



Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dato: 19/12/2018

Stortinget

Postboks 1700 Sentrum

0026 Oslo

Likelydende brev er sendt til Sametinget

## Endring av Grunnlovens § 108

Vi viser til invitasjon til møte med Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og Sametinget i Karasjok den 4. januar 2019.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) er etablert i henhold til lov av 22. mai 2015 og har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører. Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet. Vi ønsker med dette å gi komiteen og Sametinget vår skriftlige uttalelse om spørsmålet om endringer av ordlyden i Grunnloven § 108.

I Grunnloven § 108 heter det etter språkreformen i 2014 at: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»<sup>1</sup> I Stortinget er det blitt fremmet tre ulike endringsforslag til denne bestemmelsen. Det dreier seg om hvorvidt samene skal omtales som et «folk», eller et «urfolk», eller som «folk og urfolk», istedenfor «folkegruppe».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tidligere § 110a som ble vedtatt i 1988. Bestemmelsen markerer en slutt på tidligere tiders assimileringspolitik, og fastslår at statens myndigheter i fremtiden må treffe de tiltak som samfunnsutviklingen gjør nødvendig for at den samiske folkegruppes språk, kultur og samfunnsliv skal sikres og få utviklingsmuligheter, se; Funderud Skogvang, Susann, *Samerett*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2017, s. 185 flg. Til grunn for bestemmelsen ligger blant annet artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

<sup>2</sup> Dokument 12:1 (2014–2015), Dokument 12:28 (2015 – 2016) og Dokument 12:37 (2015 – 2016). Disse tre forslagene venter nå på andregangsbehandling i innværende stortingsperiode.

NIM ønsker forslagene velkommen. Ingen av forslagene har som formål å endre rettstilstanden, men å gjenspeile gjeldende rett. Den internasjonale utviklingen har vært betydelig de siste tretti årene, og forslagsstillerne viser til at det er behov for rettsharmoni mellom Norge, Sverige og Finland, samt at langvarig retts- og politisk praksis taler for at tiden nå er moden for en oppdatering av nevnte ordlyd.

Ordet «folkegruppe» (eng. «population») harmonerer ikke med ordlydene i tilsvarende bestemmelser i hverken den svenske eller den finske grunnloven og brukes heller ikke lenger av FN.<sup>3</sup> Ordlyden i den norske grunnlovsbestemmelsen ble formulert av Samerettsutvalget i NOU 1984:18 som klart uttrykte at samene er et folk, men et folk i fire stater. Ordet «folkegruppe» ble derfor den gang foretrukket som benevnelse for samene i Norge, og «samene som folk» ble brukt som begrep for samene i alle fire land.<sup>4</sup> Den gang hadde heller ikke Sverige og Finland grunnlovsbestemmelser om samene, men i 2011 ble Sveriges grunnlov endret slik at den henviser til «Samiska folkets ...» og Finlands grunnlov har siden 1999 hatt en uttrykkelig anerkjennelse av samene som landets urfolk («Samerna såsom urfolk»)<sup>5</sup>.

De tre forslagene Stortinget skal ta stilling til, bygger alle på relevante og grundige analyser av den internasjonale utviklingen. Det vises til at både «folk» og «urfolk» har sine egne rettslige forankringer og betydninger, og er blitt brukt over tid. Det vises også til at både «folk» og «urfolk» kan på selvstendig grunnlag erstatte «den samiske folkegruppe», men disse to termene er heller ikke gjensidig utelukkende og kan også stå side ved side.<sup>6</sup>

Begge termene er derfor på hver sin måte «gyldige» men alle forslagene er ikke tydelige på hva den eventuelle betydningen vil være hvis det ene prioriteres foran det andre. For eksempel vil det eventuelt kunne oppstå spørsmål om Stortinget tok et aktivt valg på grunnlovsnivå om at samene ikke er å anse som det ene eller det andre. NIM mener at Grunnloven i størst mulig grad bør gjenspeile den terminologien som er anerkjent av norske myndigheter gjennom praksis over lengre tid og som er i tråd med den

---

<sup>3</sup> ILO konvensjon nr. 107 fra 1957 som Norge ikke hadde ratifisert brukte ordlyden «indigenous and tribal populations» men den ble i 1989 erstattet av ILO konvensjon nr. 169 som bruker ordlyden «indigenous and tribal peoples», se videre NOU 1997:5 punkt 3.3.2 s. 32 f, samt drøftingen av urfolksbegrepet i punkt 3.2.2 s. 23 f. FNs menneskerettskomitee bruker både «Sami indigenous people/peoples» og «Sami people/people's», se for eksempel komiteens Concluding Observations CCPR/C/79/Add 112 para 10 og 17, CCPR/C/NOR/CO/6 para 14, CCPR/C/NOR/CO/7 para 36. Det gjør også FNs spesialrapportør om urfolks rettigheter, se for eksempel professor Anayas rapport om samenes situasjon i Norge, Sverige og Finland 2011; A/HRC/18/35/Add.2. I FNs urfolkserklæring, som Norge gitt sin tilslutning til, brukes ordlyden «Indigenous peoples». For flere eksempler på bruk av «folk» og «urfolk» se Lønning-utvalget og professor Smiths rapport nevnt nedenfor i note 6.

<sup>4</sup> NOU 1984:18 s. 380 og 434.

<sup>5</sup> Den svenske Regeringsformen 1 kapittel 2 §, Finlands Grundlag § 17, jf. Sametingslagen (17.7.1995/974) § 1. Se også Dokument 16 (2011–2012) s. 214 flg.

<sup>6</sup> Se nevnte forslag samt Lønning-utvalgets utredning Dokument 16 (2011–2012) s. 214 flg. Kontroll- og konstitusjonskomiteen Innst. 187 S (2013–2014). Smith Carsten, *Betenkning om endring av Grunnloven § 108 og om Grunnloven på samisk*, 27. juni 2015, særlig s. 18 f.

internasjonale begrepsbruken. Det er også ønskelig at ordlyden er så presis og tydelig som mulig.

Spørsmålet om valg av ordlyd er også et spørsmål om i hvilken grad Stortinget er forpliktet til å ta hensyn til Sametingets syn ved en grunnlovsendring. Forslaget om «... det samiske folk, som er landets urfolk, ...» er det forslaget som Sametingets plenum på eget initiativ har gitt sin tilslutning til.<sup>7</sup> Samerettsutvalget peker i sin utredning på at det etter ILO konvensjon nr. 169 artikkel 6 kan innfortolkes en plikt for Stortinget til konsultasjoner med Sametinget i særlige tilfeller.<sup>8</sup> En liknende konsultasjons- og deltakelsesrett følger også etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.<sup>9</sup> I denne saken bør det etter NIMs syn legges til grunn at en stortingsbehandling av representantforslag om endringer av Grl. § 108 vil berøre samene direkte og at siden forslagene kommer fra Stortinget selv så stiller slike prosesser seg i en særstilling i forhold til alminnelige lovprosesser hvor det forutsettes at regjeringen har konsultert Sametinget. Sametinget bør derfor konsulteres i denne saken.

NIM er av den oppfatning at dersom Stortinget velger å la ordlyden med «folkegruppe» bli stående, vil Grunnloven § 108 stå med en ordlyd som ikke er i samsvar med den internasjonale utviklingen på dette området. Det er også verdt å notere seg at det fremforhandlede forslaget til Nordisk samekonvensjon mellom Norge, Sverige og Finland i 2017 konstaterer at «samene som folk og urfolk i de tre statene har en egen kultur, et eget samfunnsliv og egne språk som strekker seg over statenes grenser».<sup>10</sup> Konvensjonsteksten bygger på de tre statenes lover og folkerettslige forpliktelser, og er resultat av langvarige utredninger og forhandlinger mellom de tre statene og de tre sametingene. NIM anser at begrepsbruken i Nordisk Samekonvensjon, som regjeringene i Norge, Sverige og Finland og Sametingene i disse landene har oppnådd enighet om, er en formulering som på en god måte reflekterer at det samiske folk både er folk og urfolk. For å sikre en konsistent begrepsbruk som er presis både ifølge rettspraksis og i et folkerettslig perspektiv, og ikke medfører tolkningsuklarheter i etterkant, så bør Grl. § 108 gjenspeile at samene har status både som folk og urfolk i Norden.

---

<sup>7</sup> Sametingets plenum sak 037/15.

<sup>8</sup> NOU 2007:13 punkt 17.2.2.7, s. 836 flg. og punkt 17.5.7.4, s. 899 f, jf. Prop. 116 L (2017-2018) s. 70–73 samt s. 7 og 25. Departementet deler Samerettsutvalgets folkerettslige analyse om at en konsultasjonsplikt for Stortinget vil kunne inntre i slutfasen av en lovbehandling, men mener av prinsipielle årsaker at det må være opp til Stortinget selv å vurdere sitt forhold til konsultasjonsplikten. Departement viser videre til at formålet bak konsultasjonsplikten taler for at den lovgivende forsamling ikke bør kunne gjøre endringer i lover med direkte betydning for urfolket uten at denne plikten inntre. Disse rettslige prinsippene vil etter NIMs syn også være gjeldende ved Stortingets behandling av grunnlovsendringer.

<sup>9</sup> Se NOU 2007:13 punktene 17.2.6.1 og 17.2.6.2, s. 857 flg. jf. Prop. 116 L (2017-2018) s. 30 flg.

<sup>10</sup> Fortalen til Nordisk samekonvensjon, første punktum. Konvensjonsteksten og informasjon om dets betydning og bakgrunn finnes på; <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/nordisk-samisk-samarbeid/nordisk-samekonvensjon/id86937/>

Vennlig hilsen  
for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Konst. direktør

Johan Strömngren  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.