



YTTRANDE

2006-06-14

Dnr 70/06

Jordbruksdepartementet
Naturresurs- och sameenheten

103 33 STOCKHOLM

Nordisk samekonvention

Jo 3006/632

Sametinget får härmed avge sitt yttrande över Nordisk samekonvention, utarbetat av en finsk-norsk-svensk-samisk expertgrupp på uppdrag av regeringarna och sametingen i Finland, Norge och Sverige. Yttrandet bygger på ett principbeslut taget av Sametingets plenum i Funäsdalen den 16-18 maj 2006. Plenum uttalade som sin mening att Sametinget skall gå in för att förslaget till nordisk samekonvention antas.

1. Sammanfattning

Sametinget är beredd att acceptera skrivningen av alla artiklar i konventionen, även om vi har mindre observationer rörande vissa artiklar.

2. Bakgrund

2.1 Samekonventionens tillkomst

Önskemålet om en nordisk samekonvention väcktes första gången av samiska organisationer i Finland, Norge och Sverige vid samekonferensen i Åre 1986. Frågan togs också upp 1988 vid ett gemensamt möte mellan samerättsutredningarna i Norge, Sverige och Finland. Frågan om harmonisering av policys och lagstiftning inom olika samhälls- och sakområden är ingen ny företeelse i Norden. Samepolitik och lagstiftning som rör samer i Finland, Norge och Sverige har sedan 1970-talet gradvis harmoniserats. Uppbyggnaden av samiska folkvalda organ i de tre länderna är ett bra exempel på denna harmoniseringssträvan.

Vid Nordiska Rådets 46:e session i Reykjavik den 28 februari 1995 beslutade ministrarna, ansvariga för samiska frågor, att påbörja arbetet med en nordisk samekonvention.

Hösten 2001 beslutade ansvariga ministrar och sametingspresidenter att inrätta en nordisk expertgrupp för att utarbeta ett utkast till en nordisk samekonvention. Till ordförande i expertgruppen förordnades Carsten Smith från norsk sida. Sametinget på svensk sida representerades av Mattias Åhrén med Malin Brännström som ersättare. Den svenska regeringen representerades av Hans Danelius.

Expertgruppen överlämnade utkastet till uppdragsgivarna vid det årliga mötet mellan ministrarna och sametingspresidenterna den 16 november 2005 i Helsingfors. Vid mötet mellan ministrarna och sametingspresidenterna i Helsingfors gjordes en överenskommelse att utkast till en nordisk samekonvention simultant remissbehandlas i det tre länderna och att frågan om den fortsatta handläggningen av ratifikationsprocessen diskuteras vid nästkommande möte mellan ministrarna och sametingspresidenterna i oktober 2006.

2.2 Gemensam samisk position

Vid den första Sameparlamentarikerkonferensen, sammansatt av representanter från Sametingen i Finland, Norge och Sverige samt med representanter för samerna i Ryssland, samlade i Jokkmokk den 24 februari 2005, antogs *Jokkmokksdeklarationen*. I deklarationen uttalas under artiklarna 11-14 beträffande den nordiska samekonventionen att:

"11. De nordiska länderna förväntas fortsätta vara föregångsländer i erkännandet och utvecklandet av urfolks rättigheter. Det förväntas därför att en nordisk samekonvention ska representera ett historiskt framsteg i erkännandet av urfolks rättigheter, och att konventionen ska upprätthålla, säkra och styrka existerande folkrättsliga normer för urfolks rättigheter.

12. Expertgruppen för nordisk samekonvention, som förväntas överlämna sin viljeförklaring i november 2005, har en sammansättning av experter som gör att vi har stora förväntningar på deras förslag till samekonvention.

13. Det förväntas att Sametingen ges anledning att delta som likvärdig part i de mellanstatliga förhandlingarna om en slutlig konventionstext. Från samisk sida är det ett absolut krav att en konventionstext inte kan antas och ratificeras utan Sametingens anslutning till den slutliga texten.

14. Finland, Norge och Sverige ombeds efter det att nordisk samekonvention vunnit laga kraft, också söka inkludera Ryssland i ett förpliktande och konventionsbaserat samarbete om samiska förhållanden och rättigheter."

Vid Samisk Parlamentarisk Råds möte i Levi den 16-17 mars 2006 (SPR, § 9): behandlades utkastet till nordisk samekonvention. SPR enades om att anbefalla regeringarna och sametingen anta expertgruppens förslag till nordisk samekonvention. SPR uttalade följande:

”Samisk parlamentarisk råd viser til tidligere vedtak vedrørende arbeidet i Ekspertgruppen for nordisk samekonvensjon, senest ved vedtak høsten 2004. Styret i Samisk parlamentarisk råd viser til ekspertgruppens forslag til nordisk samekonvensjon og fatter i denne forbindelse følgende vedtak:

- 1. Samisk parlamentarisk råd takker ekspertgruppens medlemmer for å ha gjennomført et faglig meget solid arbeid som danner et godt utgangspunkt for å bekrefte og styrke de samiske folks rettigheter. Styret i Samisk parlamentarisk råd har stor tillit til ekspertgruppens faglige kompetanse og ser det som en bekreftelse på nettopp dette at ekspertgruppens forslag er enstemmig*
- 2. Samisk parlamentarisk råd ser at ekspertgruppens forslag til nordisk samekonvensjon er et resultat av kompromisser der hensynene til samiske interesser og til de ulike nasjonale interesser er avvleid mot hverandre. På flere områder kunne det ideelt ha vært ønskelig at forlaget hadde favnet videre.*
- 3. Samisk parlamentarisk råd presiserer at ekspertgruppens forslag er et resultat av juridiske vurderinger og forutsetter derfor at ekspertgruppens enstemmige vurderinger og forslag legges til grunn i det videre arbeid med nordisk samekonvensjon og at dette ikke gjøres til gjenstand for omfattende endringer.*
- 4. Samisk parlamentarisk råd kan på denna bakgrund, utan att föregå höringsprosessen anbefalla regeringarna och sametingen anta expertgruppens förslag till nordisk samekonvention.*

2.3 Sametingets standpunkt

Vid Sametinget plenum i Funäsdalen 16-18 maj 2005 behandlades expertgruppens förslag till nordiska samekonvention. Plenum uttalade som sin mening att Sametinget skall gå in för att förslaget till nordisk samekonvention antas. Det beslut om uttalandet som Sametinget antog är som följer:

- att uttala som sin mening att Sametinget skall gå in för att förslaget till nordisk samekonvention antas,*
- att framhålla att grundläggande principerna för samernas rätt till självbestämmande som framgår av förslaget till nordisk samekonvention skall ses som en minimumstandard,*
- att uttala att konventionen skall beakta samtliga samers rätt till de land och vatten som samerna traditionellt brukat,*
- att betona att artiklarna om land- och resursrättigheter också måste ses som minimumstandarder både folkrättsligt och privaträttsligt,*
- att uttala förslaget till konvention omfattar alla samer och täcker de flesta aspekter av samiska förhållanden i Sápmi,*
- att uttala att Sametinget förutsätter att sametingen blir delaktiga i ratificeringsprocessen av konventionen.*

I detta yttrande väljer Sametinget att primärt kommentera de centrala frågorna i expertgruppens förslag till nordisk samekonvention som rör självbestämmande och land- och resursrättigheter. Beträffande konventionstexten är Sametinget beredd att acceptera skrivningen av alla artiklar i konventionen, även om vi har mindre observationer rörande vissa artiklar, är vi beredda att acceptera detta i sin helhet som en ministandard.

3. Konventionstexten

Konventionstextens format och struktur är avvägd, logisk och genomarbetat med utgångspunkt från en nordisk rättstradition. Konventionstexten är också översatt till nordsamiska utöver finska, norska och svenska. En översättning till de andra samiska varieteterna bör också snarast ha föranstalts.

4. Utnämning, mandat och arbetsform

Utnämningen av expertgruppen och fastställandet av mandatet har skett på ett vederbörligt sätt efter konsultationer med sametingen. Expertgruppens omfattande konsultationer med olika företrädare och intressenter är värt att notera.

5. Allmänna frågeställningar kring konventionen

5.1 Rättighetskonvention eller ramkonvention

Expertgruppens motiv och argumentation för att den nordiska samekonventionen bör bli en rättighetskonvention är välgrundade. Mot bakgrund att expertgruppens förslag bygger på internationella konventioner som redan existerar och är förpliktande för Finland, Norge och Sverige finns inget annat alternativ (jfr 5.1).

5.2 Förhållandet till samerna i Ryssland

Ryssland har till en del anslutit sig till de aktuella internationella konventionerna och är också bunden av de auktoritativa folkrättsliga tolkningar av dessa som ligger till grund för expertgruppens förslag till samekonvention. Frågan om samernas status i Ryssland bör som expertkommittén framhåller inledningsvis tas upp på politisk nivå med berörda ryska myndigheter.

6. Internationella instrument

Av expertgruppens genomgång av aktuella internationella instrument som berörda länder har ratificerat framgår att länderna till en del uppfyller de förpliktelser man åtagit sig, men att man ännu inte uppnått ministandarder beträffande självbestämmande och resursförvaltning. Dessutom kan konstateras att folkrätten är dynamisk. I betänkandet av Sametingsutredningen *Sametingets roll i det svenska folkstyret* (SOU 2002:77) konstateras bl a att sedan Sametingets tillkomst 1993 har det skett en dynamisk utveckling av samernas folkrättsliga ställning. Sametingsutredningens analys av gällande folkrätt och vilka konsekvenser det medför ligger i linje med expertkommitténs analys och förslag.

Expertkommitténs analys och tolkning av gällande folkrätt ligger linje med Sametingets tolkning av rättsläget.

6.1 Rätten till självbestämmande

Expertgruppens genomgång av de principiella grunder för rätten till självbestämmande visar klart att urfolk enligt folkrätten kan utgöra sådana folk som har rätt till självbestämmande i motsvarande utsträckning som andra folk. En annan ordning skulle strida mot den grundläggande principen om icke-diskriminering. Det har även framgått att, möjligen med något undantag, de länder som deltar i FN:s arbete med att formulera en urfolksdeklaration idag förefaller beredda att acceptera förekomsten av en självbestämmanderätt också för urfolk, förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett folk. Självklart utgör inte alla folkgrupper som benämner sig själva urfolk "folk" i folkrättslig mening, och saknar därmed rätt till självbestämmande. Det råder dock inget tvivel att det samiska folket utgör ett sådant "(ur)folk" som i folkrättens mening, har rättigheter, inklusive rätten till självbestämmande.

I linje med det nyss sagda, till vilket expertgruppen refereras, bilaga 3, har MR-Kommittén också vid ett par tillfällen bekräftat att samerna är berättigade till självbestämmande. I sina kommentarer till en periodisk rapport från Norge anförde MR-Kommittén att

*"As the Government and Parliament of Norway have addressed the situation of the Sami in the framework of the right to self-determination, the Committee expects Norway to report on the Sami people's right to self-determination under article 1 of the Covenant, including paragraph 2 of that article"*¹

År 1990 kom självbestämmanderätten till uttryck i CSCE:s förklaring om det nya Europa² och 1993 i en central FN-deklaration. Det handlingsprogram som FN:s Världskonferens om Mänskliga Rättigheter detta år antog underströk alla folks rätt till självbestämmande och betonade att rätten till självbestämmande kan beskrivas som den mest centrala av samtliga mänskliga rättigheter i det att respekt för självbestämmanderätten utgör en förutsättning för förverkligandet av övriga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.³ Detta uttalande är ett uttryck för att självbestämmanderätten allt mer kommit att uppfattas som en rättsregel av typen *s k jus cogens* eller *peremptory norm*. Enligt folkrätten är rättsregler av typen *jus cogens* sådana som accepteras och erkänns av stater och från vilka inga undantag är tillåtna – inte ens i skriftliga konventionsbestämmelser. Rättsregler av typen *jus cogens* kan endast modifieras genom efterföljande rättsregler av motsvarande karaktär.⁴ (jfr 4.1)

¹ Se FN-dokument CCPR/C/79/Add 112/1999, punkt 17. MR-Kommittén har även uttryckt sig på ett motsvarande sätt i MR-Kommitténs konklusioner beträffande Danmarks periodiska rapport, i vilka MR-Kommittén uttalar att "*The State party should include such information in its next report. It should also inform the Committee concerning the implementation of the right of self-determination for the population of the Faeroe Islands (art 1)*", se FN Dokument CCPR/CO/70/DNK.

² Se *Conference on Security and Co-operation Charter of Paris for a New Europe* – 1990.

³ Se FN:s Världskonferens om Mänskliga Rättigheter i Wien 1993, *The Vienna Declaration and Programme of Action*, FN Doc. A/CONF 57/123, 12 July 1993. Världskonferensens uttalande utgör härvid en upprepning av vad Mänskliga Rättighetskommittén uttalade redan 1984, se Human Rights Committee, General Comment 12 (21) beträffande artikel 1 av CCPR, 21st Session, 13 April, 1984, para 1 och 2, vilken diskuteras närmare under 2.4, nedan.

⁴ Se Wienkonventionen från 1969, artikel 53.

6.2 Konventionstexten

Expertgruppens förslag till konventionstext som rör självbestämmande ligger nära formuleringen av 3:e artikeln i utkastet till FN:s deklaration om urfolksrättigheter, en formulering som Finland, Norge och Sverige, i arbetet med Urfolksdeklarationen har bekräftat att de stöder.

6.3 Samiskt självbestämmande

Det svenska Sametinget beslutade den 15 maj 2002 att tillsätta en särskild kommitté för att ta fram ett utkast till strategi för det samiska folkets rätt till självbestämmande. Kommittén överlämnade sitt betänkande till Sametinget 2004. I utredningen görs en kartläggning och översyn av urfolks rätt till självbestämmande enligt folkrätten, en kartläggning och översyn av i vilken utsträckning det samiska folkets rätt till självbestämmande beaktas idag i förhållande till bl a den svenska folkstyrelsen, grundlagen och övrig svensk lagstiftning, samt en kartläggning och översyn av förhållandena i – samt jämförelse med - övriga länder med samisk befolkning, nordisk samelagstiftning och andra former för autonomi i Norden. Baserat på nämnda kartläggning och översynen föreslår kommittén både former för ett samiskt självbestämmande på den svenska sidan och hur det kan utvecklas och implementeras. I utredningen understryks också vikten av att en nordisk samekonvention antas. Sametingets plenum i Jokkmokk antog den 23 februari 2005 utredningens förslag enhälligt.

7. Land- och resursrättigheter

I expertgruppens förslag förs en ingående argumentation om att självbestämmanderätten även inkluderar att alla folk skall ha rätt att själva bestämma över sina samhällen, inklusive över sin ekonomiska och sociala utveckling. Det är därför enligt expertgruppens uppfattning närmast meningslöst att tala om en rätt till självbestämmande för urfolk om däri inte innefattas en rätt att bestämma också över land och vatten samt naturresurser.

De flesta stater – inklusive de nordiska länderna – har i linje med ovanstående gett uttryck för att de inser det meningslösa att tala om en rätt till självbestämmande för urfolk som inte innefattar någon form av inflytande över urfolkens land- och vattenområden och naturresurser. Denna frågeställning är också central i ILO- konventionen 169, vilket Norge har ratificerat. På norsk sida har detta fått till konsekvens att den norska staten tillsammans med Sametinget skapat en speciell förvaltningsordning för Finnmarksfylket. Det nya förvaltningsorganet där Sametinget har ett avgörande inflytande förvaltar all "statlig" mark i fylket.

På finsk sida bereder den finska regeringen ett förslag till ny förvaltningsordning för mark som förvaltas av den finska staten i Lappland. Den nya finska förvaltningsordningen har den norska Finnmarksloven som mall. Den finska riksdagens grundlagsutskott har dessutom nyligen uttalat att expertgruppens utkast till nordisk samekonvention inte strider mot den finska grundlagen.

På svensk sida har denna diskussion också pågått länge. I ILO-utredningen (SOU 1999:259) föreslog utredaren Sven Heurgren en strategi för en svensk ratifikation. Regeringen har till en del följt Heurgrens vägbeskrivning med viss tidsutdräkt.

Slutbetänkandet av jakt- och fiskeutredningen och gränsdragningskommissionen har överlämnats till regeringen den 17 januari respektive 17 februari 2006. Regeringen har valt att ge remissinstanserna lång betänketid. Remisstiden över respektive utredning sträcker sig över riksdags- och kommunalvalen. Sametinget kommer att ta slutlig ställning till bägge utredningar vid plenum i Piteå i oktober 2006. Bägge utredningarna rör frågeställningen i vilken grad samerna skall säkras rätten att nyttja land och vatten som samerna traditionellt brukat. Den lagkraftvunna domen i sedvaneprocessen om renbetet i Härjedalen har av samebyarna överklagats till Europadomstolen för prövning. FN:s Rasdiskrimineringskommitté och Människorättskommitté (MR-kommittén) har också kritiserat Sveriges passivitet i detta sammanhang.

MR-Kommittén som ovan (5.2.1) också vid ett par tillfällen bekräftat att samerna är berättigade till självbestämmande. MR-Kommitténs uttalande innebär att det är dennas uppfattning att det samiska folket i egenskap av folk har rätt till självbestämmande enligt vad som framgår av CCPR artikel 1.⁵ I 2002 uttryckte MR-Kommittén, med anledning av en periodisk rapport från Sverige, och med direkt hänvisning till CCPR artikel 1, sitt bekymmer över

“the limited extent to which the Sami Parliament can have a significant role in the decision-making process on issues affecting the traditional lands and economic activities of the indigenous Sami people ... The State party should take steps to involve the Sami by giving them greater influence in the decision-making process affecting their natural environment and their means of subsistence.”⁶

Expertgruppens förslag rörande artiklarna om land- och resursrättigheter reflekterar både de aktuella internationella konventionerna och de auktoritativa folkrättsliga tolkningar av dessa standarder av relevanta internationella organ.

8. Samernas ställning i en nordisk samekonvention

Sametinget bifaller expertgruppen förslag till hur samerna genom Sametinget blir part i konventionen genom att Sametingets godkännande görs som ett villkor för att konventionen skall kunna ratificeras.

⁵ Som framgår uppmanar MR-Kommittén Norge att rapportera om implementeringen av samernas rätt till självbestämmande i nästa periodiska rapport till MR-Kommittén. Denna rapporten skulle – enligt gällande tidsschema (stater rapporterar vart fjärde år till Kommittén) – ges in till MR-Kommittén under 2003. Norge har dock begärt – och meddelats – förlängd tidsfrist med att rapportera till MR-Kommittén

⁶ Se FN-dokument CCPR/CO/74/SWE, daterad 24 april 2002, punkt 15.

9. Den fortsatta ratifikationsprocessen

Vid det tidigare refererade Helsingfors-mötet den 16 november 2005 mellan ministrarna och sametingspresidenterna i Helsingfors gjordes en överenskommelse att utkast till en nordisk samekonvention simultant remissbehandlas i de tre länderna och att frågan om den fortsatta handläggningen av ratifikationsprocessen diskuteras vid nästkommande möte mellan ministrarna och sametingspresidenterna den 18 oktober 2006.

Sametinget utgår att länderna efter sedvanligt remissförfarande utan tidsutdräkt börjar förhandlingar om en ratifikation av den nordiska samekonventionen där Sametingen ingår som likvärdiga förhandlingsparter. Vidare är det, som uttryckts ovan, en förutsättning för att en Nordisk Samekonvention skall kunna antas att sametingen gett sitt bifall till konventionstexten.

Beslut i ärendet har fattats av Sametingets styrelse den 14 juni 2006, § 59.



Ulla Barruk-Sunna
kanslichef