

Norges internasjonale innsats for urfolks rettigheter

Veileder for Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene



UTENRIKSDEPARTEMENTET



En ung gutt deltar i en markering for beskyttelse av regnskogen i Amazonas i forbindelse med Rio+20 i 2012 i Rio de Janeiro, Brasil.
Foto: Christophe Simon / NTB Scanpix

Forord	4
1. Introduksjon og mål	6
2. Sjekkliste	8
Sjekkliste for utenriksstasjonene	8
Sjekkliste for departementet	10
3. Hvem er urfolk?	11
Definisjon	11
Noen sentrale problemstillinger	14
Konsultasjoner	16
4. Urfolks rettigheter i det norske utviklingssamarbeidet ..	20
Bilateralt samarbeid	20
Samarbeid gjennom frivillige organisasjoner	21
Multilateralt samarbeid – FN-systemet og utviklingsbankene	21
Klima- og skogsamarbeidet	22
5. Urfolks rettigheter og næringsliv	25
Internasjonalt rammeverk for næringsliv og menneskerettigheter	25
Norsk oppfølging av FNs veiledende prinsipper	28
Norsk ren energisatsning («Energy+»)	28
Vedlegg	32
Vedlegg I: Presentasjon av det internasjonale rammeverket om urfolks rettigheter	32
– <i>FN-konvensjoner som er særlig sentrale i beskyttelse av urfolks rettigheter</i>	32
– <i>FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP)</i>	36
– <i>FNs tre mekanismer for urfolks rettigheter</i>	37
Vedlegg II: Kilder	39
– <i>Internasjonalt rammeverk relevant for urfolks rettigheter</i> ...	39
– <i>Retningslinjer og standarder relevant for urfolks rettigheter</i> .	40
– <i>Noen utvalgte institusjoner og organisasjoner som arbeider med urfolksspørsmål</i>	42

Kjære medarbeidere,

Norge skal være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å sikre beskyttelse og fremme av urfolks rettigheter og bedre urfolks levekår verden over.

Denne veilederen gir grunnleggende informasjon om urfolk og urfolks rettigheter, spesielt i lys av relevante satsningsområder i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Norsk og internasjonal utviklingspolitikk har endret seg mye de siste årene. Utviklings-spørsmål, naturressursutvinning og næringsvirksomhet blir stadig mer sammenvevd. Internasjonalt samarbeid på områdene klima, skog og næringsliv viser nettopp dette.

Det er et stadig behov for kunnskap om, og fokus på, urfolks rettigheter og hvordan Norges innsats for urfolk kan bli best mulig. De siste årene har det internasjonalt skjedd en positiv utvikling når det gjelder urfolks rettigheter. FNs urfolkserklæring ble godkjent av FNs generalforsamling i 2007 og er en viktig internasjonal anerkjennelse av urfolks rettigheter. Oppfølgingsmekanismer er på plass og urfolks-spørsmål står på dagsorden i internasjonale prosesser der også urfolkrepresentanter deltar. Dette gjelder for eksempel klimaarbeidet, skogsamarbeidet og utvikling på området menneskerettigheter og næringsliv.

Retningslinjene for norsk innsats for å styrke arbeidet med urfolk i utviklingsamarbeidet fra 2004 har mye god politikk som vi bygger vår aktivitet på, men på enkelte punkter er den utdatert. Feltet urfolks rettigheter er i stadig utvikling. I 2014 skal FN arrangere et høynivå-møte om urfolks rettigheter. Utenriksdepartementet vil i etterkant av

høynivåmøtet vurdere om det er behov for oppdaterte retningslinjer eller en egen handlingsplan for området.

Det er vårt ønske at denne veilederen skal virke både opplysende og bevisstgjørende for Utenriksdepartementet, Norad og utenriksstasjonene og være en veileder i rettighetsarbeidet. Frivillige organisasjoner, næringslivsaktører og andre som mottar norsk støtte til prosjekter som kan berøre urfolksspørsmål vil også kunne dra nytte av veilederen. Dette arbeidet er omfattet av norske og internasjonale forpliktelser på menneskerettighetsområdet, inkludert urfolks rettigheter.

Vi vil be dere alle om å studere veilederen grundig og bruke den aktivt med tanke på hvordan arbeidet med integrering av urfolks rettigheter kan være aktuelt på deres tjenestested.

Vi ser fram til et godt samarbeid for å beskytte og fremme urfolks rettigheter i all norskstøttet innsats.



Espen Barth Eide
Utenriksminister



Heikki Eidsvoll Holmås
Utviklingsminister

1 Introduksjon og mål

De internasjonale menneskerettighetene utgjør det normative grunnlaget for vår utviklingspolitikk. Dette er minst like viktig i arbeid som berører urfolk som i annen utviklingspolitikk.

En målsetting med denne veilederen er blant annet å opplyse om de folkerettslige forpliktelsene Norge har inngått for beskyttelse av urfolk. Med kjennskap til forpliktelsene, og etterlevelse av disse, vil vi bidra til en bærekraftig utvikling som ivaretar menneskerettighetene, inkludert urfolks rettigheter. Videre er det en målsetting å integrere urfolks rettigheter i norskstøttet internasjonalt samarbeid.

Det er viktig å identifisere at urfolk anerkjennes som nøkkelaktører og rettighetsbærere i utviklingspolitikk som kan påvirke deres liv og landområder.

St.meld. nr. 13 (2008-09) *Klima, konflikt og kapital* presiserer at en rettighetsbasert utviklingspolitikk gir et sterkt normativt grunnlag. En aktiv bruk av menneskerettighetene som rammeverk i utviklings-samarbeidet vil styrke bevisstgjøringen både av stater og av innbyggere. Resultatet er bedre lokal forankring og større bærekraft. Gjennomføring av menneskerettighetskonvensjonene er dermed både et mål i seg selv og et integrert virkemiddel og hensyn i alt utviklingssamarbeid.

I St. meld. nr. 25 (2012-13) *Dele for å skape* står det om rettighetsbasert norsk utviklingspolitikk at prinsippene om ikke-diskriminering, deltakelse, medbestemmelse, menneskelig verdighet, åpenhet, rettssikkerhet og ansvarliggjøring, er tverrgående prinsipper i en rettighetsbasert tilnærming, som slik får betydning for alle deler av norsk utviklingssamarbeid.

Norges internasjonale arbeid strekker seg over et bredt felt og inkluderer blant annet klima/skog-initiativet, ren energi og norsk næringsvirksomhet for øvrig. Innsats på de ulike områdene kan aktualisere utfordringer for norsk menneskerettighetspolitikk.



Aboriginerjente danser en tradisjonell dans på en festival i Sydney, Australia. Foto: Richard Milnes / NTB Scanpix

Veilederen skal bidra til å sikre en samstemt og helhetlig norsk politikk som inkluderer at hensynet til urfolks rettigheter ivaretas.

Vår overordnede målsetting er å bidra til at urfolks rettigheter respekteres ved at norsk utenriktjeneste:

- har kunnskap om tematikken, og har fokus på urfolk i alle relevante sammenhenger
- er pådriver for å sette urfolksspørsmål på dagsorden i både bilaterale og multilaterale sammenhenger
- legger relevante FN-konvensjoner (inkludert ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater) og FNs urfolkserklæring til grunn for norskstøttede tiltak på utviklingsområdet
- bidrar til å sikre at urfolks rettigheter er integrert i internasjonalt normativt arbeid som vil ha betydning for urfolk
- har fokus på urfolks rettigheter i norskstøttet næringsvirksomhet, og er i dialog med norske selskaper som driver virksomhet i land med urfolk.

2 Sjekkliste

Sjekkliste for utenriksstasjonene

Sjekklisten nedenfor er ment å bidra til økt fokus på urfolks rettigheter ved utenriksstasjonene. Svarene på spørsmålene synliggjør problemstillinger og utfordringer man bør se nærmere på:

- ✓ Er det urfolk i landet? Vær oppmerksom på at myndighetene i flere av våre samarbeidsland ikke bruker urfolksbegrepet, og at urfolk kan ha ulike benevnelser i ulike land.
- ✓ Anerkjenner myndighetene at det bor urfolk innenfor landets grenser? Har de ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og/eller anerkjent FNs urfolks-erklæring?
- ✓ Gjenspeiler landets lovverk de internasjonale forpliktelser de har påtatt seg i forhold til urfolks rettigheter?
- ✓ Har urfolk anerkjente territorielle rettigheter i landet?
- ✓ Har de anerkjente kulturelle rettigheter (inkludert morsmålbasert utdanning eller tospråklig utdanning)?
- ✓ Hvordan er urfolks levekår? Urfolkskvinner og -barns situasjon? Situasjonen for urbane urfolk?
- ✓ Er urfolk organisert i en nasjonal/regional paraplyorganisasjon/nettverk?
- ✓ Har myndighetene etablert et eget myndighetsorgan med ansvar for urfolksspørsmål?
- ✓ Hvordan er urfolkene organisert med hensyn til kontakt med myndighetene/er det etablert en konsultasjonsmekanisme?
- ✓ Hvordan er urfolks politiske deltakelse i landet? Er forutsetningene til stede for at urfolk har reell mulighet til politisk deltakelse på linje med den øvrige befolkningen i landet?
- ✓ Er det urfolkrepresentanter/menneskerettighetsforkjempere som taler urfolkenes sak? Hvilke saker er blitt tatt opp? Er disse løst på tilfredsstillende måte?
- ✓ Er det urfolkrepresentanter i landet som deltar i arbeid i internasjonale fora?

- ✓ Er det samarbeid mellom urfolkrepresentanter i landet og urfolkrepresentanter/organisasjoner i andre land?
- ✓ Hvilke urfolksrelaterte spørsmål er relevante i landet?
- ✓ Er det pågående eller latente konflikter, inkludert landkonflikter, mellom urfolk og myndigheter/selskaper som norske aktører bør kjenne til for selv å unngå konflikt og menneskerettighetsbrudd? I hvilken grad er urfolksspørsmål relevant ved norske satsninger i landet (skog, energi, næringsliv, utvinningsindustri, kvinner, kultur, annet)?
- ✓ Hvilke FN-organisasjoner eller andre internasjonale organisasjoner i landet er aktive på urfolksområdet? Har for eksempel UNDP en koordinerende rolle som kan bidra til å sikre at FNs operative virksomhet er i overensstemmelse med FNs egne menneskerettighetsstandarder, inkludert FNs urfolkserklæring?
- ✓ Når skal menneskerettighetssituasjonen i landet neste gang vurderes i FNs traktatorganer? Bør man fra norsk side ta opp urfolkssituasjonen i landet i FNs landhøringer om menneskerettigheter (UPR)?
- ✓ Er det relevant å ta opp urfolkssaker med respektive myndigheter, inkludert i bilaterale menneskerettighetskonsultasjoner?
- ✓ Er det relevant å samarbeide på urfolksområdet med myndighetsorganer?
- ✓ Er det relevant å støtte lokale urfolksorganisasjoner direkte eller via andre partnere?
- ✓ Blir urfolk i landet berørt av norsk næringslivsaktivitet, og hvordan blir urfolk i så fall berørt?
- ✓ Hvordan er situasjonen for urfolkskvinner i landet? Blir de hørt i prosesser som er relevante for dem?

Sjekkliste for departementet

Sjekklisten nedenfor anbefales benyttet i departementet for å bidra til å sikre at urfolks rettigheter er godt ivaretatt i vårt multilaterale og bilaterale utviklingssamarbeid:

- ✓ Påse at virksomhetsplanene og rapporteringen fra ambassadene eksplisitt inkluderer informasjon om ambassadens arbeid om urfolks rettigheter.
- ✓ Inkluder urfolks rettigheter i relevante diskusjoner i styrende organer for FNs fond, programmer og særorganisasjoner, samt i styremøtene i utviklingsbankene. Etterspørre implementering av UNDGs Guidelines og bankenes egne standarder. Dette kan også gjøres under de årlige møtene i UNPFII, der FN-organisasjonenes implementering av FNs urfolkserklæring er gjenstand for egne høringer.
- ✓ Påse at multilaterale innsatser handler i overensstemmelse med organisasjonenes egne standarder. Folkerettslige forpliktelser skal være referanse for bilaterale avtaler Norge inngår. Når vi velger en samarbeidspartner for et spesifikt tiltak, vil en viktig del av vurderingen være å se på organisasjonenes miljømessige og sosiale standarder.
- ✓ Sikre at norske posisjonsdokumenter og avtaler blant annet i klimasamarbeidet, under Energi+ og Olje for utvikling (Ofu) ivaretar hensynet til urfolks rettigheter og sikrer urfolks deltakelse i behandlingen av de temaer som er av betydning for urfolk.
- ✓ Sikre at urfolks rettigheter blir ivaretatt i de internasjonale prosessene i skogsatsingen og sikre urfolks deltakelse i utformingen og gjennomføringen av de nasjonale planene på landnivå.

3 Hvem er urfolk?

Definisjon

Det finnes ingen internasjonalt akseptert definisjon av urfolk. Typiske kjennetegn for urfolk er at de ikke er det dominerende folket i det større samfunnet de er en del av, men at de har en tradisjonell tilknytning til et bestemt geografisk område fra før de nåværende statsgrenser ble etablert. De har som regel også en egenartet kultur som er nært knyttet til naturressurser, og skiller seg sosialt, kulturelt og/eller språklig fra den dominerende befolkningen. Urfolk utgjør dessuten ofte en minoritet i landet, men dette gjelder ikke alltid. I enkelte stater i Latin-Amerika, som Guatemala og Bolivia, utgjør urfolk samlet et flertall av befolkningen. Et fellestrekk for mange urfolk er at deres kultur er blitt forsøkt undertrykt fra myndighetenes side, og at de har vært utsatt for langvarig assimilasjonspolitik.

Det som skiller urfolk fra nasjonale (etniske) minoriteter er i hovedsak urfolks tilknytning til sine tradisjonelle landområder. For at urfolk skal kunne bevare sin kultur og levemåte er det vesentlig at de kan bevare tilknytningen til sine tradisjonelle landområder. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989) har bestemmelser om urfolks eiendoms- og bruksrett til naturressurser og landområder.

Det er samtidig viktig å merke seg at enkelte land av politiske grunner bruker andre begreper som for eksempel «etniske minoriteter» om folkegrupper som normalt vil regnes som urfolk. Andre benevelser som benyttes er stammefolk (tribal peoples) og skogsfolk (forest peoples). Dette kan være for at de ikke skal omfattes av de rettigheter som urfolksstatus gir.

ILO-konvensjonen, som Norge ratifiserte i 1990, definerer urfolk på følgende måte i artikkel nr. 1 b:



Foto: Dean C. Worcester/ National Geographic Society/ NTB Scanpix



Foto: The Granger Collection / NTB Scanpix



Foto: Steven Kazlowski/Science Faction/Corbis / NTB Scanpix



Foto: Dolores Ochoa / AP / NTB scanpix



Foto: Jan Sochor / Demotix / NTB Scanpix

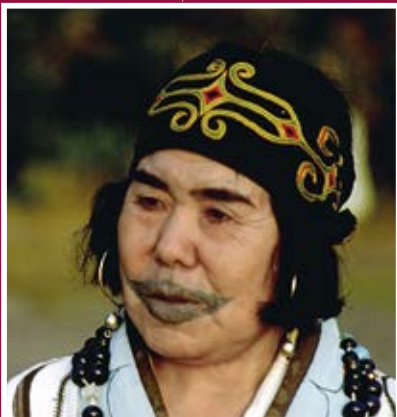


Foto: Morton Beebe/Corbis / NTB Scanpix

«Folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som, uansett deres rettslige stilling, har beholdt noen eller alle av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.»

Egenidentifisering som urfolk eller stammefolk er et grunnleggende kriterium for å bli omfattet av konvensjonens bestemmelser. Det er derimot ikke et vilkår for å være omfattet av konvensjonen at vedkommende folk var det første som bosatte seg i den aktuelle geografiske regionen. Det er tilstrekkelig at folket hadde tilhold der før de nåværende statsgrensene ble fastlagt.

Ut fra ILO-konvensjonens definisjon finnes det om lag 370 millioner urfolk som lever i 90 land. Det er store regionale og nasjonale ulikheter i urfolkenes situasjon, som i hovedsak er knyttet til det politiske, juridiske og økonomiske rammeverket stater har etablert. Det bor urfolk i alle verdensdeler, men ca. 70 prosent bor i Asia. FNs urfolkserklæring (2007) artikkel nr. 33 (1), omtaler også urfolks egenidentitet:

«Urfolk har rett til å bestemme sin egen identitet eller tilhørighet i samsvar med sine skikker og tradisjoner. Dette innskrenker ikke individer tilhørende urfolk sin rett til å få statsborgerskap i den staten der de bor.»

Både ILO-konvensjon nr. 169 og FNs urfolkserklæring omhandler grunnleggende rettigheter for verdens urfolk. De omhandler både individuelle menneskerettigheter, som enkeltindivider med urfolksbakgrunn har, og rettigheter av mer kollektiv karakter, som gjelder hvert urfolk som samlet gruppe.

Noen sentrale problemstillinger

Internasjonalt har det vært en positiv normativ utvikling for urfolks-spørsmål de siste to tiårene. I praksis er imidlertid urfolk fortsatt utsatt for alvorlige menneskerettighetsbrudd. Eksempelvis er urfolk på flere kontinenter truet med utryddelse på grunn av tap av land- og ressursrettigheter eller som følge av maktutøvelse fra myndigheter og fra andre grupper/aktører, særlig i tilknytning til naturressursutvinning. En annen grunnleggende utfordring er at urfolk i mange land opplever at deres rettigheter ikke blir respektert. Urfolk er utsatt for strukturell diskriminering og har i de fleste land få muligheter til å delta i beslutningsprosesser om saker som angår dem. Urfolk utgjør fortsatt de fattigste av de fattige og skårer lavere enn andre befolkningsgrupper på de fleste levekårsindikatorer, herunder utdanning og helse.



I Phoenix, Arizona, trommes det for respekt og rettigheter for urfolk, som del av bevegelsen «Idle no more», som oppstod i Canada i 2012. Foto: Parker Haeg / Demotix / NTB scanpix

En annen grunnleggende utfordring er at mange land ikke vil anerkjenne at det finnes urfolk innenfor deres territorium fordi dette vil utløse et sett av folkerettslige forpliktelser som staten er pålagt å oppfylle. Flere land velger istedenfor å ha en egen politikk for det de kaller etniske eller nasjonale minoriteter, som ikke omfatter urfolks rettigheter som omtalt i folkerettslig rammeverk. Dette gjelder også for flere av Norges samarbeidsland og land der norske næringsinteresser kan være fremtredende. At landene selv ikke anerkjenner at de har urfolk innenfor egne grenser innebærer ikke noen anerkjennelse fra norsk side om at urfolk som bor der ikke har krav på særskilt rettighetsbeskyttelse.

Det viktigste er imidlertid ikke å enes om en universell definisjon som kan klassifisere alle urfolk, men å identifisere urfolk der de lever (nasjonalt, lokalt) og å anerkjenne deres rettigheter. Uansett hva man velger å kalle urfolk innenfor en nasjonal kontekst, vil utfordringene de møter være de samme. Eksempelvis står skogsfolk i Den demokratiske republikken Kongo overfor de samme utfordringene uavhengig av om man kaller dem skogsfolk eller urfolk.

I 2000 nedsatte Den afrikanske menneskerettighetskommisjonen en *Working Group on Indigenous Populations/Communities in Africa* for å fremme debatt om temaet og komme med anbefalinger om hvordan man kan beskytte og fremme rettighetene til de mest marginaliserte og ekskluderte grupper på det afrikanske kontinentet. Den første rapporten fra Arbeidsgruppen slår fast at The African Charter on Human and Peoples' Rights garanterer urfolk beskyttelse, og at menneskerettighetssituasjonen for urfolk i Afrika er alarmerende. Arbeidsgruppen har besøkt ulike afrikanske land, og det foreligger landrapporter fra blant andre Burundi, Botswana, Namibia, Libya, Kongo Brazzaville, Niger, Uganda, Den sentralafrikanske republikk, Gabon, Rwanda, Den demokratiske republikken Kongo og Kenya.

Utfordringer knyttet til globale klimaendringer og et økende press på verdens naturressurser har i mange tilfeller forverret situasjonen for urfolk. Urfolk organiserer seg for å kjempe for sine interesser og rettigheter, og er bl.a. aktive i klimaforhandlingene. Ved å integrere urfolksperspektivet i forhandlingene viser de hvordan både klimaendringer og foreslåtte tiltak for utslippsreduksjon og tilpasning kan påvirke deres livsgrunnlag og rettigheter. Samtidig trenger urfolk fortsatt beskyttelse for å kunne videreføre sitt lokale levesett.

«Urfolk har levd i en «grønn økonomi» i århundrer. Når økonomier i dag ser etter modeller for bærekraftig utvikling, bør de se på hvordan urfolkssamfunn har praktisert dette. Gamle urfolkstradisjoner kan bidra til å løse moderne problemer.»

FNs generalsekretær Ban Ki-Moons åpningstale på UNPFII-10 (2011)

Urfolkssamfunn kan påvirkes negativt av store utviklingsprosjekter og næringslivsinvesteringer på deres tradisjonelle områder. Utvinning av naturressurser kan ha store miljømessige og sosiale konsekvenser. I noen tilfeller kan slike prosjekter føre til at livsgrunnlaget for urfolk forringes. Eksempel på aktiviteter som kan påvirke urfolks tradisjonelle levemåte er oljeutvinning, gruvevirksomhet, plantasjer og tømmerhogst.

Det er viktig at både myndigheter og selskaper er bevisste de hensyn næringslivsvirksomhet må ta i områder hvor det finnes urfolk, blant annet for å unngå brudd på menneskerettigheter.

Konsultasjoner

I henhold til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 har urfolk rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Konsultasjoner med urfolk vil være et viktig virkemiddel for å overholde statens folkerettslige forpliktelser. Plikten til å konsultere anses gjerne som en av hjørnesteinene i ILO-konvensjon nr. 169, og

konsultasjoner med berørte urfolksinteresser er ofte en forutsetning for at de øvrige bestemmelsene i konvensjonen blir gjennomført.

ILO 169, artikkel 6, sier følgende om konsultasjon med urfolk:

1. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:
 - a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;
 - b) etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for politikk og programmer som angår dem;
 - c) etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.
2. Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene.

FNs erklæring om urfolks rettigheter inneholder også bestemmelser om urfolks medbestemmelse og involvering i beslutninger. Erklæringen er ikke folkerettslig bindende, men den legger viktige føringer for det videre arbeidet med å fastslå hvilke rettigheter urfolk har. Den etablerer ikke nye eller spesielle rettigheter for urfolk, men bygger på eksisterende universelle menneskerettigheter og knytter disse til urfolks spesielle situasjon. Urfolkserklæringen vil derfor særlig ha betydning i de land der det bor urfolk, og som ikke har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169.

I henhold til ILO-konvensjonens artikkel 6 har staten en plikt til å konsultere urfolk med målsetting om å oppnå enighet eller samtykke. FNs urfolkserklæring artikkel 19 taler på sin side om plikt til å samarbeide og konsultere urfolk for å oppnå informert forhånds-samtykke gitt på fritt grunnlag (FPIC - *free, prior and informed consent*). Hovedelementene er de samme uansett om man støtter seg på ILO-konvensjonen eller på FNs urfolkserklæring. Det er ikke et absolutt krav om samtykke eller enighet, men myndighetene må gå inn i prosessen med god vilje og et mål om å oppnå samtykke eller enighet.

I Norge er forpliktelsen til å konsultere gjennomført gjennom *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005.

Urfolks rett til å bli konsultert er relatert til spørsmålet om urfolks rett til selvbestemmelse, som også er omtalt i FNs urfolkserklæring (artikkel 3). Det nærmere innholdet i retten til selvbestemmelse er ikke avklart.

Spørsmål knyttet til **representativitet** er svært sentralt når det er snakk om konsultasjoner med urfolk. I henhold til ILO-konvensjonens artikkel 6 skal staten konsultere vedkommende folk ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative organer. I en nordisk kontekst er utgangspunktet at Sametinget er det representative organet på vegne av alle ulike samiske interesser. Imidlertid kan statlige myndigheter ha en plikt til å konsultere andre samiske interesser i tillegg, for eksempel reindriften. Dette må vurderes konkret i hver enkelt sak. I andre land der urfolk er svakere organisert er spørsmål om representativitet mer komplisert. Men usikkerhet om hvem som kan representere de aktuelle urfolks-interessene kan aldri aksepteres som begrunnelse for ikke å konsultere urfolk. Det må brukes den tid som er nødvendig for å identifisere hvilke samfunn og grupper som er berørte, og hvilke mekanismer disse har for politisk deltakelse og beslutningstaking.

Inkludering av **urfolkskvinner** i konsultasjoner er viktig.

I samfunn der det er konflikt mellom urfolk og majoritetsbefolkning kan urfolkskvinner oppleve kjønns spørsmål som internt splittende for urfolkssamfunnet, og urfolkskvinner kan derfor underkommunisere kjønnsbasert diskriminering som skjer internt i samfunnet. I mange urfolkssamfunn er det dessuten liten tradisjon for at kvinner deltar i styrende organer eller at kvinners synspunkter får gjennomslag. Mange urfolkskvinner står derfor overfor en «dobbel diskriminering»: både som kvinner i urfolkssamfunn og urfolk i storsamfunnet.



Ainu-kvinne i sitt hjem. Japanske myndigheter har nylig anerkjent Ainu-folket som urfolk i Japan.
Foto: Ko Sasaki / The New York Times/ NTB Scanpix

4 **Urfolks rettigheter i det norske utviklingssamarbeidet**

Norge støtter prosjekter på urfolksområdet både bilateralt og multilateralt. Dette skjer blant annet gjennom støtte via ambassadene, norske og internasjonale organisasjoner, til FNs fond og programmer. Innenfor de tematiske satsningene som for eksempel skog og ren energi er det også støtte til tiltak som retter seg mot urfolk. Det dreier seg både om langvarig samarbeid og om *ad hoc*-støtte.

Aktuelle tematiske innsatsområder er støtte til urfolks organisering og nettverksbygging, kapasitetstrening av både urfolk og myndighetsinstanser på ulike rettighetsområder (f.eks. nasjonale lovprosesser relatert til naturressursutvinning og skogforvaltning), eller urfolks deltakelse i internasjonale forhandlinger/møter på områder som kan påvirke urfolks interesser.

Norge har også bistått nasjonale myndigheter i ulike land som ønsker å lære av norske erfaringer med gjennomføring av ILO-konvensjon nr. 169, og da spesielt om erfaringer fra konsultasjoner mellom myndighetene og Sametinget.

Bilateralt samarbeid

Flere norske ambassader er involvert i samarbeid som har som mål å styrke urfolks rettigheter og urfolks organisering. Det dreier seg blant annet om urfolksprogram med samarbeid direkte med urfolksorganisasjoner (Brasil), støtte via FN-organisasjoner (Guatemala) og tiltak innenfor det bilaterale skogsamarbeidet (Indonesia).

Flere ambassader har fått tildelt midler til et «småpottfond» der beslutninger om støtte til urfolkstiltak gjøres ved den enkelte ambassade (for eksempel i Sør- eller Mellom Amerika).

Samarbeid gjennom frivillige organisasjoner

En stor del av støtten til urfolksorganisasjoner er kanalisert gjennom norske eller internasjonale frivillige organisasjoner. Mye av denne støtten forvaltes av Norad. Organisasjonene og deres partnere gjør et viktig arbeid i mange land for å styrke urfolks rettigheter og informere om menneskerettighetsovergrep mot urfolk. Flere norske og internasjonale organisasjoner, som mottar norsk støtte, bidrar gjennom sitt arbeid til å styrke urfolks organisasjoner og deres egne muligheter til å være politiske aktører i samfunnet.

I forbindelse med større norske prioriterte innsatser som *klima- og skogsamarbeidet* og *Olje for utvikling* (Ofu) er det etablert egne støtteordninger for sivilt samfunn. Noe av denne støtten går til organisasjoner som jobber for å fremme urfolksrettigheter.

Multilateralt samarbeid – FN-systemet og utviklingsbankene

UN Development Group's Guidelines on Indigenous Peoples' Issues er en veileder for hvordan FNs landkontorer skal jobbe med urfolks-spørsmål i all operativ virksomhet. Retningslinjene ble utarbeidet av en gruppe sammensatt av FNs ulike fond og organisasjoner, og disse er en klar oppfølging av FNs urfolkserklæring. Retningslinjene bidrar med informasjon om det internasjonale menneskerettighetsrammeverket som er retningsgivende for FNs arbeid med urfolksspørsmål, og bidrar med praktisk rådgivning for programutforming med et spesielt fokus på urfolk.

Både Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene har med sin omfattende lånevirksomhet og prosjektaktivitet, og ikke minst sin pådriverrolle opp mot nasjonale utviklingsstrategier, en sentral rolle i svært mange land med urfolk. Utviklingsbankene finansierer en lang rekke utviklingsprosjekter som har direkte innvirkning på urfolks hverdag og på urfolks tradisjonelle levemåte.

Verdensbanken har egne retningslinjer for urfolk, *Operational Policies on Indigenous Peoples 4.10. (under revidering i 2013)*. Det har også den interamerikanske utviklingsbanken (IDB), mens den afrikanske (AfDB) og den asiatiske utviklingsbanken (AsDB) ikke har utarbeidet egne standarder/retningslinjer for urfolk.

Urfolks rettigheter har de siste årene også fått økt fokus i organer der de tidligere har stått svakt. Spesielt er det verdt å merke seg at FNs klimakonvensjon (UNFCCC) i flere beslutninger omtaler urfolk og stiller krav om at urfolks rettigheter skal respekteres. Se mer om dette nedenfor.

Klima- og skogsamarbeidet

ILO-konvensjon nr. 169 og FNs urfolkserklæring er retningsgivende for det norske klima- og skoginitiativet. FNs klimakonvensjon har også etablert et sett med sikringsmekanismer (*safeguards*) som skal respekteres i programmer for klima- og skogbevaring. Flere av disse sikringsmekanismene omhandler urfolk, og stiller krav til at urfolks rettigheter skal respekteres og at urfolk sikres full og effektiv deltakelse. Dette er også forpliktende for Norges skogsatsning.

I den norske skogsatsningen foregår samarbeidet både gjennom bilaterale og multilaterale avtaler og gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner.

Når det gjelder de multilaterale ordningene gjennom FN (UN-REDD), Verdensbanken (Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) eller Forest Investment Program (FIP), er det deres respektive standarder på urfolksområdet som er gjeldene i samarbeidet. Som del av FN-systemet er UN-REDDs standard på urfolk høyere enn Verdensbankens, da FN er pålagt å følge opp ulike internasjonale avtaler som er av betydning for urfolk. Spesielt viktig i denne sammenhengen er prinsippene om deltakelse og konsultasjoner med målsetting om å oppnå enighet (eller fritt og informert forhåndssamtykke - *free, prior and informed consent*, forkortes ofte til FPIC). I land hvor ulike aktører samarbeider om skogbevaring vil den



Høvding fra Tukano-stammen, Amazonas, Brasil. Foto: Tom Schandy / NN / Samfoto / NTB Scanpix

høyeste standarden gjelde. FN og Verdensbanken har utviklet felles retningslinjer for hvordan programmene skal involvere urfolk gjennom *Joint Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities*.

UN-REDD har også utviklet nærmere retningslinjer for involvering og konsultasjoner med urfolk der målsettingen er å oppnå enighet (eller fritt og informert forhåndssamtykke). Retningslinjene fastslår at urfolk har rett til effektiv deltakelse i beslutningstaking, tiltaksutforming og initiativer som berører dem.

I skogsamarbeidet er det nødvendig å identifisere berørte samfunns interesser og rettigheter, inkludert urfolks territorielle rettigheter, og hvordan disse skal følges opp. Konsultasjoner og deltakelse er et krav i Norges klima- og skogavtaler og en forutsetning for norsk støtte. Når det gjelder skogbevaring, legges det også vekt på at lokalsamfunn i mange tilfeller er de som har kunnskap om ansvarlig naturressursforvaltning, en kunnskap som er nødvendig for å sikre bærekraftig innsats. Det må også tas hensyn til at skogen i mange tilfeller er urfolks livsgrunnlag.

Når det gjelder våre bilaterale skogavtaler, har Norge og våre samarbeidsland mange felles menneskerettighetsforpliktelser. Dersom det skjer menneskerettighetsbrudd innenfor norskstøttede prosjekter, vil vi ta opp dette med ansvarlige myndigheter i de respektive landene. Norge har inngått avtaler med blant annet Brasil, Guyana, Tanzania og Indonesia. Det er kun Brasil av disse landene som har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Multilaterale organisasjoner er trukket inn i prosjektgjennomføringen og dermed også kvalitetssikringen av samarbeidet i flere av landene som for eksempel i Guyana og Indonesia.

5 Urfolks rettigheter og næringsliv

Internasjonalt rammeverk for næringsliv og menneskerettigheter

I juni 2011 vedtok FNs menneskerettighetsråd med konsensus FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UN Guiding Principles on Business and Human Rights).

Prinsippene er en global standard for hvordan man skal forebygge og håndtere brudd på menneskerettighetene som følge av næringslivsrelaterte aktiviteter.

Norge var sentral i prosessen med å utarbeide retningslinjene. FNs menneskerettighetsråd har også etablert en arbeidsgruppe som blant annet skal se på implementeringen av prinsippene i de ulike landene.

Bakgrunnen for etableringen av retningslinjene er en økende internasjonal anerkjennelse av at næringslivsrelaterte menneskerettighetsbrudd representerer store utfordringer verden over. Prinsippene hviler på tre hovedpilarer (Protect, Respect og Remedy), som er konkretisert i retningslinjene. Prinsippene bidrar til å definere de respektive rollene og ansvarsområdene stater og selskaper har i å beskytte og respektere menneskerettighetene. Videre gir prinsippene anbefalinger både til stater og næringslivsaktører om hvordan de skal forebygge og beskytte mot menneskerettighetsbrudd, og gi enklere tilgang til erstatning dersom urett har funnet sted.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter hviler på tre pilarer:

Protect: Staters plikt til å beskytte mot menneskerettighetsbrudd.

Respect: Næringslivets ansvar for å respektere menneskerettigheter.

Remedy: Tilgang til erstatning for ofre for menneskerettighetsbrudd.

Prinsippene er også retningsgivende for hvordan stater og selskaper skal opptre ved planer om virksomhet som vil kunne innvirke på urfolks landområder og deres bruk av naturressurser. Dette gjennom å foreta grundige aktsomhets- og risikovurderinger (*due diligence*) der man gjennomgår urfolkssituasjonen i landet, nasjonal lovgivning på området og selskapers menneskerettighetsansvar.



Demonstrasjon i Manila, Filippinene, mot gruvedrift som de frykter vil føre til at urfolk må flytte.
Foto: Bullit Marquez / AP / NTB Scanpix

Andre viktige internasjonale standarder for å rettlede næringslivet til ansvarlig virksomhet:

- OECDs (Organisation for Economic Co-operation and Development) retningslinjer for flernasjonale selskaper stiller krav til hvordan næringslivsaktører skal håndtere sosiale og miljømessige forhold, inkludert urfolks rettigheter. OECDs retningslinjer har et eget menneskerettighetskapittel og ber selskaper utføre aktsomhetsvurderinger for å sikre at de lever opp til sitt ansvar for å respektere menneskerettighetene.
- IFC (International Finance Corporation) Performance Standard nr. 7 omhandler krav til næringslivet om hensyntaken til urfolk i tråd med internasjonale standarder for urfolks rettigheter.

Både OECD og IFCs standarder ble revidert i 2011 og er nå hovedsakelig i tråd med FN's veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.

Som medlemsland i OECD er Norge forpliktet til å ha et kontaktpunkt for OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv. OECDs norske kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv behandler klagesaker om blant annet brudd på menneskerettigheter og miljøskade mot norske selskaper med internasjonal virksomhet. Kontaktpunktet fatter ingen juridisk bindende avgjørelser, men kan vurdere hvorvidt et selskap har opptrådt i strid med retningslinjene. Ingen andre internasjonale retningslinjer for ansvarlig næringsliv har en slik klageordning.

Ambassader i land med norsk næringslivsaktivitet bør kjenne til de internasjonale kravene som stilles til selskapers virksomhet gjennom FN's veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv, OECDs retningslinjer og Verdensbanken/IFCs standarder.

Norsk oppfølging av FNs veiledende prinsipper

Norske næringslivsaktører utvider sin virksomhet i mange land, inkludert i land med urfolk. For å unngå at norske næringslivsinteresser kommer i konflikt med urfolks internasjonalt anerkjente rettigheter vil FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter være et svært nyttig verktøy. Det er her sentralt at næringslivsaktører utfører aktsomhetsvurderinger/risikovurderinger med fokus på menneskerettigheter, inkludert urfolks rettigheter (ref ILO-konvensjon nr. 169 og FNs urfolkserklæring). Det er også helt avgjørende at myndighetene konsulterer berørte urfolksgrupper ved tiltak som kan påvirke deres interesser eller levemåte.

Norske myndigheter vil utarbeide en handlingsplan for nasjonal oppfølging av FNs veiledende prinsipper. Handlingsplanen vil gjelde for alle departementer og statlige institusjoner som på ulike vis samhandler med næringslivet. Av planen vil det fremgå hvordan norske myndigheter gjennom ulike tiltak skal bidra til at næringslivet oppfyller sitt ansvar for å respektere menneskerettighetene.

Norsk ren energisatsning («Energy+»)

I 2011 ble det internasjonale energi- og klimainitiativet «Energy+» lansert. Formålet med initiativet er å bidra til å gi alle mennesker tilgang til energi gjennom utbygging av fornybar energi og energi-effektivisering i utviklingsland. Disse tiltakene skal også bidra til å redusere klimagassutslipp. Energy+ bygger på et samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Målsettingene er å få privat sektor til å øke sine investeringer i fornybar energi og energieffektivitet i utviklingsland. Målet skal nås ved å bruke en metode som kombinerer økt energitilgang og utslippsreduksjon i et land gjennom resultatbasert finansiering. I tillegg skal Energy+ bidra til å skape bedre institusjoner, bedre lovverk og reformer i energisektoren. Tiltakene skal gjøre det enklere for privat sektor å gjøre de nødvendige investeringene. Energy+ er bygget opp på lignende måte som skogsinitiativet REDD.

Hensynet til menneskerettigheter og urfolk skal ivaretas gjennom denne generelle henvisningen:

“All investments and activities implemented under the auspices of the Energy+ Partnership will comply with national and international social and environmental commitments, standards and practices.”

Økt tilgang til energi er viktig også for urfolks utviklingsmuligheter, men store naturinngrep kan samtidig gripe inn i tradisjonelt levevis på en negativ måte. Flere eksempler viser at slike utbygginger har hatt negative konsekvenser for urfolkssamfunn.

De fleste vannkraftutbygginger har et omfang som gjør at det er viktig å fokusere på hvordan man bør gjøre disse utbyggingene så bærekraftige som mulig. Sosiale og miljømessige sider ved utbyggingene må håndteres på en forsvarlig måte og i tråd med internasjonale standarder på området.

Internasjonale standarder for miljø og sosiale forhold skal legges til grunn for den norske satsningen. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal påse at norsk, internasjonalt engasjement i vannkraft følger de høyeste standarder for miljø og sosiale forhold, jf. St. meld nr. 14 (2010-2011) *Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken.*

Eksempel på norsk erfaring med fokus på vannkraft:

I Norge har vi hatt et interessant dialogprosjekt over et par år mellom norske energiselskaper, miljø- og utviklingsorganisasjoner og norske myndigheter om bærekraftige energiinvesteringer. I dette prosjektet har man spesielt fokusert på internasjonale sosiale og miljømessige standarder. Urfolks rettigheter, og hva det betyr at berørte grupper skal konsulteres, har blitt spesielt grundig behandlet.

I praksis vil dette si at før en investeringsbeslutning fattes skal det gjennomføres en vurdering av hvilke IFC-standarder som er relevante i forbindelse med prosjektet. Som regel dreier det seg om en miljø- og sosialkonsekvensanalyse med IFC-standardene som referanse, i tillegg til vertslandets egne lover og regler. Analysen vil klargjøre om det bør urfolk i et prosjektområde, og om de har blitt konsultert på en tilfredsstillende måte i forbindelse med lisensprosessen generelt og prosjektvurderingen spesielt.

Vår erfaring i forbindelse med særlig vannkraftprosjekter tilsier imidlertid at det ikke er noen garantier for at ikke urfolksmotstand kan oppstå senere i prosjektfasen selv om sosial- og miljøkonsekvensanalyse konkluderer positivt.

I forhold til urfolksspørsmål oppsummerte dialogen konsensus omkring disse tre punktene:

- Investorer og utbyggere bør etterstrebe at prosjektene er i overensstemmelse med ILO-konvensjon nr. 169.
- Konsultasjoner med urfolk om bygging av vannkraft gjennomføres med målsetting om å oppnå enighet eller samtykke under ILO-konvensjon nr. 169, eller tilsvarende med målsetting om fritt og informert forhåndsamtykke (FPIC) under FNs urfolkserklæring.
- Gjennomføring av konsultasjoner med urfolk er primært et statlig ansvar, men det er også i næringsaktørers interesse. For prosjektet er det en vesentlig risiko om myndighetene ikke følger opp dette på en ansvarlig måte.

Manglende enighet med lokalbefolkningen kan føre til protester, demonstrasjoner og/eller rettsaker, og dermed forsinkelser og ekstrakostnader for prosjektet. Dersom konsultasjoner med urfolk ikke er gjennomført, vil ikke norsk støtte gis til prosjektet, og man vil anbefale norske næringslivsaktører å trekke seg ut av prosjektet.



Ung gutt som arbeider på mursteinsfabrikk utenfor Antigua, Guatemala. Foto: Robert Harding Images

Vedlegg I: Presentasjon av det internasjonale rammeverket om urfolks rettigheter

Det internasjonale normative rammeverket på urfolksområdet har gjennomgått store endringer de siste tiårene. Utviklingen internasjonalt har også hatt stor betydning for arbeidet nasjonalt når det gjelder samiske rettigheter i Norge. Flere internasjonale organisasjoner har utarbeidet eller revidert sine sosiale og miljømessige standarder med referanser til urfolks rettigheter. Urfolk er både beskyttet av de generelle menneskerettighetene og av folkerettslige instrumenter som eksplisitt omhandler urfolk. Norge har spilt en ledende rolle i utviklingen av det internasjonale normative rammeverket på urfolksområdet. Rettighetsbestemmelsene skal styrke rettsvernet for urfolk, inkludert deres rett til medbestemmelse.

FN-konvensjoner som er særlig sentrale i beskyttelse av urfolks rettigheter

ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989) er en viktig del av de internasjonale rettsstandardene som skal sikre at urfolks levesett og kultur opprettholdes og videreutvikles. ILO-konvensjon nr. 169 utgjør det eneste folkerettslig forpliktende instrument som fokuserer kun på urfolk og stammefolks rettigheter, og som har til hensikt å beskytte urfolk mot overgrep fra stater. Konvensjonen er en sentral del av grunnlaget for den norske regjeringens urfolkspolitikk. Konvensjonen erstatter ILO-konvensjon nr. 107 om urfolk og stammefolk (1957), som hadde et foreldet grunnsyn og ble oppfattet som diskriminerende. ILO har ved flere anledninger slått fast at konsultasjoner og deltakelse utgjør hjørnesteinen i ILO-konvensjon nr. 169. I tillegg har konvensjonen bestemmelser om en rekke andre sektorer i samfunnet, eksempelvis retten til land og vann, utdanning, språk og kultur.

Norge hadde en pådriverrolle i arbeidet med ILO-konvensjon nr. 169 og var det første landet som ratifiserte den i 1990. 22 land har så langt ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 (pr. 2013). De fleste av disse er land i Latin-Amerika: Mexico (1990), Bolivia (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Peru (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), Dominica (2002), Brasil (2002), Chile (2008) og Nicaragua (2010).

Tre andre europeiske land har ratifisert konvensjonen: Danmark (1996), Nederland (1998) og Spania (2007).

I Stillehavsregionen har foreløpig kun Fiji (1998) ratifisert. Som det første asiatiske land ratifiserte Nepal konvensjonen (2007), og i Afrika er det foreløpig bare Den sentralafrikanske republikk som har ratifisert konvensjonen (2010).

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) artikkel 27 er en sentral bestemmelse i internasjonal rett om vern av minoriteter, men gis også anvendelse for urfolk. Artikkelen er viktig blant annet fordi den er ratifisert av, og er folkerettslig bindende for, de aller fleste stater. I artikkelen slås det fast at personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter, ikke skal nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, «å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke eget språk.» Artikkelen verner den ideelle kulturen og kulturelle ytringsformer som språk og religion for både urfolk og andre minoriteter. Når det gjelder urfolk, er det en alminnelig tolkning at bestemmelsen også omfatter de materielle forutsetningene for urfolkets totale kulturutøvelse, også omtalt som naturgrunnlaget for kulturen. I tillegg til et kulturvern har FNs menneskerettighetskomité både i generelle merknader og i klagesaker tolket inn et prosessuelt krav i bestemmelsen, et krav om urfolks rett til effektiv deltakelse i beslutningsprosesser. Det nærmere innholdet i en slik rett til deltakelse er ikke klart.

- **FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering** (1969) er den mest sentrale konvensjonen for å sikre likestilling mellom medlemmer av ulike etniske grupper. Konvensjonen skal beskytte enkeltindivider fra diskriminering på bakgrunn av deres rasemessige eller etniske bakgrunn.
- **FNs mangfoldskonvensjon** (2005) refererer til urfolks kulturelle rettigheter slik de er nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring av 1948 (artikkel 27) samt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 27), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (artikkel 19) og i ILO-konvensjon nr. 169 (artikkel 5).

Urfolks kultur står på flere kontinenter i fare på grunn av tap av land- og ressursrettigheter, maktutøvelse fra myndigheter og fra andre grupper/aktører. Det er særlig to aspekter ved kultur som er spesielt relevante i denne sammenhengen: retten til egen kultur og retten til bærekraftig utvikling.

Mangfoldskonvensjonens artikkel 3 sier: *Vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk innebærer anerkjennelse av likeverd mellom og respekt for alle kulturer, herunder minoriteters og urfolks kulturer.*

Den bygger på *UNESCOs universelle erklæring om kulturelt mangfold* fra Generalkonferansen i 2001. I erklæringens artikkel 4 heter det: *Vern om det kulturelle mangfold er et etisk imperativ som er uløselig knyttet til menneskeverdet. Det innebærer en forpliktelse til å respektere menneskerettighetene og de grunnleggende frihetene, særlig rettighetene til personer som tilhører minoriteter og rettighetene til urfolksgrupper.*

- **FNs konvensjon om biologisk mangfold (CBD)** (1993) har bestemmelser av betydning for urfolk. Disse omhandler blant annet viktigheten av å ta hensyn til tradisjonell kunnskap ved naturforvaltning. Artikkel 8 (j) er av spesiell relevans for urfolk og omtaler respekt og bevaring av urfolks tradisjonelle kultur. Det er bl.a. utviklet to frivillige retningslinjer for å støtte gjennomføring av artikkelen (cbd.int/traditional).
- **Nagoya-protokollen til CBD** inneholder bestemmelser om tilgang til og fordeling av fordeler av urfolk- og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap knyttet til genressurser. Avtalen legger vekt på betydningen av at det foreligger forutgående informert samtykke (prior and informed consent, PIC) fra urfolk- og lokalsamfunn, eller deres godkjenning og medvirkning, og at det er fastsatt gjensidig avtalte vilkår. (Norge undertegnet i 2011. Stortinget ga samtykke til ratifikasjon 10. juni 2013. Protokollen trår i kraft når 50 land har ratifisert).
- **WIPO** (World Intellectual Property Organization) arbeider for bruk og beskyttelse av materielle og immaterielle rettigheter. Urfolk har en kollektiv og individuell rett til beskyttelse av denne typen rettigheter. Det jobbes for at det skal innføres effektiv rettslig beskyttelse av tradisjonell kunnskap og kulturuttrykk. En egen arbeidsgruppe jobber med disse spørsmålene i WIPO, se wipo.int/tk/en/igc/
- **FNs barnekonvensjon** (1989) og **FNs kvinnekonvensjon** (1979) omfatter lik rett til beskyttelse for urfolks barn og for urfolkskvinner. Barnekonvensjonens artikkel 30 sier: *I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkning, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk.*

FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP)

FNs urfolkserklæring ble vedtatt med overveldende flertall i FNs generalforsamling 13. september 2007. Erklæringen omhandler grunnleggende rettigheter for verdens urfolk og var et resultat av mange års arbeid. Den etablerer ikke nye eller spesielle rettigheter for urfolk, men bygger på eksisterende universelle menneskerettigheter og knytter disse til urfolks spesielle situasjon. Erklæringen omhandler både individuelle menneskerettigheter, som enkeltindivider med urfolksbakgrunn har, og rettigheter av mer kollektiv karakter, som gjelder hvert urfolk som samlet gruppe.

Erklæringen har bestemmelser både når det gjelder sivile og politiske rettigheter og grunnleggende behov som mat, helse og utdanning, samt bestemmelser om bruk av tradisjonelle ressurser og landområder. Erklæringen fastslår urfolks rettigheter til land og naturressurser som de tradisjonelt har eid eller brukt. Disse rettighetene er avgrenset til å gjelde retten til å eie, bruke, utvikle og kontrollere de landområder og ressurser som de i dag besitter som følge av tradisjonell tilknytning.

Urfolk har rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som kan få konsekvenser for dem (artikkel 18). Stater har dessuten plikt til å konsultere urfolk med sikte på å oppnå fritt og informert forhåndssamtykke (*free, prior and informed consent (FPIC)*) før tiltak som angår dem besluttes og iverksettes (artikkel 19).

Urfolks rett til å bli konsultert er relatert til spørsmålet om urfolks rett til selvbestemmelse, som også er omtalt i FNs urfolkserklæring (artikkel 3). Det nærmere innholdet i retten til selvbestemmelse er ikke avklart. Ofte vil selvbestemmelse kunne gjennomføres ved at urfolk gis en rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres interne og lokale anliggender, (omtalt i erklæringens artikkel 4) samtidig som urfolk har full og effektiv deltakelse i et demokratisk samfunn, og særlig i beslutningsprosesser som er relevante for dem.

FNs urfolkserklæring er utarbeidet i tett samarbeid mellom stater og representanter for ulike urfolksgrupper. Norge deltok aktivt i arbeidet med erklæringen, blant annet i nært samarbeid med Sametinget. Norges mål var å få vedtatt en erklæring som ville bidra til et styrket vern for verdens urfolk.

FNs tre mekanismer for urfolks rettigheter

I FN-systemet er det i dag tre etablerte mekanismer som setter fokus på urfolksspørsmål. Disse tre mekanismene jobber tett sammen for å koordinere innsatsen på urfolkssområdet internasjonalt. Norge har vært en viktig støttespiller for opprettelsen av alle de tre mekanismene i FN-systemet og for mekanismenes arbeid med å oppfylle sine mandater. I 2014 arrangerer FN den første Verdenskonferansen om urfolk. Norge gir økonomisk støtte til urfolkrepresentanters deltakelse i internasjonale møter i FN og prosesser som er relevante for deres samfunn. Norge bidrar også til å løfte frem urfolksspørsmål i FN-fora der det er naturlig, som under sesjoner under FNs generalforsamling og i FNs menneskerettighetsråd, inkludert i rådets landhøringer (UPR, Universal Periodic Review).



FNs permanente forum for urfolkssaker. Foto: Niu Xiaolei / Xinhua / Sipa / NTB scanpix

■ **FNs permanente forum for urfolkssaker** (UNPFII) ble vedtatt etablert i 2001 som et rådgivende og koordinerende organ for urfolksspørsmål i FN. Etableringen av Forumet gjorde at statlige og ikke-statlige representanter for første gang fikk lik deltakerstatus i et permanent representativt organ i FN. Forumet har årlige møter der ulike tematiske spørsmål diskuteres. Tema som har blitt diskutert er bl.a. urfolk og tusenårsårene, klimaendringer og urfolk, urfolks land og territorier og FNs urfolkserklæring.

■ **FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter.** I 2001 ble den første spesialrapportøren oppnevnt av daværende FNs menneskerettighetskommisjon. Spesialrapportørens hovedoppgave er å vurdere urfolks-situasjonen i ulike land og utforme anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke urfolks rettigheter på landnivå. Fra de siste årene foreligger det rapporter på land som Peru, Ecuador, Guatemala, Chile, Panama, Australia, Russland. Spesialrapportøren har også skrevet en rapport om situasjonen for samene i Norge, Sverige og Finland.

Spesialrapportøren mottar også klager samt utarbeider tematiske utredninger. De siste årene har spesialrapportøren blant annet sett på konsultasjoner og urfolks rettigheter ved næringslivsvirksomhet.

Spesialrapportøren rapporterer i september hvert år til FNs menneskerettighetsråd. FNs høykommissær for menneskerettigheter presenterer samtidig sin rapport om FNs arbeid for urfolks rettigheter det foregående året.

■ **Ekspertmekanismen for urfolks rettigheter** (EMRIP) ble oppnevnt av FNs menneskerettighetsråd i 2008. Denne består av fem eksperter, en fra hver region, og har i oppgave å legge fram studier og faglig baserte råd på urfolksområdet til FNs menneskerettighetsråd og FNs medlemsstater. Tematiske rapporter er utarbeidet om blant annet urfolk og utdanning, språk, politisk deltakelse og næringslivsvirksomhet og urfolksrettigheter. Ekspertmekanismen har en viktig rolle å spille i arbeidet med å implementere FNs urfolkserklæring.

Vedlegg II: Kilder

Internasjonalt rammeverk relevant for urfolks rettigheter

- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989)
- FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) (2007)
- Ungdomsvennlig utgave av FNs Urfolkserklæring er produsert i samarbeid mellom Galdu og UNICEF: «Know your rights»/«Kjenn dine rettigheter» (2013)
- FNs verdenserklæring (1948)
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR) (1966)
- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD) (1966).

Retningslinjer og standarder relevant for urfolks rettigheter

- UNDGs Guidelines on Indigenous Peoples` Issues
- Verdensbankens Operational Policy on Indigenous Peoples 4.10 (under revidering i 2013)
- IFCs (International Finance Corporation) Environmental and Social Performance Standards —Performance Standard 7 on indigenous peoples
- Den interamerikanske utviklingsbankens Operational Policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development
- FNs Guiding Principles on Business and Human Rights
- OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper
- UN-REDDs retningslinjer for deltakelse (Joint Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities)
- Regnskogfondet (2012): Rights-based rainforest protection. Why securing the rights of forest peoples is the right way to save the forest
- St. meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi
- St.meld. nr. 14 (2010-2011) Mot en grønnere utvikling - om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken
- St.melding. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital

- St.meld. nr. 25 (2012-2013) Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken
- St.prp. nr. 76 (2005-2006) presenterer Unescos mangfoldskonvensjon
- Informasjon om Utenriksdepartementets menneskerettighetsarbeid samt andre tematiske veiledere om menneskerettigheter er tilgjengelige på *regjeringen.no*

Noen utvalgte institusjoner og organisasjoner som arbeider med urfolksspørsmål

- FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) med lenke til tematiske rapporter om urfolks rettigheter ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP
- FNs permanente forum for urfolkssaker (UNPFII) med lenke til tematiske rapporter social.un.org/index/IndigenousPeoples
- FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter James Anayas webside med lenke til tematiske studier og landrapporter unsr.jamesanaya.org
- FNs menneskerettighetsråd ohchr.org
- ILOs nettside om urfolk: ilo.org/indigenous
- Dokumentasjonsenteret DoCip, Genève docip.org
- International Working Group in Indigenous Affairs (IWGIA) iwgja.org
- Minority Rights Group International (MRG) minorityrights.org
- Indian Law Resource Center (ILRC) indianlaw.org
- Asian Indigenous Peoples Pact (AIPP) aippnet.org
- Forest Peoples Programme forestpeoples.org
- Regnskogfondet regnskog.no
- Galdu – kompetansesenteret for urfolk galdu.org
- Sametinget sametinget.no
- Samerådet saamicouncil.net
- Indian Law Resource Center (ILRC) indianlaw.org
- Forum for urfolksspørsmål i bistanden uit.no/sesam/forum
- WIPO wipo.int/tk/en/igc/
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har egen nettside om norsk samepolitikk regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk



Riddu Riddu internasjonale urfolkfestival arrangeres årlig i Manndalen, Nord-Troms.
Foto: Paul Sigve Amundsen / Samfoto / NTB scanpix

Utgitt av:
Utenriksdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: E-926 B
Design: 07 Media
Forsideillustrasjoner fra venstre mot høyre:
Kevin Frayer / AP / NTB scanpix,
Christophe Simon / TOPSHOTS / AFP / NTB Scanpix,
Tim Wimborne/ REUTERS / NTB scanpix

Trykk: Departementenes servicesenter
09/2013 – opplag 500