene som ikke kan skrive ut eiendomsskatt og som har lite omfang av brukerbetaling.

Den begrensede beskatningsfriheten innebærer at kommunesektorens inntektsrammer i stor grad bestemmes på statlig nivå gjennom utarbeidelsen av statsbudsjettet. Kommunesektoren ved KS er involvert i budsjettprosessen gjennom den såkalte konsultasjonsordningen. Hovedformålet med ordningen er å oppnå en felles forståelse av hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. I den forbindelse utarbeider Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) notater om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, hvordan sektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen og måloppnåelse de senere år. Konsultasjonsordningen er intet forhandlingsinstitutt – det er staten som vedtar det økonomiske opplegget for kommunesektoren.

De årlige økonomiske oppleggene påvirkes av demografisk utvikling, oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene, nye satsinger og den generelle makroøkonomiske situasjonen. Det fastlegges først et anslag på veksten i kommunesektorens samlede inntekter. Videre legges det opp til en balansert utvikling mellom skatt og rammetilskudd for å sikre om lag lik inntektsvekst i henholdsvis skatterike og overføringsavhengige kommuner. En slik balansert utvikling mellom skatt og rammetilskudd oppnås gjennom fastsettelse av de kommunale og fylkeskommunale skattesatser (skattører). I perioder med sterk vekst i skattegrunnlagene (inntekt og formue) vil det typisk være behov for å

Tabell 2: *Inntektsutviklingen i kommunesektoren, 2002-2011*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Samlede inntekter									
Faste priser	100	100,6	104,3	107,9	114,0	115,7	116,8	121,3	124,1
Faste priser per innb.	100	99,9	103,1	106,0	111,2	111,8	111,5	114,4	115,6
Frie inntekter									
Faste priser	100	99,5	102,9	105,8	112,4	111,5	111,5	114,8	116,9
Faste priser per innb.	100	98,9	101,7	103,9	109,6	107,8	106,5	108,2	108,8

Merknader: Inntektene er målt som en indeks hvor nivået i 2002 er satt lik 100. De samlede inntektene er korrigert for oppgaveoverføringer mellom forvaltningsnivåene, mens de frie inntektene også er korrigert for oppgaveendringer.

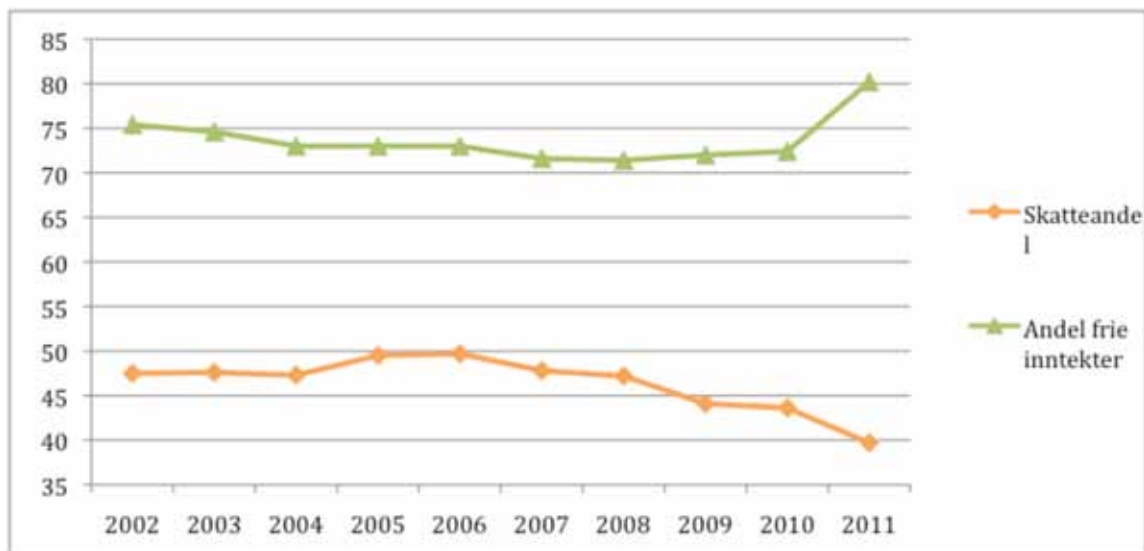
redusere skattørene ned for å skape rom for tilstrekkelig vekst i rammetilskudd innenfor en gitt samlet inntektsvekst.

TBU benytter ulike indikatorer for å belyse inntektsutviklingen over tid. Felles for disse indikatorene er at de korrigerer for prisutvikling, og i enkelte tilfeller også for befolkningsvekst og endringer i befolkningens alderssammensetning. Utvalgte indikatorer for inntektsutviklingen i perioden 2002-2010 er vist i tabell 2. Det framgår at de samlede inntektene (korrigert for oppgaveoverføringer mellom forvaltningsnivåene) hadde en realvekst på vel 24 prosent fra 2002 til 2010, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,7 prosent. Tolkningen er at inntektsveksten fra 2002 til 2010 har lagt til rette for en økning i den kommunale tjenesteproduksjonen på vel 24 prosent. Dette er midler sektoren har hatt til rådighet for å finansiere nye oppgaver, reformer, demografiske endringer og generell velferdsøkning. Inntektsveksten er i noen grad knyttet til at kommunesektoren fikk flere innbyggere å betjene. Når det tas hensyn til befolkningsveksten i perioden, reduseres realveksten til knappe 16 prosent eller 1,8 prosent per år.

Veksten i samlede inntekter indikerer hvor mye det samlede tjenestetilbudet kan øke, og er særlig av interesse fra et innbyggerperspektiv siden den gir uttrykk for hvilken utvikling av tjenestetilbudet innbyggerne kan forvente. Vekst i samlede inntekter betyr ikke nødvendigvis at kommunesektoren har fått økt handlingsrom. Det har blant annet sammenheng med

at deler av veksten i samlede inntekter er knyttet til nye oppgaver og ikke innebærer økt handlingsrom. Kommuneperspektivet ivaretas gjennom utviklingen i frie inntekter korrigert for oppgaveoverføringer og oppgaveendringer. Frie inntekter består av skatt og rammetilskudd som kommuner og fylkeskommuner fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Det framgår av tabell 2 at veksten i frie inntekter var langt lavere enn veksten i samlede inntekter i perioden 2002-2010. Det betyr at en betydelig del av inntektsveksten har vært knyttet til nye oppgaver, og/eller har kommet i form av øremerkede tilskudd. Den viktigste bidragsyteren er barnehage-reformen som ble gjennomført i denne perioden og finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Se figur 1.

To andre sentrale indikatorer for kommunesektorens handlefrihet er skatteinntektene og frie inntekter målt som andel av samlede inntekter. Både skatt og rammetilskudd er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt, og andelen frie inntekter kan derfor betraktes som en indikator for lokal handlefrihet. Mens rammetilskuddene er overføringer fra staten, er skatteinntektene betaling fra kommunens egne innbyggere og næringsliv. Skatteandelen er den sentrale indikatoren for finansieringssystemets lokale forankring. Utviklingen i skatteandelen og andelen frie inntekter i perioden 2002-2011 er illustrert i figur 1. Andelen frie inntekter var relativt stabil, eller svakt nedadgående, fram til 2010. I 2011 vil andelen frie



Figur 1: Skatt og frie inntekter som andel av samlede inntekter (%), 2002-2011

inntekter øke kraftig som følge av overgang til ramrefinansiering av barnehagene. De siste årene er skatteandelen blitt betydelig redusert, fra 50 prosent i 2006 til 40 prosent i 2011. Lavere skatteandel har vært en uttrykt målsetting for den sittende regjeringen, og har bidratt til at finansieringen av kommunesektoren har fått svakere lokal forankring.

Sametingets finansiering

Sametinget har myndighet innenfor kultur, språk, opplæring, kulturminnevern og næring, men kan befatte seg med alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppen. I 2011 utgjør sametingets budsjett 350 millioner kroner, noe som er mindre enn halvparten av de samlede bevilgninger til samiske formål over statsbudsjettet. Siden overgangen til nettobudsjettering i 1999 har Sametinget fått sin bevilgning fra de enkelte departementer over såkalte 50-poster.³² Det enkelte departement trekker opp målsettinger og retningslinjer for sine ulike bevilgninger, men innenfor disse rammene har Sametinget betydelig budsjettmessig frihet. Bevilgningene er øremerket i den forstand at de må benyttes til de formål (departement) de er knyttet til, men Sametinget har frihet til å vurdere hvordan midlene

skal benyttes for å realisere de overordnede målsettingene. Friheten i ressursdisponeringen understøtter Sametingets uavhengige stilling og kan bidra til mer effektiv ressursbruk ved at Sametingets organer har bedre forutsetninger for å vurdere hvordan målsettingene best kan oppnås.

Det er en innarbeidet praksis at det avholdes budsjettmøter mellom Sametinget og det ansvarlige departement for samesaker (for tiden Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, FAD). Sametinget har også dialog med andre berørte departementer i budsjettspørsmål. Som en del av denne prosessen foreslår Sametinget nye tiltak og satsinger, men det er staten som bestemmer hvilke tiltak og satsinger som blir prioritert. Arbeidsgruppen som vurderte Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer, konkluderte med at staten sjelden prioriterte de tiltak som var høyest prioritert av Sametinget, og at det også ble bevilget midler til tiltak som ikke var omtalt av Sametinget.

Det er liten tvil om at finansieringen av Sametinget er mer sentralisert enn finansieringen av kommuner og fylkeskommuner. Det er særlig to forhold som bidrar til dette. For det første har Sametinget all sin finansiering fra statstilskudd, mens lokale skatter og brukerbetaling utgjør mer enn

32 I 2011 får Sametinget bevilgninger fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet.

halvparten av kommunesektorens inntekter. For det andre er alle Sametingets inntekter til en viss grad øremerkede, mens $\frac{3}{4}$ av kommunesektorens inntekter er frie midler som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Kort oppsummert kan en si at finansieringen av Sametinget har svak lokal forankring, og at fraværet av frie midler begrenser Sametingets mulighet til å initiere nye tiltak i egen regi. I det følgende skisseres alternative finansieringsmodeller for Sametinget som er inspirert av finansieringen av kommunesektoren.

2.1.4 Alternative finansieringsmodeller for Sametinget

I det følgende presenteres tre alternative modeller for finansiering av Sametingets virksomhet. Modellene henter sin inspirasjon fra finansieringen av kommunene og innbærer rammeoverføringer, skattefinansiering og/eller samisk beskatningsfrihet.

Modell 1: Statlig finansiering med frie midler

Modell 1 viderefører dagens praksis hvor Sametinget utelukkende finansieres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Forskjellen er at deler av bevilgningen består av frie midler eller rammeoverføringer som Sametinget fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Rammeoverføringene bevilges over FADs budsjett på samme måte som kommunesektorens rammeoverføringer bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Det vil være naturlig at størstedelen av inntektene kommer i form av rammeoverføringer. De midler som blir igjen på de enkelte departementers budsjetter, kan om nødvendig øremerkes noe sterkere enn i dag.

Den største fordelen med modell 1 er at den gjør et klart skille mellom rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Ved at Sametinget får størstedelen av sine inntekter som rammeoverføringer, vil muligheten til å foreta egne prioriteringer bli større enn i dag. Dette inkluderer også muligheten til å initiere nye tiltak i egen regi. Sametinget får på denne måten større innflytelse over utformingen av samepolitikken.

Modell 1 kan kombineres med ulike opplegg for fastsettelse av de samlede overføringer til Sametinget. Et første alternativ er en videreføring av dagens opplegg med budsjettmøter og dialog med ansvarlig departement for samiske saker og andre berørte departementer. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette opplegget gir Sametinget tilstrekkelig innflytelse i forhold til de folkerettslige forpliktelser Norge har tatt på seg. Et annet alternativ er forhandlinger mellom staten og Sametinget om det økonomiske opplegget. Dette vil gi Sametinget en viss innflytelse over de samlede overføringer, og også over fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerkede overføringer. I forhold til konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren vil dette alternativet innebære mer reelle forhandlinger mellom partene. Et slikt forhandlingsopplegg er tidligere drøftet av arbeidsgruppen som utredet Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer, og de trekker paralleller til de årlige hovedforhandlingene mellom staten og næringsorganisasjonene innen jordbruk og reindrift.

Det må utvikles et beregningsopplegg som ligger i bunn for dialogen eller forhandlingene mellom staten og Sametinget. Beregningsopplegget må inneholde et sett med indikatorer som beskriver Sametingets økonomi, og som gir et faktagrunnlag for å etablere en felles situasjonsforståelse. Det må utvikles indikatorer for utviklingen i Sametingets samlede inntekter korrigeret for kostnadsvekst og oppgaveendringer (som i tabell 2 for kommunesektoren) og fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerkede overføringer (som i figur 1 for kommunesektoren). Ansvar for dette arbeidet legges til en ekspertgruppe med representanter fra Sametinget, staten og uavhengige fagpersoner. Ekspertgruppen vil ha et langt smalere mandat enn Faglig analysegruppe for samisk statistikk.

Modell 2: Lokal forankring gjennom skattefinansiering

Modell 1 innebærer at Sametinget fortsatt får sine inntekter utelukkende gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Selv om modellen gir større rom for å initiere egne

tiltak og en viss innflytelse på inntektsrammen gjennom forhandlinger, kan det stilles spørsmål ved om finansieringen er tilstrekkelig autonom i forhold til formuleringene i artikkel 4 i FN's erklæring om urfolks rettigheter.

Modell 2 innebærer at Sametingets finansiering gis en sterkere lokal forankring ved at deler av inntektene kommer i form av skatteinntekter. Det må da defineres et samisk skattegrunnlag med en tilhørende skattesats. Én mulig løsning er å la skattegrunnlaget være alminnelig inntekt i de 22 kommunene i det samiske området i Nord-Norge. De fleste av disse kommunene ligger i Nord-Troms eller Finnmark hvor skattyterne betaler 25 prosent skatt på alminnelig inntekt. Skatten deles mellom kommune, fylkeskommune og stat. I 2011 er skattesatsen 11,3 prosent for kommunene, 2,65 prosent for fylkeskommunene og 11,05 prosent for staten.³³ En inntektskatt til Sametinget vil innebære at deler av de statlige skatteinntektene fra de samiske kommunene øremerkes for Sametinget. Skatten til Sametinget beregnes på grunnlag av det samlede skattegrunnlaget i kommunene. Fra skattyternes synspunkt vil det fortsatt være snakk om en deling mellom kommune, fylke og stat. I forhold til modell 1 vil den samiske inntektsskatten erstatte størstedelen av rammeoverføringene.

I kommuneoppbygget fastsettes de kommunale og fylkeskommunale skattesatsene gjennom årlige vedtak i forbindelse med statsbudsjettet. Begrunnelsen for dette er å sikre at skatterike og overføringsavhengige kommuner får om lag samme inntektsvekst. I forhold til Sametinget vil det ikke være tilsvarende behov for årlig justering av skattesatsen. Det kan være mer naturlig å «låse» skattesatsen på initial nivået slik at deler av Sametingets inntekter «automatisk» vokser i takt med velstandsnivået i de samiske kommuner. Alternativt kan fastsettelse av skattesatsen være et tema i årlige budsjettforhandlinger mellom staten og Sametinget.

Den viktigste fordelene ved modell 2 er at Sametinget får en mer autonom finan-

siering som kan bidra til å tydeliggjøre dets uavhengige stilling. Videre etableres det en kobling mellom verdiskapningen i de samiske kommuner og Sametingets inntekter, noe som gir Sametinget sterkere interesse av å legge til rette for næringsutvikling som styrker bosettings- og selselsettingsgrunnlaget. Men modell 2 vil også medføre enkelte ulemper. Sametingets inntektsgrunnlag vil bli mer konjunkturfølsomt og mindre forutsigbart. Og dersom de samiske kommuner får sterk fraflytting eller lav inntektsvekst, vil ikke Sametingets inntekter vokse i takt med den generelle velstandsutviklingen i det norske samfunnet. Dimensjoneringen av skatteinntektene må balansere fordeler mot ulemper.

Modell 3: Samisk beskatningsrett

Modellene 1 og 2 gir Sametinget mulighet til å initiere egne tiltak ved at inntektene kan disponeres friere, og ved innflytelse over de samlede inntektsrammer gjennom forhandlinger med staten. I begge modeller kan Sametinget på selvstendig grunnlag initiere nye tiltak finansiert ved omprioriteringer innenfor de frie midlene (rammeoverføringer eller skatteinntekter). I modell 2 vil «automatisk» vekst i skatteinntektene også gi grunnlag for finansiering av nye tiltak gjennom «friske midler». I modell 1 er finansiering gjennom «friske midler» kun mulig etter forhandlinger med staten, noe som også vil være en mulighet i modell 2. Dette må ikke forstås som noen kritikk av modellene. Så lenge det er staten som finansierer (enten gjennom overføringer eller ved å avgi skatteinntekter), må staten også ha en viss styring med de samlede inntektsrammer.

Ytterligere frihet til å finansiere nye tiltak gjennom «friske midler» kan realiseres gjennom samisk beskatningsrett. Samisk beskatningsrett innebærer at Sametinget gis myndighet til å beskatte de som har nytte av de tiltak Sametinget finansierer. En kan for eksempel tenke seg at Sametinget gis rett til selvstendig beskatning av de personer som er oppført i valgmanntallet til Sametinget. Beskatningsfriheten kan være

³³ I resten av landet er den statlige skattesatsen 14,05 prosent, og den samlede skatt på alminnelig inntekt er 28 prosent

knyttet til alminnelig inntekt som i modell 2. Modell 3 kan etableres ved at en viss del av skatten på alminnelig inntekt overføres fra staten til Sametinget. Initialt gjøres dette på en nøytral måte slik at skattyternes samlede skattenivå og Sametingets samlede inntektsnivå forblir uendret.³⁴ I påfølgende år kan den samiske skattesatsen endres på to måter. For det første kan skattesatsen endres ved forhandlinger mellom staten og Sametinget som i modell 2. En eventuell økning i den samiske skattesatsen vil da bli motsvart av tilsvarende endringer i den statlige skattesatsen slik at skattyternes samlede skattenivå forblir uendret. For det andre kan Sametinget på egen hånd vedta å finansiere nye tiltak gjennom skatteøkninger, som i så fall vil innebære en økning i skattyternes samlede skattenivå.

Den viktigste fordelene med modell 3 er at Sametinget kan initiere nye tiltak gjennom «friske midler» uten å måtte forhandle med staten. Modellen legger videre til rette for gode beslutninger siden nytten av nye tiltak vil måtte vurderes i forhold til den økte skattebelastningen for samiske skattytere. Modellen vil imidlertid innebære en ny type usikkerhet for Sametinget. Med samisk beskatningsfrihet vil det være en fare for at staten vil bidra mindre til finansiering av nye tiltak. Et annet problem med modell 3 er at det oppstår et gratispassasjerproblem, ved at den enkelte skattyter kan unndra seg den samiske skatten ved å melde seg ut av valgmanntallet for Sametinget. Dette problemet kan reduseres ved at skatten i stedet knyttes til bosetting i de samiske kommuner. Men denne løsningen vil også være problematisk fordi Sametinget i så fall gis myndighet til å beskatte ikke-samer.

2.1.5 Avsluttende merknader

Artikkelen har diskutert Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av den norske kommunesektoren. Det er skissert tre alternative finansieringsmodeller med varierende grad av finansiell autonomi. Modell 1 viderefører dagens praksis hvor Sametinget utelukkende finansieres

over statsbudsjettet, men innebærer likevel økt handlefrihet ved at en betydelig del av inntektene kommer som rammeoverføringer. Gjennom forhandlinger med staten kan Sametinget også få en viss innflytelse over de samlede inntekter og fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerkede tilskudd.

Modellene 2 og 3 er basert på skattefinansiering og vil medføre større endringer i forhold til dagens finansieringsopplegg. Skattefinansieringen gir større finansiell autonomi og understøtter Sametingets uavhengige stilling. Modell 2 uten beskatningsrett er administrativt nokså enkel å implementere, og vil gi Sametinget større mulighet til å initiere egne tiltak gjennom «automatisk» inntektsvekst. Modell 3 med samisk beskatningsrett gir ubegrenset mulighet til å initiere egne tiltak med støtte i den samiske befolkning, men vil være mer komplisert å implementere.

3 Sametingenes myndighet

Det synes naturlig å forvente at Sametingene – som samenes folkevalgte organer – har myndighet og oppgaver som gjør det mulig for dem å medvirke effektivt til at det samiske folkets rett til selvbestemmelse blir realisert i samsvar med folkerettens regler og bestemmelser. Sametingenes myndighetssituasjon fremstår derfor som et sentralt tema i debatten om innhold og gjennomføring av samisk selvbestemmelse.

Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – fant det dermed naturlig å arrangere et rundebordsseminar innenfor rammen av prosjektet om samisk selvbestemmelse, for å belyse myndighetssituasjonen for sametingene i Finland, Norge og Sverige. Situasjonen i Norge danner den overordnede rammen for prosjektet om samisk selvbestemmelse, noe som er en naturlig konsekvens av at Gáldu er en statlig norsk institusjon, og fordi prosjektet er finansiert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Sametinget i Norge. Prosjektet søker likevel å ta for seg problemstillinger som berører samene i

³⁴ Det betyr at Sametingets skatteinntekter motsvares av reduserte overføringer fra staten.

de øvrige landene, når dette synes naturlig. Den til enhver tid gjeldende politiske og rettslige utviklingen og situasjonen i henholdsvis Finland, Norge og Sverige har gjensidig innflytelse på samepolitiske spørsmål i de respektive land, herunder hva angår sametingenes myndighet og oppgaver. Gáldu fant det dermed naturlig å invitere tidligere og nåværende representanter for de tre sametingene til et rundebordsseminar om sametingenes myndighet. Fra Sametinget i Norge var forhenværende og nåværende presidenter og visepresidenter invitert. For sametingene i Finland og Sverige gikk invitasjonen til nåværende og tidligere sametingspresidenter. Videre hadde man invitert personer med sentrale posisjoner i de respektive sametingene, jamfør vedlagte deltakerliste (vedlegg 4). Flere inviterte deltakere var imidlertid forhindret fra å delta på rundebordsseminaret.

Målsettingen med rundebordsseminaret var å bringe sammen personer med inngående kunnskap om sametingenes virksomhet, og med praktisk politisk erfaring i spørsmål av relevans for problemstillinger knyttet til sametingenes myndighet i lys av retten til selvbestemmelse.

Rundebordsseminaret ble avholdt på Thon hotell i Kautokeino i perioden 6. – 7. november 2010. Seminardeltakerne ble invitert til å drøfte problemstillinger som fremkommer i temalisten nedenfor, se for øvrig også seminarprogrammet (vedlegg 3).

Temaliste for rundebordsseminaret

1. *Hvilken formell og uformell myndighet utøver sametingene i dag?*
2. *Hvordan har utviklingen av sametingenes myndighet vært siden etableringen?*
3. *Er sametingenes myndighet i dag i samsvar med urfolks rett til selvbestemmelse, slik den blant annet kommer til uttrykk i FNs erklæring om urfolks rettigheter?*
4. *Er økt samisk selvbestemmelse en prioritert målsetting for sametingene, og eventuelt hvorfor?*

5. *FNs erklæring om urfolks rettigheter anerkjenner at urfolk i gjennomføringen av deres rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker vedrørende indre og lokale anliggender, og rett til finansiering av slike autonome funksjoner;*

- a *Hvilke saker/saksområder kan med rimelighet betegnes som indre eller lokale samiske anliggender i lys av FNs erklæring om urfolks rettigheter?*
- b *Legger dagens finansieringsordninger for sametingene forholdene til rette for gjennomføring av samisk autonomi eller selvstyre?*
- c *Hvordan har utviklingen av finansieringsordningen vært siden etableringen av sametingene?*

6 *Synspunkter på mulige strategier for å styrke sametingenes myndighet og selvbestemmelse; nødvendige prosesser mellom statlige myndigheter og sametingene for å oppnå realisering av samisk selvbestemmelse i samsvar med folkeretten.*

3.1 Sametingenes myndighet

Seminardeltakerne fra de tre land redegjorde for og utvekslet synspunkter om utviklingen av myndighetssituasjonen for de respektive sametingene.

3.1.1 Sametinget i Norge

Det var enighet blant seminardeltakerne fra norsk side om at Sametinget i Norge gjennom sin politiske virksomhet over tid, har tilegnet seg betydelig uformell innflytelse og myndighet. Sametingets formelle myndighet er også styrket på enkelte områder siden etableringen. Noen av seminardeltakerne viste til at allmennheten i mange tilfeller ikke skiller mellom Sametingets formelle myndighet og uformelle politiske innflytelse. Dette fører til at folk flest er av den oppfatning at Sametingets formelle myndighet er mer omfattende enn det den i realiteten er.

Det var enighet blant seminardeltakerne

fra norsk side om at Sametingets samlede myndighet og innflytelse, formell så vel som uformell, er styrket betydelig siden dets etablering. Det ble vist til at Sametinget ved etableringen i prinsippet ikke hadde noen myndighet utover en alminnelig tilsettingsmyndighet.

Noen deltakere anførte at selv om Sametingets samlede myndighet gradvis er blitt styrket, er den likevel så vidt begrenset at man per i dag ikke kan si at Sametinget har oppgaver og myndighet som gjør det mulig å medvirke effektivt til at samisk selvbestemmelse blir realisert i samsvar med folkerettens regler og bestemmelser.

Det ble i den forbindelse vist til at FN's erklæring om urfolks rettigheter anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse, herunder rett til autonomi eller selvstyre i indre og lokale anliggender (artikkel 3 og 4). Det ble imidlertid sagt at dagens situasjon ikke utelukkende skyldes statlige reservasjoner i forhold til samisk selvbestemmelse, fordi den uavklarte situasjonen med hensyn til innhold og gjennomføring av samisk selvbestemmelse også skyldes manglende interne samiske prosesser og beslutninger om disse spørsmål.

Deltakerne var av den oppfatning at forslaget til Nordisk samekonvensjon etablerer en god ramme for videre drøftelser om innhold og gjennomføring av samisk selvbestemmelse. Det ble uttrykt at forhandlingene om samekonvensjonen vil føre til at man både på statlig så vel som på samisk side, vil måtte drøfte og konkretisere disse spørsmålene nærmere. Dette er en forutsetning for en slutføring av forhandlingene om samekonvensjonen

Flere seminardeltakere fra norsk side viste til at Sametingets manglende politiske og forvaltningsmessige myndighet i forhold til samisk reindrift, viser at myndighetsutviklingen har vært begrenset. Det ble her blant annet vist til at Sametinget er i mindretall i Reindrifststyret. Noen deltakere var av den oppfatning at Sametingets manglende myndighet og innflytelse i forhold til flere andre sentrale saksområder, eksempelvis i forvaltningen av fiskeressursene og mineralressursene i samiske områder, også er betegnende for Sametingets begrensede

myndighet. Det ble imidlertid av noen fremhevet at man på andre sentrale områder har oppnådd ganske akseptabel myndighet og innflytelse. Det ble i den forbindelse vist til at Sametinget i forhandlingene om Finnmarksloven i stor grad fikk oppfylt egne målsettinger, selv om det er legitimt at det fortsatt stilles spørsmål ved om Finnmarksloven fullt ut oppfyller folkeretten. Det var bred enighet om at samene gjennom Finnmarksloven har oppnådd en rett til å delta i beslutninger som berører land og ressurser i Finnmark, og at loven representerer styrking av Sametingets myndighet på et grunnleggende viktig saksområde.

Prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble av flere deltakere trukket frem som et annet eksempel på politisk fremskritt som har bidratt til å styrke Sametingets myndighet og innflytelse i saker som berører samene i Norge. Manglende prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget om budsjettspørsmål ble imidlertid betegnet som svært problematisk, fordi dette effektivt begrenser Sametingets politiske myndighet og mulighet til å utvikle og gjennomføre egen politikk. Det ble sagt at fravær av prosedyrer og prosesser om utviklingsbehov og budsjettmessige prioriteringer, sammen med statens praksis med å øremerke overføringer til samiske formål, på en alvorlig måte bidrar til å svekke Sametingets legitimitet og autoritet. Selv om det var enighet om at Sametinget gjennom gjeldende prosedyrer for konsultasjoner har fått større innflytelse i saker som berører samene, ble det likevel av noen deltakere anført at Sametinget har problemer med å få gjennomslag for sine synspunkter på «tyngre» saksområder, spesielt saker som vedrører naturressursene i samiske områder. Det ble sagt at Sametinget imidlertid har fått relativt bra gjennomslag i saker som vedrører samisk språk og kultur, samt utdanningsspørsmål. En av deltakerne sa seg imidlertid uenig i at Sametinget har særlig innflytelse i utdanningsspørsmål, og viste i den forbindelse til at Sametinget ikke har fått gjennomslag for egen handlingsplan for samisk utdanning. Det ble også vist til at regjeringen på eget

initiativ gjennom den seneste stortingsmeldingen om norsk samepolitikk vedtok en handlingsplan for samisk språk; et saksområde som ifølge vedkommende seminardeltaker åpenbart er et internt samisk anliggende.

Flere av seminardeltakerne fremhevet at Sametinget har oppnådd positive resultater gjennom prosedyrene for konsultasjoner, og at det kan legges til grunn at man i mange tilfeller ikke ville ha oppnådd samme resultat i fravær av slike prosedyrer. Det ble imidlertid vist til at det er et generelt problem at enighet i konsultasjoner innenfor rammen av disse prosedyrene, ikke alltid følges opp i budsjettprosessen. En av deltakerne stilte seg kritisk til at konsultasjonene mellom statlige myndigheter og Sametinget er unntatt offentlighet; vedkommende var av den oppfatning at det er viktig og nødvendig med mer offentlighet om spørsmål som er gjenstand for konsultasjoner, blant annet av demokratihensyn.

Det ble av noen også anført at Sametinget, på grunn av svakhetene i gjeldende prosedyrer for konsultasjoner, bør vurdere mulighetene til å etablere en særskilt konsultasjonsmekanisme med Stortinget. Det ble her vist til de positive erfaringene som Sametinget høstet i konsultasjonsprosessen med Stortingets justiskomiteé i forkant av vedtakelsen av Finnmarksloven. Det ble også vist til at forslag til Nordisk samekonvensjon legger til grunn at nasjonalforsamlingen, herunder deres utvalg, etter begjæring bør ta imot representanter for Sametinget for at disse skal kunne redegjøre for spørsmål av betydning for samene, og at Sametinget bør gis mulighet til å bli hørt under nasjonalforsamlingens behandling av saker som særlig berører det samiske folket (artikkel 18).

Noen anførte at dialogen i Finnmarkslovsprosessen, som fremsto som reelle konsultasjoner og forhandlinger mellom Justiskomiteen og Sametinget, bør være et mønster for fremtidige prosesser mellom statlige myndigheter og Sametinget. Det ble i den forbindelse også sagt at det er viktig å sondre mellom konsultasjoner og forhandlinger, og at dialogen med statlige myndigheter i noen saker bør være i form av for-

handlinger; dette gjelder spesielt saker som er av grunnleggende betydning for samisk kultur, språk, næringer og samfunnsnivå.

Det var bred enighet om at gjeldende prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ikke er å anse som utøvelse av samisk selvbestemmelse, til tross for at prosedyrene betraktelig har styrket Sametingets innflytelse i saker som berører samene og det samiske samfunn.

Flere seminardeltakere var av den oppfatning at Sametinget i dag sliter med å oppnå positive resultater i viktige samiske samfunns spørsmål, herunder anerkjennelse og gjennomføring av samisk selvbestemmelse, fordi det i dag er en «sterk samepolitisk motvind». Det ble i den forbindelse vist til at det er en politisk gruppering i Sametinget, Fremskrittspartiet, som blant annet aktivt arbeider for nedleggelse av Sametinget.

Andre seminardeltakere valgte i større grad å fokusere på resultater som Sametinget har oppnådd. Det ble blant annet vist til at man i dag åpent kan snakke om samisk selvbestemmelse, uten at dette skaper frykt eller mange negative reaksjoner. Det ble sagt at dette i seg selv er et stort fremskritt, og at det viser at Sametinget har vært i stand til å påvirke samfunnsdebatten i riktig retning. Det ble også vist til at samene aktivt deltok i de multilaterale forhandlingene om FNs erklæring om urfolks rettigheter, noe som viser at samene kollektivt har evne og vilje til å representere egne interesser og rettigheter i internasjonal sammenheng. Det ble sagt at Sametingets evne og vilje til å påta seg ansvaret for egen utvikling, herunder i internasjonal sammenheng, er en grunnforutsetning for utøvelse av samisk selvbestemmelse.

Det ble videre vist til at Sametinget i dag har formell myndighet på flere viktige saksområder, herunder forskriftsmyndighet i forhold til samiske læreplaner, forskriftsmyndighet med hjemmel i Finnmarksloven, og innsigelsesrett med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det var bred enighet om at en videreutvikling av Sametingets myndighet og utøvelse av slik myndighet, forutsetter at sametingets

økonomiske ressursituasjon er i samsvar med dets myndighet og oppgaver. Det ble i denne sammenheng vist til at myndighetsoverføringen til Sametinget ofte skjer uten at Sametinget får nødvendige tilleggsressurser.

Sametingets manglende innflytelse og myndighet i reindriftsspørsmål ble omtalt av flere seminardeltakere. Det ble sagt at dagens situasjon skyldes flere forhold. Det ble vist til at reindriftenes hovedorganisasjon, Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), siden etableringen av Sametinget ikke har ønsket at Sametinget skal gis myndighet i reindriftsspørsmål. Det ble sagt at posisjonen til NRL blant annet har bakgrunn i at reindriften gjennom valgordningen ikke ble tildelt faste plasser i Sametinget. Til tross for at det var bred enighet om at det prinsipielt ville være naturlig for Sametinget å besitte myndighet i reindriftsspørsmål, fordi reindriften er en tradisjonell samisk næring og en viktig materiell forutsetning for den samiske kulturen, ble det ikke ansett som realistisk at Sametinget i overskuelig fremtid ville kunne påta seg et slikt ansvar.

Det ble videre sagt at reindriftsnæringens samtykke er en grunnforutsetning for at Sametinget skal kunne påta seg et myndighetsansvar i reindriftsspørsmål, men at det per i dag ikke er noe som tyder på at reindriftsnæringen ønsker å bli underlagt et samisk myndighetsorgan. Uten et slikt samtykke vil Sametinget, ifølge noen seminardeltakere, ikke besitte den nødvendige politiske legitimitet overfor reindriftsnæringen. Det ble videre anført at et annet vilkår for overtagelse av myndighetsansvar i reindriftssaker er at slik myndighet eventuelt går utover forvaltningsmyndighet, fordi Sametinget vanskelig kan akseptere å være en forvalter av statens reindriftspolitik.

Det var bred enighet om at det er lite realistisk å forvente at Sametinget verken bør eller kan besitte lovgivningsmyndighet i vanlig forstand. Det ble sagt at det derimot vil være naturlig at Sametinget i enkelte tilfeller tilkjennes forskriftsmyndighet. Noen deltakere var likevel av den oppfatning at det bør vurderes hvorvidt Sametinget kan tilkjennes en viss form for normativ myn-

dighet i «indre saker», herunder i forhold til samisk språk og kultur, og utdanning.

Likeledes var det ingen som var av den oppfatning at det vil være naturlig at Sametinget skal ha noen form for skattemyndighet. Begrunnelsen for dette var i første rekke at dette vanskelig kan gjennomføres i praksis, blant annet fordi man ikke har et klart definert samisk territorium. Enkelte seminardeltakere tok derimot til orde for at det vil være naturlig å vurdere hvorvidt Sametinget bør tillegges myndighet til å fastsette og forvalte naturressursavgifter i samiske områder.

3.1.2 Sametinget i Sverige

Seminardeltakerne fra svensk side fremhevet at Sametinget i Sverige skiller seg vesentlig fra sametingene i Finland og Norge, fordi det i tillegg til å være et samisk folkevalgt organ, også er et statlig svensk myndighetsorgan. Det var enighet om at denne rollefordelingen er en krevende utfordring for Sametinget i Sverige, blant annet fordi det i noen tilfeller kan være vanskelig å forene tingets rolle som samisk folkevalgt organ med de oppgaver som følger av den statlige myndighetsrollen.

Det ble sagt at den folkevalgte delen av Sametinget har relativt lav status i Sverige, og at statlige myndigheter i begrenset grad tar hensyn til Sametingets synspunkter og politiske prioriteringer. Et hovedproblem er at Sametinget har liten innflytelse i statlige beslutningsprosesser som berører samene i Sverige. Det ble anført at Sametinget i Sverige har langt mindre politisk innflytelse i statlige beslutningsprosesser enn det sametingene i Finland og Norge har i tilsvarende prosesser. Det ble vist til at FN ved flere anledninger har påpekt at Sametinget i Sverige bør gis større innflytelse i saker som berører samene. FNs menneskerettighetskomité har eksempelvis ved flere anledninger uttrykt bekymring for Sametingets begrensede innflytelse og rolle i beslutningsprosesser i saker som berører samene, herunder i saker som berører samenes økonomiske aktiviteter og næringer, og saker som berører land og ressurser i samiske områder (mineralutvinning,

vannkraft, skogbruk og privatisering av landområder).³⁵

Det var bred enighet om at et hovedproblem er at Sametinget i Sverige ikke er et rent samisk folkevalgt organ, og at staten som følge av at Sametinget også er et statlig myndighetsorgan, direkte eller indirekte i en viss utstrekning ender opp med å styre og kontrollere tingets virksomhet. Det ble anført at det er viktig at Sametinget i fremtiden blir et rent samisk folkevalgt organ. Det ble anført at dette ville være den naturlige utviklingen og konsekvens av at Riksdagen gjennom den seneste grunnlovsendringen har anerkjent samene som ett eget folk.

Noen seminardeltakere viste også til at manglende økonomiske ressurser etablerer klare begrensninger i Sametingets mulighet til å utvikle og gjennomføre en egen politikk. Det ble sagt at statens økonomiske bevilgninger til samiske formål i stor grad prioriteres og øremerkes oppgaver som Sametinget har i egenskap av statlig svensk myndighetsorgan, og at dette skjer på bekostning av tingets oppgaver som samisk folkevalgt organ. Det ble videre vist til at statlige bevilgninger til Sametingets politiske virksomhet også i stor utstrekning øremerkes. Det ble sagt at regjeringen i stor utstrekning styrer Sametingets virksomhet gjennom reguleringsbrev for statens økonomiske bevilgninger til samiske formål. Reguleringsbrevet beskriver målsettingen med den enkelte bevilgningspost og fastsetter nærmere vilkår for bruken av disse midlene. Det ble sagt at formuleringene av rapporteringskravene i mange tilfeller representerer en klar øremerking av bevilgningene.

Deltakerne fra svensk side konkluderte med at Sametinget i Sverige har begrenset selvbestemmelse. Dette fordi Sametinget som følge av et begrenset mandat, og sin todelte rolle og oppgave, i begrenset grad er i stand til å oppfylle de oppgaver som naturlig bør tilligge et samisk folkevalgt organ. Det ble sagt at dagens situasjon sam-

svarer dårlig med det forhold at samene i den reviderte grunnloven er anerkjent som ett folk, og den omstendighet at Sverige ved flere anledninger overfor FNs konvensjonsorganer for menneskerettigheter har anerkjent at urfolk, herunder samene i Sverige, har rett til selvbestemmelse³⁶ i samsvar med FNs menneskerettighetskonvensjoner av 1966.³⁷

Sveriges offisielle posisjon i forhold til urfolks rett til selvbestemmelse, slik den fremkommer i regjeringens periodiske rapporteringer til FNs konvensjonsorganer, slår fast at *«det är Sveriges regerings uppfattning att urfolk har rätt till självbestämmande då de utgör folk enligt den betydelse som avses i den gemensamma artikel 1 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1966 års internationella konvention om ekonomisk, sociala och kulturella rättigheter. Med stöd av rätten till självbestämmande får urfolken fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Rätten till självbestämmande får emellertid inte tolkas såsom att tillåta eller uppmuntra någon handling som skulle helt eller delvis dela upp eller inkräkta på den territoriella integriteten eller politiska enheten för suveräna och oberoende stater som uppträder under åttlydnad av principerna om folkens lika rättigheter och självbestämmande och sålunda har en regering som företräder hela det folk som hör till territoriet utan åtskillnad av något slag. Samarna är erkäna som urfolk...»*³⁸

Seminardeltakerne fra svensk side konkluderte med at styrking av Sametingets mandat og oppgaver som folkevalgt organ, er en grunnleggende forutsetning for utvikling av reell samisk selvbestemmelse i Sverige. Det ble vist til at forslag til Nordisk samekonvensjon danner en god ramme for utvikling av samisk selvbestemmelse, og at Sametinget derfor har store forventninger til resultatet i de pågående forhandlingene om samekonvensjonen.

35 CCPR-CO-74_SWE (2002), paragraph 15, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go2/413/72/PDF/Go241372.pdf?OpenElement>; CCPR/C/SWE/CO/6 (2009), paragraph 20, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go9/422/07/PDF/Go942207.pdf?OpenElement>

36 E/C.12/SWE/5 (2006), paragraf 7-8, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go6/441/36/PDF/Go644136.pdf?OpenElement> CCPR/C/SWE/6 (2007), paragraf 5, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go7/456/75/PDF/Go745675.pdf?OpenElement>

37 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter; FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

38 Ibid 30

3.1.3 Sametinget i Finland

Samene i Finland har et særskilt grunnlovsvern som urfolk.³⁹ Videre bestemmer grunnlovens § 121 (4) at samene har kulturell og språklig autonomi innenfor et geografisk avgrenset område: «*Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig og kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.*» Begrepet samisk kultur anses å omfatte samenes samlede kultur, herunder tradisjonelle samiske næringer som reindrift, jakt og fiske.⁴⁰ Den språklige og kulturelle autonomien er avgrenset til det samiske hjembygdsområdet som omfatter de tre nordligste kommunene i Finland – Enontekiö, Enare og Utsjoki – samt reinbeiteområdet «Lapin Paliskunta» i Sodankylä kommune.⁴¹

Sameloven inneholder nærmere bestemmelser om gjennomføringen av samenes språklige og kulturelle autonomi; loven slår blant annet fast at myndighetene har en forhandlingsplikt overfor Sametinget i nærmere angitte saker som berører samiske interesser innenfor hjembygdsområdet.

Den finske sameloven § 5 slår fast at «*till sametinget hör de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. I ärenden som hör till sametinget kan det hos myndigheter väcka initiativ och göra framställningar samt avge utlåtanden. I desse utövar Sametinget dessutom beslutanderätt så som stadgas i denne eller någon annan lag.*»⁴²

Det fremgår videre av samelovens § 6 at «*Sametinget skall i de ärenden som hör till det företräda samerna i nationella och internationella sammanhang.*» Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at Sametinget er et demokratisk valgt samisk organ, og at tinget dermed er den institusjonen i Finland som med størst legitimitet kan representere samiske interesser.

Sentrale, regionale og kommunale myndigheter er etter samelovens § 9 forpliktet til å forhandle med Sametinget i saker som direkte eller særskilt berører samene. Denne forpliktelsen er nedfelt i samelovens § 9:

«*Myndigheterna skall förhandla med Sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt eller särskilt sätt kan inverka på samarnas ställning som ett urfolk och som på samarnas hembygdsområde gäller:*

- 1) samhällsplanering,
- 2) skötsel, användning, arrendering och överlåtelse av statens mark, skyddsområden och ödemarksområden,
- 3) tillståndsansökningar angående inmutning av gruvmineraler samt utmålsläggning,
- 4) ändring i lagstiftningen eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur,
- 5) utveckling av undervisningen på samiska eller i samiska språket och av social- och hälsovårdstjänsterna samt,
- 6) annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk, kultur eller deras ställning som urfolk.

För att fullgöra förhandlingsplikten skall den behöriga myndigheten bereda Sametinget tillfälle at bli hört och förhandla om saken. Om Sametinget inte utnyttjar tillfället hindrar dette inte myndigheten att fortsätta behandlingen av ärendet.»

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsen om forhandlingsplikt tilsier at statens plikt er mer omfattende enn en plikt til å konsultere Sametinget i saker som omfattes av bestemmelsen. Dette fremgår blant annet av bestemmelsens siste ledd; det sies her at det aktuelle myndighetsorgan skal «*bereda sametinget tillfälle at bli hört och förhandla om saken.*».

Seminardeltakeren fra finsk side ga uttrykk for at statens forhandlingsplikt i praksis ikke gjennomføres i samsvar med ordlyden i bestemmelsen. Han sa at dialogen mellom statlige myndigheter og Sametinget skjer i form av konsultasjoner, og at disse ikke kan betegnes som reelle forhandlinger. Det ble videre anført at konsultasjonene normalt ikke er tilfredsstillende, fordi Sametingets innflytelse i realiteten er svært begrenset. Det ble forøvrig også sagt

39 Grundlagen (731/1999), § 17, 3. mom

40 Nordisk samekonvensjon, utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (2005).

41 Omtrent 50 % av den samiske befolkningen i Finland er bosatt innenfor hjembygdsområdet.

42 Sametingslagen (974/95). Ikrafttredelse 1. januar 1996.

at Sametinget i Finland i alminnelighet har meget begrenset myndighet og innflytelse i saker som berører samene. Sametingets mulighet til å øve innflytelse i saker som berører det samiske samfunn, begrenses blant annet av Sametingets manglende økonomiske ressurser. Sametingets svake økonomi setter for eksempel klare begrensninger for muligheten og evnen til å utrede og forberede innspill i saker som berører det samiske samfunn. Sametinget har få ansatte og derfor ikke kapasitet til å følge opp alle saker på en tilfredsstillende måte.

Sametinget har imidlertid på noen områder hatt relativt stor politisk gjennomslagskraft. Riksdagens vedtakelse av den samiske språkloven er et eksempel i så hen- seende, fordi loven i stor utstrekning ble vedtatt i samsvar med Sametingets opprin- nelige lovforslag. Det ble likevel konkludert med at Sametinget i Finland per i dag har liten innflytelse og begrenset myndighet i saker som berører samene og det samiske samfunn. Seminardeltakeren fra finsk side ga også uttrykk for at en nordisk samekon- vensjon, dersom den blir vedtatt i samsvar med den nordiske ekspertgruppens forslag, på en positiv måte vil styrke Sametingets myndighet og innflytelse i saker som berø- rer samene.

3.2 Myndighetssituasjonen i lys av folkerettslige prinsipper

Det var enighet om at sametingenes myn- dighetssituasjon er lite i samsvarer med moderne folkerettslige standarder om ur- folks rett til selvbestemmelse. Sametingene har begrenset formell beslutningsmyndig- het, og de kan dermed i liten utstrekning legge premissene for utviklingen av det samiske samfunnet.

Det var videre bred enighet om at det forhold at sametingenes deltakelse i be- slutningsprosesser er begrenset til konsul- tasjoner mellom statlige myndigheter og sametingene ikke er tilfredsstillende i lys av folkerettens anerkjennelse av urfolks rett til selvbestemmelse. Det ble sagt at det både er naturlig og nødvendig at dialogen mel- lom statlige myndigheter og sametingene på visse saksområder gjennomføres i form av reelle forhandlinger. Dette fordi kon-

sultasjoner ikke i tilstrekkelig grad sikrer effektiv samisk innflytelse i saker som er særskilt viktige for samisk kultur, samiske næringer og samisk samfunnsliv.

Det ble blant annet vist til at forslag til Nordisk samekonvensjon tar til orde for at sametingene skal ha slike oppgaver og slik myndighet som gjør det mulig for dem å medvirke effektivt til at det samiske fol- kets rett til selvbestemmelse blir realisert. Det ble sagt at konvensjonsforslaget søker å etablere en glidende skala for sametin- genes myndighet, avhengig av hvor sen- tral den aktuelle saken er for det samiske samfunn, og for grunnvilkårene for samisk språk, kultur, næringer og samfunnsliv. Konvensjonsforslaget legger til grunn at sametingene i visse situasjoner har rett til å bestemme alene, mens det i andre tilfeller etablerer vilkår om at sametingene samtyk- ker før offentlige myndigheter tillater eller vedtar å gjennomføre tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller sa- misk samfunnsliv. I tillegg tar konvensjons- forslaget til orde for en konsultasjonsplikt i saker som ikke faller inn under sametinge- nes beslutningsrett, og i saker hvor det ikke er påkrevd med deres frie og informerte forhåndssamtykke. I saker som i minst grad berører det samiske samfunn, foreskriver konvensjonsforslaget en plikt til å informere sametingene om planlagte tiltak.

Flere seminardeltakere viste til at fol- keretten etablerer en absolutt skranke for offentlige myndigheter til å vedta eller til- late vedtak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunnsliv, uten at samene samtykker. Det ble sagt at dette følger av artikkel 27 i FN-konvensjo- nen om sivile og politiske rettigheter som alle nordiske land har ratifisert. Det vil i mange tilfeller være sametingene, som det øverste samiske organ i det enkelte land, som er den rette instans til å gi et slikt samtykke.

Enkelte deltakere fremhevet også at sametingene bør ha rett til å være repre- sentert i offentlige råd og utvalg når disse behandler spørsmål som gjelder samiske interesser. Det ble vist til at sametingene

i noen utstrekning per i dag allerede har adgang til å oppnevne representanter til offentlige råd og utvalg, men at man for ofte fremdeles opplever at samene ikke blir inkludert i viktige offentlige utvalg og råd som befatter seg med spørsmål av betydning for det samiske samfunn. Det ble av noen sagt at det fremstår som naturlig at sametingene blir forelagt alle saker som gjelder samiske interesser før vedtak treffes av offentlig myndighet.

3.3 Hva kan betegnes som indre eller lokale samiske anliggender?

Med utgangspunkt i artikkel 4 i FN's erklæring om urfolks rettigheter drøftet seminardeltakerne spørsmålet om hva som eventuelt kan betegnes som saker som angår samenes indre og lokale anliggender. Urfolkserklæringens artikkel anerkjenner som nevnt at urfolk i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anliggender, samt ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner.

En rekke saksområder ble av deltakerne betegnet som indre eller lokale samiske anliggender, herunder samisk språk, kultur, utdanning, forskning, tradisjonell kunnskap, sedvaner, næringer, helse- og sosialsaker, forvaltning av egen historie og kunnskap, samisk arkiv, naturressurser i samiske områder, åndelige verdier, lokalmiljø og felles institusjoner. Det ble av noen anført at et saksområde også kan anses som et indre eller lokalt samisk anliggende, selv om også andre enn samer berøres av saken. Det ble i den forbindelse vist til at forvaltning av naturressursene i samiske områder i stor utstrekning bør være en oppgave og rettighet som tilfaller samiske lokalsamfunn, til tross for at andre også i mange tilfeller vil bli berørt av slik lokal forvaltning. Flere deltakere fremhevet at samenes myndighet i forhold til forvaltningen av naturressursene i egne områder er helt avgjørende for utviklingen av det samiske samfunn.

Videre ble det anført at fastsettelse av prioriteringer for utviklingen av det samiske samfunn, herunder for de landområder som samene lever i eller bruker, er å anse som et indre samisk anliggende. Dette ble

blant annet begrunnet med at forvaltningen av landområder og ressurser på mange måter er kjernen i samenes rett til å fritt bestemme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

Det var bred enighet om at en hovedutfordring i gjennomføringen av samisk selvbestemmelse er at man per i dag ikke har hatt nødvendige interne samiske prosesser for å avklare selvbestemmelsesrettens innhold og mulige gjennomføring i form av praktisk politikk. Det ble sagt at statenes forståelse av selvbestemmelsesretten også representerer en stor utfordring i forhold til en effektiv gjennomføring av denne rett. Flere seminardeltakere ga uttrykk for at forhandlingene om en nordisk samekonvensjon blir helt avgjørende i forhold til forståelsen og gjennomføringen av samisk selvbestemmelse. Det var enighet om at sametingene må gi denne prosessen høy prioritet, fordi forhandlingsresultatet vil ha varige konsekvenser for den samiske samfunnsutviklingen.

3.4 Konklusjon

Diskusjonene under rundebordsseminaret viser at sametingene i Finland, Norge og Sverige anser selvbestemmelsesrettens gjennomføring som en prioritert og viktig sak, Myndighetssituasjonen for sametingene etablerer rammen for samenes innflytelse og mulighet til å påvirke og styre sin egen utvikling.

Sametingets myndighet kan beskrives og analyseres med utgangspunkt i urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser som berører dem. Urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser er anerkjent som en grunnleggende rettighet i FN's erklæring om urfolks rettigheter. Erklæringens artikkel 18 fastslår at «*urfolk har rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som vil kunne berøre deres rettigheter, gjennom representanter de selv har valgt i samsvar med sine egne prosedyrer, og har også rett til å opprettholde og videreutvikle sine egne besluttede urfolksinstitusjoner.*»

Urfolkserklæringen inneholder i overkant av 20 bestemmelser som på forskjellige måter anerkjenner urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser. Retten til deltakelse

kommer blant annet til uttrykk som en: (a) rett til selvbestemmelse, (b) rett til autonomi eller selvstyre, (c) rett til å delta, (d) rett til å være aktivt involvert i beslutningsprosesser, (e) plikt for staten til å innhente urfolks frie og informerte forhåndssamtykke, (f) plikt for staten til å søke å oppnå frivillige avtaler med urfolk, (g) plikt for staten til å konsultere og samarbeide med urfolk og (h) plikt for staten til å iverksette tiltak i samarbeid med urfolk.⁴³

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater inneholder også flere bestemmelser som på forskjellige måter anerkjenner urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser som vil kunne berøre deres rettigheter, interesser og samfunn.⁴⁴

FNs erklæring om urfolks rettigheter sonderer mellom interne og eksterne beslutningsprosesser. Urfolk har rett til autonomi eller selvstyre i indre og lokale anliggender (artikkel 4), samtidig som de har rett til fullt ut å delta i det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle liv i landet (artikkel 5), og til å delta i alle beslutningsprosesser som berører deres rettigheter (artikkel 18 og 19).⁴⁵ Disse bestemmelsene har sitt utspring i urfolkserklæringens artikkel 3, som anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av denne rett fritt bestemmer sin politiske stilling, og fritt fremmer sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling

Urfolkserklæringen gir ingen nærmere definisjon av hva som er å anse som interne og eksterne beslutningsprosesser. Det legges likevel normalt til grunn at man med eksterne beslutningsprosesser forstår statlige og andre offentlige beslutningsprosesser hvor andre enn urfolk selv har beslutningsmyndighet. I slike eksterne beslutningsprosesser har urfolk rett til å delta på forskjellige måter, herunder konsultasjoner og gjennom statens forpliktelse til å innhente deres frie og informerte samtykke.

Hvilken form for deltakelse som er påkrevd i eksterne beslutningsprosesser, er avhengig av sakens karakter og betydning for urfolkssamfunnene. Eksempelvis

fastslår urfolkserklæringens artikkel 10 at urfolk ikke skal flyttes med makt fra eget landområde, og at flytting ikke kan finne sted uten vedkommende urfolks frie og informerte forhåndssamtykke. Dette sammenlignet med artikkel 15 (2), som begrenser seg til å etablere en forpliktelse for statene til å konsultere og samarbeide med urfolk for å treffe effektive tiltak for å bekjempe fordommer og eliminere diskriminering mot urfolk. På samme måte som forslaget til Nordisk samekonvensjon etablerer urfolkserklæringen en glidende skala for urfolks deltakelse i beslutningsprosesser med utgangspunkt i hvor viktig saken er for de grunnleggende vilkår for urfolks kultur, næringer eller samfunnsniv.

Med interne beslutningsprosesser mener man normalt prosesser hvor urfolk har rett til å fatte egne beslutninger. Dette gjelder i forhold til deres indre og lokale anliggender, og deres kollektive beslutninger i forhold til eksterne beslutningsprosesser. Flere bestemmelser i urfolkserklæringen er nært knyttet opp mot retten til autonomi eller selvstyre. Dette gjelder blant annet urfolks rett til å opprettholde og styrke sine særegne politiske, rettslige, økonomiske, sosiale og kulturelle institusjoner (artikkel 5), og urfolks rett til å opprette og ha kontroll over sitt eget utdanningssystem og institusjoner som gir opplæring på deres eget språk, på en måte som svarer til undervisnings- og læringsmetodene i deres egen kultur (artikkel 14).

Prinsippet om urfolks frie og informerte forhåndssamtykke er et viktig element i urfolks rett til selvbestemmelse, og i deres rett til å delta i beslutningsprosesser. FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) er av den oppfatning at urfolks frie og informerte forhåndssamtykke er en integrerende del av deres rett til selvbestemmelse, og at denne retten derfor må utøves gjennom deres egne beslutningsprosesser. EMRIP sier videre at siden urfolks frie og informerte forhåndssamtykke har utspring i deres rett til selvbestemmelse, så har urfolk dermed også rett til å bestemme

43 Se urfolkserklæringens artikler 3-5, 10-12, 14, 15, 17-19, 22, 23, 26-28, 30-32, 36, 38, 40, 41

44 Se ILO konvensjon nr 169, artiklene 2, 4-7, 15-17, 22, 23, 25, 27-28, 33

45 UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making, A/HRC/15/35 (2010), http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/Progress_report_2010.pdf

sakens utfall i den utstrekning den berører dem. EMRIP konkluderer at urfolks frie og informerte forhåndssamtykke går ut over en rett til å bli konsultert og være involvert i slike beslutningsprosesser.⁴⁶

I diskusjonene om sametingenes myndighet i lys av folkerettslige prinsipper er det nødvendig å utvikle en glidende skala med utgangspunkt i sakens karakter og viktighet for samisk språk og kultur, samiske næringer og samfunnsliv. I indre og lokale anliggender er det naturlig å legge til grunn at sametingene alene skal kunne fatte endelige beslutninger, uten ekstern innblanding. I beslutningsprosesser hvor det er andre som innehar beslutningsmyndigheten, har sametingene rett til å være involvert på ulike måter, avhengig av sakens karakter og hvor sterkt den berører det samiske samfunn. Diskusjonene under rundebordsseminaret viser at sametingenes myndighet og deres mulighet til å øve effektiv innflytelse i saker som berører samene, fremdeles er begrenset.

Det var bred enighet blant seminardeltakerne om at dagens myndighetssituasjon for sametingene ikke er i samsvar med den seneste folkerettslige utviklingen, spesielt anerkjennelsen av urfolks rett til selvbestemmelse. Denne oppfatningen er sammenfallende med den konklusjon som FNs spesial-rapportør for urfolks rettigheter trekker i sin rapport om situasjonen for det samiske folk i den samiske region i Finland, Norge og Sverige («*The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*»)⁴⁷. Spesial-rapportøren uttrykker at det er nødvendig å styrke sametingenes autonomi og selvstyrringsmyndighet, og til å styrke deres evne og mulighet til å delta og effektivt påvirke beslutningsprosesser i saker som berører samene. Spesial-rapportøren konkluderer blant annet med at det er nødvendig med tiltak for å sikre at det samiske folket, innenfor de respektive statene så vel som over landegrensene, kan nyte godt av sine rettigheter i samsvar med moderne folke-

rettslige standarder, herunder deres rett til selvbestemmelse.

4. Samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren

Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – arrangerte arbeidsseminar om *samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren* i perioden 8. – 9. november 2010; avholdt på Diehtosiida i Kautokeino. Seminarprogrammet besto av presentasjoner og diskusjoner. Seminaret var sammensatt av personer med kompetanse og erfaring innenfor det aktuelle saksområdet, jamfør vedlagte seminarprogram (vedlegg 5) og deltakerliste (vedlegg 6). Svært mange inviterte samiske fagpersoner innenfor helse- og sosialsektoren var forhindret fra å delta på seminaret på grunn av andre forpliktelser. Følgende problemstillinger dannet en overordnet ramme for seminaret:

Problemstillinger

1. *Utviklingen innenfor helse- og sosialsektoren i forhold til ivaretagelse av samenes behov og rettigheter;*
2. *Er det behov for eller ønskelig med samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren?*
3. *Er helse- og sosialsektoren å anse som et indre eller lokalt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor?*
4. *Hvordan kan samisk selvbestemmelse innenfor helse- og sosialsektoren eventuelt gjennomføres?*
5. *Hvilket ansvar bør eller kan Sametinget ha innenfor helse- og sosialsektoren?*

4.1 Utviklingen innenfor helse- og sosialsektoren i forhold til ivaretagelse av samenes behov og rettigheter

Ragnhild Lydia Nystad, fagutviklings- sykepleier ved det nasjonale undervisnings- sykehjem for den samiske befolkningen,

⁴⁶ Ibid 39, para 41. Se også FN document A/HRC/18/42, 17.08.2011, jf. Annex, Expert Mechanism Advice No. 2 (2011), side 22 flg; http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-42_en.pdf

⁴⁷ Report of the Special rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, James Anaya (2011) (Advanced Unedited Version), para 37 og 71, <http://unsr.jamesanaya.org/country-reports/the-situation-of-the-sami-people-in-the-sapmi-region-of-norway-sweden-and-finland-2011>. Jf. endelig rapport i document A/HRC/18&35&Add. 2, 06.06.2011, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-35-Add2_en.pdf

redegjorde for utviklingen av helse- og sosialtjenester for den samiske befolkningen.⁴⁸ Hun sa at initiativet til å styrke den samiske befolkningens rettigheter og ivaretagelse av samenes behov innenfor helse- og sosialsektoren i første rekke ble tatt av samiske helse- og sosialarbeidere på 1970-80-tallet, som hadde organisert seg i samiske fagorganisasjoner etablert av samiske leger, sykepleiere og sosialarbeidere.

Nystad sa at Sametinget har videreført dette initiativet. Sametinget har siden etableringen valgt å prioritere saker vedrørende helse- og sosialtjenester for samene. Sametinget etablerte tidlig en særskilt komité for helse- og sosialsaker, selv om det ikke hadde noe formelt ansvar eller myndighet i forhold til institusjoner som ble ansett som samiske helseinstitusjoner. Videre etablerte Sametinget en ordning med å avgi egne meldinger om samiske helse- og sosialtjenester i et forsøk på å sikre en kontinuerlig styrking av helsetilbudet til den samiske befolkningen.

Ifølge Nystad førte dette til at Sosial- og helsedepartementet nedsatte et eget utvalg til å utrede spørsmål vedrørende helse- og sosialsituasjonen for den samiske befolkningen i Norge. En overordnet målsetting med arbeidet var å sikre lik reell tilgjengelighet og størst mulig grad av resultatlighet i bruk av helse- og sosialtjenestene, uavhengig av etnisk tilhørighet. En av utvalgets hovedoppgaver var å foreslå tiltak som kunne medvirke til at helse- og sosialtjenestene gjøres like tilgjengelig for den samiske som for den norske befolkningen. Utvalgets arbeid resulterte i en egen plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen i Norge (NOU 1995:6).⁴⁹

Ifølge Nystad fikk man etter dette en betydelig styrking av det psykiatriske tilbudet til den samiske befolkningen i Norge. Hun viste også til at Universitetet i Tromsø har etablert samisk helseforskning med institusjonelle enheter i Karasjok, Skånland og Tromsø. Det ble videre vist til at Helse Nord har etablert institusjoner med barnevernskompetanse, som også skal ivareta

samenes behov og legge forholdene til rette for nødvendige tiltak for samiske barn og familier. Nystad sa at man har hatt mange fremskritt, samtidig som man likevel på noen områder har fått svekket tjenestetilbud for den samiske befolkningen. Hun sa at somatiske spesialisttjenester for den samiske befolkningen er svekket som følge av færre spesialister og redusert tjenestetilbud. Nystad sa også at selv om tolketjenesten for samiske brukere innenfor helse- og sosialsektoren er styrket, så fungerer likevel ikke dette tilbudet på en tilfredsstillende måte – sett fra samiske brukeres ståsted.

Hun sa at Sametinget er en viktig pådriver og formidler av samiske synspunkter til sentrale myndigheter i helse- og sosialspørsmål av betydning for den samiske befolkningen. Det ble sagt at Sametinget blant annet har en viktig rolle som premisleverandør i arbeidet med å utvikle helse- og sosialtjenester som ivaretar samenes særskilte behov, spesielt deres språklige og kulturelle behov. Sametinget søker i dag å ivareta disse oppgavene gjennom konsultasjoner med statlige myndigheter. Videre utøver Sametinget innflytelse gjennom den mulighet som det har til å foreslå samiske representanter til Helse Nord og de respektive helseforetakene.

Nystad konkluderte med at tilbudet om helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen har utviklet seg i positiv retning, men at disse fremdeles ikke er godt nok tilpasset samenes kulturelle og språklige behov. Hun viste til at dette er tilfellet innenfor primærhelsetjenesten, så vel som rusbehandlingstjenesten, spesialisthelsetjenesten og sykehusene. Hun fremhevet spesialisthelsetjenesten innenfor psykiatrien som det tjenestetilbudet som er best tilpasset samenes kulturelle og språklige behov.

Ifølge Nystad er det vanskelig å gi et entydig svar på hvorfor man ennå ikke har maktet å utvikle helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen, som fullt ut er tilpasset deres særegne situasjon og behov.

⁴⁸ Tidligere sametingsrepresentant og visepresident i Sametinget i Norge.

⁴⁹ Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge, avgitt av utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet den 24. oktober 1991; avgitt til departementet 16. februar 1995; <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19951995/006/PDFA/NOU19951995006000DDDPDFA.pdf>

Hun listet opp flere mulige årsaker, som alene eller samlet sett, kan være bakgrunnen for dagens situasjon:

- Manglende prioritering av utviklingen av helse- og sosialtjenester for den samiske befolkningen.
- Mangel på menneskelige ressurser, herunder få samisktalende helsepersonell.
- Manglende politisk press fra Sametingets side overfor sentrale helsemyndigheter i spørsmål om helse-, omsorgs- og sosialtjenester til den samiske befolkningen.

Nystad konkluderte videre med at selv om samene i dag, blant annet gjennom Sameetinget, har økt innflytelse i spørsmål vedrørende helse- og sosialsituasjonen for den samiske befolkningen, har samene likevel per i dag ikke selvbestemmelse innenfor helse- og sosialsektoren. Hun begrunnet dette blant annet med at dagens situasjon ikke er i samsvar med prinsippet som er nedfelt i forslag til Nordisk samekonvensjon, hvor det fremgår at staten i samarbeid med Sametinget, skal sikre at helse- og sosialtjenesten i de samiske bosetningsområdene er organisert slik at samene i disse områdene er sikret et helse- og sosialtilbud som fullt ut er tilpasset deres språklige og kulturelle bakgrunn. Hun viste videre til at forslaget til samekonvensjon legger til grunn at det også utenfor de samiske bosetningsområdene skal tas hensyn til språk og kulturbakgrunn for samiske pasienter og klienter.⁵⁰

Det ble av noen seminardeltakere vist til at man på enkelte områder innenfor helse- og sosialsektoren har kommet relativt langt med å sikre samiske pasienters og brukeres språklige rettigheter og behov. Det ble eksempelvis vist til at man innenfor barne- og familiesaker i dag bruker samisk språk i behandlingssituasjonen.

Flere seminardeltakere viste til at det er problematisk å gi en klar definisjon av vilkåret om at helse- og sosialtjenester skal være tilpasset samers «kulturelle behov». Det ble sagt at dette er en stor utfordring i individuelle behandlingssituasjoner, og

at helsepersonell ofte ikke har noen form for veiledning som de kan forholde seg til i denne sammenheng. Det var bred enighet om at det er nødvendig med nærmere klargjøring, blant annet gjennom forskning, om hvorledes helsepersonell best kan ivareta samers «kulturelle behov» i helse- og sosialsammenheng.

4.2 Er det behov for samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren?

Diskusjonene om spørsmålet om det er behov for eller ønskelig med samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren, ble innledet av Ragnhild Lydia Nystad. Hun ga innledningsvis uttrykk for at det er «uhyre viktig at det samiske folket har rett til å bestemme over sin egen helse og hvilke tjenester man ønsker skal tilpasses samisk kultur og språk, men uten nødvendigvis å måtte forvalte disse tjenestene selv.» Nystad slo fast at samene har individuelle, så vel som kollektive rettigheter, som tilsier at helse- og sosialtjenester må tilrettelegges og tilpasses samisk kultur og språk. Hun viste til at samene har rett til helse- og sosialtjenester som er av samme kvalitet som tjenester som den øvrige befolkningen i landet har tilgang til.

Nystad fremhevet at Sametingets rolle og oppgave er å utvikle en overordnet helse- og sosialpolitikk for det samiske samfunn, og i samarbeid med ansvarlige statlige myndigheter stake ut en kurs for styrking av det samiske folkets helse- og sosiale situasjon. Hun var av den oppfatning at Sametinget blant annet har følgende oppgaver:

- Bidra til utvikling av politiske ordninger og mekanismer for å sikre at Sametinget effektivt og på en reell måte kan påvirke statlige beslutninger i helse- og sosialspørsmål som berører samene.
- Etablere et godt samarbeidsforhold til helseministeren og Stortingets helse- og sosialkomité.
- Utarbeide langsiktige samiske planer og politiske prioriteringer for helse- og sosialsektoren.

⁵⁰ Forslag til Nordisk samekonvensjon, artikkel 29 (helse- og sosialvesen).

- Aktivt bidra til et samarbeid over landegrensene i spørsmål av betydning for helse-, omsorgs- og sosiale situasjonen for samene, herunder i samarbeid med Samisk parlamentarisk råd og Sametingene i de øvrige land.
- Søke å sikre at det utdannes tilstrekkelig mange samiske helsearbeidere, herunder gjennom videreføring og styrking av samiske stipend- og kvoteordninger av betydning for helse- og sosialsektoren.

Nystad konkluderte imidlertid med at Sametinget verken skal eller bør forvalte og organisere helse-, omsorgs- og sosialtjenestene for den samiske befolkningen i Norge. Hun var av den oppfatning at regionale helseforetak (RHF) og helseforetakene (HF) har de nødvendige forutsetningene til å organisere og forvalte spesialisthelse-tjenestene, og at kommunene fortsatt bør være ansvarlig for ivaretagelse av helse- og sosialtjenestene på det lokale nivå.

Flere seminardeltakere anførte at det er behov for å klargjøre hva man mener med konseptet «samisk selvbestemmelse innenfor helse- og sosialsektoren», fordi dette fremstår som relativt uklart. Det ble anført at det er nødvendig å klargjøre selvbestemmelsesrettens eventuelle innhold og praktiske gjennomføring innenfor helse- og sosialsektoren, blant annet for å sikre at den offentlige debatten om disse spørsmål blir så konkret og nyansert som mulig.

Det var relativt bred enighet om at Sametingets rolle og oppgaver innenfor helse- og sosialsektoren bør være av en overordnet karakter. Sametinget bør fokusere på overordnede og sentrale beslutningsprosesser vedrørende helse- og sosialspørsmål. Det ble sagt at det ikke er naturlig at Sametinget involverer seg i enkeltsaker, herunder etablering og lokalisering av helseinstitusjoner. Den samiske retten til selvbestemmelse innenfor helse- og sosialsektoren ble av flere betegnet som en rett til å legge premissene for tilbudet om helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen. Det ble videre sagt at det heller ikke er naturlig for samene å opprette egne helseinstitusjoner, fordi det vil være mer

formålstjenlig å tilpasse ordinære tjenester til samenes særskilte behov.

Noen seminardeltakere sa seg imidlertid uenige i at Sametinget ikke skal befatte seg med spørsmål om etablering og lokalisering av helseinstitusjoner. Dette ble begrunnet med at sykehusstrukturen og helsetilbudet i Finnmark, eksempelvis, også er et samisk anliggende, blant annet fordi samiske pasienter møter store utfordringer og stigmatisering i landets helseinstitusjoner.

4.3 Er helse- og sosialspørsmål å anse som indre eller lokale samiske anliggender?

Silje Karine Muotka, leder for Sametingets oppvekst-, omsorgs- og utdanningskomité, innledet diskusjonene om helse- og sosialspørsmål er å anse som indre eller lokale samiske anliggender.

Muotka sa at spørsmål vedrørende helse- og sosialtjenester i utgangspunktet og prinsipielt må anses som et indre samisk anliggende. Hun presiserte imidlertid at det likevel vil være formålstjenlig å utvikle tilpasningsstrategier for å sikre tilfredsstillende helse- og sosialtjenester for den samiske befolkningen innenfor rammen av det eksisterende systemet. Hun sa at man i denne sammenheng kan trekke paralleller mellom helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, fordi man innenfor disse to sektorene har samme behov for tilpasning til den samiske befolkningens rettigheter og behov. Hun var av den oppfatning at tilpasning er den mest realistiske strategien, blant annet som følge av manglende kapasitet i det samiske samfunn. Manglende menneskelige og økonomiske ressurser gjør at man vanskelig kan tenke seg samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren, eksempelvis i form av egne institusjoner.

Muotka sa seg enig i at Sametingets oppgave og rolle i utøvelsen av samisk selvbestemmelse innenfor helse- og sosialsektoren i første rekke bør være av overordnet karakter. Hun sa at Sametinget bør være premissleverandør og den instans som utvikler den overordnede politikken i helse- og sosialspørsmål som berører den samiske befolkningen i Norge. Hun sa at Sametinget bør være det samiske organ

som fører konsultasjoner med statlige helsemyndigheter på administrativt og politisk nivå, i disse spørsmål. Videre sa hun at Sametinget bør oppnevne samiske representanter til helseforetakene, og være premissleverandøren for innholdet i helsemyndighetenes oppdragsdokumenter til helseforetakene når det gjelder spørsmål av betydning for den samiske befolkningen.

Muotka sa at den overordnede politiske målsettingen med Sametingets arbeid i helse- og sosialspørsmål må være at man skal oppnå et helhetlig og likeverdig helse- og sosialtilbud til den samiske befolkningen – et tilbud som er likeverdig det tilbudet som den øvrige befolkningen i landet får.

Det var bred enighet blant seminardeltakerne om at man vanskelig kan se for seg en situasjon hvor samene har «ren autonomi» innenfor helse- og sosialsektoren, blant annet fordi det ikke vil være formålstjenlig for samene å etablere og forvalte egne helse- og sosialinstitusjoner utenfor dagens system. Seminardeltakerne fremsto som relativt enige i at samisk autonomi i første rekke må komme til uttrykk i form av effektiv samisk innflytelse i utviklingen og struktureringen av helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkningen i Norge.

Silje Karine Muotka ga i sin presentasjon likevel uttrykk for man bør utrede om indre samisk selvbestemmelse i helsespørsmål best kan ivaretas gjennom et eget samisk helseforetak. Hun sa at et slikt organ kan være et koordinerende og samlende ledd i samiske helsespørsmål. Videre begrunnet hun ideen om etablering av et eget samisk helseforetak med at dette ville sikre et helhetlig samisk helsetilbud, samtidig som det vil sikre at man har en institusjon som har et særlig ansvar for å bygge opp institusjonell kompetanse om samiske brukeres behov. Hun sa videre at et samisk helseforetak også ville kunne sikre kvalitativ veiledning om samiske helsespørsmål til øvrige helseforetak, fylker, kommuner og kunnskapsinstitusjoner. Det ble anført at et samisk helseforetak vil motvirke fragmentarisk og usammenhengende institusjonsoppbygging innenfor helse- og sosialsektoren.

Det var ingen enighet blant seminardel-

takerne om etablering av et eget samisk helseforetak. Det ble blant annet anført at den samiske befolkningens særskilte behov og rettigheter innenfor helse- og sosialsektoren best kan ivaretas innenfor rammen av eksisterende strukturer. Noen var også av den oppfatning at det i praksis ville være vanskelig å etablere et samisk helseforetak, herunder som følge av mangel på menneskelige ressurser i det samiske samfunn.

Flere seminardeltakere ga uttrykk for at Sametinget allerede utøver betydelig innflytelse i saker vedrørende samiske helse- og sosialspørsmål, og at man generelt har oppnådd gode resultater innenfor sektoren. Det ble i den forbindelse blant annet vist til at omtalen av samiske forhold i regjeringens oppdragsdokument til helseforetakene i stor grad er et resultat av Sametingets dialog og konsultasjoner med sentrale helsemyndigheter. Det ble sagt at selv om konsultasjonsprosessen med sentrale helsemyndigheter i mange tilfeller tar svært lang tid, i noen tilfeller opp til flere år, så har likevel Sametinget og helsemyndighetene i de fleste tilfellene oppnådd omforente løsninger i samsvar med Sametingets prioriteringer.

Noen seminardeltakere viste til at ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og FNs barnekonvensjon danner det normative folkerettslige grunnlaget for Sametingets arbeid for å fremme samiske rettigheter og behov innenfor helse- og sosialsektoren. Barnekonvensjonen legger sterke føringer i forhold til det rettslige prinsippet om at hensynet til hva som er best for barnet, alltid skal tillegges stor vekt i beslutningsprosesser og enkeltvedtak som berører barn. Det ble videre sagt at Sametinget i dialogen med statlige myndigheter tar utgangspunkt i ILO-konvensjonens artikkel 25. Bestemmelsen fastslår at regjeringen skal sikre at tilfredsstillende helsetjenester blir gjort tilgjengelig for urfolk, og at regjeringen skal skaffe ressurser som setter dem i stand til å utforme og tilby slike tjenester, slik at de kan nyte godt av høyest mulig fysisk og mental helsemessig standard. Bestemmelsen slår videre fast at helsetjenester så langt det er mulig, skal være forankret i

lokalmiljøet, og at slike tjenester skal planlegges og administreres i samarbeid med vedkommende urfolk og ta hensyn til deres økonomiske, geografiske, sosiale og kulturelle forhold, så vel som deres tradisjonelle forebyggende metoder, behandlingspraksis og medisiner.

Det ble av noen sagt at Sametinget i tillegg til ILO-konvensjonen og barnekonvensjonen bør bringe inn FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen) i dialogen med sentrale statlige helsemyndigheter. Videre ble det framhevet at selv om urfolkserklæringen ikke er bindende i samme form som en ratifisert konvensjon, så legger instrumentet likevel sterke og forpliktende føringer for urfolks rettigheter. Urfolkserklæringen er i samsvar med allerede eksisterende internasjonale rettslig bindende normer. Bestemmelsene i urfolkserklæringen søker å anvende allerede eksisterende normer i forhold til urfolks særlige historiske, økonomiske, språklige, og kulturelle situasjon. Det ble også vist til at ILO-konvensjonen ikke omfatter retten til selvbestemmelse, og at den i stor grad begrenser seg til å etablere en konsultasjonsplikt for statlige myndigheter, mens urfolkserklæringen er klar i forhold til at urfolk har rett til selvbestemmelse, herunder autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anliggender.⁵¹ Urfolkserklæringen etablerer derfor en sterk rett for urfolk til å fastsette og utforme prioriteringer og strategier for utviklingen av egne samfunn. Det ble sagt at urfolkserklæringen derfor i en samisk kontekst også bør være en naturlig del av det normative rammeverket for diskusjoner om fremtidige strategier og løsninger innenfor helse- og sosialsektoren.

Det var bred enighet om at samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren på et praktisk politisk nivå innebærer at statlige myndigheter må anses forpliktet til å ta hensyn til samenes egne helse- og sosialpolitiske prioriteringer. Dette gjelder i forhold til utforming av relevant lovgivning, utvikling av planer og programmer, og i forhold til å sikre at samenes egne prioriteringer

inkorporeres i helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkningen.

Flere deltakere understreket at målsettingen for samisk selvbestemmelse må være at helse- og sosialtilbudene til den samiske befolkningen utvikles og struktureres på samiske premisser. Det ble av noen vist til at prinsippet om at samene må gis et likeverdig tilbud i forhold til det som tilbys den øvrige befolkningen, blant annet innebærer at innholdet i tjenestene må ta hensyn til samiske brukeres forutsetninger og behov. Dette betyr blant annet at samiske brukere må kunne velge, uavhengig av bosted, et kvalitetsmessig behandlingstilbud hvor samisk språk-, kultur-, livs- og sykdomsforståelse er blant de grunnleggende premissene for møtet mellom brukere og behandlere.

Det ble av noen fremhevet at det finnes særskilte utfordringer knyttet til den samiske helsesituasjonen som går utover språk- og kulturforståelse, herunder som følge av den livsforståelse som samene har tilegnet seg gjennom generasjoner, både som enkeltindivider og som ett folk. Det ble også sagt at særskilte utfordringer kan knyttes til eventuell genetisk sårbarhet, sosioøkonomiske ulemper, utestengelse fra naturressurser, samt etnisk og politisk undertrykking.

Det ble sagt at samisk selvbestemmelse kan tenkes gjennomført på forskjellige nivåer innenfor helse- og sosialsektoren, blant annet gjennom styrking av den rolle som samiske lokalsamfunn har i utformingen av helsetilbudene – som et ledd i intern selvbestemmelse og myndiggjøring innenfor helse- og sosialsektoren. Det ble av noen også vist til at styrking av samiske helsefaglige organisasjoner og etablering av samiske brukerorganisasjoner, vil kunne bidra til økt samisk innflytelse og selvbestemmelse innenfor helse- og sosialsektoren.

Sametingspresident Egil Olli redegjorde for sametingsrådets helse- og sosialpolitiske prioriteringer og arbeid. Han sa at same-tingsrådet anser det som grunnleggende og viktig at samiske pasienter tilbys helse- og sosialtjenester som er likeverdige i forhold

51 Urfolkserklæringens artikkel 3 og 4

til tjenester som tilbys den øvrige befolkningen i landet. Ifølge sametingspresidenten innebærer dette blant annet at helse- og sosialtilbudene skal være tilpasset samenes språklige og kulturelle behov. Han ga uttrykk for at samene ikke har et slikt tilbud, dersom samiske pasienter ikke har anledning til å bruke samisk språk i en behandlingssituasjon, og dersom helsearbeideren ikke har kunnskap om samisk kultur og livsforståelse. Han sa videre at Sametinget – som samenes øverste organ – er og skal være den viktigste premissleverandøren i utviklingen av helse- og sosialtilbudene til den samiske befolkningen.

Sametingspresidenten informerte om at Sametinget aktivt benytter seg av prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget for å fremme egne helse- og sosialpolitiske prioriteringer og målsettinger. Han sa at man har gode erfaringen med slike konsultasjoner i helse- og sosialspørsmål. Sametingspresidenten sa videre at Sametingets konsultasjoner i helse- og sosialspørsmål har ILO-konvensjonens artikkel 25 som rettslig plattform. Denne bestemmelsen anerkjenner et viktig element i selvbestemmelsesretten, fordi den slår fast at helse- og sosialpolitiske tiltak skal utvikles og gjennomføres i samarbeid med vedkommende urfolk. Han ga uttrykk for at et slikt samarbeid mellom statlige myndigheter og urfolk er av grunnleggende viktighet i debatten om selvbestemmelsesrettens innhold innenfor sektoren.

Sametingspresidenten viste til at individers rettigheter til helse- og sosialtjenester har sterk lovbeskyttelse i Norge, og at samiske personer har de samme rettigheter som øvrige individer. Utfordringen er å gi disse rettighetene en gjennomføring som sikrer at samene reelt sett likestilles med landets øvrige befolkning. For at dette skal skje, er det viktig at samene kollektivt – som et folk – gis anledning til effektivt å delta i utforming og utvikling av helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkningen.

4.4 Konklusjon

Internasjonale menneskerettslige standarder slår fast at «alle skal nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard». ⁵² Selv om internasjonale standarder åpner for en gradvis realisering av denne rett i samsvar med statens økonomiske situasjon, er statene likevel forpliktet til å respektere, beskytte og gjennomføre retten til helse. ⁵³ Retten til helsetjenester har sterk beskyttelse i norsk lovgivning, og den omfatter også den samiske befolkningen. Det som er av særlig interesse i spørsmålet om gjennomføringen av helsetilbudet for den samiske befolkningen, er om det foreligger noen form for direkte eller indirekte diskriminering av samer i forhold til anvendelsen av retten til helse. En slik problemstilling kan være aktuell i norsk sammenheng dersom det kan påvises at andre grupper i samfunnet eventuelt får en stor del av helseressursene på bekostning av andre grupper, herunder den samiske befolkningen. Denne problemstillingen er spesielt aktuell dersom manglende helsepolitiske tiltak i forhold til den samiske befolkningens spesielle behov, begrunnes med ressursmangel. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som er overvåkningsorganet for FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, har gjennom sin generelle kommentar om retten til helse, slått fast at statene skal sikre retten til tilgang til helsetilbud på et ikke-diskriminerende grunnlag, særlig for sårbare og marginaliserte grupper i samfunnet. Statene er med andre ord forpliktet til å sikre at distribusjonen av helsetilbud ikke bare er formelt, men også reelt likeverdig. ⁵⁴

Retten til sosial sikkerhet er en samlebetegnelse som blant annet omfatter retten til sosialtrygd, støtte til medisinsk hjelp ved sykdom, arbeidsledighetstrygd, eldre omsorg, rettigheter knyttet til arbeidsulykker, familieliv, barsel, invaliditet og sosial sikkerhet for etterlatte. ⁵⁵

I norsk sammenheng står samene i en særstilling blant de etniske og kulturelle

⁵² FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 12

⁵³ bis artikkel 2 (1)

⁵⁴ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, CESCR General Comment No. 14, para 43

⁵⁵ FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 9, 10, 11, 12; se også ILO konvensjon nr. 102 (inneholder en liste over hvilke ni rettigheter som faller inn under betegnelsen sosial sikkerhet)

minoritetene. Samene har hatt tilhold innenfor det som nå er Norges grenser, fra lenge før den norske statsdannelsen. Norge har godkjent samene som et urfolk, og de er dermed i rettslig forstand forskjellige fra andre minoriteter.⁵⁶ Som urfolk har samene krav på et særlig vern, herunder i forhold til gjennomføring av retten til helse og sosial sikkerhet.

FNs erklæring om urfolks rettigheter har flere bestemmelser med relevans til samers rett til helse og sosial sikkerhet. Artikkel 21 slår fast at urfolk har, uten diskriminering, rett til å få bedret sine økonomiske og sosiale kår, herunder helse og sosiale trygdeytelser. Statene er forpliktet til å treffe effektive tiltak, eventuelt også særlige tiltak når dette er passende, for å sikre en kontinuerlig bedring av urfolks økonomiske og sosiale kår. Artikkel 23 slår fast at urfolk har rett til å fastsette og utforme prioriteringer og strategier med hensyn til hvordan deres rett til utvikling skal praktiseres. Bestemmelsen i artikkel 23 fremhever at urfolk har særlig rett til å ta aktivt del i arbeidet med å utforme og fastsette helse- og sosiale tiltak gjennom egne institusjoner. Artikkel 24 anerkjenner at urfolk har rett til sine tradisjonelle medisiner og behandlingsmetoder. Videre slås det fast at individer tilhørende urfolk har samme individuelle rett som andre til å ha den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk, og at statene skal treffe nødvendige tiltak for gradvis å sikre full gjennomføring av denne rettigheten.

Artikkel 25 i ILO konvensjon nr. 169 slår fast at regjeringene skal sikre at tilfredsstillende helsetjenester blir gjort tilgjengelig for urfolk, og skal skaffe dem ressurser som setter dem i stand til å utforme og tilby slike tjenester under eget ansvar og egen kontroll, slik at de kan nyte godt av en høyest mulig fysisk og mental helsemessig standard. Det slås videre fast at helsetjenestene så langt det er mulig, skal være forankret i lokalmiljøet, og planlegges og administreres i samarbeid med vedkommende urfolk og ta hensyn til deres spesielle forhold, herunder språklige, sosiale og kulturelle forhold.

Sikring av at samers rett til høyest mulig fysisk og psykisk helse forutsetter at helse- og sosialtjenestene til den samiske befolkningen ikke bare formelt har samme rettigheter som andre deler av befolkningen i landet, men at samene også reelt får samme tilbud. Dette innebærer blant annet at helse- og sosialtjenestene må være tilpasset samenes særlige språklige, kulturelle og sosiale situasjon. Dette kan vanskelig oppnås med mindre samenes egne representative institusjoner på en effektiv måte gis anledning til å fastsette egne prioriteringer og være delaktig i utformingen av helse- og sosialtilbudene til den samiske befolkningen. For å oppnå et likeverdig helse- og sosialtilbud for den samiske befolkningen, vil det i mange tilfeller være påkrevd med særtiltak for samene innenfor sektoren.

I alle internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, og som uttrykkelig eller implisitt forbyr diskriminering på etnisk grunnlag, er det enten uttrykt direkte eller forutsatt gjennom rettspraksis, at det kun er den usaklige forskjellsbehandlingen som er urettmessig. Forskjellsbehandling som er begrunnet i objektive og saklige kriterier, og som er nødvendige for å fremme et legitimt formål, er tillatt etter folkeretten. Det framstår som klart at det er anledning til å etablere spesielle ordninger som har til hensikt til å fremme, styrke og bevare samisk språk, kultur, næringer og samfunnsnivå for øvrig, selv om blant annet etniske nordmenn dermed i utgangspunktet blir indirekte forskjellsbehandlet.

I internasjonal rett foreligger det flere hjemler for å forskjellsbehandle etniske grupper eller individer på en slik måte at det oppstår en særstilling for dem, det vil si en form for positiv særbehandling. Ett av de sentrale rettsgrunnlag er artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), som er tolket slik at staten har adgang til, og i en viss grad plikt til, å iverksette positiv særbehandling for å sikre blant annet kultur- og språkutøvelse for personer innenfor minoritets- og/eller urfolkskulturer.

Artikkel 1 (4) i FNs Rasediskrimineringskonvensjon tillater også positiv

⁵⁶ Njål Høstmælingen (2003), *Internasjonale menneskerettigheter*, side 329

særbehandling som settes i verk for å sikre tilfredsstillende fremgang for visse etniske grupper eller individer som trenger slik beskyttelse eller slike tiltak, og som anses som nødvendige for at slike grupper og individer på like vilkår skal kunne nyte og utøve menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. Kort sagt hjemler internasjonale bestemmelser positiv særbehandling, men påbyr samtidig at den skal opphøre når målet med særbehandlingen er oppnådd.

Internasjonal rettspraksis erkjenner at nøytralitet i lovgivning og forvaltningspraksis, og formell likebehandling, ofte ikke er tilstrekkelig for å hindre diskriminering av en minoritet eller et urfolk. Lik behandling av ulike forhold kan tvert om opprettholde ulikheten. Ulike forhold må altså i noen tilfeller behandles ulikt for å oppnå reell likeverdighet.

FNs menneskerettskomité har eksempelvis i sine uttalelser vedrørende SP artikkel 27 lagt til grunn at positiv særbehandling ikke bare er tillatt, men i enkelte tilfeller også nødvendig. Kravet om likebehandling etter SP artikkel 26 er ifølge komiteen ikke til hinder for forskjellsbehandling av en minoritet eller et urfolk, når forskjellsbehandlingen tar sikte på å rette opp tidligere tiders urett og dermed gi reell likhet mel-

lom folkegruppene.⁵⁷ En slik forståelse er også lagt til grunn i domsavgjørelser i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, herunder i dom av 6. april 2000 om forståelsen av EMK (Thlimmenos v. Greece, Application No. 34369/97): «*The right not to be discriminated against in the enjoyment of the right guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.*»

Gáldus arbeidsseminar om samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren viser bred enighet blant seminardeltakerne om at samisk selvbestemmelse innenfor denne sektoren best kan gjennomføres i form av økt samisk innflytelse i utformingen av tjenestene innenfor rammen av allerede eksisterende strukturer og institusjoner. Sametingets mulighet til å fastsette prioriteringer og legge premissene for utviklingen av helse- og sosialtilbudet for den samiske befolkningen, ble ansett som et sentralt element i utøvelsen av samisk selvbestemmelse innenfor denne sektoren. Det var også enighet om at det er påkrevd med særtiltak for den samiske befolkningen for å sikre et likeverdig helse- og sosialtilbud.

57 Menneskerettskomiteens «General Comment No. 23» gjengitt i FN-dokument CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, §§ 6.1 og 6.2

Vedlegg 1:

Program

Seminar om Samisk autonomi og økonomi

Diehtosiida, Guovdageaidnu

Tirsdag 2. november 2010

- 09:00 – 09:10 Åpning v/ styreleder Lars Anders Baer, Gáldu
- 09:10 – 09:20 Bakgrunn og målsetting v/ *John B. Henriksen, Gáldu*
- 09:20 – 10:00 Sametingets mulighet til å få gjennomslag for egne prioriteringer i budsjettprosessen mellom Sametinget og Regjeringen. Dagens finansieringsordning i lys av Sametingets ansvar overfor den samiske befolkningen og den samiske befolkningens forventninger til Sametinget som et folkevalgt organ for samene i Norge. *Vibeke Larsen, Sametinget, rådsmedlem*
- 10:00 – 10.20 Spørsmål og kommentarer
- 10.20 – 10.30 *Kaffe*
- 10.30 – 11:10 Legger dagens finansieringsordning for samepolitiske tiltak forholdene til rette for gjennomføring av samisk autonomi og selvstyre? Hvilke vilkår bør stilles til en eventuell ny modell for finansiering av Sametinget? *Rune Fjellheim, Sametingets direktør*
- 11.10 – 11.20 Spørsmål og kommentarer
- 11:20 – 12:30 *Lunsj på Diehtosiida*
- 12:30 – 13:10 Oppbygging og finansiering av et samisk myndighetsnivå i Norge. *Per Selle, Professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen*
- 13.10 – 13.30 Spørsmål og kommentarer
- 13.30 – 14:30 Diskusjoner
- 14:30 – 15.30 Oppsummering og avslutning

Vedlegg 2:

Deltakerliste

Seminar om samisk autonomi og økonomi

1. Vibeke Larsen, Sametinget, rådsmedlem
2. Rune Fjellheim, Sametinget, direktør
3. Per Selle, professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen
4. Andde Sara, Sámi Allaskuvla, førstelektor
5. Anne Marie Gaino, Kautokeino kommune, ass. rådmann
6. Haukur Gunnarsson, teatersjef, Beivváš Sámi Nášunálateáhter
7. Lisa Baal, leder, SEAD/Samisk spesialpedagogisk støtte
8. Aili Keskitalo, leder, Norske Samers Riksforbund
9. Lemet-Jon Ivvar, Sámi Allaskuvla
10. Jarle Jonassen, Sametinget, plenumsleder
11. Lill W. Kalstad, Sametinget
12. Sunniva Skålnes, Sametinget
13. Janne Hansen, Gáldu, kons. direktør
14. John B. Henriksen, Gáldu, prosjektkoordinator
15. Heidi Salmi, prosjektleder

Vedlegg 3:

Program

Rundebordsseminar om Sametingets myndighet

Diehtosiida, Guovdageaidnu

Møteleder: *Lars Anders Baer, Styreleder Gáldu*

Lørdag 6. november 2010

12:00 – 13:00 *Lunsj Thon hotell*

13:00 – 13:10 *Åpning, Styreleder Gáldu, Lars Anders Baer*

13:10 – 13:20 *Bakgrunn, John B. Henriksen, Prosjektkoordinator*

13:20 – 17:00 *Rundebordsseminar*

19:00 *Middag på Thon hotell*

Søndag 7. november 2010

09:00 – 12:00 *Rundebordsseminar*

12:00 – 13:00 *Lunsj på Thon hotell*

13:00 – 16:00 *Rundebordsseminar*

16:00 – 16:30 *Oppsummering og avslutning*

Temaliste

1. Hvilken myndighet utøver Sametingene i dag – formell og uformell myndighet?
2. Hvordan har utviklingen av Sametingenes myndighet vært siden tingets etablering?
3. Er Sametingenes myndighet i dag sammenfallende med anerkjennelsen om at urfolk har rett til selvbestemmelse, herunder slik dette er uttrykt i FNs erklæring om urfolks rettigheter og forslag til Nordisk samekonvensjon?
4. Er økt samisk selvbestemmelse en prioritert målsetting for Sametingene, og eventuelt hvorfor?
5. FNs erklæring om urfolks rettigheter anerkjenner at urfolk i gjennomføringen av retten til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker vedrørende interne og lokale anliggender, og rett til finansiering av slike autonomiordninger.
 - a. Hvilke saker/saksområder kan med rimelighet betegnes som interne og lokale samiske anliggender i lys av FNs erklæring om urfolks rettigheter?
 - b. Legger dagens finansieringsordninger for Sametingene til rette for gjennomføring av samisk autonomi eller selvstyre i interne og lokale anliggender?
 - c. Hvordan har utviklingen av finansieringsordningen (omfang og autonomi i forhold til å fastsette egne prioriteringer) vært siden etableringen av Sametinget (Sametingene)?
6. Strategier for å styrke Sametingenes myndighet og selvbestemmelse, og hvilke prosesser er påkrevd mellom statlige og samiske myndigheter for å oppnå realisering av samisk selvbestemmelse i samsvar med moderne folkerett?
7. Eventuelle andre spørsmål

Vedlegg 4:

Deltakerliste

Rundebordsseminar om Sametingets myndighet

1. Egil Olli, Sametingspresident, Norge
2. Marianne Balto, visepresident, Sametinget, Norge
3. Aili Keskitalo, tidligere Sametingspresident, Norge
4. Johan Mikkel Sara, tidligere visepresident, Sametinget, Norge
5. Ragnhild Nystad, tidligere visepresident, Sametinget, Norge
6. Ole Henrik Magga, tidligere Sametingspresident, Norge
7. Mary Mikalsen Trollvik, tidligere visepresident, Sametinget, Norge
8. Jarle Jonassen, plenumsleder, Sametinget, Norge
9. Ingrid Inga, Sametingsordfører, Sverige
10. Lars Anders Baer, tidligere Sametingsordfører, Sverige
11. Tuomas Aslak Juuso, Sametingsrepresentant, Finland
12. Patrik Kansa, Kanslichef, Sametinget, Sverige

Janne Hansen, Konst. direktør, Gáldu

John B. Henriksen, Prosjektkoordinator, Gáldu

Heidi Salmi, Prosjektleder, Gáldu

Vedlegg 5:**Program****Samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren***Diehtosiida, Guovdageaidnu***Mandag 8. november 2010**

- 12:00 – 13:00 *Lunsj på Diehtosiida*
- 13:00 – 13:10 Åpning v/ styreleder Lars Anders Baer, Gáldu
- 13:10 – 13:30 Bakgrunn og målsetting; relevante internasjonale bestemmelser
John B. Henriksen, Prosjektkoordinator, Gáldu
- 13:30 – 14:10 Utviklingen innenfor helse- og sosialsektoren med hensyn til ivaretagelse av samenes behov og rettigheter; Er det behov for samisk autonomi innenfor helse- og sosialsektoren?
Ragnhild Nystad, fagutviklingssykepleier ved det nasjonale undervisnings- sykehjem for den samiske befolkningen
- 14:10 – 14:30 Spørsmål og kommentarer
- 14:30 – 14:40 *Kaffe*
- 14:40 – 15:15 SANKS
- 15:15 – 15:35 Spørsmål og kommentarer
- 15:35 – 17.00 Diskusjoner
- 19:00 Middag

Tirsdag 5. november 2010

- 09:00 – 09:45 Hvilket ansvar bør eller kan Sametinget ha innenfor helse- og sosialsektoren? Er helse- og sosialsektoren å anse som et internt eller lokalt samisk anliggende – helt eller delvis – og eventuelt hvorfor?
Aili Keskitalo, leder, Norske Samers Riksforbund
- 09:45 – 10.00 Spørsmål og kommentarer
- 10.00 – 10.45 Ivaretagelse av samisk selvbestemmelse innenfor helse og sosialsektoren i dag og i fremtiden *Ellinor Marita Jåma, rådsmedlem, Sametinget*
- 10:45 – 11.00 Spørsmål og kommentarer
- 11:00 – 13.00 Debatt
- 13:00 – 13:30 *Lunsj på Diehtosiida*
- 13:30 – 14:30 Oppsummering og avslutning

Vedlegg 6:

Deltakerliste

Seminar om samisk autonomi innenfor helse og sosialsektoren

1. Egil Olli, Sametingspresident, Norge
2. Ragnhild Nystad, fagutviklingspsykepleier, Det nasjonale undervisningssykehjem for den samiske befolkningen
3. Aili Keskitalo, leder, Norske Samers Riksforbund
4. Silje Karine Muotka, Sametinget, leder oppvekst-, omsorgs- og utdanningskomité
4. Eilif Nordvang, sosionom, Familievernkontoret
5. Lisbeth Westerheim, rådgiver, Sametinget
6. Ingeborg Larsen, rådgiver, Sametinget
7. Janne Hansen, konst. direktør, Gáldu
8. John B. Henriksen, Prosjektkoordinator, Gáldu
9. Heidi Salmi, prosjektleder, Gáldu

Vedlegg 7: Europeisk charter om lokalt selvstyre

Innledning

Undertegnende regjeringer, medlemmer av Europarådet,

Som tar i betraktning at Europarådets formål er å oppnå større enhet blant medlemmene i den hensikt å sikre og realisere de idealer og prinsipper som er deres felles arv;

Som tar i betraktning at en måte å oppnå dette formål på er gjennom avtaler i den administrative sektor;

Som tar i betraktning at lokale myndigheter er et hovedgrunnlag for ethvert demokratisk politisk styre;

Som tar i betraktning at borgeres rett til å engasjere seg i offentlige anliggender er et av de demokratiske prinsipper som alle Europarådets medlemsstater hevder;

Som er overbevist om at denne rett kan utøves mest direkte på lokalplanet;

Som er overbevist om at lokale myndigheter med reelt ansvar er i stand til å yte en forvaltning som er effektiv samtidig som den er i nær kontakt med den enkelte borger;

Som erkjenner at tryggingen og styrkingen av det lokale selvstyre i de forskjellige europeiske land er et viktig bidrag til byggingen av et Europa basert på prinsippene om demokrati og desentralisert makt;

Som hevder at dette innebærer at lokale myndigheter har demokratisk opprettede besluttede organer og utstrakt selvbestemmelse når det gjelder ansvar, hvorledes ansvaret utøves, og hvilke ressurser som er nødvendige for at formålene realiseres,

er blitt enige om følgende:

Artikkel 1

De Kontraherende Parter betrakter seg som bundet av artiklene nedenfor på den måte og i den utstrekning som dette Charters artikkel 12 foreskriver.

Del I

Artikkel 2 – Grunnlag for lokalt selvstyre i lovgivning og grunnlov

Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre.

Artikkel 3 – Begrepet lokalt selvstyre

1. Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på

eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.

2. Denne rett skal utøves av råd og forsamlinger hvis medlemmer er fritt valgt ved hemmelige valg på grunnlag av direkte, lik og alminnelig stemmerett, og som kan ha utøvende organer som er ansvarlige overfor seg. Denne bestemmelsen skal ikke ha innvirkning på bruken av borgerforsamlinger, folkeavstemninger eller noen annen lovlig form for direkte borgerdeltagelse.

Artikkel 4 – Det lokale selvstyrets rekkevidde

1. Lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov. Denne bestemmelse skal imidlertid ikke forhindre at lokale myndigheter ved lov tillegges kompetanse og ansvar for bestemte formål.
2. Så langt loven tillater, skal lokale myndigheter stå fritt til å ta initiativ på hvilket som helst område som ikke ligger utenfor deres kompetanse eller hvor myndigheten ikke tiligger andre instanser.
3. Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi.
4. Den kompetanse som tilligger lokale myndigheter skal normalt være ubeskåret og udelet. Den skal ikke kunne svekkes eller begrenses av en annen sentral eller regional myndighet med mindre det er fastsatt i lov.
5. Dersom sentrale eller regionale myndigheter delegerer kompetanse til lokalforvaltningen, skal disse så langt råd er fritt kunne tillempe utøvelsen av slike fullmakter til de lokale forhold.
6. I alle saker som direkte angår dem, skal lokale myndigheter i så god tid og på en så hensiktsmessig måte som mulig tas med på råd i planleggingen og når beslutninger skal fattes.

Artikkel 5 – Beskyttelse av lokale myndigheters grenser

Lokale myndigheters grenser skal ikke forandres uten at det berørte lokalsamfunn

først er rådspurt, eventuelt ved folkeavstemning hvor loven tillater dette.

Artikkel 6 – Tilstrekkelig administrasjon og ressurstilførsel til løsning av lokale myndigheters oppgaver

1. Uten å være bundet av mer generelle lovbestemmelser, må lokale myndigheter selv kunne forme sin interne administrasjon slik lokale behov tilsier og for å sikre effektiv styring.
2. Kommunalt ansatte må ha lønns og arbeidsvilkår som gjør det mulig å rekruttere høyt kvalifisert personell etter fortjeneste og kompetanse; for å oppnå dette må tilstrekkelig opplærings, muligheter, lønn og avansementsmuligheter kunne stilles i utsikt.

Artikkel 7 – Betingelser for utøvelse av verv på lokalplanet

1. Folkevalgtes arbeidsvilkår skal tillate dem fritt å utøve sine funksjoner.
2. Vilkårene skal innebære passende økonomisk vederlag for utgifter som påløper under utøvelsen av vedkommende verv og, hvor det passer, dekning av tapt arbeidsfortjeneste eller betaling for utført arbeid og tilsvarende trykderettigheter.
3. Enhver funksjon eller virksomhet som anses uforenlig med å inneha et verv som det velges til lokalt, skal fastsettes ved lov eller i henhold til grunnleggende juridiske prinsipper.

Artikkel 8 – Administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet

1. Administrativ kontroll over lokale myndigheter kan bare utøves i samsvar med slike fremgangsmåter og i slike tilfeller som grunnloven eller loven bestemmer.
2. Normalt skal administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og grunnlovsfestede prinsipper. Overordnede myndigheter kan likevel når det tjener saksgangen utøve administrativ kontroll når det gjelder saker hvor utøvelsen er blitt delegert til lokale myndigheter.
3. Administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interesser den skal ivareta.

Artikkel 9 – Lokale myndigheters økonomiske ressurser

1. Innen rammene for landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha krav på tilstrekkelige egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker.
2. Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem.
3. En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.
4. De økonomiske systemer som lokale myndigheter henter sine midler fra, skal være så mangartede og fleksible at midlene så langt det er praktisk mulig kan holde tritt med den reelle utviklingen i det det koster å få løst oppgavene.
5. For å beskytte lokale myndigheter som er økonomisk svakere stillet, må det iverksettes omfordelingsrutiner eller tilsvarende tiltak beregnet på å oppveie virkningen av ujevn fordeling så vel av mulige inntektskilder, som av økonomiske byrder. Slike rutiner eller tiltak skal ikke innskrenke lokale myndigheters valgfrihet innenfor deres egne ansvarsområder.
6. Lokale myndigheter skal på en hensiktsmessig måte rådspørres om på hvilken måte omfordelte midler skal overføres til dem.
7. Så langt som mulig skal bevilgninger til lokale myndigheter ikke øremerkes for bestemte formål. Bevilgninger bør ikke innskrenke lokale myndigheters fundamentale rett til innenfor sine myndighetsområder selv å bestemme sin politikk.
8. Når det gjelder lån med sikte på kapitalinvesteringer, skal lokale myndigheter innen lovens begrensninger ha tilgang til det nasjonale kapitalmarked.

Artikkel 10 – Lokale myndigheters organisasjonsrett

1. Lokale myndigheter skal ha rett til å samarbeide under utøvelsen av sin myndighet og, så langt loven tillater, til å danne forbund med andre lokale myndigheter for å løse oppgaver av felles interesse.
2. Hver stat skal anerkjenne lokale myndigheters rett til å tilhøre forbund til beskyttelse og fremme av deres felles interesser, og til å

tilhøre en internasjonal forening av lokale myndigheter.

3. Under slike betingelser som loven måtte bestemme, skal lokale myndigheter ha rett til å samarbeide med sine motstykker i andre land.

Artikkel 11 – Lovmessig beskyttelse av lokal selvstyre

Lokale myndigheter skal ha tilgang til juridisk overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov.

Del II – Diverse bestemmelser

Artikkel 12 – Forpliktelser

1. Hver Kontraherende Part forplikter seg til å betrakte seg som bundet av minst tyve punkter i Charterets Del 1, hvorav minst 10 skal velges blant følgende punkter:
 - a. artikkel 2
 - b. artikkel 3, punktene 1 og 2
 - c. artikkel 4, punktene 1, 2 og 4
 - d. artikkel 5
 - e. artikkel 7, punkt 1
 - f. artikkel 8, punkt 2
 - g. artikkel 9, punktene 1, 2 og 3
 - h. artikkel 10, punkt 1
 - i. artikkel 11
2. Punktene som velges i samsvar med denne artikkels punkt 1 skal meddeles Europarådets Generalsekretær samtidig med at den Kontraherende Part deponerer sine ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokumenter.
3. Enhver Kontraherende Part kan på et senere tidspunkt meddele Generalsekretæren at den betrakter seg som bundet av hvilke punkter som helst i dette Charter som Parten ikke allerede har akseptert i henhold til denne artikkels punkt 1. Slike forpliktelser i etterhånd skal betraktes som integrerte deler av den meddelende Parts ratifikasjon, tiltredelse, eller godkjennelse, og skal få den samme virkning fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik meddelelse.

Artikkel 13 – Myndigheter som Charteret gjelder for

Prinsippene for lokalt selvstyre som er nedfelt i dette Charter gjelder for lokale myndigheter av enhver kategori som finnes på den Kontraherende Parts territorium. Imidlertid kan enhver Kontraherende Part, når den ratifiserer, tiltrer eller godkjenner dette Charter, spesifisere hvilke kategorier lokale eller regionale myndigheter som den har til hensikt å begrense Charterets gyldighet til eller å unndra Charterets gyldighet. Ved senere å meddele dette skriftlig til Europarådets Generalsekretær, kan Parten også gjøre Charteret gjeldende for ytterligere kategorier lokale eller regionale myndigheter.

Artikkel 14 – Formidling av opplysninger

Hver Kontraherende Part skal sende Europarådets Generalsekretær alle relevante opplysninger om lovgivning og andre tiltak som den treffer i den hensikt å etterkomme bestemmelsene i dette Charter.

Artikkel 15 – Undertegnelse, ratifisering og ikrafttreden

1. Dette Charter skal være åpent for undertegnelse av Europarådets medlemsstater. Det er gjenstand for ratifisering, tiltredelse, eller godkjennelse. Ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjennelsesdokumenter skal deponeres hos Europarådets Generalsekretær.
2. Charteret skal tre i kraft fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik erklæring etter den dato fire av medlemsstatene i Europarådet har uttrykt sitt samtykke til å være forpliktet av Charteret i henhold til bestemmelsene i foregående punkt.
3. For enhver medlemsstat som senere uttrykker sin vilje til å være bundet av det, trer Charteret i kraft fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter datoen for deponeringen av statens ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjennelsesdokument.

Artikkel 16 – Klausul om territorial anvendelse

1. Enhver stat kan ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifikasjons- godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument angi på hvilket territorium eller hvilke territorier dette Charter skal gjelde.
2. Enhver stat kan på en hvilken som helst

senere dato, ved erklæring sendt til Europarådets Generalsekretær, utvide anvendelsen av dette Charter til ethvert annet territorium som er oppgitt i erklæringen. Charteret skal tre i kraft for et slikt territorium på den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik erklæring.

3. Enhver erklæring avgitt i henhold til de to foregående punkter kan trekkes tilbake for ethvert territorium angitt i en slik erklæring ved å gi underretning til Generalsekretæren. Tilbaketrekkingen skal tre i kraft på den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på seks måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik underretning.

Artikkel 17 – Oppsigelse

1. Enhver Kontraherende Part kan si opp dette Charter når som helst etter utløpet av en femårs periode fra datoen for Charterets ikrafttreden og etter å ha gitt Europarådets Generalsekretær seks måneders varsel. Slik oppsigelse skal ikke ha virkning for Charterets gyldighet for andre Kontraherende Parter, forutsatt at det til enhver tid finnes ikke mindre enn fire slike Kontraherende Parter.
2. I samsvar med bestemmelsene i foregående punkt, kan enhver Kontraherende Part si opp et hvilket som helst punkt i Charterets Del I som den tidligere har godtatt, forutsatt at den Kontraherende Part fortsetter å være bundet av det antall og den type punkter som kreves i artikkel 12, punkt 1. En Kontraherende Part som ved å si opp et punkt ikke lenger tilfredsstiller kravene i artikkel 12, punkt 1, skal anses for å ha sagt opp selve Charteret.

Artikkel 18 – Meddelelser

Europarådets Generalsekretær skal opplyse Rådets medlemsstater om:

- a. enhver undertegnelse;
- b. deponeringen av ethvert ratifiserings-, tiltrædelses-, eller godkjennelsesdokument;
- c. enhver ikrafttreden av dette Charter i samsvar med artikkel 15;
- d. enhver meddelelse som mottas i henhold til bestemmelsene i artikkel 12, punkt 2 og 3;
- e. enhver meddelelse som mottas i henhold til bestemmelsene i artikkel 13;
- f. enhver oppsigelse som vedkommer dette Charter.

Til bevitnelse herav har undertegnende, som har behørig fullmakt dertil, undertegnet denne Konvensjonen.

Utferdighet i Strasbourg, den 15. oktober 1985, på engelsk og fransk idet begge tekster har samme gyldighet, i én enkelt kopi som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets Generalsekretær skal sende bekreftede kopier til hver av Europarådets medlemsstater og til enhver annen stat som er innbudt til å tiltre denne konvensjonen.



John B. Henriksen

Jurist fra Universitetet i Tromsø. MSc i internasjonal politikk fra Universitetet i Bristol. Har vært rådgiver i Sametinget og i Utenriksdepartementet i Norge, og menneskerettighetskoordinator i Samerådet. Har arbeidet som advokat, og ved FNs høykommissærs kontor i Geneve. Medlem i lovutvalget som la fram forslag til en ny nasjonal lovgivning mot etnisk diskriminering i Norge(2000-2002), og var en del av ekspertkomitéen som utarbeidet forslaget til Nordisk Samekonvensjon (2003-2005). Den første leder for FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter fra oktober 2008, hvor han var medlem frem til juni 2011. Har gitt ut flere publikasjoner. Arbeider for tiden som uavhengig rådgiver i internasjonale menneskerettighetsspørsmål, og som spesialrådgiver for Gáldu.



Lars-Erik Borge

er dr. polit i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Oslo i 1995 og er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU. Hans viktigste forskningsområder er offentlig økonomi og politisk økonomi. Borge har ledet offentlige utvalg om kommune finansiering og skattespørsmål. Han er for tiden leder av det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Gáldu – en uavhengig, aktuell og pålitelig kilde om samers og andre urfolks rettigheter

GÁLDU – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter har til formål å øke kunnskapen om og forståelsen for samiske og urfolksrettigheter. Virksomheten går bl.a. ut på å samle inn, tilrettelegge og formidle relevant informasjon og dokumentasjon om urfolksrettigheter nasjonalt og internasjonalt. Målgrupper er alle som søker kunnskap om urfolksrettigheter, herunder skoler, frivillige organisasjoner, offentlige institusjoner og myndigheter.



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

