



GÁLDU ČÁLA

Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 3/2006



Urfolksrettigheter i en canadisk kontekst

Eksempler fra British Columbia og Nordvest-territoret

AV YNGVE ENKVIST



Urfolksrettigheter i en canadisk kontekst

Eksempler fra British Columbia og
Nordvest-territoret

Yngve Engkvist

Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter Nr 3/2006
Redaktør: Magne Ove Varsi

Urfolksrettigheter i en canadisk kontekst
Eksempler fra British Columbia og Nordvest-territoret
Forfatter: Yngve Engkvist
© Yngve Engkvist og Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Guovdageaidnu/Kautokeino 2006

Omslagsfoto/design: Bjørn Hatteng
Grafisk produksjon: Elle Kirste Porsanger, AlfaBehta Grafiske
Trykk: Ykkös Offset OY, Vaasa

Redaksjonens adresse:
Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
NO 9520 Guovdageaidnu/Kautokeino
Telefon +47 7848 800 Fax +47 7848 8020
E-post: mov@galdu.org
www.galdu.org

ISBN 82-8144-023-6
ISSN 1504-4262

Forord

En hovedoppgave om Nisga'a-traktaten i British Columbia, samt feltarbeide i British Columbia og Nordvest-territoret, har ført til en stor interesse for utviklingen av urfolksrettigheter innenfor den canadiske staten. Denne utredningen ser både på demokratiske endringsprosesser og på nye forvaltningsmodeller, og de som kjenner til utviklingen frem mot Finnmarksloven vil kunne se flere paralleller.

Canada er en føderalstat, der utviklingen av urfolksrettigheter har foregått på ulike måter avhengig av lokale forhold i de ulike provinsene, og situasjonen i de områdene som beskrives her er ikke nødvendigvis dekkende for utviklingen i alle deler av Canada.

Jeg ønsker å takke Kompetansesenteret for urfolksrettigheter, både for kommentarer og innspill underveis i arbeidet med utredningen, og også fordi senteret har valgt å ta denne utredningen med i skriftserien sin. Det har gitt meg en mulighet til å kunne videreformidle noe av det jeg selv har fordypet meg i, samtidig som jeg håper det kan gi andre en økt interesse for å lære mer om urfolk i andre deler av Arktis.

Eventuelle feil og mangler ved utredningen kan tilskrives undertegnede. For øvrig setter jeg pris på alle tilbakemeldinger og kommentarer leserne måtte ha.

Yngve Engkvist

Innhold

Forord	5
Innledning	7
Urfolksrettigheter i en canadisk kontekst	8
First Nations – Canadas urfolk	8
Den kongelige proklamasjonen av 1763 – indianernes ”grunnlov”	9
Traktater mellom First Nations og den britiske kronen	10
Tidlige traktater – praktisk politikk overfor urfolk	10
Indian Act – det juridiske grunnlaget for Canadas urfolkspolitikk	10
Segregasjon og assimilering gjennom lovverk	10
Endringer i offentlig urfolkspolitikk	11
Første forsøk på en større endring – White Paper i 1969	12
Rettssaker og konstitusjonelle endringer	13
Grunnlovsendringene i 1982	13
Delgamuukw-dommen	14
Kommisjonen for Canadas urfolk – problemstillinger og løsningsforslag	15
Økonomiske og sosiale forhold	16
Forhandlinger og traktater i en ny kontekst	16
Nordvest-territoret, selvstyre og politiske endringer	17
Territoriene – sentralstyrte enheter	17
Urfolk og øvrig bosetning i NWT	17
Et område rikt på ressurser	18
Berger-rapporten	19
Utviklingen av lokalt og regionalt selvstyre i NWT	19
Drury-rapporten	20
Krav om landrettigheter og inndeling i nye organer	20
Inuvialuit	20
Nunavut	21
Flere forhandlinger om landkrav og selvstyre	22
Endringer og muligheter	22
Nisga’a-traktaten i British Columbia	23
Nisga’a – kultur og historie	23
Nass River – bosted i uminnelige tider	23
Befolkningen	24
Krav om landrettigheter og selvstyre	24
British Columbia og landkrav	25
Calder-saken, første steg mot forhandlinger	25
Forhandlinger	26
Naturressurser	26
Selvstyre	26
Sluttprosessen	27
Utviklingen etter 2000	29
Urfolksrettigheter i Canada	29
– en modell for andre?	29
Demokratiske forhandlinger	29
Selvstyre som middel (verktøy?)	29
Dilemmaer	30
Avslutning	30
Litteratur	32
Nettsider:	32

Innledning

Finnmarkseiendommen som forvaltningsorgan innebærer noe nytt for Finnmark og for den norske stats politikk overfor samer som urfolk. Landområder på størrelse med Belgia skal forvaltes lokalt, og sammen med fylkets øvrige innbyggere får samer nå en formell jurisdiksjon over landområdene de har brukt i uminnelige tider.

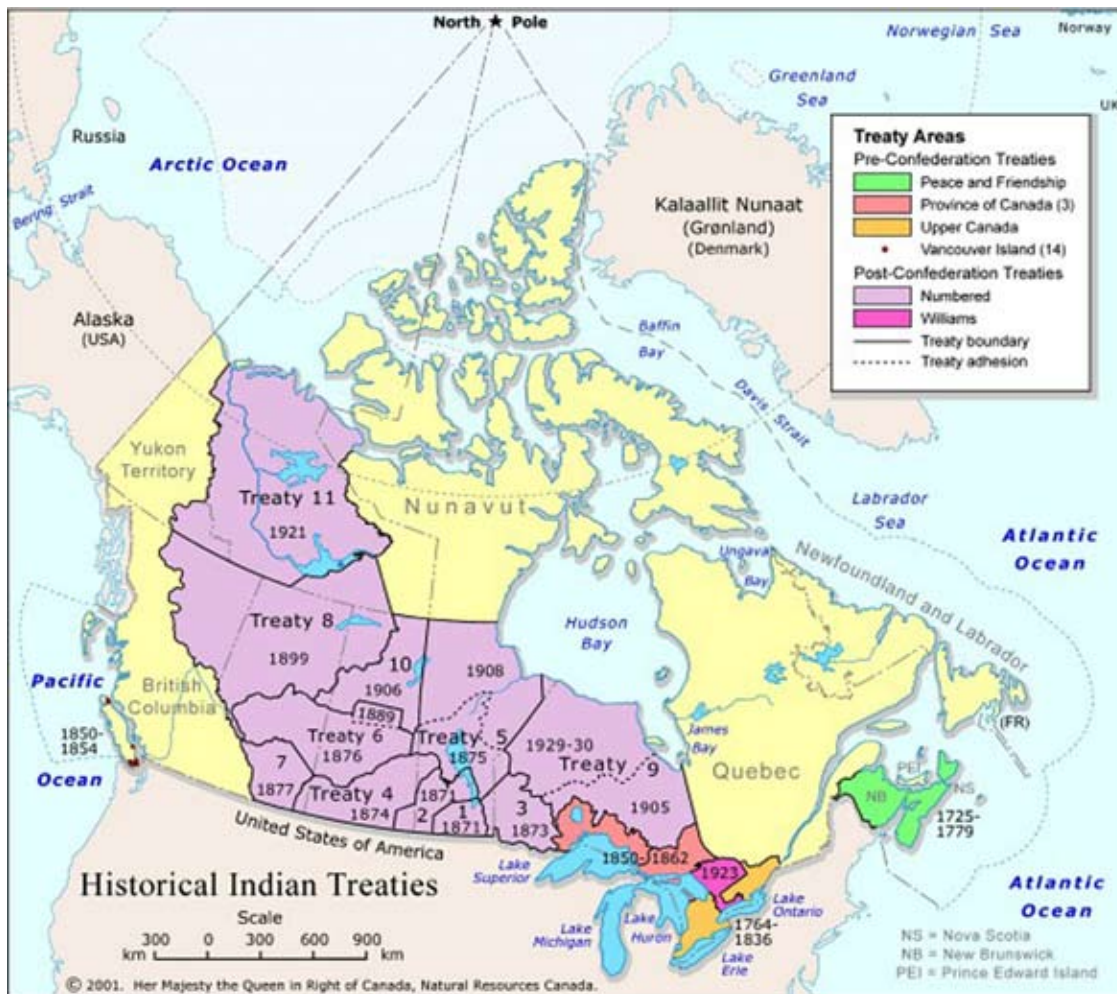
Samtidig som dette skjer, er det fem år siden nasjonen Nisga'a i British Columbia fikk sitt selvstyrte område, etter å ha vært gjennom en prosess som på flere måter ligner prosessen frem mot en Finnmarkslov. Før denne trådte i kraft var det opprettet et nytt selvstyrt område nord i Canada, da Nunavut ble et selvstyrt territorium nordvest i Canada, 1.april 1999.

Canada er på flere måter annerledes enn Norge. Mens den norske staten er fundert på landområdene til to folk, dekker den Canadiske staten minst 50 ulike urfolk, med store kulturelle og geografiske forskjeller innenfor sine grenser. Der Norge har en sterk sentralmakt henter den canadiske stat sin legitimitet fra ulike lokale politiske nivå. Den sentrale regjeringen må forholde seg til både ulike urfolksgrupper og regionale politikere når politikk skal utformes. Likevel viser prosessene både på nasjonalt og lokalt plan at det er flere likhetstrekk mellom Canada og Norge når det gjelder urfolksrettigheter.

Nisga'a-traktaten i British Columbia og Nunavuts selvstyrte område i Nordvest-Canada er to av de mest kjente selvstyreavtalene som urfolk i Canada har fått gjennomslag for det siste årtiet. Parallelt med forhandlinger om selvstyre har det også foregått andre prosesser i Canada. Endringer i lovverk og offentlig politikk har vært med på å legge forholdene til rette for urfolks politiske utvikling både i enkelt-

områder og i Canada som helhet. Det har skjedd trinnvise endringer i utformingen av politikk, både fra ulike urfolks og fra den canadiske statens side. Mens den canadiske regjeringen på slutten av 60-tallet ønsket å gjøre indianere mest mulig lik statens øvrige innbyggere, ser det nå ut som om man har en langt større respekt for tradisjoner og urfolks egne verdier. På den andre siden har som tidligere kunne kalles "tradisjonister", og hovedsakelig drev med jakt, fiske og fangst, nå gått inn i rollen som kontraktører og samarbeidspartnere i olje- og gassutvinningsprosjekter. Utviklingen i Canada kan kanskje si noe om hvilke muligheter og utfordringer befolkningen i Finnmark kan vente seg?

Urfolksrettigheter i en canadisk kontekst



Traktater i Canada fram til 1930. Kartet viser ulike typer traktater, basert på hvilke rettigheter urfolkene ble garantert. Områder uten markeringer har ikke hatt traktater før i moderne tid. Hentet fra <http://atlas.gc.ca>

For å forstå den senere tids utvikling i Canada med selvstyreordninger og de såkalte moderne avtalene mellom urfolk og stat, må man også forstå den historiske bakgrunnen for Canadas urfolkspolitikk. Både tidlige traktater og det spesielle lovverket som ble etablert for indianerne behandles her. Selv om Canada hver provins og hvert territorie¹ har sine egne tradisjoner finnes det også noen fellestrekk, og det er disse det vil bli fokusert på her. Dette kapitlet tar med offentlig politikk og endringer i lovverket, herunder også noen rettsavgjørelser som dannet presedens. Etersom Canadas lover bygger på det britiske systemet, veier ofte rettsavgjørelser tyngre enn det skrift-

lige lovverket, og de sakene som beskrives i kapitlet anses for å være viktige i denne sammenhengen.

First Nations – Canadas urfolk

Den betegnelsen Canadas ulike urfolk bruker på seg selv i dag er *First Nations*. Dette begrepet omfatter alle grupper inkludert i Indianerloven, og de ulike urfolkslederne samlet seg bak det i rapporten fra *Royal Commission on Aboriginal Peoples* (1996). Navnet er politisk ladet, og er utformet av ledere med aspirasjoner om selvstyre og selvbestemmelse². First Nations omfatter det vi kjenner som indianere, inuitter og métis (individer med blandet europeisk

¹ I en føderasjon som Canada har man ulike former for regionalt og lokalt selvstyre. Provensene har en stor grad av selvstendighet når det gjelder utforming av lokalpolitikk og lover, mens de såkalte territoriene har vært underlagt mer direkte kontroll av den sentrale regjeringen.

² Forskjellen på selvstyre og selvbestemmelse ligger på et juridisk nivå. Et selvstyre består av en formell struktur, der et folk eller et geografisk område har visse former for lokalt valgte politikere og et lovverk som gir noen rammer for å kunne ta beslutninger på lokalt eller regionalt nivå. Selvbestemmelse kan ses på som et sterkere begrep, samtidig forutsetter det også noe mer enn bare formelle strukturer; en reell selvbestemmelse innebærer også at andre forutsetninger må være til stede, for eksempel et økonomisk fundament som gjør det mulig å gjennomføre selvstendige beslutninger på lokalt nivå.

og indiansk bakgrunn). Selv om begrepet *indianer* gjerne ses på som både feilaktig og fornærmende, er det også en egen lovterm. For å få en presis diskusjon bruker jeg derfor enten dette begrepet eller *urfolk* der det passer bedre.

Den kongelige proklamasjonen av 1763 – indianernes "grunnlov"

I senere tid har flere canadiske urfolk vist til Kong Georges proklamasjon av 1763 når de krever landrettigheter. Den fastslo at landområdene i Nord-Amerika tilhørte den britiske kongen, noe som medførte at nybyggere ikke kunne kjøpe eller tilrane seg land direkte fra indianerne i området. Proklamasjonen har vært brukt i rettsaker vedrørende landrettigheter også i senere tid, men canadiske domstoler har ikke gitt noe klart svar på om dette skulle gjelde for hele Canada eller bare de delene som den gangen lå under britisk herredømme.

Rundt 1760 hadde Canadas indianere relativt stor makt i forholdet til de europeiske nasjonene. Storbritannia hadde nettopp slått Frankrike i kampen om de nordamerikanske områdene, og indianerne i Nord-Canada kunne spille på konflikten mellom disse to nasjonene. Enkelte jurister og historikere har ment at denne proklamasjonen simpelthen var en enveis-aksept fra britisk hold, mens andre, blant annet juristen John Borrows (Borrows, 1997:157ff), hevder at proklamasjonen av 1763 er å anse som en traktat mellom First Nations (Canadas ulike indianere) og kronen, den britiske staten.

Fram til 1760-tallet hadde de europeiske nasjonene en viss interesse av å ha et godt forhold til urfolkene i Nord-Amerika, da disse ble sett på som viktige alliansepartnere i konkurransen om landområder og kolonier. Mange indianerne støttet franskmennene under krigene på 1700-tallet, men de anså likevel ikke sine egne landområder tapt da franskmennene tapte mot britene i sjuårskrigen som endte i 1760.

For britene ble kong Georges proklamasjon av 1763 en måte å garantere indianerne rettigheter på, og samtidig forhindre at

de inngikk allianser med franskmenn eller andre nasjoner. På denne tiden opplevde man også et økende antall konfrontasjoner mellom nybyggere og urfolk. Ettersom urfolkene hadde få garantier før den kongelige proklamasjonen, anså de disse sammenstøtene som uønskede men nødvendige for å sikre seg et minimum av landområder.

Tre viktige prinsipper ble slått fast i proklamasjonen:

1. Koloniene i Nord-Amerika kunne ikke distribuere eller overta landområder de ikke hadde kjøpt eller fått hos indianerne mot andre ytelser
2. Koloniernes regjeringer kunne ikke gi nybyggere tillatelse til å bosette seg på indianernes landområder og heller ikke enkeltindivider tillatelse til å kjøpe dem
3. Et offentlig system ble utviklet som innebar at myndighetene skulle kunne kjøpe landområder og dermed unnta disse fra å være indianernes eiendom

Denne proklamasjonen har blitt referert til under flere senere rettsaker. Den gjaldt for områdene i det nåværende Canada og i USA, men ble tilsidesatt på grunn av revolusjonskrigene og den amerikanske uavhengighetskrigen. Etter at amerikanerne fikk sin uavhengighet gjennom Paris-traktaten av 1785, satte man flere av prinsippene fra 1763 til side, uten at dette ble problematisert.

Traktater mellom First Nations og den britiske kronen

First Nations er den fellesbetegnelsen man bruker på Canadas urfolk i dag. Canadas urfolk er forskjellige, de er ulike nasjoner og kulturer og de er de tidligste nasjonene i områdene, de var der før europeerne. Navnet reflekterer alle disse faktorene.

De første traktatene i områdene som i dag tilhører Canada kom i stand mens de formelt var underlagt britisk styre. Noen av avtalene regulerte landområder, andre var militære allianser, som for eksempel da indianere kjempet på britisk side i 1812 for å forhindre at Canada skulle bli annektert av USA. Canada ble opprettet som dominion³

3 Dominion er betegnelsen som brukes om tidligere britiske besittelser som har fullt selvstyre og egen regjering men felles statsoverhode (monark) med Storbritannia

i 1867, etter at det britiske parlamentets lov om Nord-Amerika ble vedtatt. Canadas grunnlov, paragraf 129 slo fast at Canada er underlagt britiske forordninger, herunder også den kongelige proklamasjonen av 1763 vedrørende indianere og deres landrettigheter.

Tidlige traktater – praktisk politikk overfor urfolk

Det fantes flere traktater mellom den britiske kronen og urfolk før Canada ble egen dominion. Hva man la i disse traktatene varierte fra område til område. I ettertid er de ofte blitt tolket ulikt av offentlige myndigheter og de urfolkene de gjaldt/gjelder. Mens myndighetene har tolket traktatene strengt i henhold til skriftlig innhold, har urfolkene en muntlig fortellertradisjon som ofte omfatter flere detaljer enn det som er nedfelt i de skriftlige dokumentene.

I enkelte provinser, som for eksempel British Columbia, fantes det ikke mange traktater i den tidlige perioden før og etter at Canada ble en dominion. De få man hadde var av tvilsom karakter og bar preg av å ha kommet i stand under tvilsomme omstendigheter.

Mange traktater ble inngått mellom staten og urfolkene i perioden 1670 til 1921. Generelt inkluderte disse traktatene en eller flere av følgende forutsetninger: Enighet om fred og sameksistens, overdragelse av landområder, avtaler om økonomisk kompensasjon til urfolk, små årlige innbetalinger i form av penger eller gods, utnevning av høvdinger og ledere som kunne delta i forhandlinger, garantier om landområder for urfolk og/eller garantier vedrørende bruk av ubebodde områder i den tilstanden de var og løfter fra regjeringen om statlige tjenester som for eksempel utdanning.

De fleste traktatene inneholder et avsnitt om at indianernes landrettigheter skulle opphøre. Man hadde altså implisitt en oppfatning om at urfolkene eide de landområdene de bodde i.

Urfolkene i Canada har i ettertid tolket flere av traktatene annerledes enn myndighetene, enten dette er på provins- eller

føderalt nivå.⁴ Myndighetene har holdt seg strengt til teksten i lovdokumentene under rettssaker, mens indianerne har forholdt seg til sin muntlige fortellertradisjon som også sier noe om hvilken kontekst dokumentene er underskrevet i, og hvilket lys dokumentene derved må ses i. Myndighetene har betraktet traktatene som beskyttelse av minoriteter truet av utryddelse og assimilering. Disse har derved gitt et minimum av beskyttelse for grupper som ellers ville blitt assimilert eller utryddet.

Indian Act – det juridiske grunnlaget for Canadas urfolkspolitikk

I 1876 ble lovverket *Indian Act* eller Indianerloven etablert. Lovverket omfatter og omfatter store deler av indianernes hverdagsliv, herunder landområder og naturressurser, utdanning, utvikling av lokalsamfunn og sosiale forhold generelt. Mens traktatene har sikret indianere visse landområder, har Indian Act regulert livene deres. Ideen bak lovverket var å legge til rette for kortsiktig segregasjon og særbehandling av indianere, mens det langsiktige målet var å endre levestilten deres og assimilere dem i flertallets livsstil i Canada.

Segregasjon og assimilering gjennom lovverk

Indianerloven definerte en indianer som enhver mannlig person av indiansk opprinnelse med stammetilhørighet, eller ethvert barn av en slik person, eller enhver kvinne som på lovlig vis hadde giftet seg med en. Enhver person som oppholdt seg fem år eller mer i et annet land, indianerkvinner som giftet seg med menn som ikke hadde indianerblod og i noen tilfeller barn som var født utenfor ekteskap mistet sin status som indianer. De canadiske urfolkene ble på denne måten fragmentert og separert gjennom lovverket, ved at man fikk ulike rettigheter, restriksjoner og tillatelser.

Gjennom loven etablerte man også reservater. Disse ble i stor grad sammenfallende med de områdene indianerne var blitt tildelt gjennom tidligere traktater. Stammene kunne også bli tildelt egne områder basert på hvor de allerede hadde

⁴ En del lover er felles for hele Canada og vedtas derved på nasjonalt nivå. Dette gjelder for eksempel lover vedrørende utenrikspolitikk eller lovgivning som lokalregjeringene selv ikke tar seg av. Provisene regulerer vanligvis det som gjelder for provinsen og dens økonomiske forhold.

tilholdssted. *Stammeinndelingen* er basert på statens geografiske inndeling av ulike grupper og stemmer ikke nødvendigvis overens med hvilken nasjon enkeltpersoner følte tilhørighet til.

Indianerloven la opp til at registrerte indianere kunne oppnå fullt canadisk statsborgerskap gjennom å knytte bånd til sin stamme og sitt lokalsamfunn. Dette systemet la også til rette for et begrenset lokalt selvstyre innenfor reservatområdet, inndeling i ulike rådsforsamlinger og lokale valg.

I tillegg til å regulere landområder tok loven også for seg en del av indianernes religiøse aktiviteter. En gammel seremoni og viktig tradisjon for svært mange grupper var den såkalte *potlatchen*. Potlatchen var en gaveseremoni og en viktig del av ritualer som bryllup og dåp. Seremonien var en fest, en måte å demonstrere makt på der det var om å gjøre å gi de største og fineste gavene.

Samtidig som systemet innførte mange reguleringer, ga Indianerloven også en viss beskyttelse og særbehandling av urfolk. Innenfor sine landområder ble indianere fritatt for skatt, lånebelastning og andre avgifter. Urfolkene kunne ikke stifte gjeld og kunne heller ikke pantsette deler av reservatområdet i sin handel med andre. Samtidig som dette sikret at områdene forble på indianernes hender bidro det også til å hindre økonomisk utvikling. Ettersom landområdene ikke kunne brukes som sikkerhet var det nærmest umulig å ta opp lån og skaffe midler utenfra til å investere i økonomisk utvikling og arbeidsplasser.

For å få lovverket gjennomført i praksis ansatte den føderale regjeringen egne representanter på de ulike reservatområdene. Disse var hvite menn som skulle sørge for at Indianerloven ble fulgt i praksis. De fikk stor makt over indianerne, og det ble skapt et avhengighetsforhold til dem. Denne situasjonen førte ofte til sinne og fiendtlighet fra indianernes side, selv om mange av agentene hadde gode personlige egenskaper.

Det kom etter hvert flere *endringer* i lovverket. Dette skjedde for det meste i form av justeringer og tilpasninger, men også noen større endringer. Lovverket har, også

utover 1990-tallet, i hovedsak blitt bygget på de samme prinsippene som da Indianerloven ble innført i 1876. Den forskjellsbehandlingen som Indian Act har lagt grunnlaget for er noe som både urfolk og staten har ønsket å kvitte seg med. I flere traktatforhandlinger har både urfolk og stat gitt uttrykk for ønske om at indianerne det gjelder skal komme seg bort fra dette lovverket.

Slik det canadiske systemet fungerer i dag skiller man mellom registrerte indianere eller status-indianere og ikke-status indianere. Indianerne som hører til reservatområder og omfattes av traktater er registrerte. Indianere som har giftet seg med ikke-indianere eller har mistet statusen sin på annen måte er ikke registrerte. Det kan for eksempel være barn av blandingsekteskap eller individer som har ervervet seg andre landområder gjennom kjøp.

Det er blitt gjort flere forsøk på delvis løsrivelse fra Indianerloven over hele Canada, blant annet ved å bringe landrettighetskrav inn for domstolene. Penger ble samlet inn til advokater som fremmet søksmål, men det canadiske rettsystemet ga aldri medhold til urfolkene. Myndighetene så det som et problem at mange

«Det er blitt gjort flere forsøk på delvis løsrivelse fra Indianerloven over hele Canada, blant annet ved å bringe landrettighetskrav inn for domstolene»

grupper samlet inn penger som gikk til advokater og dyre rettsaker. I 1927 ble det derfor lagt ned forbud mot å organisere seg i grupper som skulle fremme krav om landrettigheter. Dette medførte at flere grupper som jobbet med slike krav simpelthen endret navn på sine organisasjoner. I British Columbia opprettet man blant annet en organisasjon kalt Native Brotherhood of BC som hadde som formål å jobbe videre med landrettighetsspørsmål.

Endringer i offentlig urfolkspolitikk

Noen større endringer i offentlig urfolkspolitikk fikk man ikke før etter andre verdens-

krig. Flere canadiske bøker om utviklingen gir liten forklaring på hvorfor endringene kom på dette tidspunktet. Det er imidlertid grunn til å tro at den internasjonale rettsutviklingen, med dens fokusering på borgerrettigheter og universell likhet, var med på å presse fram slike endringer. Etter andre verdenskrig hadde man da også et mer positivt syn på det flerkulturelle samfunnet enn tidligere, og de positive sidene ved urfolkssamfunnene ble tydeligere også for canadiske myndigheter.

I 1946 var det bred enighet i *House of Commons*, Underhuset i det canadiske parlamentet, om at klager fra indianerne måtte tas på alvor. Man foreslo å opprette en kommisjon som skulle ta for seg ulike saker, herunder også krav om landrettigheter. *Department of Indian Affairs* gjorde interne undersøkelser for å se hvilke saker som kunne behandles av en slik kommisjon, og man hadde blant annet landkrav, uenigheter omkring tidligere traktater og større krav om landrettigheter basert på urfolksstatus i tankene. Ledelsen i departementet ønsket imidlertid ikke en slik kommisjon, og forslaget ble avvist av daværende minister for indianersaker Walter Harris.⁵

I 1951 opphevet den føderale regjeringen forbudet mot å organisere seg for å fremme landkrav. Samtidig ble også forbudet mot den religiøse seremonien potlatch opphevet. Flere grupper satte nå i gang med forberedelse av nye rettssaker om sine landkrav, spesielt i provinser der det ikke fantes tidligere traktater, eller der provinsen ikke anerkjente urfolks eierskap til områdene de bodde i. I 1960 fikk Canadas urfolk stemmerett på lik linje med andre ved føderale valg, noe som var et skritt i retning av å gi indianere medbestemmelse på linje med øvrige canadiere.

Første forsøk på en større endring – White Paper i 1969

I 1968 ble Pierre Trudeau valgt til statsminister i det canadiske parlamentet. Trudeau var kandidat for Canadas Liberale Parti. Valgprogrammet deres fokuserte på

individuelle rettigheter og individers rett til valgfrihet. Denne regjeringen tok hele indianerlovverket under lupen, og i 1969 la den fram forslag i form av et White Paper (tilsvarer Norges offentlige utredninger) om at hele lovverket skulle avskaffes, slik at indianerne kunne bli inkludert i samfunnet generelt og få delta på lik linje med andre borgere. Man mente at Indianerloven virket hemmende på denne befolkningsgruppen, og tanken bak forslaget var at ved å fjerne begrepet statusindianer kunne man hjelpe indianerne å få en ny og positiv utvikling, der enkeltindividet sto sentralt. Indianere skulle heretter få sine tjenester fra de samme institusjonene som andre, det vil si kommuner og provinsenes myndigheter. Samtidig tok ikke utredningen hensyn til at indianere i fellesskap gjorde krav på landområder. Landkrav basert på urfolksstatus ble avvist eller bare tatt hensyn til i begrenset omfang. Forslaget om en ny politikk overfor Canadas urfolk ble fremlagt av daværende minister for nordområde- og indianersaker, Jean Chretien. Forslaget møtte sterk kritikk fordi det fokuserte på individuell likhet og la mindre vekt på kollektiv, kulturell overlevelse. Indianere skulle hjelpes som enkeltindivider og ikke som gruppe.

Regjeringen hadde sine støttespillere også blant Canadas urfolk. En stor del av registrerte indianere under Indianerloven var bosatte i byer eller urbane strøk, og mange av dem ønsket å bli behandlet på lik linje med andre canadiere. Forslaget ble imidlertid lagt fram uten at de som bodde innenfor reservatområdene ble konsultert. Forslaget møtte dermed sterk motstand fra ulike urfolksledere. Canada opplevde nå at urfolksledere gjorde felles sak i mye sterkere grad enn tidligere (Weaver 1978:5). Det kom mange motforslag til White Paper, og organisasjonen *Indian Association of Alberta* kom i 1970 med sitt *Red Paper*, eller *Citizens Plus*, som det også ble kalt.

Forslaget til regjeringen tok opp flere problemstillinger, som for eksempel at man ville gi urfolk en likebehandling, uten å ta hensyn til den behandlingen Canadas

⁵ Se sidene til Northern and Indian Affairs Canada, http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sh50_e.html

urfolk hadde vært utsatt for i fortiden. Forslaget tok heller ikke høyde for at rasisme faktisk eksisterte, selv om denne var fjernet i lovverket. Et generelt problem med likebehandling i et demokratisk samfunn er å tolke dette i praksis. Det er ikke så enkelt å definere en rettferdig og lik behandling av alle individer når disse individene faktisk er forskjellige. De har ulike bakgrunns historier og ikke alle har samme mulighet til å gjøre krav på sine individuelle rettigheter. Dette problemet kommer jeg tilbake til i et senere kapittel.

Samtidig som White paper-forslaget møtte sterk motstand, pågikk også en større rettssak angående nasjonen Nisga'a's landkrav i British Columbia. Dette kravet gikk helt til canadisk høyesterett (etter å ha tapt i de lavere domstolene på provinsnivå). Flere andre krav om landrettigheter ble lagt fram, og den sterke motstanden mot den foreslåtte politikken gjorde at regjeringen Trudeau i 1971 offisielt gikk bort fra den skisserte planen fra 1969. Avgjørelsen i Nisga'a's rettssak slo også fast at Canadas urfolk hadde nedarvet eiendomsrett til de landområdene de var bosatte i (jeg vil gå nærmere inn på denne rettssaken i neste kapittel). Det ble også slått fast at denne rettigheten hadde eksistert før Canada ble en egen stat, slik at denne retten var uavhengig av det lovverket som staten hadde etablert i ettertid.

Den totale avvisningen av White Paper medførte at Trudeaus regjering gikk tilbake til en politikk Canada ikke hadde hatt siden landet fortsatt var underlagt britisk styre. Nå skulle man forholde seg til konsultasjoner og forhandlinger når politikk overfor landets urfolk skulle formes.

Rettssaker og konstitusjonelle endringer

Canadas ulike First Nations gjorde på flere måter felles sak med den franskspråklige minoriteten i provinsen Quebec. Siden begynnelsen av 70-tallet har både indianerne og befolkningen i Quebec fått økt innflytelse på sin egen hverdag. Utdanningssystemet er endret og bedre tilpasset de samfunnene som skal bruke det, hvert enkelt språk er styrket og utdanningsnivået

blant befolkningen er generelt høyere.

Perioden etter at Trudeau-regjeringens forslag ble trukket tilbake var preget av turbulens og mangel på retning (Pointing, s. 36-37). Regjeringen var på flere punkter mer imøtekommende enn tidligere når det gjaldt landrettigheter, men departementet for Nordområde- og Indianersaker ble omorganisert med omfattende utskifting av byråkrater, og det hersket betydelig intern uenighet om hvordan den framtidige politikken skulle utformes. Hvilken makt eventuelle selvstyrte områder skulle ha, og hvilke landrettigheter som eventuelt skulle måtte gis opp i retur for selvstyre ble gjenstand for heftige diskusjoner med ulike urfolksorganisasjoner. Et av forslagene fra departementet gikk ut på å etablere rammer der hvert enkelt fellesskap kunne forhandle frem sine egne lover. Man skulle blant annet kunne endre de delene av Indianerloven som omfattet lokalt selvstyre. Foreningen for Indianernes nasjonale broderskap kritiserte da regjeringen for å drive med "sandkassepolitikk" der urfolk kan leke at de bestemmer over seg selv mens departementet tar de viktige avgjørelsene. (Pointing: s37)

Debatten omkring formen på selvstyrte områder og deres plass innenfor Canadas lovverk fortsatte utover 80-tallet. Det fantes imidlertid ingenting i den daværende canadiske konstitusjonen som tilsa at man kunne gi urfolk spesielle selvstyrte områder. Et selvstyre innenfor det canadiske lovverket ville altså bli sterkt redusert i forhold til hva selvstyreforkjemperne ønsket. Etter en rekke konsultasjoner kom regjeringen og en del av de ulike urfolkene til enighet. Også *The Assembly of First Nations* (en slags paraplyorganisasjon for de ulike urfolkene) gikk med på å frasi seg suverenitet over egne områder. I stedet skulle man ha en form for delegert selvstyre som skulle være grunnlaget for urfolks selvstyreordninger. Det endelige gjennombruddet kom med grunnlovsendringen i 1982, der urfolks spesielle status ble definert.

Grunnlovsendringene i 1982

I 1982 kom en grunnlovsendring som ble sentral for den videre prosessen i forhold til

selvstyre for Canadas urfolk. Spesielt § 35, punkt 1 og 2 var viktige. I denne paragrafen omtales Canadas urfolk spesifikt:⁶

*35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.
(2) In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes the Indian, Inuit, and Métis peoples of Canada.*

Før denne endringen kom var canadisk lov bygget på den oppfatningen at domstolenes praksis var å anse som lov og at endringer av praksis også var å anse som endringer i loven. En slik tankegang når det gjelder lover og rettigheter er noe Canada har arvet fra det britiske systemet, og kalles *common law*. Det betyr at ikke alle lover defineres skriftlig til punkt og prikke, men at avgjørelser like gjerne kan basere seg på hvordan lignende saker er blitt behandlet. I praksis betydde dette at det som indianerne oppfattet som urfolksrettigheter kunne endres gjennom politiske vedtak uten konsultasjoner med de det gjaldt. Loven fastslo også uttrykkelig de rettighetene som fulgte av den kongelige proklamasjonen av 1763. Denne grunnlovsendringen og flere samtidige rettssaker skulle endre oppfatningen om nedarvede urfolksrettigheter til landområder og naturressurser.

Ordlyden i loven ble gjenstand for både tolkninger og diskusjoner. Hvilke traktatrettigheter hadde Canadas urfolk egentlig? Var det de fra slutten av 1800-tallet, som ga rett til utdanning og tilhold på egne reservatområder, eller skulle det være de eldre traktatene som så urfolkene som egne, selvstendige nasjoner? Calder-avgjørelsen i 1973 hadde slått fast at urfolk hadde eiendomsrett til landområder, men hvordan dette skulle løses i praksis måtte det både forhandlinger og nye presiseringer til for å finne ut av. Flere av de canadiske politikerne som var med på å vedta grunnlovsendringen i 1982 havnet i ettertid i samme dilemma som de norske politikerne som vedtok å ratifisere ILO-konvensjonen i 1989. Det var først i ettertid man oppda-

get hvilket sterkt argument denne ratifisering ble for urfolksledere som ønsket selvstyre og innflytelse på sin egen politiske utvikling.

Delgamuukw-dommen

I likhet med Calder-saken kom også Delgamuukw-dommen fra provinsen British Columbia. Ledere fra nasjonene Gitksan og Wet'suwet'en reiste saken Delgamuukw mot provinsen British Columbia og staten Canada. Krav om eierskap, jurisdiksjon og selvstyre ble fremmet for disse gruppenes tradisjonelle landområder. I 1987 kom saken opp i British Columbias øverste domstol. Fremgangsmåten var unik, ettersom det var stammens eldste som skulle legge frem saken på vegne av de to nasjonene. De brukte sitt eget språk og fortalte om det spesielle ved deres kultur og bruken av landområder og naturressurser. British Columbias advokater hevdet at det ikke eksisterte noen nedarvet rett til eierskap over landområdene Gitksan og Wet'suwet'en ville ha kontroll over. Det ble også sagt at dersom de hadde bevismateriale som støttet deres krav, burde de fremme disse kravene for den canadiske staten.

Dommer Allan McEachern avviste samtlige krav fra de ulike lederne, og uttalte blant annet at livet Gitksan hadde levd før europeisk kolonisering hadde vært "skittent, vilt og kort"⁷, ettersom dette fellesskapet verken hadde hatt "skriftspråk, hester eller andre kjøretøy" før koloniseringen. Avgjørelsen ble anket, og ankemyndigheten i British Columbia gikk mot McEacherns avgjørelse om at alt eierskap basert på urfolksstatus ikke lengre gjaldt. Når det gjaldt eierskap og jurisdiksjon, holdt man imidlertid på de samme prinsippene som ved første avgjørelse. Saken ble derved anket til Canadas høyesterett.

Canadisk høyesterett tok i større grad Gitksans egne innspill med i sine vurderinger, blant annet de muntlige overleveringene British Columbias domstol helt hadde latt være å ta stilling til. Men Canada argumenterte også mot enhver form for eierskap over landområder. Når det gjaldt

⁶ Fra nettsidene til Canadas justisdepartement, http://laws.justice.gc.ca/en/const/annex_e.html#l

«Denne dommen slo fast at British Columbia var det man på norsk ville kalle en urfolkshjemmel i forhold til landrettigheter, og at denne rettigheten ikke bare var en bruksrett, men også rett til eierskap»

spørsmålet om selvstyre og landkrav mente høyesterett at den lavere retten hadde gjort så mange feilvurderinger at det var umulig å komme med et klart svar. Selv om dommen ga et annet utfallet enn det saksøkerne ønsket, fastslo den likevel en del prinsipper for videre behandling av landkrav i Canada generelt, og British Columbia spesielt.⁷

Denne dommen slo fast at British Columbia var det man på norsk ville kalle en urfolkshjemmel i forhold til landrettigheter, og at denne rettigheten ikke bare var en bruksrett, men også rett til eierskap. Dette eierskapet skulle ikke bare omfatte tradisjonelle naturressurser knyttet til jakt og fiske, men også gjelde ikke-fornybare ressurser som olje, mineraler og gass. Myndighetene hadde plikt til både å konsultere og eventuelt kompensere urfolk som fikk noen av sine rettigheter innskrenket. Det mest bemerkelsesverdige ved dommen var at endelige løsninger for landrettighetskrav ikke ble sett på som en problemstilling domstolene kunne avgjøre alene, og at *forhandlinger* mellom partene ville være å foretrekke. Dommen innebar også at man måtte finne en måte å samstemme urfolks landrettigheter med kronens, dvs statens eiendomsrettigheter. De lavere domstolene fikk kritikk for *ikke å ha tatt hensyn til de muntlige overleveringene* som ble lagt fram. Urfolks muntlige fortellertradisjoner kunne altså tillegges vekt i rettssaker, noe som tidligere hadde vært en stor hindring for at indianere skulle nå frem med sine krav.

Underveis i Delgamuukw-rettssaken hadde både British Columbia og Canada deltatt i forhandlinger med Nisga'a om et selvstyreområde innenfor British Columbias grenser. Ettersom flere andre grupper hadde uavklarte situasjoner, opprettet British Columbia i 1992 en egen kommisjon for å jobbe med landkrav i området.

Kommisjonen for Canadas urfolk – problemstillinger og løsningsforslag

The Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) ble etablert i 1991, og fikk i oppgave å lage en oversikt og komme med anbefalinger for forholdet mellom Canadas urfolk og myndighetene. Rapporten skulle inneholde en full oversikt over praktisk talt alle sider ved daværende og historiske forhold relatert til Canadas ulike urfolk; indianere, inuitter og métis. Den endelige rapporten ble ferdigstilt i 1996, og bestod av nesten 4000 sider fordelt på fem bind. Sluttproduktet inneholder 470 ulike anbefalinger om Canadas framtidige urfolkspolitikk. Kommisjonen kom med anbefalinger som ikke bare dreide seg om landrettigheter, men også var relatert til sosiale problemer, som for eksempel det store antallet selvmord blant Canadas urfolk sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Jeg vil her konsentrere meg om noen av de sentrale punktene som omhandler rettigheter og selvstyre.

RCAP kom med forslag til flere endringer i grunnloven. For å supplere den kongelige proklamasjonen av 1763 foreslo man å lage en ny proklamasjon på vegne av dronningen, og at denne skulle angi prinsippene for styre og samhandling mellom staten og urfolk. Interaksjonen skulle være basert på at man var likeverdige nasjoner, og at man skulle jobbe videre med forhandlinger, reforhandlinger og iverksettelse av traktater. Kommisjonen anbefalte at urfolk fikk delta i konsultasjoner omkring framtidige endringer i grunnloven, og at urfolk skulle ha vetorett i forhold til grunnlovsendringer som gjaldt denne gruppen spesielt.

Et av de mest interessante forslagene fra kommisjonen var etablering av noe lignende som det norske Sametinget i Canada – et eget urfolksparlament. Dette parlamentet skulle ha en ren rådgiverrolle og bistå underhuset og senatet i deres beslutningsprosesser som gjaldt urfolksspørsmål. Videre ville RCAP at man skulle avskaffe departementet for Nordområde- og indianersaker, og erstatte det med to nye depar-

⁷ British Columbias traktatkomisjon, se www.bctreaty.net/files_2/pdf_documents/after_delgamuukw.pdf

tementer, et for urfolksrelasjoner og et for indianer- og inuitspørsmål.

Viktig for urfolkenes nasjonsbyggningsprosess var anbefalingen om etablering av rettssystemer basert på urfolks egne prinsipper og praksis. Kommisjonen anbefalte også at man tok etableringen av egne rettssystemer med i forhandlinger om selvstyre og traktater, og at man skulle kunne reforhandle eksisterende traktater slik at dette punktet kunne tas med. Et slikt system skulle ha med institusjoner for å opprettholde orden, domstoler, hos noen urfolk tradisjonelle systemer for forlik, samt et eget råd til å bygge opp et rettsvesen.

Tilgjengelighet og *inkludering* anså kommisjonen for å være viktig, både når det gjaldt deltakelse i prosesser vedrørende selvstyrte områder og fullverdig deltakelse fra provinsmyndighetenes side i enhver traktatforhandling.

Økonomisk utvikling er viet stor plass i kommisjonens rapport, herunder skattlegging av og for selvstyrte områder. Ulike myndighetsnivåer ble anbefalt å gå inn i langtidssamarbeid med urfolk for å få til økonomisk utvikling på deres områder.

Økonomiske og sosiale forhold

Det kan virke som en selvfølge at ethvert fellesskap ønsker seg økonomisk utvikling, og man kan spørre seg hvorfor RCAP tok dette med i sin sluttrapport. Den økonomiske situasjonen for Canadas urfolk i 1996, åpenbarte slående økonomiske og sosiale forskjeller sammenlignet med majoritetsbefolkningen. I 1996 var 2,7 % av befolkningen i Canada registrert med tilhørighet til en urfolksgruppe. Dette utgjorde ca 800 000 innbyggere, og en stadig større del av dem forlot de tradisjonelle reservatområdene på grunn av mangel på bolig og arbeid.

Størrelsen på de ulike nasjonene er også av en viss betydning, ettersom denne faktoren anses som viktig for muligheten for selvstyre. Størrelsen på de ulike gruppene regnes for å være av stor betydning for oppbyggingen av en økonomisk infrastruktur. I 1993 hadde nesten halvparten av de registrerte stammene i Canada en befolkning på under 500 personer. På

midten av 90-tallet hadde en tredjedel av alle stammene tusen eller flere medlemmer, noe som er antatt å være et minimumstall for en kostnadseffektiv administrasjon av offentlige tjenester. (Pointing, s.71)

Statistikken fra 1996 viser også at Canadas urfolk hadde 2,5- 3 ganger høyere arbeidsledighet enn på landsbasis. Selv om mange hadde inntekter fra næringer unntatt fra lønnsstatistikk (så som jakt og fiske), var forskjellene i inntektsnivå også store. I gjennomsnitt tjente canadiske menn rundt 30 000 dollar i året, mens en mannlig indianer ville tjene rundt 15 000 (ca 100 000 norske kroner).

Forhandlinger og traktater i en ny kontekst

Med endringene i føderal politikk og ny tankegang i forhold til både grunnlov og avgjørelser fra canadisk høyesterett fikk selvstyreforkjemperne en ny situasjon å jobbe med innenfor det canadiske rammeverket på 1980- og 90-tallet. Diskusjon om en sak var i konflikt med lovverket eller ikke ble unødvendig. Delgamuukw-dommen og andre saker la til rette for at både urfolk og myndigheter kunne gå inn i forhandlinger, og at uenigheter ikke behøvde å løses for domstolene.

Praksis for forhandlinger mellom myndigheter og urfolk har variert i Canada, avhengig av situasjonen i hver enkelt provins og territorie. Etter grunnlovsendringene kom i 1982, har flere traktater blitt sluttforhandlet. To av de mest kjente er Nisga'a-traktaten i British Columbia, sluttforhandlet i 1996, og det selvstyrte området Nunavut som fikk egne landområder i 1993. Nunavut ble i 1999 også et eget territorie innenfor Canada, da dette området ikke lengre var under Nordvest-territoriets administrasjon. Disse to ordningene vil bli sett nærmere på i denne artikkelen.

«Den økonomiske situasjonen for Canadas urfolk i 1996, åpenbarte slående økonomiske og sosiale forskjeller sammenlignet med majoritetsbefolkningen»

Nordvest-territoret, selvstyre og politiske endringer

Nordvest-territoret utgjør en stor andel av Canada, ca en tredjedel av det totale landområdet. Området er rikt på naturressurser, det finnes store forekomster av olje og man har også gjort flere diamantfunn de siste årene. Befolkningen er sammensatt, men størsteparten av innbyggerne har urfolksstatus. Regionen har stått overfor flere utfordringer de siste årene, med inndeling av nye selvstyreområder, diskusjoner omkring naturressurser og endringer i det politiske maktmønsteret. Her skal jeg ta opp den ”nye” inndelingen av Nordvest-territoret med noen av de sentrale selvstyreavtalene som ble forhandlet fram etter 1982.

Territoriene – sentralstyrte enheter

Mens føderasjonen Canada er bygget på aksept og tillit fra de ulike provinsene, har territoriene vært unntaket fra denne regelen. I 1875 bestemte den føderale canadiske regjeringen at man skulle opprette *The Northwest territories* (heretter forkortet NWT) som en egen enhet under Canada. Administrasjonen for et territorie er per definisjon et styre i endring. I utgangspunktet ble området styrt fra Ottawa (Canadas hovedstad) for å beholde kontrollen og sikre at området forble under canadisk jurisdiksjon. I lang tid ble dette ivarettatt ved at regjeringen utnevnte en administrator som skulle ta seg av de viktigste oppgavene i området. I en lang periode befant denne personen seg fysisk i Ottawa, ikke i NWT.

I dag har NWT eget parlament og en lokalt valgt regjering som innehar myndig-

het nesten på provinsnivå. Det finnes noen viktige unntak. Den føderale regjeringen har kontroll over statlig eiendom og ikke-fornybare ressurser, og NWT har ingen formell adgang til å delta i prosesser som medfører grunnlovsendringer.

Urfolk og øvrig bosetning i NWT

Den totale befolkningen i NWT var på ca 55 000 i 1991. Urfolkene i NWT kan deles inn i gruppene Dene, Inuit, Inuvialuit og Métis. Til sammen utgjør disse gruppene ca 60 %. Kulturelt sett hører Inuit og Inuvialuit til samme gruppe, de er begge inuitter. Dene og Métis kan begge defineres som indianere, og ved siden av disse finner man også Cree-indianere i NWT. Dene (= folkene) består av ulike språkgrupper som er fordelt utover regionen. Métis bor ofte i grupper sammen med Dene, men i enkelte områder lever de atskilt. Dene er den største gruppen i NWT.

Inuittene kan geografisk deles inn langs tre akser, de bor i den østlige, den sentrale og den vestlige delen av Arktis. I NWT er det fem grupper inuitter: MacKenzie Delta og Inuvialuit er bosatt langs munningen av MacKenzie-elva. Innlands-inuittene består av Copper og Caribou⁸. Den siste gruppen lever på noen av de små øyene i NWT.

Ved siden av urfolksgruppene består befolkningen i NWT av en del ikke-innfødte, som utgjør en betydelig del av befolkningen i NWT. De kan deles inn i ulike kategorier: mennesker som reiser nordover og bosetter seg der permanent, offentlige tjenestemenn som tar en periode i NWT, og arbeidere

8 Caribou er en slags reinsdyr

innenfor oljeindustri eller gruvedrift. De forskjellige gruppene har ofte ulike verdier og levesett, interne forskjeller eksisterer mellom ulike urfolk og det er forskjeller mellom enkeltgrupper innflyttere og mellom innflyttere og urfolk.

“The problem of cultural change for Native peoples has been, and remains today, one of the most difficult issues in the North. Cultural change began with European colonization. Change was accelerated by the impact of the fur trade, whaling, the introduction of Christianity and a formal education system, the availability of Western health care, the Second World War, the Cold war, the construction of permanent communities, and improved communications and transportation systems. For Native people, these changes created, and continue to create a difficult cultural dilemma. On the one hand, they want and need a great deal from the culture of non-Natives. (..) On the other hand, too much modernity undermines their traditional ways.(..) The challenge is to strike a balance.”

(Dickerson 1992, s.27)

Et område rikt på ressurser

Selv om bosetningen i NWT er spredt, er området rikt på naturressurser, noe som gjør at både den canadiske staten og innbyggerne i området er interesserte i å sikre seg kontroll. MacKenzie-elva slynger seg gjennom store deler av territoriet, og den ender ikke før ved Finlay River et stykke inn i provinsen British Columbia, en total lengde på hele 4 241 kilometer. Dette gjorde elva godt egnet som ferdselsåre for europeere som tidligere drev pelshandel. Det har alltid vært en viss interesse for områdets naturressurser også fra de sørlige delene av Canada, men man har aldri opplevd en slik interesse som Yukon var gjenstand for under det store gullrushet i 1898.

På 1800-tallet var det pelsverk og ulike jaktmuligheter som vekket interesse, og da urfolkene i området begynte med pelshandel, gjorde de seg samtidig avhengige av markedsøkonomi og penger. Hvalfangst var

også en stor næring. Inuittene deltok i den kommersielle hvalfangsten, og fikk seg jobb på ulike hvalfangstskuter og hvalfangststasjoner som ble etablert fra midten av 1800-tallet.

Fra 1950 og utover 60-tallet antok mange innenfor statlige myndigheter at ikke-fornybare ressurser var det som skulle sikre økonomien til innbyggerne i NWT for framtiden. Det ble fokusert på mineralutvinning, olje og gass, gullgruver og utvinning av bly og sink. Det har imidlertid vært store svingninger i aktivitet og inntekt i de forskjellige gruvene, både fordi de tømmes med jevne mellomrom, og fordi situasjonen for mineralene endrer seg på verdensmarkedet, noe som gjør drift med overskudd vanskelig.

I 1991 gjorde man diamantfunn i NWT. Mange ønsket å lete etter diamanter i NWT, og man gjorde flere store funn, noe som førte til at staten Canada i løpet av en tiårsperiode ble den åttende største diamantprodusenten i verden.

Olje- og gassvirksomhet har lang historie i NWT – den første oljebrønnen ble boret så tidlig som i 1920. Oljen ble funnet inne på de tradisjonelle landområdene til inuittene, noe som førte til at det ganske raskt ble forhandlet en traktat med dem. På grunn av økonomisk depresjon ble det ingen utstrakt oljeutvinning i området før andre verdenskrig. Da fikk de potensielle oljeressursene i Canada betydning for landets allierte nabo i sør, USA. Amerikanerne så på oljeressursene i Nord som en sikker oljekilde for sine baser i Alaska, og området kunne potensielt også brukes til baser og springbrett for en eventuell invasjon av Japan. I 1942 ble så en oljeledning bygget fra Mackenzie-dalen og ned til Whitehorse. Dette var ingen enkel oppgave på grunn av terreng og klima. Etter hvert som krigen skred fram, dabbet USAs interessen for områdene av, og det ble ingen større oljeutvinninger av det hele.

Man var klar over at det fantes store mengder olje og gass i NWT, og bygging av en transportledning for olje og gass kom for alvor på dagsordenen på begynnelsen av 70-tallet, spesielt på grunn av den verdensomspennende oljekrisen. Statsminister

Pierre Trudeau var imidlertid forsiktig med å sette i gang storstilt borevirksomhet uten samtykke fra områdets innbyggere. Han hadde nettopp gått på et nederlag med sitt White Paper og ville unngå nye konflikter. Høyesterettsdommer Thomas Berger ble i 1974 utpekt av Trudeau for å utrede situasjonen. Berger visste at regionens beboere hadde sterke og blandede følelser omkring oljeutvinning, og foreslo et utgangspunkt med en tiårsperiode uten borevirksomhet.

Berger-rapporten

Berger og hans kommisjon reiste rundt i hele den vestlige delen av Canadas arktiske områder. De besøkte samtlige lokalsamfunn, og både urfolk og ikke-urfolk fikk komme med sine synspunkter på bygging av rørledning for olje og gass. Synspunktene på en eventuell utbygning varierte, men blant urfolkene var det to argumenter som gikk igjen:

1. Rørledningen burde ikke bygges i det hele tatt, fordi det var store muligheter for at en slik utbygning ville ødelegge landområder som utgjorde en del av livsgrunnet for mange Dene og Métis. Dene så det også som helt nødvendig å få avklart retten til landområder de hadde gjort krav på.
2. Enhver avtale med staten måtte innebære en eller annen form for selvstyre, ettersom selvstyre var nødvendig for at urfolkene selv skulle kunne ta tak i og gjøre noe med de utfordringene og problemene de sto overfor. (Dickerson, s. 107)

Rapporten inkluderte en rekke intervjuer hvor urfolk fra NWT uttalte seg om hvor viktig landområdene var for deres kulturelle overlevelse, som var betinget av at man kunne drive fiske, fangst og jakt. Flere av intervjuobjektene mente at den tradisjonelle levemåten var viktigere enn flere arbeidsplasser. Rapporten synliggjorde hvor desperate de opprinnelige innbyggerne i Nordvest-territoret var etter å kunne be-

stemme sin egen utvikling, både med tanke på kultur og økonomi.

Utviklingen av lokalt og regionalt selvstyre i NWT

Frem til 1967 var styret i NWT et rent administrativt apparat som sorterte under den sentrale regjeringen i Ottawa. Forskjellige departementer var ansvarlig for ulike saksfelt som var inndelt i inuitter og urfolk eller etter næringsutvikling. Carrothers-kommisjonens⁹ undersøkelser konkluderte med at større lokal oppslutning og legitimitet i forhold til den Canadiske stat bare kunne oppnås gjennom å flytte NWT-administrasjonen fra Ottawa til Yellowknife, hovedstaden i territoriet.

Etter 1967 kom det radikale endring i administrasjonen og styringsapparatet for NWT. Først ble styret av området flyttet til Yellowknife. På denne tiden var urfolkene politisk engasjerte, og de organiserte seg i ulike interessegrupper som hadde varierende agendaer. Tanken med å flytte administrasjonen var å gi styret mer tyngde og legitimitet, og at lokalbefolkningen selv skulle kunne løse sine problemer gjennom politisk aktivitet. Forenklet var ideen at nærhet til beslutningsapparatet skulle gi et bedre system.

Fra 1967 fikk det lokale parlamentet gradvis flere administrative oppgaver. Ved åpningen hadde parlamentet tre avdelinger: informasjon, økonomi og et territoriesekretariat. Etter hvert ble det lagt til mer utviklingsorienterte avdelinger, og i 1979 var administrasjonen på linje med de andre provinsene i Canada. Noen sentrale spørsmål gjensto imidlertid å løse før parlamentet oppnådde samme makt som provinsene. Blant annet hadde man fortsatt ikke noe formelt eierskap til landområder, disse lå fortsatt under statens jurisdiksjon.

Det styrende rådet for NWT endret seg også dramatisk. En stadig større andel av representantene ble valgt lokalt. I 1951 hadde rådet tre representanter, i 1975 femten og i 1979 tjueto. I 1976 endret rådet navn til Lovgivende forsamling. I dag har

⁹ Se blant annet Nordvest-territoriets hjemmesider, <http://www.assembly.gov.nt.ca/VisitorInfo/NWTStyleOfGovernment/History.html>

parlamentet en kvotering hvor minst åtte av parlamentets 22 medlemmer skal være urfolk, fordelt på ulike traktatområder. Ettersom det tidligere ikke fantes lokale, politisk valgte ledere, orienterte man også den politiske ordningen i NWTs parlamentariske system i en annen retning. Representantene har ingen partitilhørighet, og parlamentet er konsensusbasert.

Drury-rapporten

Berger-rapporten er den som i ettertid har fått mest oppmerksomhet. I tillegg til Bergers kommisjon, som undersøkte holdninger til olje- og gassutvinning, nedsatte den føderale staten også en kommisjon. Denne skulle jobbe med alternative administrative løsninger og endringer i styreform for territoriet. I 1977 utpekte den føderale regjeringen C.M.Drury som "regjeringens spesialist for utredning av konstitusjonelle endringer i NWT". (Dickerson, s.109)

Drurys mandat besto i gjennomføring av systematiske konsultasjoner med ledere for territorieadministrasjonen, samt å intervjuere urfolksledere for å få deres syn på hvordan man kunne forbedre administrasjonen og styret av NWT.

Drury-kommisjonens sluttrapport kom i 1980. Den inneholdt forslag til store endringer og ble ansett for å være viktig, om enn kontroversiell. Den var viktig fordi den viste til mange spørsmål spesifikk for det nordlige området, kontroversiell fordi den ikke anbefalte videre oppdeling av NWT i en tid da flere urfolksledere ønsket dette. Drury fokuserte på spørsmål definert av ledere og ulike grupper i NWT. Drurys analyser av situasjonen i nord ble sett på som treffende både i nord og i sør, i alle fall på en del punkter. Han viste blant annet til at lokalt selvstyre og kommuninndeling var basert på en modell som fungerte i det sørlige Canada, og at den lokale tilpasningen var utilstrekkelig. Rapporten gikk inn for større regionalt og lokalt selvstyre, og mer desentralisering av makt fra Ottawa til Yellowknife, NWTs territoriehovedstad,. Drury foreslo at man opprettet et eget lokalt parlament for hele territoriet, og at dette skulle ligge i Yellowknife. Der skulle man kunne utforme en selvstendig lokal og

«Drury foreslo at man opprettet et eget lokalt parlament for hele territoriet, og at dette skulle ligge i Yellowknife»

regional politikk, og ikke bare være styrt fra Ottawa.

Problemet for Drury var hans mandat. Han skulle utrede konstitusjonelle endringer, ikke muligheter for nye territorier og geografiske inndelinger. I følge Dickerson (s.109) er rapportens standpunkter når det gjelder landinndeling årsaken til at den ikke har fått større oppmerksomhet i ettertid.

Krav om landrettigheter og inndeling i nye organer

Samtidig som Nordvestterritoriets lovgivende forsamling var i ferd med å få større makt, ønsket urfolkene i NWT sterkere lokal autoritet når det gjaldt ressurser. De ønsket ikke å la kontrollen over disse være under territoriets parlament. Kravene kom fra flere grupper, inuitter i øst og lengre sør i området, Gwich'in-folket, dene og métis. De som ikke hadde urfolksstatus trodde også at en oppdeling av NWT i mindre enheter ville gjøre det lettere for disse områdene å oppnå provinsstatus, da de områdene som ikke ville omfattes av landkrav derved kunne overdras til den lovgivende forsamling i NWT. Flere landkrav ble fremmet fra 1970-tallet og framover. På slutten av 70-tallet fremmet inuittene sine landkrav, der de blant annet foreslo opprettelse av Nunavut. Inuittene i den vestlige delen av territoriet gjorde krav på et eget område kalt Inuvialuit.

Inuvialuit

Kravet om et eget område for *Inuvialuit* ble fremmet til Canadas føderale regjering i 1977, og i 1978 var en prinsippavtale sluttforhandlet.

Mens kravet i utgangspunktet gikk ut på et selvstyrt område med omfattende lokal autoritet, gikk den føderale regjeringen ikke med på å forhandle om eierskap til landområder og selvstyre samtidig, og sluttavtalen inneholdt derfor samarbeidsordninger mellom Canada og administrasjonen for området Inuvialuit.

Selv om de ulike partene hadde kommet fram til hvordan Inuvialuit skulle se ut, måtte avtalen gjennom en ratifiseringsprosess som tok seks år. Ordningen innebar en kompensasjon på 45 millioner dollar til Inuvialuit og at området skulle få full eiendomsrett, inkludert retten til underjordiske ressurser og ikke-fornybare ressurser innenfor et område på 11 000 kvadratkilometer. I tillegg kom en samarbeidsforvaltning over 78 000 kvadratkilometer, såkalt kategori-2-land. På landområder i kategori 2 ville rettigheter til olje og gass, samt en del andre ressurser, fortsatt være underlagt den føderale regjeringen.

Til å opprette og forvalte den nye ordningen og de ulike avdelingene, ble det opprettet flere organer, blant annet *Inuvialuit Regional Corporation*. IRCs målsetting er å sørge for en kontinuerlig forbedring av økonomiske, kulturelle og sosiale forhold for innbyggerne i Inuvialuit.¹⁰

Nunavut

Ved siden av Nisga'a-traktaten i British Columbia er Nunavut den mest kjente selvstyreordningen i Canadas nyere historie. I 1971 dannet inuitter fra Quebec, Labrador og NWT en paraplyorganisasjon for alle canadiske inuitter. I 1971 fremmet de krav om selvstyre for landområdet Nunavut, et territorium som inkluderte samtlige inuitter i NWT unntatt Inuvialuit-folket. Forslaget til landrettigheter og selvstyre ble sendt til den føderale regjeringen i 1976. Etter grunnlovsendringene i 1982 fikk kravene om selvstyre for Nunavut vind i seilene, likeledes ideene om oppdeling av NWT i mindre enheter. Den føderale regjeringen var ikke mot en ny inndeling av territoriet, såfremt det var enighet om dette i NWT. I 1982 ble det holdt avstemning om en oppdeling av territoriet i lokalsamfunnene i NWT. Resultatet viste følgende mønstre: urfolk i NWT ønsket ny inndeling av territoriet, mens de fleste områdene med ikke-urfolk i flertall var mot ny inndeling. (Dickerson, s.161) I Nunavut ønsket 79,5 % av velgerne utskillelse fra NWT. Det var

ingen klar konsensus omkring landdelings-spørsmålet. Det var imidlertid klart at de fleste urfolk ønsket en oppdeling, selv om dette ikke bare var av praktiske årsaker. Samme året ble det også opprettet en organisasjon som skulle forhandle på vegne av inuittene i Nunavut, den såkalte *Tungavik Federation of Nunavut*.

I Nordvest-territoret var Inuvialuit først ute med å få gjennomslag for et landkrav. Nå var det opp til Dene-Métis og Nunavut å forhandle fram løsninger om selvstyre med den canadiske staten. Nunavut som territorium skulle baseres på flertallsprinsipp og majoritetsstyre. Inuittene hadde og har fortsatt et stort flertall av befolkningen her, noe de var såpass sikre på å beholde at de ikke fryktet at noen annen gruppe skulle kunne ta fram dem denne posisjonen.

Nunavit-avtalen ble sluttforhandlet i 1990. Departementet for nordområde- og indianersaker representerte staten Canada. I følge deres sjefsforhandler Tom Molloy ble det forhandlet om flere sammensatte saker som den canadiske regjeringen og Nunavuts representanter var uenige om. En viss grad av mistenksomhet var også merkbar under forhandlingene.

I forhandlingene om Nunavut møttes to ulike kulturer i et forsøk på å oppnå felles forståelse. I begynnelsen var møtet preget av mistenksomhet fra begge parter. Inuittene forsøkte heller ikke å skjule dette. De uttalte at regjeringen hadde hatt en tradisjon for å gjøre beslutninger over hodet på dem, selv om disse beslutningene berørte inuittene spesielt. I 1982 ble disse problemene tydelige. Partene var uenige i hvordan man skulle forvalte utmarksområder, fiske, fangst og jakt. Regjeringen utpekte da en sjefsforhandler som inuittene ikke hadde noe forhold til fra før. Det var meg, og de første ukene hadde jeg en tøff jobb.¹¹

Forhandleren vektla også hvor viktig det var å bygge opp gjensidig tillit og respekt ved forhandlingene. Inuittene måtte over-

¹⁰ For mer informasjon om Inuvialuit Regional Corporation, se <http://www.irc.inuvialuit.com>

¹¹ Tom Molloy om forhandlingene, <http://www.carc.org/pubs/v21no3/negotiat.htm>

bevises om at den føderale regjeringens representanter spilte med åpne kort.

Selv om de praktiske sidene ved selvstyret var sluttforhandlet i 1990, skulle det fortsatt gå noen år før alle de formelle delene var på plass. I 1993 ble avtalen ratifisert av det canadiske parlamentet, og i 1999 ble Nunavut et eget territorie med internt selvstyre.

I likhet med Nisga'a i British Columbia, gikk også inuittene med på å avstå fra ethvert framtidig krav om landområder innenfor Canadas grenser.¹²

Flere forhandlinger om landkrav og selvstyre

Mens Nunavut fikk sluttforhandlet en avtale om selvstyre, var det vanskeligere for flere av de andre urfolkene å komme til enighet. Det var ikke bare på grunn av uenigheter med statens forhandlere, men også på grunn av interne stridigheter. Gruppene som fremmet krav om selvstyre hadde ulike interesser og sammensetninger, men kravene var i hovedsak relatert til kulturell og geografisk tilknytning. De gjorde krav på områder de tradisjonelt hadde brukt og som var deres nærområder.

Dene-Métis-gruppen hadde både dene- og métis-bakgrunn, men siden de levde i de samme områdene, gjorde de felles sak. Denne gruppen hadde flere mindre bosetninger spredt rundt i hele NWT. Områdene deres kunne deles inn i fem regioner: Delta, Sahtu, North Slave, South Slave og Deh Cho.

I 1988 fikk Dene-Métis under ett en avtale med den canadiske regjeringen. På grunn av uenigheter om enkelte detaljer ble ikke avtalen gjeldende for alle de fem regionene den i utgangspunktet omfattet. For å få en endelig ordning måtte hver enkelt region stemme over om de ville godta den.

Uenighetene gikk på bestemmelser i avtalen som medførte at krav på landområder utenfor selve traktaten ikke kunne gjøres gjeldende i framtiden, noe gruppen i fellesskap ikke klarte å bli enige om. På Déne-Métis årsmøte i 1990 oppsto splittelse om dette punktet i avtalen. Befolknin-

gen i den øverste delen av MacKenzie River gikk i mot dette punktet, mens de som var bosatt ved elvemunningen orienterte seg mest mot å få løst spørsmålet om landområder, og ikke brydde seg så mye om framtidige krav. For Métisene som nylig var blitt akseptert som urfolk var det ingen selvfølge å bruke urfolksargumentet i krav om landområder, og noen av dem var frustrerte over at Déne kunne låse hele prosessen med sine krav. (Dickerson, s.164)

Av alle områdene som var med i forhandlingene gikk ett av dem med på avtalen, nemlig Delta. Befolkningen der er dene og kaller seg selv Gwich'in. I avstemningen om regionale landkrav og framtidig selvstyre stemte 94 % av deres 2 000 innbyggere for forslaget. Avtalen omfattet for deres del ca 16 000 kvadratkilometer med eiendomsrett uten rett til mineraler og underjordiske ressurser som for eksempel olje. Gwich'in signerte sin avtale i 1991. Gwich'in fikk samtidig mulighet til å sluttforhandle vilkårene for et framtidig selvstyre.

Sahtu-regionen fikk avtale for 41 000 kvadratkilometer i 1993, mens gruppen Tlih Cho i 2003 fikk en avtale for ca 30 000 kvadratkilometer som både sikret selvstyre og rett til mineraler og underjordiske ressurser.

Endringer og muligheter

Det er flere årsaker til at urfolk og andre har støttet de politiske endringsprosessene i Canadas arktiske områder. NWT er spesielt, i og med at det er det eneste området i Canada der urfolk er i flertall. Dette har da også preget den politiske utviklingen.

Urfolk har sett på selvstyre som viktig for å kunne påvirke egen framtid. I stedet for bare å være tilskuere til utnyttelse av for eksempel olje- og gassressurser, og press mot egen kultur, kan de nå være aktive deltagere som selv velger om de vil være tradisjonister eller progressive i forhold til industriell utvikling.

Mulighetene for selvstyre har imidlertid også ført til interne splittelser. Grupper som tidligere fremsto som større enheter,

¹² Ordlyden i begge disse traktatene er 'cede, release and surrender' any 'aboriginal claims, rights, title and interests in any Canadian land'. Kilde: Nunavut Land Claims Agreement, Agreements Database, se <http://www.atns.net.au/biogs/A001503b.htm>

er nå delt opp i mindre, lokale og regionale enheter i politiske prosesser. Dette gjelder både for Inuit og Dene-Metis. For de fleste har de nye traktatene i det minste ført til en positiv økonomisk utvikling. I Nunavut har man gjort diamantfunn som kan gi nytt løft. Andre områder har fått lokal forvaltning som gjør situasjonen annerledes enn på Berger-rapportens tid. Mens urfolkene i hovedsak var negative eller avventende da Berger gjennomførte intervjuene i 1974, er de fleste nå positive til bygging av en olje- og gassledning nedover Mackenzie-dalen. Inuvialuit, Gwich'in og Sahtu har alle gått inn som samarbeidspartnere med de største olje- og gassaktørene. Flere av urfolkene har også etablert en egen paraplyorganisasjon, *Aboriginal Pipeline Group*¹³ for å kunne bruke olje- og gassvirksomheten til utvikling av sine områder.

Endringene i Nordvest-territoriet bringer både nye muligheter og utfordringer. Det er vanskeligere å tale med en stemme, slik man tidligere kunne gjøre. Samtidig er avstandene store og målene forskjellige, og mange følte ikke at det hjalp noe særlig at territorieadministrasjonen ble flyttet fra Ottawa til Yellowknife. Delegering av makt til lokalt og regionalt nivå har ført til nye utfordringer i det nordlige Canada. Tradisjonell kultur og levesett utfordres, og enkelte grupper er mer splittet enn tidligere. Gjennom økningen i lokal og regional makt er politikk samtidig blitt en viktig faktor for innbyggerne i nord. Urfolk har i stor grad mulighet til selv å påvirke sin framtid. De er nå politiske aktører både lokalt og ut over statsgrensene.

Nisga'a-traktaten i British Columbia

Mens det fantes flere tidlige traktater i Canada, var det bare noen få slike i provinsen British Columbia. De såkalte Douglas-traktatene fra 1850-1854 inneholdt ulike uredelige metoder for å frarøve urfolk landområder.¹⁴ Denne framgangsmåten har gjort at få urfolk i provinsen omtaler dem som toparts traktater. Dette kapitlet

presenterer traktater og selvstyreordninger i British Columbia generelt, og går deretter mer spesifikt inn på den første "moderne traktaten" i British Columbia og Canada for øvrig, den såkalte Nisga'a-traktaten.

I det som i dag kalles British Columbia fantes det få hvite innbyggere før 1850-tallet. Først rundt 1890-tallet var europeerne i flertall. På tiden da de første av dem kom, var området befolket av 300 – 400 000 urfolk. (Tennant 1990:4) Urfolkene var fordelt på ca 30 forskjellige grupper med kulturelle variasjoner på linje med de samtidige europeiske nasjonene når det gjaldt språk og kulturelle uttrykk.

Indianerne og myndighetene i British Columbia har brukt ulike begreper på gruppeinndeling: stamme, folk, nasjon eller stammegruppe. Ingen av disse begrepene gir en fullgod beskrivelse av provinsens urfolk generelt, og må brukes i henhold til kontekst.

Nisga'a – kultur og historie

Nisga'a bruker det moderne begrepet *First Nation* om seg selv. I 2000 underskrev denne nasjonen en traktat med provinsen British Columbia og føderalstaten Canada. Denne traktaten omfatter blant annet internt selvstyre og et landområde på nesten 2 000 kvadratkilometer.

Nasjonen har ca 6 000 medlemmer. De stemmeberettigede bor i fire landsbyer og to bysamfunn, byene Prince Rupert og Vancouver.

Nass River – bosted i uminnelige tider

Ayuhkl er navnet på Nisga'as skapelsesberetning, normative kodeks, historie, tradisjoner og rettsoppfatning. Ayuhkl er en muntlig fortelling som er blitt gitt videre gjennom utallige generasjoner. Den forklarer derved både normer, rettsoppfatninger og historikk, ofte uttrykt som mytologiske fortellinger som også inneholder en form for retningslinjer.

Nisga'a-folket har tradisjonelt levd av fiske, fangst og jakt. De bor i et av de ri-

¹³ <http://www.aboriginalpipeline.ca/>

¹⁴ Sir James Douglas var sjef for Hudson's Bay Trading Company. Han kjøpte opp landområder fra indianere og solgte dem til nybyggere som ønsket å bosette seg i det som senere skulle bli British Columbia. Områdene ble ofte kjøpt opp for noen laken eller mot at andre områder skulle være reservert indianerne i all framtid. http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/trts/hti/C-B/neg_e.html

keste lakseområdene langs Atlanteren, og elva Nass River har gitt dem både laks og oolichan (en slags sild). I Nass River finnes det fem ulike typer laks. Fisken står sentralt både når det gjelder næring og religion. På den tiden man hadde en ren bytteøkonomi, var den oljerike oolichanfisken et viktig byttemiddel. Samtidig som den var næringsrik, kunne oljen (tranen) brukes i lamper eller talglys.

Nisga'a har også sin egen skapelsesberetning. Her fortelles det at de har hatt tilholdssted langs Nass River siden "Txeem-sim stjal flammer fra himmelen og brakte dem ned til folket som bodde i det kalde landskapet under himmelen. Han fylte elven med oolichan, og kastet etterpå et fjell i midten av elva for å gi beskyttelse mot fiendtlige nabostammer."¹⁵ Txeem-sim kan opptre i menneske- eller dyreskikkelse, han er sammensatt og har både gode og dårlige sider. Nisga'a har sett verdien i fortellingene om Txeem-sim og hvordan han lærer både av sine feil og gode gjerninger.

Selv om dette er en mytologisk skapelsesberetning på linje med kristne europeeres bibelske fortelling om Noas Ark, er det også en beretning som delvis kan underbygges vitenskapelig. Stjelingen av flammer viser sannsynligvis til vulkansk aktivitet på deler av Nisga'as områder. Blant annet opplevde nasjonen på 1800-tallet et stort utbrudd som tok livet av nærmere 2 000 innbyggere.

Befolkningen

Ved ratifiseringen av traktaten i 2000 fantes det ca 2 500 stemmeberettigede blant Nisga'as 6 000 medlemmer. Disse er fordelt på klaner: ravnen, spekkhoggeren, ørnen og ulven. I følge Nisga'as tradisjoner skal klanssystemet lære innbyggerne hvor viktig det er å tilhøre et fellesskap. Hver klan antas å stamme fra det dyret eller den overnaturlige skapningen som representerer klanen. Totemene deres har alle en egen historie, og de kan minne om de europeiske våpenskjoldene. Klanen fungerer som en utvidet familie og danner rammeverket

for institusjoner som bryllup, adopsjon og andre hendelser. Adopsjon betyr at et høvdingpar uten barn kan velge å adoptere en arving til tittelen fra andre i klanen dersom det ikke finnes noen i den nærmeste familien. Personer fra samme klan gifter seg ikke med hverandre, og klanstilhørigheten følger mødrene.

Nisga'a-samfunnet var på mange måter et isolert samfunn nord i British Columbia før undertegnelsen av traktaten. Mange lokalsamfunn hadde et dårlig utbygget veinett. Arbeidsledigheten på de tradisjonelle områdene var høy. I de fire landsbyene Kincolith, Greenville, New Aiyanih og Canyon City varierte de offisielle ledighetstallene med mellom 53 og 82 prosent¹⁶ i 1998. Sjøen og elva var den viktigste ferdselsåren, og Kincolith var derfor den viktigste byen for Nisga'a, mens forvaltningsadministrasjonen under den nye ordningen vil ligge i New Aiyanih der veiforbindelsen er bedre.

Krav om landrettigheter og selvstyre

På slutten av 1800-tallet fantes det mange forskjellige kulturer og nasjoner i British Columbia. Etter innføringen av Indian Act og de mange endringene denne medførte for indianere i Canada og British Columbia, fikk man en politisk oppvåkning blant flere grupper. First Nations, som tidligere hadde hatt liten kontakt med hverandre, begynte å samarbeide under en felles identitet. De var alle kategorisert som indianere av de hvite nykommerne. Denne bevegelsen ble kalt Pan-indianisme. (Tennant, s. 68)

Nisga'a fremmet i 1885 et krav om landrettigheter på sine tradisjonelle områder. Tre av Nisga'as ledere reiste fra de avsidesliggende områdene i nord til Victoria, der provinsens politiske administrasjon holdt til. Deres intensjon var å be den nye provinsen akseptere deres eierskap og rett til tradisjonelle landområder, og å forhandle fram avtaler om eierskap og bruk.

Disse landrettighetskravene begrunnet Nisga'a både med egne tradisjoner som selvstyrt gruppe, men også med det bri-

¹⁵ Molloy, 2000, s 141-142

¹⁶ Vancouver Sun, 1.august 1998

tiske imperiets befalinger og forordninger, utstedt av Kong George VII av Storbritannia. Hans kongelige proklamasjon av 1763 ga klare føringer på at urfolkene i Nord-Amerika skulle behandles som likeverdige nasjoner. Nisga'a møtte imidlertid liten forståelse for sine krav, ettersom den politiske ledelsen i British Columbia på den tiden var av en helt annen oppfatning enn Nisga'a og Kong George VII. De ble blankt avvist og sendt hjem med uforrettet sak. Noen reelle forhandlinger om deres landkrav kom ikke i stand før det var gått nesten 90 år.

British Columbia og landkrav

Provinsen British Columbia har på flere måter vært et unntak i den canadiske føderasjonen, ikke minst i forhold til traktater med urfolk og tolkning av urfolks rettigheter og landkrav. Noe av forklaringen på dette ligger i måten provinsen ble til på.

Mens de fleste andre provinsene oppsto som følge av traktater mellom indianere og nybyggere, og formell tilknytning til den canadiske føderasjonen, var utviklingen en helt annen i dagens British Columbia. Frem til 1871 ble området forvaltet av handelskompaniet Hudson Bay. Hudson Bay forvaltet områdene med tanke på handelsvirksomhet alene, og det ble selvfølgelig ikke underskrevet noen traktater med indianere i denne perioden. Det var heller ikke meningen at området skulle tilrettelegges for kolonisering og innflytting av andre enn de som drev ren handelsvirksomhet.

British Columbia ble opprettet som egen provins da området ble kjøpt fra Hudson Bay. Provinsens politikere har i ettertid argumentert med at dette kjøpet gjorde traktater vedrørende landrettigheter ugyldige, og at eventuelle traktater opphørte da områdene ble overtatt av provinsen.

Under Indianerloven ble indianerne i British Columbia delt inn i underdistrikt. Hvert distrikt fikk sin egen Indianeragent som skulle sikre at loven ble fulgt. De nordligste områdene av British Columbia ble delt opp i så store enheter at det ble vanskelig for agentene å følge opp alle som bodde der. Nisga'a og fem andre grupper befant seg innenfor dette svære området.

Dette kan være noe av forklaringen på at Nisga'a har vært så godt organiserte helt fra sine første landkrav, og at de har kunnet utvikle egen politikk og ikke er blitt så detaljstyrte som mange andre grupper under Indianerloven. I områdene lengst nord var indianerne heller ikke i mindretall slik som lengre sør i landet. Selv om provinsen i lang tid avviste alle krav om selvstyre og landområder, fortsatte medlemmer av Nisga'a å jobbe for sine kravet. Som man kan lese i første delen av denne artikkelen, tok det imidlertid lang tid før noen større endringer skjedde, og før Nisga'a klarte å komme i forhandlingsposisjon.

Calder-saken, første steg mot forhandlinger

I 1949 ble Frank Calder, en av lederne for Nisga'as stammeråd, valgt i British Columbia parlamentsvalg. Det var første gang i Canadas historie at en urfolksrepresentant fikk plass i en av provinsenes politiske forsamlinger. Calder benyttet anledningen til å snakke om landkrav og urfolksrettigheter

«Under Indianerloven ble indianerne i British Columbia delt inn i underdistrikt. Hvert distrikt fikk sin egen Indianeragent som skulle sikre at loven ble fulgt»

over hele Canada. Canada hadde lenge forbud mot at indianere kunne organisere seg med tanke på landrettigheter, men dette forbudet ble opphevet i 1951. Calder sto sentralt i omorganiseringen av Nisga'as landrettighetskomité, der han ble valgt til ny leder i 1955. Organet hadde tidligere vært dominert av tradisjonelle høvdinger, som hadde arvet titler og posisjoner. Gjennom Calder ble komiteen åpnet og tilgjengelig for en langt større del av Nisga'a-samfunnet. Han inkorporerte en likhetstankegang som fortsatt var fremmed for mange i Nisga'a-samfunnet.

Calder var også den som skulle bringe Nisga'as landkrav for domstolene. I 1967 kontaktet Nisga'a-komiteen advokat Thomas R. Berger i Vancouver med forespørsel om å ta saken deres. Under behandlin-

gen av saken ble domstolen bedt om å ta stilling til to spørsmål. Det første var om det fortsatt eksisterte landrettigheter for urfolk i British Columbia. Det andre gikk på om Nisga'a fortsatt hadde slike rettigheter. Domstolene i British Columbia brukte mange av de samme argumentene som provinsens politikere tidligere hadde anført: Urfolks rettigheter til landområder hadde eksistert historisk, men gjaldt ikke lenger ettersom områdene var blitt underlagt British Columbias jurisdiksjon. Saken ble anket til canadisk høyesterett.

I 1971 bestemte Canadas høyesterett seg for å behandle Nisga'a's krav om landområder. Avgjørelsen i saken kom 14 måneder senere. Dette skjedde nesten samtidig med at statsminister Pierre Trudeau kom med sin uttalelse om at man ikke skulle gå inn i traktatforhandlinger med urfolk, ettersom deres landkrav var basert på historiske antagelser om virkeligheten. Høyesteretts avgjørelse var ikke entydig, men likevel av en slik karakter at den ga både Nisga'a og andre urfolk i British Columbia og Canada håp om at man kunne finne løsninger på urfolks sine landkrav. Dommerne var enige i at urfolksrettigheter fortsatt gjaldt i British Columbia. Tre av de fire dommerne mente at disse fortsatt gjaldt for Nisga'a, mens tre av dem også mente at disse rettighetene ikke lengre var gjeldende generelt. Den siste dommeren avviste Nisga'a's krav på en formalfeil, ettersom han mente at Nisga'a ikke hadde bedt Kronen (staten) om tillatelse til å bringe saken inn for høyesterett. I praksis ville dette betydd å be British Columbia om tillatelse til å gå til søksmål mot provinsen. Selv om Nisga'a ikke fikk gjennomslag, betydde saken at de offentlige myndighetene nå snudde i spørsmålet om urfolks rettigheter til landområder og naturressurser. Trudeaus regjering ga formelt opp forslagene fra White Paper i 1969, og Trudeau for framtiden anbefalte forhandlinger og konsultasjoner.

Forhandlinger

Myndighetene i Canada og representanter for Nisga'a's stammeråd startet formelle

forhandlinger i 1976. British Columbia var fra starten kun med som observatør, men kom etter hvert mer med som deltager. Ettersom landområdene formelt var eid av provinsen, var det nødvendig at den var med på traktatunderskrivelsen. British Columbia gikk inn i forhandlingene som formell deltager i 1990. Prosessen var lukket for offentligheten. Før British Columbia ble med hadde Canada og Nisga'a en prinsippavtale som fastslo hva det skulle forhandles om. Offentligheten kritiserte det faktum at forhandlingene var lukket, men samtidig ble flere åpne høringer arrangert med publikum til stede, både inne på Nisga'a-området og i British Columbia for øvrig. I 1991 ble en treparts rammeavtale mellom provinsen, Nisga'a og Canada undertegnet.

Naturressurser

Helt fra starten var det uklart hvilke naturressurser Nisga'a's område skulle omfatte. Fordi kravet var basert på historiske rettigheter, kunne myndighetene hevde at den ikke skulle inkludere ressurser som olje, gass og mineraler, med andre ord ikke-fornybare ressurser.

Nisga'a ville ha eiendomsrettighetene til landsbyene langs Nass River, og området ved utløpet av elven. Disse områdene regnes blant de beste fiskeområdene for laks i hele Nord-Amerika. Laksen har vært viktig for Nisga'a både i religiøse sammenhenger og som mat og handelsvare. Nisga'a's representanter ønsket å forhandle om egne laksekvoter for nasjonen, og at disse skulle inn i traktaten. Flere av politikerne fra British Columbia ønsket ikke en fastsettelse av kvotene gjennom traktaten, men heller at de skulle reforhandles hvert år¹⁷, avhengig av laksebestanden totalt sett. På dette punktet var Nisga'a og British Columbias delegater uenige helt til siste slutt. Til slutt ble de likevel enige om en tredelt forvaltning av fisken Seks forvaltningsmedlemmer ble oppnevnt, hvorav to fra Nisga'a, to fra British Columbia og to fra Canada.

Selvstyre

Nisga'a gikk til forhandlingene med Ca-

¹⁷ Se blant annet høringer i British Columbias lovgivende forsamling i 1997, <http://www.legis.gov.bc.ca/cmt/36thParl/cmt01/1997/1report/issues1.htm>

nada og British Columbia med krav om selvstyre. Dette var da også det mest kontroversielle punktet i avtalen, og den delen det ble mest debatt omkring. Diskusjonene gikk både på hvilken plass et slikt selvstyre skulle ha innenfor den *canadiske konstitusjonen*, om det skulle være en form for delegert myndighetsutøvelse eller en ny form for selvstyre der Nisga'a kunne treffe politiske beslutninger uavhengig av instruksjer fra Canadas eller British Columbias folkevalgte organer.

Selvstyretemaet beveget seg også inn på flere områder som skapte store debatter. Nisga'a ønsket å lage egne lover og regler basert på sine tradisjoner. Disse lovene skulle kunne avvike fra lovene i Canada eller British Columbia forøvrig, selv om de ikke skulle gjelde straffelovgivning. Nisga'a ville lage egne lover for administrasjon, prinsipper for styresett og hvordan politiske vedtak skulle iverksettes.

I tillegg til de formelle rammene for Nisga'as selvstyre, oppsto også en interessekonflikt med en av nabonasjonene, Gitxsan. Ved siden av et kjerneområde på 1 970 kvadratkilometer som var å anse som Nisga'as eiendom, fantes det også områder med overlappende landkrav, der forskjellige grupper hadde brukt områdene til ulike formål.

Flere av provinsens politikere var også bekymret for den minoriteten som arbeidet innenfor Nisga'as områder uten å være tilknyttet Nisga'a. Diskusjonene her gikk på hvilke rettigheter de skulle ha under Nisga'a-traktaten, og om de eventuelt skulle få stemmerett ved valg i det selvstyrte området.

Sluttprosessen

I 1996 overtok Tom Molloy sjefsforhandlerstolen for den føderale regjeringen i Canada. Molloy hadde en lang karriere som forhandlingsleder bak seg. Han hadde opptrått som megler i fagforeningskonflikter og som forhandler om traktater mellom Canada og ulike First Nations. Blant annet var Molloy med på å finpusse avtalen om Nunavuts selvstyrte område i Nordvest-territoriet. Molloy's oppgave var å organisere de siste forhandlingene og få de tre partene

til å signere traktaten før avstemning i det canadiske parlamentet, British Columbia og Nisga'a.

I følge Molloy er urfolks landkrav annerledes enn de fleste andre typer forhandlinger, som for eksempel mellom fagforening og arbeidsgiver:

I motsetning til forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeider, finnes det ingen lovlige bindinger i traktatforhandlinger. Den statlige, politiske ledelsen har akseptert at de har et ansvar, et ansvar som er sosialt, juridisk, økonomisk og politisk basert. Ut over dette har myndighetene også et moralsk ansvar for å jobbe med urfolks ønsker og bekymringer innenfor staten. Det gjelder selvfølgelig alle innbyggere i Canada, men når det gjelder urfolk, er man nødt til å uttrykke dette eksplisitt. (Molloy, s.33)

I den siste fasen av forhandlingene gjensto fortsatt en del punkter. De gjaldt hovedsaklig miljøspørsmål og vern av områder som urfolkene gjorde krav på. Partene hadde tidligere undertegnet en avtale som innebar at provinsen ikke skulle selge eller leie ut landområder som Nisga'a gjorde krav på så lenge forhandlingene pågikk.

Det Molloy beskriver som det vanskeligste i sluttfasen var ikke uenighetene mellom de tre partene ved forhandlingsbordet, men hele det byråkratiske systemet i Canada som skulle godkjenne og påvirke teksten i selve traktaten. Både Nisga'a og provinsens forhandlere så på dette som unødig tidsbruk og grobunn for mistenksomhet omkring forhandlingene og føderalstatens motiver. (Molloy, s.49)

Samtidig med disse forhandlingene gjennomførte komiteen for urfolkssaker ved parlamentet i British Columbia høringer omkring Nisga'a-traktaten og traktatforhandlinger generelt. Etter måneder med høringer og diskusjoner kom denne komiteen i begynnelsen av 1997 fram til følgende:

- Partene hadde bred støtte for å finne løsninger på urfolks krav om landrettigheter.

- Komiteen så på traktatprosessen som den beste måten å oppnå et resultat.
- Komiteen mente at forhandlingsprosessen måtte strømlinjeformes, men samtidig gi rom for konsultasjoner og innspill fra samfunn som ble påvirket av landkrav.
- Myndighetene burde forplikte seg til å gi forhandlerne klare mandater, og stille nødvendige ressurser til rådighet for å følge dette opp. (Molloy, s. 80)

I tillegg kom det også flere konkrete anbefalinger fra komiteen, blant annet fjerning av Indianerloven, og bortfall av skattefrihet til såkalte statusindianere, dvs registrerte indianere som ikke bodde på tradisjonelle landområder.

I 1997 hadde Nisga'a valg på leder i Nisga'a's stammeråd – den delen som stod for forhandlingene på vegne av Nisga'a. Deres daværende leder ble gjenvalgt, og høvding Joseph Gosnell kunne fortsette som ansvarlig leder for forhandlingene på vegne av Nisga'a. Nisga'a forsøkte også å få til en avtale med naboene Gitksan og Gityanow angående overlappende landkrav. Noen klar enighet klarte man ikke å komme fram til da. I følge Molloy var det små detaljer som gjenstod før en avtale kunne signeres før behandling i parlamentene.

Det var imidlertid en del motstand fra opposisjonspartiene i British Columbia, og noen frontet en kampanje som ville ha en *folkeavstemning* omkring Nisga'a-traktaten. Kampanjen resulterte i en selvoppnevnt gruppe som kalte seg *Folkets Stemme for landkrav* (*The Citizens Voice on Native Claims*)¹⁸. Kravet om folkeavstemning ble også fulgt opp av noen av opposisjonspolitikere, deriblant det såkalte Reformpartiet i British Columbia. Reformpartiet kom med denne oppfordringen på et tidspunkt da avtalen så å si var sluttforhandlet og skulle ratifiseres i senatet. Begrunnelsen for en folkeavstemning var at Nisga'a-traktaten ville skape et styresett basert på raseskille. Denne argumentasjonen fikk ikke noe gjennomslag i British Columbias parla-

ment, og heller ikke hos Canadas forhandlere:

”Kampanjen fokuserte på et etnisk basert styresett. Dette er en påstand som ikke kan taes alvorlig av noen med et minimum av kjennskap til historie og politikk. Selvfølgelig er det opposisjonens oppgave å kritisere, men å gjøre det med en slik uvitenhet er som å gjøre seg til analfabet med viten og vilje.”

(Molloy, s. 88, oversettelse)

I tillegg til forslaget om folkeavstemning, var det også en viss intern uenighet i Nisga'a: Noen ville ha rettssak fordi de mente sjefsforhandlerne hadde gått utover sitt mandat og forhandlet bort deler av de tradisjonelle landområdene for en av landsbyene. Saken ble imidlertid avvist av domstolene på grunn av mangel på bevis.

På tross av mange komplikasjoner og press utenfra, klarte de tre partene å få signert en avtale. Den ble undertegnet 4. august 1998 i New Ayianish, det som senere skulle bli Nisga'a's hovedsete for administrasjon. Deretter var det opp til British Columbias parlament, Canadas parlament og Nisga'a å få vedtatt traktaten. Rammene var gitt: forhandlingene var slutført og traktaten måtte vedtas i sin helhet ellers måtte partene tilbake til forhandlingsbordet. Stemningen rundt traktaten var fortsatt opphetet både i British Columbia og i Canada. En av de største aviseierne i British Columbia, David Black, ga sine redaktører ordre om at alle artikler som skulle skrives måtte være mot traktaten. (Molloy, s.160)

Størst spenning knyttet det seg til avstemningen i British Columbias parlament, der New Democratic Party hadde et flertall på fem stemmer i forhold til opposisjonen. Under debattene forlot samtlige medlemmer av opposisjonspartiet de Liberale forsamlingen. De møtte imidlertid opp til avstemning. Samtlige fra opposisjonen stemte mot lovforslaget, mens alle fra regjeringspartiet stemte for. Hos Nisga'a og i det canadiske parlamentet fikk traktaten et

¹⁸ Når denne artikkelen skrives er det rett før Finnmarksloven skal ha sin sluttbehandling i det norske Stortinget. Også her har man sett krav om folkeavstemning komme rett før lovforslaget skal sluttbehandles. En leser med kjennskap til prosessen rundt Finnmarksloven vil også se at det er flere åpenbare paralleller.

klart flertall, og den ble ratifisert som lov i april 2000.

Utviklingen etter 2000

Selv med et eget selvstyre og økonomiske kompensasjoner fra British Columbia, er Nisga'a avhengig av den økonomiske situasjonen i provinsen og Canada for arbeidsplasser og økonomisk utvikling. Både Nisga'a-borgere og andre bosatt langs Nass River har likevel opplevd økonomisk framgang siden 2000, men kanskje ikke så stor som den kunne ha vært om utviklingen i British Columbia for øvrig hadde vært mer fordelaktig. Det kommersielle laksefiske har gjort at man tjener mer på fiske enn tidligere. Nisga'a har også brukt mye tid på etablering av egne institusjoner og utbygging av veinettet.

Etter at Nisga'a-traktaten ble ratifisert, var det valgår for British Columbias parlament. Det Liberale partiet, som hadde gått i mot ratifiseringen av Nisga'a-traktaten, vant valget med klart flertall i de fleste valgdistriktene. En av sakene de gikk til valg på var folkeavstemning omkring framtidige traktater og forhandlinger om landkrav. Dette førte ikke til noen endringer for Nisga'a, men det Liberale partiet har fått massiv kritikk fra urfolk og andre som støtter forhandlingslinjen.

Urfolksrettigheter i Canada – en modell for andre?

Denne artikkelen har sett på den canadiske utviklingen generelt, og Nisga'a-traktaten i British Columbia og utviklingen av traktater og selvstyreordninger i Nordvest-territoriet spesielt. For urfolksrettigheter i andre land kan det være interessant å undersøke om noen av erfaringene fra Canada kan overføres. Kunne noen av disse løsningene brukes som modell for andre områder når det gjelder forholdet mellom urfolksminoriteter og statsmakt? Jeg vil her kort si noe om det jeg mener står sentralt i forhold til landkrav og forhandlinger i Canada.

Demokratiske forhandlinger

Mens enkelte politiske aktører vil ha folkeavstemning over urfolksspørsmål, har man i Canada valgt løsninger der alle parter

rundt forhandlingsbordet gis relativt frie mandater, og avstemning ikke avholdes om selve mandatet men heller over de endelige forhandlingsresultatene. Forhandlingene med både Nisga'a og Nunavut foregikk uten spesiell åpenhet overfor de som ikke var formelle deltagere. De som mener at demokratiske spilleregler først og fremst innebærer at flertallets stemme skal gjelde, kan hevde at dette ikke er den riktige måten å gå frem på. Dersom urfolks krav om selvbestemmelse skal løses gjennom politiske virkemidler som forhandlinger og konsultasjoner, så kan imidlertid en slik metode være riktig. Alternativet vil i Canada heller være domstol framfor folkeavstemning.

Et demokrati som baserer seg på flertallsbeslutninger alene kan vanskelig finne løsninger som ivaretar minoriteters rettigheter og interesser. Det vil da mer bli en gjenspeiling av eksisterende styrkeforhold mellom majoritetsbefolkningen og urfolksminoriteten. Man må derfor forstå forhandlinger mellom urfolk og statsmakt som noe mer enn en ren maktpolitisk kamp. Staten har også en moralsk forpliktelse overfor den andre forhandlingsparten. Forhandlinger under gjensidige forpliktelser om åpenhet og ærlighet omkring målet vil derfor være helt nødvendig for å få til langsiktige løsninger. Det handler om å forstå den andre partens synspunkter, og være villig til å ta disse med i egne vurderinger.

Selvstyre som middel (verktøy?)

Politiske ledere blant urfolk i Canada ser på selvstyre og krav om landrettigheter som noe mer enn en løsning i seg selv. Disse kravene dreier seg også om kultur, *økonomisk vekst* og egne lokale og regionale løsninger. Det handler om å kunne stille krav til, og påvirke eksterne økonomiske aktører med interesser innenfor urfolks områder. Når store oljeselskaper driver borevirksomhet i Inuvialuit eller Nunavut, skjer det nå etter å ha konsultert med lokale politiske ledere, ikke bare i henhold til tillatelse fra den Canadas føderale regjering i Ottawa. Dette gjør det også mulig for lokalsamfunnene å stille krav. På nasjonalt nivå forbindes konsesjonskrav ofte med hensyn til

«Når store oljeselskaper driver borevirksomhet i Inuvialuit eller Nunavut, skjer det nå etter å ha konsultert med lokale politiske ledere, ikke bare i henhold til tillatelse fra den Canadas føderale regjering i Ottawa»

miljø og naturvern, mens man regionalt gjerne vil ha lokal samfunnsutvikling og muligheter for å sikre langsiktig økonomisk utvikling. Dette kan gjøres ved for eksempel å stille krav til oljeselskapene om at en viss andel av deres arbeidere skal rekrutteres lokalt, og om gis nødvendig opplæring og utdanning.

Selvstyreordninger ses også som et viktig middel for å styrke og bevare egen kultur, noe som er en utfordring på flere felter. I Canada som i andre nasjonalstater dominerer majoritetsspråk hverdagen, og nasjonale lover og regler bygges på majoritetens tradisjoner og normer. Noen ganger er disse forskjellige fra minoritetenes. Ved formelt selvstyre har slike minoriteter også mulighet til å etablere institusjoner for bevaring av gjenstander og steder av kulturell verdi. Ettersom mange urfolk har en fot i den moderne vestlige verden og en i tradisjonelle næringer, blir det også lettere å prioritere verdier, og det ene behøver ikke nødvendigvis å ødelegge for det andre. Eksempelet Nordvest-territoriet illustrerer dette godt: Mens de fleste politiske lederne i 1974 var motstandere av olje- og gassutvinning, har flere av dem inngått avtaler nettopp på dette området etter gjennomslag for krav om landrettigheter og lokalt selvstyre.

Dilemmaer

Både Nisga'as områder og i Nordvest-territoriet har urfolk vært i flertall. Disse gruppene er sammensatte med forskjellige interesser og interne motsetninger. Dette er spesielt tydelig i Nordvest-territoriet der interne splittelser har oppstått både mellom ulike urfolk og mellom enkeltpersoner.

I Nordvest-territoriet har inuittene fått to ulike selvstyreområder. Nunavut og Inuvialuit har i større grad delegert makt, mens Déne-Métis ikke klarte å stå sammen

i sine krav om landrettigheter. Utviklingen i dette området har gått svært fort etter 1982, og kanskje har iveren etter å få avklart krav om landrettigheter gått på bekostning av områder der samarbeid kunne vært interessant?

Retorikken i landkrav kan noen ganger gjøre det vanskelig for majoritetsbefolkningen å se noen nytte i å finne løsninger på slike krav. Når Nisga'a eller andre grupper fremmer sine krav, hevder noen motstandere at det dreier seg om særrettigheter eller ordninger som vil skape etniske skillelinjer. Canadas grunnlov inneholder ordninger som sikrer rett til selvstyre, og som gir landets urfolk en særstilling. Innenfor en teoretisk kontekst kan dette virke både unødvendig og urettferdig, men dette viser noen av de praktiske utfordringene som et liberalt demokrati står overfor: Samtidig som alle individer teoretisk sett skal være likeverdige, viser realiteten at det som oftest ikke er slik: *Rasisme* eksisterer, og det finnes økonomiske forskjeller mellom Canadas urfolk og befolkningen for øvrig. I en slik kontekst må man se definisjoner om urfolks rettigheter som en *presisering* og tydeliggjøring av like rettigheter, ikke som en markering av *andre* eller spesielle rettigheter.

Avslutning

Jeg har forsøkt å peke på noen av de mest sentrale trekkene ved canadiske forhandlinger mellom urfolk og stat, for å se om slike erfaringer eventuelt kan overføres til andre kontekster. Dersom man sammenligner de canadiske erfaringene med modeller foretrukket i for eksempel Norge, tror jeg mange av dem vil være overførbare. Det kan til og med hevdes at situasjonen i Norge på mange måter er mindre sammensatt: Canada har mange ulike urfolk som skal ha egne forhandlinger, mens Norge bare har samene. I Canada har provinsene hatt formelt eierskap til landområder, mens de norske "samefylkene" ikke er landeiere: Samiske landområder forvaltes i hovedsak av statlige myndigheter.

I en norsk kontekst er det vanskelig å argumentere for urfolks krav og rettigheter av realpolitiske årsaker, som for eksempel

at et flertall av befolkningen i Finnmark ikke er registrerte som velgere til Sametinget: Ikke alle vil akseptere at krav om selvstyre og eierskap skal baseres på samiske argumenter eller krav fra Sametinget, men forventer at hele Finnmarks befolkning må inkluderes. En slik retorikk gjør at man fokuserer på samiske rettigheter og krav som noe eksklusivt og utelukkende, noe som fører til at ikke-samer i Finnmark nødvendigvis må tape på at samer får rettigheter. Erfaringene fra Nordvest-territoriet viser at dette ikke behøver å være tilfellet: Samtidig som inuitter og andre har fått større grad av lokalt selvstyre, har dette også gjort det lettere for områder uten landkrav å få større beslutningsmyndighet lokalt. Konsepsjonsvilkår og økonomiske kompensasjoner til urfolk har også ført til at det investeres mer lokalt, også i virksomheter som ikke styres av urfolk.

Erfaringene med Nisga'a-traktaten og

Nunavuts selvstyre viser at urfolks krav om landrettigheter og løsninger først og fremst dreier seg om *politisk vilje* og ønske om å finne fram til løsninger. Selv om den canadiske konteksten på flere måter er annerledes enn den norske og samiske, har også de måttet finne fram til nye metoder for å bedre relasjoner som historisk sett ikke alltid har vært like gode. Det at man går inn i forhandlinger er en handling som viser at man ser på hverandre som likeverdige. Selv om urfolk ikke har en egen stat, representerer de en nasjon på lik linje med statens representanter. Ved å gå inn i forhandlinger, har både staten og urfolkene vist at de aksepterer og respekterer at vi lever i et flerkulturelt samfunn, der man ser på andre kulturer som likeverdige med seg selv. I en større sammenheng er dette den viktigste erfaringen å ta med seg fra forholdet mellom stat og urfolk i Canada.

Litteratur

- Asch, Michael: *Aboriginal and Treaty Rights in Canada*, UBC Press 1997
- Berger, Thomas R: *Northern Frontier, Northern Homeland*. Revidert utgave, Douglas & McIntyre Ltd 1988
- Borrows, John: *Wampum at Niagara: The Royal Proclamation, Canadian Legal History, and Self-Government*. s. 155-172 i Asch, M: *Aboriginal and Treaty Rights in Canada*, UBC Press 1997
- Cairns, Alan C: *Aboriginal Peoples and the Canadian State*, UBC Press 2000
- Dickerson, Mark O: *Whose North? Political Change, Political Development and Self-Government in the Northwest Territories*. UBC Press, 1992
- Duffy, R. Quinn: *The Road to Nunavut. The Progress of the Eastern Arctic Inuit since the Second World War*. McGill-Queen's University Press 1998
- Kymlicka, Will: *Finding Our Way, rethinking ethnocultural relations in Canada*. Oxford University Press, Canada 1998.
- Molloy, Tom: *The world is our witness – The historic journey of Nisga'a into Canada*. Fifth House Ltd, 2000
- Pointing, J. Rick: *First Nations in Canada – Perspectives on opportunity, Empowerment and Self-Determination*. McGraw-Hill Ryerson Limited 1997
- Sterritt, Neil m.fl: *Tribal Boundaries in the Nass Watershed*. UBC Press 1998
- Tennant, Paul: *Aboriginal Peoples and Politics*, UBC Press 1990
- Weaver, Sally M: *Making Canadian Indian policy : the hidden agenda 1968-70*, Toronto : University of Toronto Press, 1981

Nettsider:

- Aboriginal Pipeline Group: <http://www.aboriginalpipeline.ca/>
- Agreements, Treaties and Negotiated Settlements Projects: <http://www.atns.net.au/>
- Atlas of Canada: <http://atlas.gc.ca>
- British Columbia lovgivende forsamling: <http://www.legis.gov.bc.ca>
- Canadian Arctic Resources Committee: <http://www.carc.org/>
- Det canadiske justisdepartementet: <http://laws.justice.gc.ca>
- Indian and Northern Affairs Canada: <http://www.aic-inac.gc.ca>
- Inuvialuit Regional Corporation: <http://www.irc.inuvialuit.com>
- Nettsidene for Nisga'a's selvstyremråde: <http://www.nisgaalisims.ca>
- Nordvestterritoriets lovgivende forsamling: <http://www.assembly.gov.nt.ca>
- Nunavuts parlament: <http://www.gov.nu.ca/Nunavut/>

Yngve Engkvist

(f. 1973) er utdannet statsviter fra Universitetet i Tromsø. Hans hovedoppgave "Urfolksrettigheter og liberalisme- en motsetning?" tok for seg den såkalte Nisga'a-traktaten i den canadiske provinsen British Columbia, og prosessen frem mot denne. I tillegg til å være interessert i urfolksrettigheter har Engkvist også en spesiell interesse for utviklingen innenfor nordområdene i forhold til næringsutvikling og fremveksten av nye modeller for demokratisk organisering.



Kompetansesenteret for urfolks rettigheter

(Álgoálbmotvuoigatvuođaid gelbbolašvuođaguovddáš)

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.



GÁLDU

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

NO 9520 Guovdageaidnu/Kautokeino Telefon +47 7848 8000 Faks +47 7848 8020 www.galdu.org