

Sveriges grundlagsanpassning till gällande folkrätt



Ett delbetänkande av Iesjmierredimjuogos
SáOU 2008:1

Till styrelsen för Sametinget

Sametinget, samlat i plenum i Funäsdalen den 18 maj 2006, utsåg en proportionellt vald kommitté att utreda hur ett samiskt självbestämmande kan utformas

Detta delbetänkande utgår ifrån att samerna har självbestämmanderätt.

Utredningen har tagit namnet Iesjmierredimjuogos. Ledamöter är Lars Wilhelm Svonni, ordförande, Bror Saitton och Lars-Nila Lasko. Till sekreterare tillsattes i mars 2007 Nils Matti.

Iesjmierredimjuogos har under 2007 lagt två delbetänkanden på Sametingets bord. Bägge dessa har varit i samband med ett EU-projekt som till hälften finansierade kommittén under 2007.

Betänkandet ”Språket i samisk resursförvaltning” pekade på den sårbara situation som det samiska språket befinner sig i. I delbetänkandet föreslog vi Sametinget en rad åtgärder för att förbättra språksituationen. Bland andra förslag kan nämnas förslag om nedläggning av tolkning vid plenumsmöten, språkkurser för de samsika näringarna och startande av nybörjarkurser i samiska. Det legala skyddet berördes också i form av att vi föreslog skriftliga språkrättigheter och stärkande av meriter i samiska vid tjänstetillsättningar.

I nästa delbetänkande (”Norsk samerätt – något för oss”) analyserade kommittén Norges anslutning till ILO-konventionen nummer 169. Några förslag i anledning av analysen presenterades inte. Delbetänkandet var av karaktären kunskapsredovisning och beredskap inför en eventuell anslutning till konventionen också från Sveriges sida.

I mening att inhämta kunskap från vår omvärld har Iesjmierredimjuogos besökt det skotska parlamentet och den skotska regeringen. Här har man efter trehundra år nått ett samförstånd i ett avtal mellan England och Skottland. Politiken i det skotska parlamentet och i Skottlands regering har nu sikte på att i ännu högre grad utveckla självstyret för Skottland.

Kommittén har även deltagit i en internationell konferens om självbestämmande för folk i Alta i Norge.

Härvarande delbetänkande visar en väg även för Sverige att anpassa sig till den rådande folkrätten i sin grundlag.

Lars Wilhelm Svonni, ordförande

Bror Saitton, ledamot

Lars-Nila Lasko, ledamot

Innehåll

Till styrelsen för Sametinget	2
Innehåll.....	3
Förkortningar.....	5
Sammanfattning	6
Förslag till ändring i regeringsformen (1974:152).....	7
1. Inledning.....	10
1.1 Våra direktiv.....	11
1.2 Avgränsningar	12
2. Samerna.....	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Samernas särställning i det svenska samhället.....	15
3. Självbestämmande.....	16
3.1 Vad avses med självbestämmande?	17
3.2 Ekonomiskt självbestämmande	17
3.3 Det sociala självbestämmandet	18
3.4 Det kulturella självbestämmandet	18
3.5 Samernas rätt till självbestämmande enligt folkrätten	19
4. Självbestämmande för urfolk och etniska minoriteter i andra länder	23
4.1 Norge och samerna.....	23
4.1.2 Sametingets kompetens	24
4.2 Finland och samerna.....	24
4.2.3 Sametinget.....	26
4.5 Ryssland och samerna	28
4.6 Övriga stater i världen	30
4.6.1 Bakgrund	30
4.6.2 Syfte	31
4.6.3 Avgränsning	31
4.6.4 Metod och källor	33
4.6.5 Resultat, analys och slutsatser	33
4.7 Staternas syn på urfolks rätt till självbestämmande	47
5. Internationella deklarationer och konventioner.....	48
5.1 Urfolksdeklarationen	48
5.2 Samekonventionen	49
5.3 ILO-konventionen nr 169.....	51
5.3.1 Samerna – urfolk i Sverige.....	52
5.3.1.2 Konventionens grundläggande principer	53
5.3.1.5 Rättsordningen och rättstillämpningen.....	53
5.3.1.6 Rätten till mark.....	54
5.3.1.7 Krav på ändrade regler	55
5.3.1.7 Yrkesutbildning, hantverk m.m.....	56
5.3.1.8 Social trygghet samt hälso- och sjukvård.....	57
5.3.1.9 Utbildning.....	57
5.3.1.10 Samarbete över gränserna	57
5.3.1.11 Administration.....	58
5.4 Lappekodicillen	59
5.5 Sveriges hållning visavi internationella deklarationer och konventioner	59
6. Sametinget idag	62
6.1 Samerna och samernas kultur mm (prop 1992/93:32)	62

6.2	Sametingets arbetsuppgifter	63
6.3	Myndighetsutövning	63
7	Våra överväganden och förslag	65
8.	Kostnader	69
9.	Författningskommentarer	71
	Reservationer och särskilda yttranden.....	74
	Bilagor	75
	Direktiv.....	75
	Urfolksdeklarationen	80

Förkortningar¹

CCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter).
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering).
CESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationella kommittén om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter).
MR	Mänskliga Rättigheter (Eng: Human Rights; HR).
ILO	International Labour Organisation (Internationella arbetsorganisationen).
WGIP	Working Group on Indigenous Populations (Arbetsgruppen för urfolk).
WGDD	Working Group on the Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Arbetsgruppen för utkastet till FN:s deklARATION om urfolks rättigheter).

¹ Översättningarna till svenska är inte officiella. Det är utredningens egna.

Sammanfattning

FN och andra internationella organ har de senaste åren allt tydligare kommit att understryka att med *folk* i betydelsen alla folks rätt till självbestämmande inte skall förstås folk i meningen summan av innevånarna i en stat eller ett territorium. En grupp människor inom en stat kan också utgöra ett *folk* i folkrättsligt hänseende. Den dogmatiska positionen att endast staternas totala befolkning skulle ha rätt till självbestämmande saknar stöd i folkrätten idag. En sådan utveckling är också naturlig i en värld där staten allt mer kommit att förlora i betydelse. Det är vidare klart att uttrycket *folk* inte är begränsat till statsbildande folk. FN och andra organ accepterar inte en tolkning som utesluter att urfolk kan utgöra en sådan grupp människor som utgör ett folk inom existerande stater.

Vi redovisar här därför också förhållanden för urfolk i andra självstyrande stater.

Det är utgångspunkten i vårt betänkande och också bakgrunden till vårt förslag om en grundlagsreglering gällande samerna. Motivet är dels att samerna som urfolk i Sverige behöver detta skydd för framtiden, dels att staten Sverige uppdaterar och anpassar sin grundlag så att den folkrätt som idag är den rådande i omvärlden också får genomslag i Sveriges grundlag.

Lagtekniskt föreslår vi att grundlagsskrivningen görs i samma ordalag och sammanhang som kommunernas reglering.

Exempel i vår omvärld visar att det är möjligt att ha ett parallellsystem vad rör självbestämmande för urfolk, att självstyre för samerna kan existera jämsides med kommunernas.

Att Sametinget saknar beskattningsrätt visas också i vår omvärld möjligheten till självbestämmande beskattningsrätten förutan. I folkrätten förmodas i både FN:s urfolksdeklaration och ILO:s urfolkskonvention att staterna ska sörja för att möjliggöra urfolkens självbestämmande finansiellt.

Vi ställer oss positiva till Sametingsutredningens ("Sametingets roll i det svenska folkstyret" SOU 2002:77) förslag om att avveckla Sametinget som en statlig myndighet under regeringen. Vi anser, i likhet med Sametingsutredningen, att Sametinget transformeras till en annan form av offentlighetsrättsligt objekt.

Vi ansluter oss också till både Samerättsutredningens (Samerätt och sameting SOU 1990:91) och Sametingsutredningens förslag om en grundlagsreglering för samerna.

Vad rör myndighetsuppgifterna, som Sametinget idag har, föreslår vi inga ändringar gentemot nuvarande ordning.

Förslag till ändring i regeringsformen (1974:152)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om regeringsformen (1974:152) 1 kap 1, 2, 7 och 8 §§§, 8 kap 9 och 11 §§, 11 kap 6, 7 och 9 §§ skall ha följande lydelse.

1 kap. Statsskicket grunder

NUVARANDE LYDELSE	FÖRESLAGEN LYDELSE
1 § All offentlig makt i Sverige utgår från folket.	
Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.	Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal <i>och samiskt</i> självstyrelse.
Den offentliga makten utövas under lagarna.	
2 § Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.	
Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.	
Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.	
Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.	
Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.	
Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Lag (2002:903).	Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Lag (2002:903). <i>Det åligger statens myndigheter att lägga förhållandena tillrätta för att den samiska folkgruppen kan säkra och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhällsliv</i>

7 § I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

7 § I riket finns primärkommuner och landstingskommuner *samt Sametinget*. Beslutanderätten i kommunerna *och Sametinget* utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Lag (1976:871).

8 § För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Lag (1976:871).

8 § För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga, *kommunala och samiska förvaltningsmyndigheter*.

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

9 § Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tull på införsel av vara.

Regeringen eller kommun kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

Regeringen, *kommun eller Sametinget* kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

11 § Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Lag (1991:1501).

11 § Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet, *kommun eller Sametinget* att meddela bestämmelser i ämnet.

11 kap. Rättskipning och förvaltning

6 § Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun *och Sametinget*.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Lag (1998:1700).

7 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

7 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen, *kommuns eller Sametingets* beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild, *mot kommun eller Sametinget* eller som rör tillämpning av lag.

9 § Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten, *kommun eller Sametinget* uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

1. Inledning

I sitt remissvar till utredningen Samerätt och Sameting (SOU 1989:41) såg Justitiekanslern inga hinder mot att Sametingets fullmäktigeförsamling likställs med en beslutande kommunal församling. Härigenom skulle tinget ges en ställning som är sedvanlig för svensk rätt i vad avser folkvalda beslutande församlingar. Det är också vår utgångspunkt i detta delbetänkande.

I prop. 1992/93:32 (s. 31 f.) uttalade regeringen att gällande bestämmelser i regeringsformen, sedda mot bakgrund av Sveriges folkrättsliga förpliktelser, ger samerna som etnisk minoritet ett fullgott grundlagsskydd. Vidare framgår av samma proposition att regeringen inte heller ansåg sig kunna biträda det önskemål om grundlagsreglering som samerna framfört avseende rätten till mark och vatten. Mot bakgrund härav fann regeringen inte heller då skäl att föreslå någon ytterligare grundlagsreglering avseende samerna. Den dynamiska utveckling folkrätten genomgått sedan departementschefens bedömning ger vid handen att den då aktuella analysen torde vara otidsenlig.

Departementschefen (Prop 1992/93:32) yttrade också om det blivande Sametinget att *”trots benämningen ’ting’ är det inte fråga om något organ för självstyre, som skall verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ. Samer som är svenska medborgare deltar i riksdags- och kommunalval som alla andra svenska medborgare. Det vore enligt min mening ytterligt olyckligt om en del av Sveriges ursprungsbefolkning skulle skiljas ut från landets styrelse och politiska liv”*. Här visar sig också denna syn på folkrätt vara otidsenlig. Det är tvärtom så att självbestämmande för folk, däri urfolk, är en faktum i internationella folkrättsliga instrument. Att samerna skulle *”skiljas ut från landets styrelse och politiska liv”* är inte aktuellt idag. Självbestämmandet för urfolk har idag formaliserats internationellt i ett parallellsystem kallad etno-politisk självstyrelse, praktiserad av våra grannländer Norge och Finland. I vår omvärld ser vi också på många håll att urfolk har garanterade platser i staters parlament.

Departementschefen såg också framför sig en utveckling av Sametinget, en utveckling i riktning mot ett större självbestämmande. Föredragande statsrådet uttalar (Prop 1992/93:32) att det står Sametinget fritt att ta upp och ställa förslag i alla de olika frågor som tinget finner vara av särskilt intresse med hänsyn till en levande samisk kultur i landet. Här får vi förstå departementschefens ord till att man förutsåg dels ett samarbete med andra myndigheter, dels ett organ som skulle utvecklas till att föra samernas talan genom egna initiativ gentemot andra myndigheter. Dessa förhoppningar har inte infriats. Sametinget är inte ett organ som självständigt och genom egna initiativ för samernas talan. Detta delbetänkande ger förslag i riktning mot departementschefens femton år gamla förhoppningar.

Departementschefen såg också framför sig ett organ i Sametinget som skulle ha en mycket större ekonomisk frihet än den vi har erfarit blev fallet. I förarbetena (Prop 1992/93:32) anges att *”de medel som ställs till tingets förfogande bör tinget få använda för de ändamål det finner mest angelägna”*, med reservation för för medel som anslagits för ett speciellt ändamål. Vi får dock förstå detta så att den öronmärkta delen av anslaget inte alls var meningen skulle vara av den digniteten som det sedermera blivit.

1.1 Våra direktiv

I plenumsprotokollet nr 2006:2 uttalas att Sametinget beslutat:

” att utse en proportionellt vald kommitté bestående av tre ledamöter, med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande med utgångspunkt plenumprotokoll av den 23 februari 2005, § 13, att uppdra till kommittén att inledningsvis koncentrera utredningens arbete på att säkerställa den materiella basen för samiskt självbestämmande[...].”

”Plenum beslutade att kommittén inledningsvis bör ägna tid åt att utreda hur samiskt självbestämmande kan implementeras i praktiken[...].”

Utifrån plenums beslut förefaller det oss naturligt att tillgodose det grundläggande vad gäller *”förslag till implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande... ”*. Det fundamentala vad gäller implementering av den folkrätt som utvecklats under de senare decennierna är att anpassa Sveriges grundlag till de nya förutsättningarna. De nuvarande förhållandena vad rör grundlagen härrör sig från sjuttioalet. Under nittioalet fick regeringen anledning att beröra ett grundlagsskydd för samerna. Det skedde med anledning av utredningen Samerätt och Sameting (SOU 1989:41), som föreslog ett grundlagsstadgande rörande samerna. Departementschefen hänvisade till dåvarande förhållanden och avvisade förslaget. Förutsättningarna har sedermera förändrats folkrättsligt.

Vi ser detta delbetänkande som ett första steg i riktning mot en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande. Intressena för Sverige som stat och samerna som folk sammanfaller här i tid. Sverige, utgår vi ifrån, har ett intresse att anpassa och modernisera sin grundlag utifrån den utveckling som förevarit. Samerna har ett intresse i att få sin folkrättsliga status bekräftad i Sveriges grundlag.

Grundlagsutredningen (Dir. 2004:96) har uppdraget att göra en samlad översyn av den gällande regeringsformen från 1974. Utredningen skall inrikta sitt arbete på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen och öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt. Eftersom Sametinget är ett folkvalt organ är det naturligt att denna utredning även omfattar samiska förhållanden. Beredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Härvarande kommitté har också enligt sina direktiv till uppgift att *”så långt som möjligt hålla sig ajour med det arbete som görs rörande översynen av regeringsformen”*.

Iesjmierredimjuogos har bedömt ett grundlagsskydd och en grundlagsreglering av samernas självbestämmanderätt enligt folkrätten så väsentlig att utredningen funnit det vara nödvändigt att framlägga ett delbetänkande i ämnet. Kommittén nöjer sig alltså inte med att *”hålla sig ajour”* med grundlagsarbetet. Detta är ett behov som grundlägger vårt vidare arbete med att fullfölja resten av direktiven i vår strävan att lägga fram förslag om implementering av den samiska självbestämmanderätten.

Som tidigare nämnts är det av fundamental vikt att Sveriges grundlag anpassas till aktuellt rättsligt läge internationellt. Iesjmierredimjuogos ser i annat fall betydande svårigheter att fullfölja sitt uppdrag i riktning mot att implementera samernas självbestämmanderätt. Vi ser

heller ingen anledning för Sverige att undandra sig en anpassning av grundlagstiftningen till internationell rätt.

1.2 Avgränsningar

Avgränsningen är regeringsformens bestämmelser. Även om vi ser behov av ändringar i annan grundlagstiftning har utredningen avgränsat sig till regeringsformen. Beträffande förändringar i annan lagstiftning återkommer vi till det i kommande betänkande.

2. Samerna

2.1 Bakgrund

Samerna har i stor utsträckning varit och är osynliga i det svenska samhället. Majoritetens dominans i fråga om sociokulturella normer, dvs. vad för sorts beteenden, uppfattningar och symboler som är offentligt gångbara (i klädedräkt, matvanor, uppfostran, religiösa seder, musik, muntliga och skriftliga berättartraditioner, världssyn, livsfilosofi), har under århundradena kommit att undantränga samiska normer. Sammanhängande med detta är att majoritetsbefolkningens kunskap om den samiska kulturen är synnerligen begränsade.

Värderingen av det samiska, hos majoriteten, är i motsvarande grad låg. Det finns ett intimt ömsesidigt förhållande mellan värdering och kunskap: om man som svensk inte känner till att det överhuvudtaget finns något som är speciellt samiskt (utöver den samiska dräkten, jojken och renskötsel), väntar man sig att samer ska vara i stort sett som alla andra svenskar. Man har ingen förståelse för att det kan förekomma speciella tankesätt och beteenden o.d. hos urfolket.

Majoriteten skapar sig då en stereotyp bild av minoritetsmedlemmen på grundval av ett antal lösryckta delar från framträdande kännemärken, exempelvis som att alla samer sysslar med rennäring. Som alla kulturkontakt- eller –konfliktsituationer tolkas minoritetens beteende enligt den måttstock som majoriteten använder.

Majoritetens dominans kommer särskilt tydligt till uttryck i samband med språklig interaktion mellan samer och svenskar. Språket som väljs i sådana sammanhang blir givetvis svenska, dvs. en majoritetskulturyttring, på grund av att det bara är den samiska parten som är tvåspråkig. Kommunikationen sker alltså på majoritetsmedlemmens villkor. I sådana kommunikationssammanhang är den samiska parten ofta i underläge av flera skäl.

En negligierande eller negativ hållning från majoritetens sida kan överföras till minoritetens egna värderingar. I en sådan situation kan minoritetsspråket bli lidande på åtskilliga sätt. Mest påtagligt är det förhållandet att minoritetsmedlemmar undertrycker bruket av det egna språket i närvaro av majoritetsmedlemmar, även när dessa inte är inbegripna i samtalet (Helander 1976). Det samiska språket har dock under senare tid fått fler betydelser än markör, symbol och kommunikationsmedel. I sametingslagen ges det samiska språket också en maktaspekt. Man måste hänföra sig till det samiska språket för att kunna uppfylla de objektiva kriterierna i sametingslagens bestämmelser om vem som får rösträtt och därmed också vara valbar till Sametinget.

Från samiskt håll påpekas att upplevelsen av stigmatisering tidigare under 1900-talet varit - och kanske delvis fortfarande är - stark. Det finns flera faktorer som kan ha bidragit till en negativ självbild hos minoritetsmedlemmarna, förutom majoritetens ignorerande hållning gentemot samiska särkulturella uttryck. B1.a. kan man peka på sekelskiftets och det tidiga 1900-talets rasbiologiska ideologier och 1800-talets socialdarwinistiska ideer. Redan tidigare manifesterades assimileringssprocessen genom missionen bland samerna. En befolkningsgrupps kultur är i stora stycken att betrakta som en strategi för överlevnad. Såväl assimilatoriska som segregativa förhållningssätt kan via den negativa självbild som uppstår bland minoriteten slå sönder viktiga delar av minoritetskulturen, något som kan ha förödande konsekvenser för minoritetens kulturella, liksom dess materiella överlevnad.

Det öde som drabbade många samer redan på 1800-talet, med fattigdom, alkoholism och social misär, förekommer bland många urfolk i omvärlden idag: indianer i Syd- och

Nordamerika, aboriginer i Australien, inuiter på Grönland där, liksom i Norden, majoritetens förhållningssätt fortfarande är så dominerande, att det för minoriteten i detta konkurrensläge är svårt att hävda sin egen särart.

Utbildningsanordningarna för samiska barn åtminstone fram till 1970-talet har utgått helt från majoritetens intressen. De har vid olika tidpunkter varit instrument för samhällets assimilerande resp. segregativa politik. De tidigaste skolformerna var ett komplement till missionen snarare än folkbildningsinstitutioner.

Samerna betraktar sig själva som ett folk och deras eget namn för det samiska folket är *sábme/ sápmi/ saemie*. Samerna är ett av världens urfolk, som utgörs av cirka cirka 350 miljoner individer. Gemensamt för urfolk är att de levt på samma plats genom historien före det att områdena invaderats eller kolonialiseras. De har en egen kultur, eget språk och egna sedvänjor som skiljer sig från samhället omkring dem.

Samerna och deras förfäder har levt i Skandinavien åtminstone sedan inlandsisen smälte. Alltjämt görs arkeologiska fynd, som ger en tydligare bild av dessa människors liv. Det samiska folkets närvaro i Skandinavien beskrevs redan av romerska historieskrivare på 100-talet e. Kr. Genom historien har de som mött samerna gett dem olika namn: *fenni, finnoi, skrithifinoi, scirefennae, scritofini, scridefinnas* och *finnas*. Finn var den gamla nordiska benämningen på samerna och ordet lever alltjämt kvar i det norska ordet *Finnmark*, som beteckning över norra Norge. På 1200-talet omnämns området *Lappia*, dvs. *Lappland*. *Lapp*, som benämning på *same*, omnämns första gången i skrift i *Tälje stadga* från 1328. I medeltida dokument i Sverige/Finland och Ryssland kallades samerna för *lappar*.

Samerna är ett gränsöverskridande folk, vars kultur och språk präglas av rikedom och variation. Dagens nationsgränser går rakt igenom de språk- och kulturgränser som finns inom det traditionella samiska området, som samerna själva benämner *Sápmi*. Det går inte att ange det exakta antalet personer som uppfattar sig själva som *samer*. Det har aldrig företagits någon folkräkning av samerna. Enligt olika uppskattningar som gjorts beräknas antalet *samer* till cirka 100 000 personer cirka 80 000 *samer* beräknas bo inom *Sápmi*. Av dessa beräknas cirka 35 000 *samer* bo i Sverige, ca 60 000 i Norge, ca 8 000 i Finland och ca 5 000 i Ryssland. *Sápmi* omfattar hela den norra delen av Nordkalotten från *Idre* i Dalarna i söder till *Ishavet* i norra Norge och till *Kolahalvön* i Ryssland.

Den samiska befolkningens förutsättningar och möjligheter att värna sin kultur och sitt språk skiljer sig beroende på var de bor inom *Sápmi* och det faktiska ansvar som respektive stat har tagit för gruppens kulturella och språkliga fortlevnad dvs om samerna skyddas enligt grundlag och vilka konventioner staten anslutit sig till.

2.2 Samernas särställning i det svenska samhället

Sveriges riksdag uttalade 1977 att samerna är en etnisk minoritet i Sverige, som i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land intar en särskild ställning. Samerna utgör därmed ett urfolk i landet med rätt till självbestämmande.

Samernas särställning i Sverige har stärkts genom tillskapandet av Sametinget. Det är, dels ett folkvalt organ för samerna i Sverige, dels en myndighet med ansvar för en rad frågor som rör samerna. Sametinget har getts en rad specifika lagstadgade uppgifter som bl.a innefattar värnandet av den samiska kulturen och det samiska språket. I dessa frågor har samerna därmed givits en partiell kulturell autonomi. Sametingets uppgifter framgår av 2 kap. 1 § Sametingslagen (1992:1433):

Sametinget skall verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur.

Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,
2. utse den styrelse för sameskolan som avses i 8 kap. 6 skollagen (1985:1100),
3. leda det samiska språkarbetet,
4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,
5. informera om samiska förhållanden.
6. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

3. **Självbestämmande**

Urfolks självbestämmande har i olika delar av världen ordnats enligt tre olika huvudmodeller:

1. enbart som äganderätt till ett område till vilken för närvarande anknyts nyttjanderätter som avser det omkringliggande området,
2. som en regional självstyrelse med politiska rättigheter och
3. som en etnisk-politisk självstyrelse.

På basis av dessa huvudmodeller har man senare utvecklat olika kombinationsmodeller.

Äganderätten till marken binder urfolket vid det område som det traditionellt bebott.

Huvudmålet för denna lösning är att för folket trygga en ekonomisk självbestämmanderätt som har sin grund i den besittningsrätt som tillkommer en ägare. Ett typiskt exempel på denna modell är den äganderätt till marken som Alaskas indianer, aleuter och inuiter garanterades i början av 1970-talet och till vilken knöts avsevärda ekonomiska ersättningar. Lösningen har i efterhand kritiserats för att den inte utöver äganderätten garanterar dessa folk några politiska, kulturella eller sociala rättigheter.

Det regionala självstyret för ett urfolk beskrivs i allmänhet som enbart en regionförvaltning.

Detta beror på att de självstyrelsemodeller som realiserats inte utgår ifrån att någon etnisk grupp skall ges sär rättigheter utan att alla de som är bosatta inom området på en jämlik basis skall ha t.ex. rösträtt, rätt att fiska och rätt att äga mark. Denna självstyrelsemodell fungerar dock tillfredställande för ett urfolk endast om detta utgör en majoritet inom sitt område såsom inuiterna vilka bildar en majoritet om 85 % på Grönland.

Den etno-politiska självstyrelsemodellen används bl.a. av samerna i de nordiska länderna.

Den beviljar urfolk inom ett visst område tillerkänns särskilda rättigheter som den övriga befolkningen inte har. Fastän urfolks rättigheter till vissa delar har samband med folkens hembygdsområden bestäms rättigheterna på etniska och inte på regionala grunder. En etno-politisk självstyrelse är alltid ett parallellsystem för det nationella och lokala politiska systemet och är inte likvärdigt med ett alternativ till dessa system.

Svårigheten är att bestämma behörighetsgränserna mellan de olika systemen. I Finland har frågan om behörighetsgränserna inte tidigare varit aktuell för samerna. Till den etno-politiska självstyrelsemodellen har man i vissa demokratiska stater fogat en rätt att inverka på den nationella lagstiftningen. I Nya Zeeland har man för urfolket maorerna reserverat en särskild kvot för representation i riksdagen. Man har stannat för denna lösning därför att den ifrågasvarande minoriteten inte på grund av att den är så obetydlig i annat fall har någon möjlighet att överhuvudtaget få företrädare i riksdagen eller åtminstone inte ett tillräckligt antal. Även i Europa används system av motsvarande art bl.a. i Tyskland som garanterar den dansk-språkiga minoriteten representation i riksdagen.

De nordiska ländernas etno-politiska självstyrelsemodell innehåller för sin del vissa språkliga och politiska rättigheter samt rättigheter som har samband med nyttjandet av marken och som garanterats endast samerna. Utöver dessa rättigheter finns det i Finland enligt lag ett särskilt "samernas hembygdsområde" och i Sverige en "lapplandsgräns" samt "odlingsgräns" innanför vilka samernas rättigheter är starkare än på andra håll.

3.1 Vad avses med självbestämmande?

Ekonomiskt, socialt och kulturellt självbestämmande är de begrepp som används i den gällande folkrätten och, som nämnts, också berör urfolk i samma utsträckning som folk som är statsbildande².

Detta återkommer i urfolksdeklarationens tredje artikel:

”Urfolk har rätten till självbestämmande. I kraft av den rätten bestämmer de fritt sin politiska status och fullföljer fritt sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.” (utredningens översättning).

Självbestämmande för urfolk inom en stat förutsätter ett parallellsystem. Det vill säga att inom en stat formaliseras självbestämmande för två folk i fallet Sverige. Självbestämmande för svenskar och samer. Svenskar har redan självbestämmande i och med att det är det statsbildande folket och uppgiften för att anpassa sig till gällande folkrätt är att bilda ett system där självbestämmandet också tillfaller det andra folket inom Sveriges gränser. Vi inser att det är en stor uppgift som inte ett delbetänkande av detta slag varken kan ge riktlinjer för eller föreslå en detaljerad implementering.

Vi är också medvetna om att självbestämmande inte kan genomföras endast genom en grundlagsändring. Exempelvis med lagen om rätt att använda samiska visar att lag kan vara en sak och den praktiska tillämpningen en annan. Naturligtvis är det en förutsättning att företrädare för de två folken i Sverige förhandlingsvägen skapar en agenda för den fortsatta vägen i riktning mot ett reellt självbestämmande även för samerna i Sverige. Det övergripande målet för dessa förhandlingar är att lägga förhållandena tillrätta så att samerna har möjlighet att åtnjuta det självbestämmandet som folkrätten bjuder. De närmare detaljerna för hur den gällande folkrätten ska implementeras i samhället är en fråga för samerna och Sverige att under lika villkor förhandla om. Det vore av oss att gå handlingarna i förväg att redan i detta skede presentera en väg eller en karta för förverkligandet av ett självbestämmande för samerna.

3.2 Ekonomiskt självbestämmande

Samerna har ett begränsat ekonomiskt självbestämmande. Vad rör det ekonomiska självbestämmandet har Sverige redan skapat möjligheter för denna del av självbestämmandet, genom inrättandet av Sametinget. Det ekonomiska självbestämmandet ska utövas genom det folkvalda organ vilket vi föreslår att Sametinget ska ombildas till.

Ett ekonomiskt självbestämmande innebär att Sametinget erhåller det finansiella stöd som krävs för att förverkliga samernas självbestämmande. I Norge diskuteras ett system av andelar i Norges statsbudget som borde falla Sametinget till del. Andelssystemet beräknas i proportion till samernas antal. Den givna delen av statsbudgeten skulle då utan förbehåll tilldelas Sametinget. Detta är ett objektiva system som inte bjuder till schabloner och skattningar, utan har förutsättningar att kunna implementeras utan större svårigheter.

² FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR) och konventionen om ekonomiska, sociala och politiska rättigheter (CESCR)

Vi vill här erinra urfolkdeklarationen som Sverige har antagit. I artikel 4 framkommer:

”Article 4

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.”

Artikel 4

Urfolk, utövande sin rätt till självbestämmande, har rätten till autonomi eller självstyre i frågor som relaterar till deras interna och lokala angelägenheter, såväl som sätt och medel för finansiering av sina autonoma funktioner (utredningens översättning).

3.3 Det sociala självbestämmandet

Det sociala självbestämmandet är ett av de mest angelägna området för samerna. Idag är vi dock långt ifrån ett förverkligande av ett sådant självbestämmande. Det gäller framför allt skola, vård och omsorg. Sameskolstyrelsen föreslås i nyligen lagt förslag i en utredning överföras under sametingets ansvar. Utredningen bedömer att ett omfattande forskningsarbete om hur en samisk skola kan motsvara och uppfylla de krav ett samiskt självbestämmande kan ställa.

Vad gäller vård och omsorg är det mest eftersatta området äldrevården och –omsorgen. I Sveriges största samekommun, Kiruna, finns vid äldrevården inte möjlighet för äldre samer ens att använda sig av sitt eget språk, än mindre åtnjuta sig rätten att vidmakthålla sin kultur i äldrevården. Detta är ett område inom de mänskliga rättigheterna där mycket återstår att göra. Äldre samer lider, kan inte göra sig hörda och sedda, kan inte leva sitt eget liv. Med tanke på att modersmålet är det enda språket som bevaras vid hög ålderdom eller demens är detta fråga om att se till den gruppen samer som är allra svagast och har ingen direkt förespråkare för sina intressen. Som ett exempel undervisar Kiruna kommun den befintliga personalen i samiska, vilket innebär att alla i personalen kan räkneord och har tillgång till en lista på enskilda ord, oftast medicinska termer på samiska. I fallet med ett samiskt självbestämmande skulle inte frågan om rätten till sin kultur och sitt språk hanteras på det sätt som Kiruna kommun gjort.

3.4 Det kulturella självbestämmandet

Ett annat angeläget område för samerna är kulturellt självbestämmande. Detta område av självbestämmandet som gällande folkrätt nämner är så vittomfattande att det vore förmätet av oss att ge oss in på en kategorisering. Kultur är egentligen ett folks strategi för överlevnad. Häri ryms det mesta av samhällets olika områden. Vi kan här dock nämna media som ett exempel på hur förändringen skulle kunna gestalta sig vid ett samiskt självbestämmande. Samerna har idag mycket få och små egna medier. TV och radio är de stora där prioriteringar fastställs och andra beslut tas av institutioner som inte har något som helst med samiska intressen att göra. Speciellt SVT och SR har visat sig vara mycket lomhörda vad gäller samiska intressen. I det avtal med staten som finns, har mediebolagen tolkningsföreträdare vilket resulterat i begränsning av de samiska medieintressena.

Vi har här i åskådningssyfte lyft fram media som ett kulturellt område. Vi är medvetna om att det går att applicera på snart sagt vilket kulturellt område som helst.

3.5 Samernas rätt till självbestämmande enligt folkrätten

Rätten till självbestämmande tillkommer folk och inte stater³. Detta härleds till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR) och konventionen om ekonomiska, sociala och politiska rättigheter (CESCR). Det kan dock vara möjligt att de flesta stater när de undertecknade konventionerna inte alls tänkte sig att exempelvis urfolk skulle räknas till ”folk” i detta sammanhang utan att det var fråga om ”hela” stater, det vill säga summan av alla medborgare i en stat. Nämnas kan att det redan vid tiden för ratificeringen av ovan nämnda konventioner förekom skilda meningar om innebörden av ordet ”folk”. Utvecklingen har gått åt det håll att det idag inte torde råda någon tvivel om att också urfolk räknas som ”folk” i dessa konventioner. Början på denna utveckling är 1984 då människorättskommittén påpekade att ett flertal länder missförstått CCPR artikel 1.

Vi utgår således från att samerna har självbestämmanderätt och då säger människorättskommittén att respekt för självbestämmanderätten kan kräva att samerna tillåts bestämma över sin utveckling på annat sätt än genom att delta i allmänna val eller andra politiska kanaler på motsvarande villkor som landets övriga befolkning.

ILO konventionen nummer 169 tar inte ställning till om urfolk har självbestämmanderätt eller inte, men i ILO-guiden kan man dock läsa sig till ett självbestämmande i praktiken. I guiden står att man som utgångspunkt har att respektera urfolkens kultur, levnadssätt, traditioner och sedvanerätt. Det förutsätts således att urfolk kommer att fortsätta att existera som delar av det nationella samhället med sin egen identitet, struktur och egna traditioner. Konventionen förutsätter också att dom här strukturerna och levnadssättet behöver skydd.

Det bör dock uppmärksammas att begreppet ”urfolk” i ILO 169 används på ett sätt som innefattar även folkgrupper som inte utgör folk enligt vedertagen folkrätt. Därför anför ILO 169 artikel 1 p3 att begreppet ”urfolk” i konventionen inte skall förstås så att denna förorsakar ändring i folkrättens förhållande till begreppet ”folk”.

Rättsforskaren Kristian Myntti har kallat den självbestämmanderätt som framkommer i ILO 169 *“ethno political self-government”*. Myntti menar att även om ILO 169 inte föreskriver någon rätt till autonomi så innefattar bestämmelserna i ILO 169, framför allt artiklarna 14 och 15 lästa tillsammans med artikel 6, en tydlig rätt för urfolk att utöva kontroll över sina traditionella landområden.

FN:s Expertmöte om Urfolks Rätt till Självbestämmande fastslog år 1991 att urfolk har rätt till självbestämmande i enlighet med CCPR och CESCR artikel 1 samt folkrätten i övrigt, och att en acceptans för denna rätt är en förutsättning för att urfolk skall ha möjlighet att leva i frihet, rättvisa och fred, såväl innanför en stat som i det internationella samfundet.

År 1993 enades FN:s Arbetsgrupp för Urbefolkningar (WGIP) om utkastet till Urfolksdeklarationen. Den är numera antagen av FN:s generalförsamling och antagen av Sverige. Vi återkommer till den deklarationen nedan.

³ ”Betänkande av det svenska Sametingets kommitté med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande på den svenska sidan av Sápmi”. Antagen av Sametinget 050223

FN:s Kommission för Mänskliga Rättigheter etablerade 1995 en ad hoc arbetsgrupp (WGDD), med uppgift att försöka nå politisk enighet om Urfolksdeklarationen. WGDD hade WGIP:s utkast som bas för sitt arbete och har sammanträtt två veckor varje år sedan 1995. Här konstateras endast att Urfolksdeklarationen innehåller en rad artiklar som antingen behandlar eller relaterar till självbestämmanderätten, inklusive den centrala artikel 3;

”Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

Utredningens översättning: Urfolk har rätt till självbestämmande. I kraft av den rätten bestämmer de sin politiska status och fritt driva/föra sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

WGIP:s överorgan, FN:s Underkommission för Mänskliga Rättigheter (Underkommissionen), accepterade WGIP:s utkast till urfolksdeklaration som en adekvat beskrivning av urfolks mänskliga rättigheter. Underkommissionen utgörs av 26 stycken oberoende framstående experter på mänskliga rättigheter.

År 1996 uttryckte FN:s Rasdiskrimineringskommitté (CERD) sig i sådana ordalag att det framgår att det är CERD:s uppfattning att rätten till självbestämmande applicerar även på folk inom självständiga stater. Exempelvis anför CERD att;

”... it is the duty of States to promote the right to self-determination of peoples.”

Utredningens översättning: ”...det är en plikt för staterna att stödja rätten till självbestämmande för folk.

Visserligen kan CERD:s uttalande förstås som endast en referens till CCPR artikel 1.3, vilken ålägger staterna en skyldighet att aktivt verka för självbestämmanderättens förverkligande. Att artikel 1.3 inkorporerades i CCPR kan emellertid förutsättas ha varit ett resultat av tidsandan vid konventionens tillkomst.

CERD:s uttalande kommer 30 år senare, när kolonierna med något undantag redan vunnit sin självständighet och statsgränserna i de flesta delar av världen låg fasta. Det är därför naturligt att förstå CERD så att denna inte syftar på ”folk” i betydelsen summan av innevanarna av en stat eller ett territorium.

Vidare anför CERD att:

”The right to self-determination [includes] the rights of all peoples to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference. In that respect there exists a link with the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs at any level...”

Utredningens översättning: Rätten till självbestämmande [inkluderar]rätten för alla folk att fritt driva sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling utan extern inblandning. I det avseendet finns det en länk till rätten för varje medborgare att ta del av förvaltningen av allmänna angelägenheter på alla nivåer...

CERD:s jämförelse mellan självbestämmanderätten, å ena sidan, och rätten för individer att delta i samhällslivet, å den andra, är intressant. Genom att ställa folkets rättigheter mot

individens förefaller även CERD ta avstånd från standpunkten att rätten till självbestämmande endast tillkommer folk i meningen summan av invånarna i en stat. CERD synes mena att folkens rätt till självbestämmande går längre än att en folkgrupp inom staten endast har rätt att utöva sin rätt till självbestämmande genom att ta del av tillgängliga demokratiska kanaler i staten som sådan. CERD ansluter sig med andra ord till uppfattningen att en stat kan bestå av fler än ett folk.

UNESCOs Expertmöte om Rätten till Självbestämmande anförde 1998 att:

”The principle and fundamental right to self-determination of all peoples is firmly established in international law, including human rights law, and must be applied equally and universally.”

Utredningens översättning: Den principiella och grundläggande rätten till självbestämmande för alla folk är fast etablerad i internationell lag, inbegripet lag om mänskliga rättigheter, och ska användas likställt och univesiellt.

och vidare att

“The plain meaning of the term “all peoples” includes peoples under colonial or alien subjugation or domination, those under occupation, indigenous peoples and other communities who satisfy the criteria generally accepted for determining the existence of a people.”

Utredningens översättning: Den otvivelaktiga betydelsen av termen “alla folk” inkluderar folk som under kolonial eller främmande makt eller dominans, de under occupation, urfolk och andra samhällen som når kriterierna som är allmänt accepterade för bestämmande av existensen av ett folk.

I tiden därefter har MR-Kommittén i en rad uttalanden kommit att utveckla och förtydliga synen på vilka som är att anse som ”folk” enligt CCPR artikel 1. I väsentlig utsträckning har denna utveckling skett genom att MR-Kommittén haft att ta ställning till urfolks rättsliga status. Särskilt kan nämnas kommentarer till periodiska rapporter från Australien, Danmark, Kanada, Mexiko, Norge, Nya Zeeland och Sverige. MR-Kommittén har därvid uttalat sig på ett sådant sätt att det tydligt framgår att det är dennas uppfattning att många urfolk är att anse som ”peoples” enligt CCPR artikel 1 och under sådana omständigheter har rätt till självbestämmande i likhet med andra folk. Särskilt tydligt har MR-Kommittén varit i uttalanden beträffande Kanadas fjärde periodiska rapport.

Beträffande urfolk i Australiens ställning som ”peoples” enligt CCPR artikel 1 har MR-Kommittén uttalat att man inte är nöjd med Australiens ordbruk som självstyre istället för självbestämmande för att uppfylla principen för urfolk att utöva meningsfull kontroll över sina egna angelägenheter. Som framgår refererar MR-Kommittén både vad avser Kanada och Australien till CCPR artikel 1 i samband med att denna diskuterar urfolks rättigheter i respektive land. Därav framgår att MR-Kommitténs anser att urfolk är berättigade till självbestämmande enligt CCPR. I kommentarerna till Kanadas fjärde periodiska rapport talar MR-Kommittén vidare uttryckligen om tillämpningen av självbestämmanderätten på urfolk i Kanada. Även i kommentarerna riktade till Australien talar MR-Kommittén om urfolks självbestämmanderätt.

Frågan om på vem självbestämmanderätten applicerar har även diskuterats på regional nivå. Exempelvis meddelade Kanadas högsta domstol 1998 dom i ett mycket uppmärksammat mål rörande internationell rätt. I domen uttalade domstolen bl a att fast internationell lag allmänt reglerar förvaltningen av nationalstater erkänner den också under speciella omständigheter rättigheter för enheter annan än för nationalstater, som rätten till självbestämmande för ett folk. Denna är numera så spridd och erkänd så att den kan mer ses som en allmän princip eller konvention och att det är klart att ett folk kan bestå av en del av innevånarna i en stat. Även om domstolen, på sina slutsatser i andra frågor, aldrig kom att pröva Quebecs urfolks rätt till självbestämmande, förefaller det som att domstolen menar att också urfolk har rättigheter i detta hänseende.

Den handlingsplan för den Nordliga Dimensionen 2004-2006, som EU:s Ministerråd antog den 29 september 2003, bekräftar att urfolk är berättigade till självbestämmande på regional nivå. EU:s uppfattning är självfallet av särskild betydelse för samerna.

Sammanfattningsvis har således en rad FN och andra organ de senaste åren allt tydligare kommit att understryka att med *folk* i betydelsen alla folks rätt till självbestämmande inte skall förstås *folk* i meningen summan av innevånarna i en stat eller ett territorium. En grupp människor inom en stat kan också utgöra ett *folk* i folkrättsligt hänseende. Den dogmatiska positionen att endast staternas totala befolkning skulle ha rätt till självbestämmande saknar stöd i folkrätten idag. En sådan utveckling är också naturlig i en värld där staten allt mer kommit att förlora i betydelse. Det är vidare klart att uttrycket *folk* inte är begränsat till statsbildande folk. FN och andra organ inte accepterar en tolkning som utesluter att urfolk kan utgöra en sådan grupp människor som utgör ett folk inom existerande stater. Tvärtom har FN och andra organ vid ett flertal tillfällen bekräftat att urfolk kan utgöra sådana folk som har rätt till självbestämmande.

4 Själbestämmande för urfolk och etniska minoriteter i andra länder

4.1 Norge och samerna⁴

I över 100 år (från cirka 1850) var den officiella norska politiken att samerna skulle assimileras i det norska samhället. Idag är den officiella politiken att staten Norges grund vilar på territoriet till två folk – samer och norrmän. Bägge folken har samma rätt till att kunna utveckla sin kultur och sitt samhällsliv. I ljuset av det norska exemplet och det norska innehållet i sin grundlag vad rör samerna. Bägge folken, norrmän och samer, har samma rätt till att kunna utveckla sin kultur och sitt samhällsliv. Denna princip slås fast i norska grundlagen § 110a, den så kallade sameparagrafen. Paragrafen lyder:

“Det åligger statens myndigheter att lägga förhållandena tillrätta för att den samiska folkgruppen kan säkra och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhällsliv”.(Utredningens översättning).

Sameparagrafen ger en rättsligt bindande förhållningslinje, samt en moralisk och politisk förpliktelse för norska myndigheters utformning och genomförande av sin samepolitik. Ett av de viktigaste hänsynen bakom bestämmelsen är att göra upp med det gamla och orättfärdiga och enligt norska stortinget ta avstånd från tidigare assimileringspolitik för gott.

Bestämmelsen slår samtidigt fast att myndigheter i framtiden måste vidta åtgärder som samhällsutvecklingen kräver för att den samiska folkgruppens språk, kultur och samhällsliv skall säkras och få utvecklingsmöjligheter. Bestämmelsen är hämtad ut FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SP) artikel 27.

Norge har också anslutit sig till flera internationella konventioner, traktat och deklARATIONER, som har betydelse för samernas rättsläge, exempelvis ILO:s konvention nummer 169.

Här kan också nämnas att det första folkrättsliga instrumentet av betydelse för samerna kom redan 1751 med lappekodicillen. Den var ett tillägg till gränstraktatet mellan Norge och Sverige och behandlar rättigheterna för de samer som blev berörda av gränsdragningen. Kodiceillens avsikt var bland annat att bevara den “Lappska nationen”.

År 1994 fick Norge återigen en grundlagsbestämmelse, §110c, som förstärkte mänskliga rättigheters ställning i Norge. Som en uppföljning av detta blev bland annat FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter inkorporerad i norsk rätt, med företräde framför vanlig norsk lag.

När finnmarkslagen (finnmarksloven) stiftades år 2005 blev ILO-konventionen nummer 169 om urfolk och stamfolk i självständiga stater delvis inkorporerad och gavs delvis företräde framför annan norsk lagstiftning. Dessa bägge grundlagsbestämmelser, § 110a och § 110 c, och Norges folkrättsliga förpliktelser visavi samerna ger kursen för Norges politik och lagstiftning gällande samerna. Det är specifikt uttryckt från regeringens sida att föremålet med Norges samepolitik inte är att ge samerna en särställning, men att rätta till de negativa följderna av tidigare förnorskningspolitik, uppnå en reell likabehandling och motverka diskriminering.

⁴ Se även delbetänkandet: *Norsk samerätt, något för oss?*- en studie av Norges behandling av samernas rättigheter (Sametingets utredning: Iesjmierredimjuogos 2007)

Departementet som handlägger samiska frågor (fn arbets- och socialdepartementet) har en egen statssekreterare som har ansvar för samepolitiska ärenden. Departementet har också ansvar för att informera om samepolitiken, övervaka att samepolitiska hänsyn ivaratas inom olika sektorer, uppträda som en länk mellan olika fackdepartement och Sametinget samt säkra att remissprocedurer och konsultationer sker som beslutat är. Övriga departement ska också bistå med utredningar som direkt berör det samiska folket. Sametinget har en central roll i norsk samepolitik i egenskap av företrädare för det samiska folket och remissorgan och dialogpartner med den norska staten.

Utredningen bedömer att utvecklingen i Norge är ett föredöme även för Sverige och vi ser också de svårigheter som Norge har övervunnit i sin väg i riktning mot ett självbestämmande för samerna. Förhandlingar mellan norska sametinget och regeringen har varit grunden till den positiva utvecklingen.

4.1.2 Sametingets kompetens

Sametinget i Norge har initiativrätt enligt samelagen (sameloven) § 2. I och med denna bestämmelse kan sametinget av egen kraft resa frågor och avge yttranden om alla ärenden inom sin kompetens. Det kan också väcka egna ärenden till myndigheter, privata institutioner o dyl. Andra offentliga organ bör ge sametinget möjlighet att uttala sig innan de avgör saker som ligger inom sametingets kompetensområde. Inhämtas inte något yttrande från sametinget kan det medföra att ärenden ogiltigförklaras som "saksbehandlingsfeil".

Sametinget är både ett beslutande och rådgivande organ i Norge, enligt samma bestämmelse (§ 2 i samelagen). Beslutanderätten har det när det stipuleras i samelagen eller fastslås på annat sätt. Samelagen ger beslutanderätt över bland annat arbetsordning för Sametingets administration, organisation och ärendehantering, valregler till sametinget, fördelning av medel till samisk kultur och organisationsliv.

De föreskrifter som sametinget för närvarande har att besluta över är samisk undervisning, samt bruket av den samiska flaggan. Från 2001 fick sametinget också i uppgift att handha förvaltningen av den samiska kulturminnesvården förutom att vara ett fackpolitiskt råd för andra offentliga organ i frågor som angår vården av samiska kulturminnen.

Sametinget i Norge har den fråga i sin hand som ofta hörs i samepolitiska sammanhang i Sverige. Det har en rambudget. Sametinget har också fått flera finansieringsförordningar över sin budget, som tidigare var knutet till statsbudgeten. Varje år fördelar sametinget cirka 100 miljoner kronor till olika samiska kultur-, närings-, språk-, och utbildningsändamål. Det har också blivit obligatoriskt remissorgan i fler ärenden. Man kan därför säga att sametingets reella inflytande är större än de explicita sakområden där tinget har avgörande beslutskompetens. Nämnas i sammanhanget kan att samerättsutredningen (SOU 2002:77) föreslog en rambudget för Sametinget i Sverige.

4.2 Finland och samerna

Det stora flertalet finska samer bor i det samiska bosättningsområdet i den nordligaste delen av Lapplands län. Området blev klart avgränsat år 1973 genom förordningen 824/73 om representation för samerna. Jordbrukare som inte är av samisk härkomst äger ca 10 % av marken inom det samiska bosättningsområdet.

Sametinget i Finland är ett självständigt offentligrättsligt subjekt med stöd i lag. Det är inte en del av statsförvaltningen och inte heller en myndighet och lyder därmed inte under regeringen. Samtidigt begränsas dock enligt ordalydelsen i grundlagen den kulturella autonomi av vad som följer av lag. Det innebär att den finska riksdagen genom lagstiftning kan utforma innehållet i den kulturella autonomi. Enligt uppgift från sametinget i Finland är den kulturella autonomi ännu inte genomförd i Finland trots att det anges i grundlagen. Skälet är just att det krävs en anpassning av övrig lagstiftning, vilket ännu inte skett. Med begreppet kultur innefattas i sammanhanget i Finland precis som i Sverige även samernas traditionella näringar såsom renskötsel. I Finland är dock rennäringen i än större grad än i Sverige föremål för motsättningar mellan samerna och övrig befolkning, eftersom samerna i Finland i motsats till samerna i Sverige inte har ensamrätt till denna näring.

Även samernas rätt till mark som traditionellt använts för rennäring är omstridd. Enligt uppgift från sametinget i Finland saknar samerna trots grundlagsstadgandet autonomi inom sina traditionella näringar.

Samernas grundlagsskydd är dock knappast jämförbart med det kommunala självstyret. Inledningsvis nämns inte termen Sameting i grundlagen utan det är samerna som har språklig och kulturell autonomi. Enligt sametinget är avsikten att sametinget i framtiden skall ha samma befogenheter som kommunerna. En viktig skillnad är dock att sametinget till skillnad från kommunerna saknar beskattningsrätt. I stället finansieras sametinget genom statliga medel.

Autonomi är begränsad till samernas hembygdsområde. Det område som avses är i huvudsak de tre nordligaste kommunerna i Finland. Det är inte så att samerna är i majoritet i detta område. Inom hembygdsområdet bor 12 000 personer, varav ca 5 000 är samer. I Finland bor totalt ca 8 000 samer, vilket betyder att ca 3 000 lever utanför hembygdsområdet. Vad betyder då det att den kulturella autonomi är begränsad till hembygdsområdet? Innebär det då alltså att samerna saknar kulturell autonomi utanför hembygdsområdet? Enligt propositionen är så inte fallet. I denna anges att samerna skall utöva sin kulturella autonomi i huvudsak inom samernas hembygdsområde. I vissa ärenden t.ex. ifråga om samernas skolgång kan det i framtiden bli motiverat att tillämpa principen om självstyre även utanför samernas hembygdsområde (RP 248/94 s. 17). Vad är då avsikten med att i huvudsak begränsa autonomi till ett visst geografiskt område? Som kommer att utvecklas är självbestämmande utan anknytning till ett specifikt territorium ett ovanligt fenomen och därför svårhanterbart. Detta utgör också en skillnad mot kommunalt självstyre, eftersom kommunernas självstyre alltid är geografiskt begränsat. Har dessa problem utgjort skäl för att även begränsa Sametingets autonomi geografiskt? Samtidigt är det svårt att förstå den juridiska konsekvensen av det.

Hembygdsområdet är ett stort område. Det är inte tal om att samernas autonomi inom området är någon slags ensamrätt, utan avsikten är att det skall vara ett parallellsystem till kommunernas styre. Därmed tycks det ändå vara så att det är en form av icketerritoriellt självstyre, det är bara det att självstyret huvudsakligen skulle gälla i en del av Finland. Synsättet bekräftas i propositionen.

Samerna utgör en minoritet om 1/3 av befolkningen inom samernas hembygdsområde. Erfarenheterna av områdets självstyrelse visar att en regional självstyrelsemodell som baserar sig på majoritetsbeslut inte tryggar samernas ställning. En sådan lösning skulle i princip vara möjlig endast i Utsjoki kommun som har en samemajoritet.

Utgångspunkten för propositionen är att självbestämmanderätten för samerna i Finland i de ärenden som särskilt angår dem skall vidareutvecklas på basis av en etno-politisk lösning och de därtill anknutna särskilda rättigheterna närmast inom samernas hembygdsområde. (RP 248/1994 s. 15-16).

Till skillnad från Sametinget i Norge har Sametinget i Finland en klarare konstitutionell ställning. Enligt grundlagen har samerna ett reellt självstyre, det äger språklig och kulturell autonomi. Självstyrelseformen grundar sig på en etno-politisk modell. Enligt uppgift från Sametinget är denna reglering betydelsefull för samerna, det känner sig stärkta av denna ställning. I realiteten har det den betydelsen att Sametinget själva fritt kan förfoga över sina tilldelade medel. Vidare följer det klart av lag att det är Sametinget som representerar samerna såväl i nationella som internationella sammanhang.

En nackdel är dock att den språkliga och kulturella autonomi måste ges sitt innehåll i lag, vilket ännu inte skett. Vidare nämns inte Sametinget i grundlagen. Därmed skulle exempelvis markfrågorna behöva lösas innan den kulturella autonomi kan slå igenom fullt ut. Tidsfördröjningen förklarar Sametinget med att grundlagen är ny och att det därför är naturligt att övrig lagstiftning släpar efter. Ett politiskt problem skulle dock vidare vara att all makt i Finland redan är uppdelad. Det skall vidare anmärkas att Sametinget för närvarande i liten utsträckning har uppgifter med beslutsrätt och att deras roll som remissinstans inte fullt ut respekteras

4.2.3 Sametinget

Sametinget finansieras genom statliga medel. Medelstilldelningen går till på följande sätt. Sametinget yrkar årligen i ett budgetförslag medel av staten. I förslaget anges vad pengarna skall användas till. Efter förhandlingar med staten tillerkänns Sametinget en viss summa. För närvarande uppgår årsbudgeten sammanlagt till ca 15 miljoner svenska kronor. Merparten av pengarna kommer från Justitiedepartementet, som avsätter en klumpsumma till Sametinget som fritt kan förfoga över dem. Denna frihet är viktig för Sametinget och följer enligt tinget av det förhållande att det inte är underställt regeringen.

Därutöver erhåller Sametinget en summa från Kulturdepartementet för att producera samiska läromedel och medel från Utbildningsdepartementet för annan konkret uppgift. Sametinget avger varje år en årsberättelse till Justitiedepartementet, däri redovisas även medelshanteringen.

Det anförda innebär att Sametinget har en rätt att inom sitt område som är språk och kultur att väcka frågor. Vidare är det en remissinstans, vilket betyder att det kan påverka men inte avgöra andra myndigheters beslut inom samma område. Ett problem är dock att det förekommer att myndigheter i strid med bestämmelserna underlåter att förhandla med Sametinget. Den möjlighet som då står till buds för Sametinget är att klaga hos Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern, samt att i vissa fall anföra förvaltningsbesvär.

Sametinget har flera gånger använt denna möjlighet och även fått rätt. Eftersom JO eller JK saknar sanktionsmöjligheter har det dock inte alltid medfört en förbättring av myndigheters agerande. Därutöver följer alltså av lagen att Sametinget representerar samerna såväl nationellt som internationellt.

Slutligen anges i lagen att Sametinget har en beslutanderätt som stadgas i denna eller annan lag. För närvarande har dock Sametinget endast två sådana uppgifter, det delar ut kulturmedel och är ansvarig för lagen om användning av samiska hos myndigheter.

Av propositionen (RP 248/1994) följer vidare: Konstruktionen är utarbetad på samma sätt som grundlagsskyddet för det kommunala självstyret. Till samernas hembygdsområde hör Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapplands renbeteslags område i Sodankylä kommun.

Inför ikraftträdandet av lagarna uppmärksammades i Finland ett problem. Då lagarna stiftades var målsättningen att det som gällde för staten om bokföring och revision även var tänkt skulle gälla för Sametinget, men reglerades inte särskilt. Det uppmärksammades sedan att Sametinget på grund av dess självstyrelsenatur inte kunde anses som en statlig myndighet eller som en del av statsförvaltningen. Det som gällde för statsförvaltningen kunde därmed inte automatiskt tillämpas på Sametinget. I en ny proposition (RP 190/1995) gjordes därför vissa tillägg.

4.5 Ryssland och samerna⁵

Behandlingen av urfolk i Ryssland har genomgått flera stadier. Innan revolutionen 1917 var befolkningen i Tsarryssland uppdelad i två huvudkategorier: Ryssar och ick-ryssar. Rysk nationelit kunde bara erhållas vid födsel. Ryssarna var det dominerande folket i det multietniska tsarryssland, men i stora delar av urfolken levde fjärran från de centrala delar av Ryssland och hade liten interaktion med de ryska myndigheterna. De hade möjligheter till att upprätthålla sina traditionella levnadssätt och en viss grad av lokalt självstyre som klan eller stam.

Med den ryska revolutionen blev förhållandena starkt förändrade. Skillanden i status mellan etniska ryssar och medlemmar av andra etniska grupper i Sovjetunionen upphävdes, och grundlagen införde förbud mot diskriminering eller speciell status.

Under den tidiga Sovjet-tiden grundlades den säregna formen av decentralisering som Sovjetunionen representerade. Det organiserades självstyre på regional (territoriell) grund, men nominellt var det bestämde "nationer" eller "nationaliteter" som förvaldade självstyret i den enskilda regionen. En hierarki av territoriella enheter (unionsrepubliker, autonoma republiker, "kraja", "oblasti", "okrubi" och senare också "rajoni") resulterade i tillhörigheter för så kallade "titulare" nationaliteter och etniska grupper, medan däremot "oblasti" och "rajoni" var rent territoriella uppdelningar. De största urfolksgrupperna var involverade i denna process, och de fick i den första tiden åtgång till att upprätthålla traditionella former för styret inom sina områden.

Snart blev emellertid Sovjetunionen i realiteten starkt centraliserat, även om decentraliserade former av styre upprätthölls. Under Stalin, och i synnerhet under andra världskriget, genomfördes en intensiv assimileringspolitik.

Efter Stalins död och den gradvisa uppmjukningen var politiken mindre hårdhänt, men utpräglat paternalistisk. Urfolkens levnadssätt uppfattades som primitiv. De blev inte konsulterade i genomföringen av utvecklingspolitiken som av baserad på modernisering och industrialisering.

Den sista tiden av Sovjetunionens existens började detta att ändra sig, och den processen fortsatte även senare. En av faktorerna är det internationella engagemanget för urfolkens rättigheter som då hade kommit långt i FN, och som var en kunskap för ledande experter i Ryssland.

En betydande lagstiftnings- och regleringsaktivitet som också hade sin inverkan på urfolken pågick under åren 1990-1992. Bland annat utfärdade presidenten en "ukaz" (förordning 920422) som behandlade omedelbara direktiv till skydd av de nordliga folkens boplatser och näringsliv, med sikte på att skydda deras lagliga rättigheter och intressen och att bevara och utveckla deras traditionella näringsliv i en övergångsperiod mot marknadsekonomi.

Grundlagen från 1993 går mycket långt. Den fastställer för det första erkända principer och normer i folkrätten, och förpliktelser i internationella avtal, utgör en del av den interna rätten. Folkrätten går före den interna rätten enligt artikel 15 i grundlagen. Mänskliga rättigheter

⁵ Ur: NOU 1997: 5 "Urfolks landrättigheter etter folkerett og utenlandsk rett - bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget"

garanteras i enlighet med erkända principer och normer i folkrätten och enligt grundlagens artikel 17. Mänskliga rättigheterna har omedelbar verkan i nationell rätt (artikel 18)

Det kan heller inte lagstiftas om avskaffande eller förringande av innevånarnas mänskliga rättigheter enligt artikel 55. I artikel 2 slås fast att det är människan och dennes rättigheter och friheter som är av det högsta värdet.

Av betydelse för urfolken är artikel 19 som fastslår att jord och andra naturresurser skall brukas och beskyddas som bas för liv och verksamhet till de folk som bor i respektive område.

Grundlagens artikel 69 garanterar minoriteters och urfolks rättigheter i enlighet med internationella regler och avtal. Det är på de federala myndigheterna som det åligger att värna de etniska minoriteternas rättigheter (artikel 71).

Ett ”ramverk om fundamentala rättigheter för Ryssland urbefolkningar” antogs av Statsduman den 20 juli 1995. Efter distribution till Presidenten infördes krav som urfolken ska uppfylla. Kvalitetsmässigt ska urfolken bo på traditionella, glest befolkade områden som sina förfäder/förmödrar, bevara sitt levnadssätt och erkänna sig själv som ett självständigt etniskt enhet.

Vad rör kvantiteten så ska de enskilda folkslagen inte utgöra mindre än 50 000 personer. De ska också skapas ett register över de berörda etniska grupper som bilaga till ramverket.

Det kan konstateras att viktiga insatser för att säkra urfolkens rättigheter existerar. Problemet är dock att de vidsträckta grundlagsbestämmelserna och den omfattande lagstiftningen varken på federal eller regional nivå konkretiserar reella åtgärder som direkt fastslår och värnar om urfolkens rättigheter. Bland annat innehåller inte områdeslagstiftningen för Murmanskområdet något om samernas rättigheter. Däremot kan konstateras att det finns Ukaz som rör området och som stipulerar vissa rättigheter för samerna.

4.6 Övriga stater i världen

4.6.1 Bakgrund

I härvarande utredning uppstod ett behov av att veta vad andra stater i världen har för reglering av främst sitt urfolk, men också hur (och om) man reglerar sitt förhållande till etniska minoriteter i sin grundlag/grundlagar. Detta skapade ett behov av ett självständigt arbete inom utredningen.

Urfolk definieras som folk som härstammar från folkgrupper som bodde i landet vid tiden för fastställandet av nuvarande statsgränser och som helt eller delvis har behållit sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Stamfolk är folk vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från majoritetsbefolkningen i landet där de bor. Deras villkor regleras helt eller delvis av egna sedvänjor och traditioner. Avgörande är inte att dessa folkgrupper historiskt sett bott i ett visst område längre tid än andra. Det är av större betydelse att deras sociala och kulturella situation är speciell. Antalet individer som kan kategoriseras som urfolk beräknas till cirka 300 miljoner människor.

Ett av de grundläggande kriterierna är att de folk som berörs själva identifierar sig som urfolk eller stamfolk.

Under lång tid har urfolkens traditionella levnadssätt varit hotade och deras resursbaser har exploaterats. Sett i ett historiskt perspektiv har synen på urfolken förändrats i olika faser först från förmynderi och nedvärdering av ”exotiska kulturer” till skydd mot diskriminering och strävanden mot integration och assimilering. Under de senaste årtiondena har urfolken själva i allt större utsträckning krävt ett värn för den egna kulturen och en möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Denna uppfattning har fått starkt stöd internationellt och synsättet präglas nu av att den kulturella särarten värdesätts och självbestämmande i frågor som rör dem själva ses som ett viktigt instrument.

Mot bakgrund av bland annat, den av Sverige antagna, urfolksdeklarationen är det tveklöst så att samerna i Sverige är urfolk i Sverige (och Norge, Finland och Ryssland). Samerna själva identifierar sig som urfolk och en samisk befolkning levde i det som nu är norra Sverige innan landet fick sina statsgränser. Riksdagen har också bekräftat samernas ställning som urfolk år 1977. Riksdagen uttalade då att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning.

Same är enligt sametingslagen först och främst den som själv identifierar sig som sådan. Därutöver anges några objektiva förutsättningar, varav den språkliga anknytningen är en av de viktigaste.

Ett grundläggande krav enligt urfolksdeklarationen är att urfolken till fullo skall åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare finns regler om att de stater som ansluter sig inte bara skall vidta åtgärder mot diskriminering av urfolken, utan även utforma särskilda insatser som främjar urfolkens sociala och ekonomiska rättigheter och som skyddar deras andliga och kulturella värden. Detta arbete skall ske under medverkan av de berörda folken och i enlighet med deras sedvänjor och traditioner. Här är naturligtvis en grundlagsreglering ett första steg mot en implementering av urfolksdeklarationen och också ett steg i riktning mot ett reellt självbestämmande för samerna i Sverige.

Urfolksdeklarationen innehåller även bestämmelser om inflytande och självbestämmande. Åtgärder som rör urfolken skall ske i samråd med dem och de skall ha inflytande över sin egen utveckling. Deras integritet skall respekteras.

Sverige har anslutit sig till alla väsentliga konventioner om mänskliga och politiska rättigheter, med undantag för ILO:s konventions om urfolk och stamfolk i självstyrande länder (Nr 169). Detta faktum är en inkonsekvens speciellt med tanke på Sveriges omsorg om de mänskliga rättigheterna på det internationella planet. De rättigheter som framgår i de ratificerade konventionerna gäller alla som bor i Sverige och därmed även samerna, men samernas situation och ställning som folk har ingen direkt påverkan i dessa konventioner. Riksdagens uttalanden om att samerna är att betrakta som urfolk i Sverige innebär visserligen att de intar en särställning, men detta uttalande från 1977 har inte visat sig realiseras i någon ytterligare ansträngning i riktning mot en högre status för samerna som folk, med ett undantag; etableringen av Sametinget. Vår analys av vad Sametinget är konstitutionellt framgår av härvarande utredning. Samerna åtnjuter också skydd som etnisk minoritet i Regeringsformen och omfattas av diskrimineringsförbudet i samma grundlag. Det enda specifikt samiska regleringen i grundlagen är följande (2 kap §20): ”Samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Lag (1994:1468)”. Det är i form av ett undantag i rätten att bedriva näring.

4.6.2 Syfte

Syftet med studien kan synas självklar vid första åsynen: att skapa kunskap om vår omvärld. Detta syfte är nog så avgörande i allmänna sammanhang och viktigt såväl för härvarande utredning som för alla andra intresserade, men för vårt vidkommande och vår avsikt är det viktigare att sätta in Sverige i ett globalt sammanhang.

Vi överdriver inte om vi påstår att Sveriges självbild som ett ”världssamvete” är stabilt, speciellt efter den stora offensiv Sverige visade under 1960-talet och framåt med skydd av de små folken i världen. Här måste nämnas det vietnamesiska folket och på urfolksidan var Sverige i fronten när det gällde att argumentera för urfolkens rätt i nord-, mellan- och Sydamerika.

Vi vill med andra ord veta om Sverige är mer progressiv än andra stater vad rör reglering av sitt urfolk i sin grundlag. Vi vill också veta vad andra stater skriver och vilken status de ger sina etniska minoriteter.

4.6.3 Avgränsning

Vi har undersökt alla stater vars konstitution är översatt till engelska och som finns publicerad på Internet. Däremot har vi av utrymmesskäl inte tagit med de avsnitt i grundlagarna som är allmänt förekommande hos den övervägande delen. Det är sådant som är en direkt följd och en överföring av FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna. Det är inte en meningsfull uppräknings som vi också anser skulle ha dolt det viktigaste. Den informationsmängd som det skulle bli fråga om skulle dölja det som är på något sätt unikt. Vi har dock inte varit konsekventa utan vi har för någon stat också tagit med dessa globalt närapå allmänna regleringarna om hänsyn till och/eller skydd av ras, etnicitet osv, enbart för att åskådliggöra hur det ser ut i de flesta grundlagarna. Vi har heller inte tagit med de överföringar från FN:s konventioner om förbud mot diskriminering.

Följande tabell åskådliggör de stater som vi har undersökt. De stater som står tryckta med **fet** stil är de vi har gått igenom med avseende på vårt intresse. De stater som listas med parentes

är de stater vars officiella webbsida inte var i funktion vid tillfället då vår undersökning genomfördes. De stater som står listade med *kursiv* stil är de stater som saknar en översättning av sin grundlag till engelska. Dessa har inte penetrerats.

Vi har inte översatt konstitutionerna från engelska till svenska. Det beror på att det skulle bli en tredjehandsöversättning. Ursprungstexten är i de flesta fall på ett annat språk än engelska. Ett försök att översätta den svenska regeringsformen till svenska visade sig visa en helt annan bild än den som den ursprungliga texten på svenska uppvisade. Vi är medvetna om att varje översättning (även den till engelska) har brister.

De konstitutioner vi har valt att citera något ur återfinns inte i denna tabell. Tabellen visar enbart de stater vi har studerat, med de reservationer vi angett ovan. De konstitutioner vi citerat ur återfinns i avsnittet ”resultat, analys och slutsatser”.

Afghanistan	Bahrain	Brunei	Cook Islands	Östtimor
Albanien	Bangladesh	Bulgarien	Costa Rica	Ecuador
Algeriet	Barbados	<i>Burkina faso</i>	Kroatien	Egypten
Andorra	Belize	<i>Burundi</i>	Kuba	Vitryssland
Angola	Benin	Cambodja	Cypern	<i>El Salvador</i>
Antigua	<i>Bhutan</i>	Cap verde	Tjeckien	Eritrea
Armenien	<i>Bolivia</i>	Centralafr rep	Danmark	Etiopien
Australien	<i>Bosnien, Herzegovina</i>	<i>Chad</i>	Djibouti	Frankrike
Azerbadjan	Botswana	Chile	Dominica	<i>Gabon</i>
Bahamas	Brasilien	<i>Comoros</i>	Dom republiken	Österrike
Gambia	Georgien	<i>Tyskland</i>	Ghana	<i>Grekland</i>
Grenada	<i>Guatemala</i>	<i>Guinea</i>	Guinea-Bissau	Guyana
Haiti	<i>Honduras</i>	Island	Indien	Iran
Iran	Irak	Israel	<i>Ivory Coast</i>	Jamaica
Japan	Jordanien	<i>Kazakstan</i>	Kuwait	Libanon
Lesotho	Liberia	Libyen	Liechtenstein	Luxenburg
Maldiverna	Mali	Malta	Marshall Islands	Mauretanien
Mauritius	Mexico	Mikronesien	Moldavien	Monaco
Marocko	Mozambique	Burma	Namibia	Nauru
Nepal	Nederländerna	Nya Zeeland	<i>Nicaragua</i>	<i>Niger</i>
(Nigeria)	(Niue)	Nordkorea	Oman	Pakistan
Palau	<i>Panama</i>	Papua Nya Guinea	<i>Peru</i>	Polen
(Portugal)	Puerto Rico	Qatar	<i>Rumänien</i>	Rwanda
Sankta Lucia	Samoa	(San Marion)	<i>Sao Tome och Principe</i>	Saudiarabien
Senegal	Serbien	Montenegro	<i>Seychellerna</i>	Slovenien
Salomonöarna	<i>Somalia</i>	Sydkorea	Spanien	<i>St. Kitts och Nevi</i>
St. Vincent och Grenadinerna	Sudan	<i>Suriname</i>	Swaziland	Syrien
Taiwan	Tajikistan	Tanzania	Thailand	(Togo)
Tonga	(Trinidad och Tobago)	Tunisien	Turkiet	Turkmenistan

Tuvalu	Uganda	Förenade arabemiratet	Storbritannien(human rights act)	Storbritannien (kolonier)
Uruguay	Uzbekistan	Vanuatu	Vatikanen	Venezuela
Jemen	(Zambia)	(Zimbabwe)		

4.6.4 Metod och källor

Vi har använt oss av speciella sökord som vi bedömde var av intresse för oss. Dessa är: ”Indigenous” ”Aboriginal” ”Aboriginals” ”Natives” ”Minority” ”minorities” ”ethnic” och ”ethnicity”. Vi har använt oss av ett ”öppet” söksystem som innebär att vi också har träffat avledningar, pre- och suffix och liknande ord. Vi bedömer att vi har träffat mer än 99 procent av de avsnitt som beskriver det vi eftersöker. Vi har naturligtvis i de fall där det varit känt att det finns ett urfolk i staten ifråga också kompletterat sökningen med namnet på det specifika urfolket. Exempel är basker i Spanien och Frankrike, tamiler på Nya Zeeland, indian och same (sami). Fler exempel finns.

Vi har heller inte (av utrymmesskäl) nämnt stater som inte förbjuder etniska grupper att utöva sin kultur och använda sig av sitt språk. Vi ser det inte som ett skydd av en etnisk grupp. Vi har också uteslutit ”tillåtelseparagrafer”, paragrafer som exempelvis tillåter en etnisk grupp eller ett urfolk att utöva sin kultur. Dessa är i sådan mångfald att det skulle innebära citat från snart sagt varje stat. Vi har också varit återhållsamma med citat som på något sätt binder sig till att visa hänsyn, beakta eller att det ska främjas (som i Sveriges fall). Dessa fall ser vi inte som någon egentlig reglering eller skydd av en etnisk minoritet eftersom det inte i egentlig mening är en reglering utan en avsikt och ett suddigt mål.

Likaledes har vi inte listat alla staters åtaganden vad rör likhet inför lagen. I dessa fall är etniska minoriteter tillsammans med andra minoriteter i samhället ofta nämnda vid namn. Dessa har också en sådan mångfald att det inte är meningsfullt att citera alla.

Vi har använt oss av två källor i huvudsak. Via Internetsidan ”<http://confinder.richmond.edu/>” där de absolut flesta grundlagar är listade och i vissa fall av staternas egna officiella Internetsidor. Vi har också använt oss av småskrifter och broschyrer från främst utrikesdepartementet i Sverige för hjälp till att närma oss ämnet.

Vi har kontaktat universiteten i Stockholm och Oslo i anledning av studien. Av dessa kontakter framgick att en sådan här studie inte tidigare har gjorts. De informationskanalerna gav inget resultat mer än att vi fick erbjudande om att mot ersättning låta universitetet göra en studie. Sådana ekonomiska resurser har vi dock inte i härvarande utredning.

4.6.5 Resultat, analys och slutsatser

Den första reflektionen är att begreppet *urfolk* inte har slagit igenom i grundlagarna i världen. I de fall begreppet används är det i betydelsen majoritetsfolk som är ursprungsfolk i sitt eget land.

Den absolut övervägande delen av staterna har Sveriges motsvarighet till diskrimineringsparagrafen (RF 2kap art 15). Alltså ett förbud att diskriminera på grund av bland annat etniskt ursprung eller ras. Detta i sin tur är ett citat ur FN:s konvention om de

mänskliga rättigheterna. Vi har i detta sammanhang endast tagit upp de delar där en sådant diskrimineringsförbud skiljer sig från mängden eller är extra ordinärt radikal. Vi har heller inte listat avsnitt i grundlagarna där minoriteters eller olikänkandes rätt undertrycks i grundlagen. Det gäller då främst de stater som har en statsreligion inskriven i grundlagen.

Vi kan också konstatera att det är få stater som har en direkt reglering i konstitutionen av sitt urfolk (indigenous eller Aborigines). I de fall där dessa sökord återfinns i grundlagarna är det oftast en reglering av ett majoritetsfolk som i syfte att skydda sin egen särart har speciell reglering av exempelvis medborgarskap. Detta är förkommande i de mindre staterna som har behov av att den inhemska befolkningen inte diminuieras av kapitalintressen eller koloniala intressen. Här kan vi alltså inte tala om urfolk i den definition som olika FN-organ har anslutit sig till – alltså att det är ett minoritetsfolk som äger ett eget samfundsliv med egna organisationer och som fanns i landet innan kolonisering eller erövring. Ett flertal grundlagar konstituerar också traditionell kunskap hos etniska minoriteter. Det finns också exempel på konstitutioner som skyddar mot exploatering av DNA material från etniska minoriteter.

Utän någon vetenskaplig exakthet vill vi vidarebefordra vår uppfattning om vilka stater som kommit längst vad rör reglering av sin/sina etniska minoriteter och urfolk. Vi uppmärksammar Kosovos grundlag som är mycket detaljerad och byggd på direkt applikation av de internationella konventioner om skydd för etniska grupper, folk, människor och mänsklighet. Kosovo påtar sig att följa dessa framför intern lagstiftning. Det finns andra exempel på detta, men inget som så detaljerat listar alla statens åligganden vad rör mänskliga rättigheter. Vår bedömning är att eftersom det är en fråga om grundens nyskrivna konstitution, är den skriven enligt den gällande folkrätten. Det kan av den anledningen också användas som facit över i vilket stadium och vad den nu gällande folkrätten består i.

Det vi vill lyfta fram i första hand i vår närhet är Norge och Finland. Norge sätter ett ansvar på statens myndigheter att tillse att samiska rättigheter blir tillgodosedda (110a). Norge har också i och med senaste tillägget i sin grundlag (110c) inkorporerat internationella konventioner som man ratificerat. Det innebär exempelvis att ILO-konventionen är i full kraft i Norge. Finland garanterar kulturell autonomi för samerna. Detta har inte fått genomslag i lag ännu som grundlagen föreskriver, men ansträngningar i den vägen är i verket, enligt information från Finland. Vid sidan av Norge och Finland vill vi också peka på Ryssland och Serbien som några exempel på en lösning som är både en radikal och en smidig lösning av behovet av sådana här regleringar. Man skriver in i grundlagen att de internationella konventioner man ratificerar också direkt och omedelbart ska gälla – också över nationell lag. Vi vill också nämna Kanada som ett gott exempel i detta sammanhang. Den första meningen anför ett åtagande och en vilja som är ovedersäglig: ” (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed”.

Vad rör Sverige måste här påpekas att vi har använt samma kriterier för den staten som för andra. Det framstår då att Sverige kan kategoriseras höra till de stater i världen som är minst utvecklad vad rör urfolksrätt. Man stipulerar endast det som framkommer i FN:s konventioner, inget mera. Detta är förhållandet i de flesta staterna, men väldigt många har också tillägg som speglar det egna nationella behovet av mänskliga rättigheter. Sveriges enda nationella tillägg är att samernas rätt till renskötsel regleras i lag.

Vi har också flera rättssystem vad gäller konstitutioner i världen. Vi har bortsett från detta och redovisat alla konstitutioner enligt de kriterier vi själva satt upp. Vi har inte tagit hänsyn till de

kulturella skillnaderna som finns i konstitutionerna. Nedan följer citat från de de av oss utvalda konstitutionerna:

Argentina

To recognize the ethnic and cultural pre-existence of indigenous peoples of Argentina. To guarantee respect for the identity and the right to bilingual and intercultural education; to recognize the legal capacity of their communities, and the community possession and ownership of the lands they traditionally occupy; and to regulate the granting of other lands adequate and sufficient for human development; none of them shall be sold, transmitted or subject to liens or attachments. To guarantee their participation in issues related to their natural resources and in other interests affecting them. The provinces may jointly exercise these powers.

Belgien

Enjoyment of the rights and freedoms recognized for Belgians should be ensured without discrimination. To this end, laws and decrees guarantee notably the rights and freedoms of ideological and philosophical minorities.

Cameroon

...the State shall ensure the protection of minorities and shall preserve the rights of indigenous populations in accordance with the law;

Colombia

Article 13. All individuals are born free and equal before the law and are entitled to equal protection and treatment by the authorities, and to enjoy the same rights, freedoms, and opportunities without discrimination on the basis of gender, race, national or family origin, language, religion, political opinion, or philosophy.

Members of the indigenous [Indian] peoples who share border areas, with application of the principle of reciprocity according to public treaties.

Article 330. In accordance with the Constitution and the laws, the indigenous (Indian) territories will be governed by councils formed and regulated according to the customs of their communities and will exercise the following functions:

1. Supervise the application of the legal regulations concerning the uses of land and settlement of their territories.
2. Design the policies, plans, and programs of economic and social development within their territory, in accordance with the National Development Plan.
3. Promote public investments in their territories and supervise their appropriate implementation.
4. Collect and distribute their funds
5. Supervise the conservation of natural resources.
6. Coordinate the programs and projects promoted by the different communities in their territory.
7. Cooperate with to maintain public order within their territory in accordance with the instructions and provisions of the national government.

8. Represent the territories before the national government and the other entities within which they are integrated; and

9. Other matters stipulated by the Constitution and the law.

Exploitation of natural resources in the indigenous (Indian) territories will be done without impairing the cultural, social, and economic integrity of the indigenous communities. In the decisions adopted with respect to the said exploitation, the government will encourage the participation of the representatives of the respective communities.

Canada

ART II RIGHTS OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA

Recognition of existing aboriginal and treaty rights

(1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

Definition of "aboriginal peoples of Canada"

(2) In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.

Land claims agreements

(3) For greater certainty, in subsection (1) "treaty rights" includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

Aboriginal and treaty rights are guaranteed equally to both sexes

(4) Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

Commitment to participation in constitutional conference

35.1 The government of Canada and the provincial governments are committed to the principle that, before any amendment is made to Class 24 of section 91 of the "*Constitution Act, 1867*", to section 25 of this Act or to this Part,

a)

a constitutional conference that includes in its agenda an item relating to the proposed amendment, composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces, will be convened by the Prime Minister of Canada; and

b)

the Prime Minister of Canada will invite representatives of the aboriginal peoples of Canada to participate in the discussions on that item.

Aboriginal rights and freedoms not affected by Charter

25. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

(a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and

(b) any rights or freedoms that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

Kina

(1) All nationalities in the People's Republic of China are equal. The state protects the lawful rights and interests of the minority nationalities and upholds and develops the relationship of equality, unity, and mutual assistance among all of China's nationalities. Discrimination against and oppression of any nationality are prohibited; any acts that undermine the unity of the nationalities or instigate their secession are prohibited. The state helps the areas inhabited by minority nationalities speed up their economic and cultural development in accordance with the peculiarities and needs of the different minority nationalities.

(2) Regional autonomy is practiced in areas where people of minority nationalities live in compact communities; in these areas organs of self-government are established for the exercise of the right of autonomy. All the national autonomous areas are inalienable parts of the People's Republic of China.

(3) The people of all nationalities have the freedom to use and develop their own spoken and written languages, and to preserve or reform their own ways and customs.

Kongo

Article 50 [Minority Rights]

The State shall guarantee the rights of minorities.

Equatorial Guinea

Item 4: The official language of the Republic of Equatorial Guinea shall be Spanish; aboriginal languages shall be recognized as an integral part of its national culture.

Estonia

(4) Everyone shall have the right to instruction in Estonian. Educational institutions established for minorities shall choose their own language of instruction.

Article 50 [Minority Rights]

Ethnic minorities shall have the right, in the interests of their national culture, to establish institutions of self-government in accordance with conditions and procedures determined by the Law on Cultural Autonomy for Ethnic Minorities.

(1) Everyone shall have the right to address a state or local government authority and their officials in Estonian, and to receive answers in Estonian.

(2) In localities where at least half of the permanent residents belong to an ethnic minority, everyone shall have the right to receive answers from state and local government authorities and their officials in the language of that ethnic minority.

(3) The use of foreign languages, including the languages of ethnic minorities, by state authorities and in court and pre-trial proceedings shall be determined by law.

Fiji

AND WHEREAS they re-affirm that the indigenous people of Fiji are endowed with their lands and other resources and the right to govern themselves for their advancement and welfare;

Finland

... groups, have the right to maintain and develop their own language and culture. Provisions on the right of the Sami to use the Sami language before the authorities are laid down by an Act. The rights of persons using sign language and of persons in need of interpretation or translation aid owing to disability shall be guaranteed by an Act.

4) Provisions on self-government in administrative areas larger than a municipality are laid down by an Act. In their native region, the Sami have linguistic and cultural self-government, as provided by an Act.

Ungern

2) The Parliamentary Ombudsman for the Rights of National and Ethnic Minorities is responsible for investigating initiating the investigation of cases involving the infringement of the rights of national or ethnic minorities which come to his attention and initiating general or specific measures for their remedy.

(1) The national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary participate in the sovereign power of the people: they represent a constituent part of the State.

(2) The Republic of Hungary shall provide for the protection of national and ethnic minorities and ensure their collective participation in public affairs, the fostering of their cultures, the use of their native languages, education in their native languages and the use of names in their native languages.

(3) The laws of the Republic of Hungary shall ensure representation for the national and ethnic minorities living within the country.

(4) National and ethnic minorities shall have the right to form local and national bodies for self-government.

(5) A majority of two-thirds of the votes of the Members of Parliament present is required to pass the law on the rights of national and ethnic minorities.

(4) A separate law shall establish provisions for the election of representatives of minority self-governments. A two-thirds majority vote of the Members of Parliament present is required to pass such laws.

Indonesien

The ancient and indigenous cultures which are to be found as cultural heights in all the regions throughout Indonesia are part of the nation's culture. Cultural efforts should lead toward advances in civilisation, culture and unity without rejecting from foreign cultures new materials which can bring about the development of or enrich the nation's own culture, as well as to raise the height of humanity of the Indonesian nation.

Irland

Att här uppmärksamma är att den irländska konstitutionen är också skriven på gaeliska och bägge språken (gaeliska och engelska) har lika vikt.

Italien

Article 6 [Linguistic Minorities]

The republic protects linguistic minorities by special laws.

Kenya (på förslag)

(e) recognize the role of science and indigenous technologies in the development of the nation; (f) support, promote and protect indigenous knowledge and the intellectual property rights of the people of Kenya;

(i) through legislation, recognize and protect the ownership of indigenous seeds and plant varieties, their genetic and diverse characteristics and use by communities of Kenya

(1) The State shall not discriminate directly or indirectly against any person on any ground, including race, sex, pregnancy, marital status, health status, ethnic or social origin, colour, age, disability, religion, conscience, belief, culture, dress, language or birth.

(3) A person may not be compelled to indicate or define that person's ethnicity or race.

(1) Community land shall vest in and be held by communities identified on the basis of ethnicity, culture, or community of interest.

- (e) protect and enhance the intellectual property in, and indigenous knowledge of, biodiversity and genetic resources of the communities; and
- (d) protect the intellectual property rights and indigenous knowledge of local communities in biodiversity and access to genetic resources;

Kiribati

- (a) "Banaban" and "Banabans" means the former indigenous inhabitants of Banaba and such other persons one of whose ancestors was born in Kiribati before 1900 as may now or hereafter be accepted as members of the Banaban community in accordance with custom;
- (b) "Rabi Council" means the Council of Leaders established by the Banaban Settlement Ordinance 1970 of Fiji, and includes such successor body as represents the Banaban community on Banaba and Rabi Island in Fiji.

Kosovo

Article 22 [Direct Applicability of International Agreements and Instruments]
Human rights and fundamental freedoms guaranteed by the following international agreements and instruments are guaranteed by this Constitution, are directly applicable in the Republic of Kosovo and, in the case of conflict, have priority over provisions of laws and other acts of public institutions:

- (1) Universal Declaration of Human Rights;
- (2) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols;
- (3) International Covenant on Civil and Political Rights and its Protocols;
- (4) Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities;
- (5) Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;
- (6) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women;
- (7) Convention on the Rights of the Child;
- (8) Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment;

En mycket modern constitution som på 25olika plaster, förutom det ovan nämnda stället, påpekar vikten av respect för etniska minoriteter och emfatiskt fastställer det multietniska samhället. En detaljerad konstitution som exempelvis reglerar respekten för etniska minoriteter på regional nivå och även yrkesmässigt som plismaktens sammansättning.

Kirgistan

... the court. No one shall be subject to any type of discrimination, violation of his rights and freedoms, on the grounds of ethnic origin, sex, race, nationality, language, religious belief, or other conditions or circumstances of a personal or social nature.

Denna del har vi tagit med enbart för att visa den nästan allmänna formuleringen i konstitutionerna. Vi har med avsikt tagit med en liten stat som inte har namn om sig att värna de mänskliga rättigheterna i större omfattning.

Laos

Article 8. The state pursues the policy of promoting unity and equality among all ethnic groups. All ethnic groups have the rights to protect, preserve, and promote the fine customs and cultures of their own tribes and of the nation. All acts of creating division and discrimination among ethnic groups are prohibited. The state implements every measure to gradually develop and upgrade the levels of socio-economy of all ethnic groups.

; and pay attention to developing education in the areas where the ethnic minority people reside

Lettland

114. Persons belonging to ethnic minorities have the right to preserve and develop their language and their ethnic and cultural identity.

Litauen

Article 37

Citizens who belong to ethnic communities shall have the right to foster their language, culture, and customs.

Article 45

Ethnic communities of citizens shall independently administer the affairs of their ethnic culture, education, organizations, charity, and mutual assistance. The State shall support ethnic communities.

Makedonien

Article 48

(1) Members of communities have a right freely to express, foster and develop their identity and community attributes, and to use their community symbols.

(2) The Republic guarantees the protection of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of all communities

The Republic guarantees the protection of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of all communities.

Madagaskar

Article 35 [Minority Rights]

(1) The Fokonolona may take appropriate measures to prevent destruction of their environment, loss of their land, seizure of herds of cattle, or loss of their ceremonial heritage, unless these measures jeopardize the common interest or public order.

(2) The coverage and terms of these provisions shall be determined by law.

Malawi

(iv) The inherent dignity and worth of each human being requires that the State and all persons shall recognize and protect fundamental human rights and afford the fullest protection to the rights and views of all individuals, groups and minorities whether or not they are entitled to vote.

20.--(1) Discrimination of persons in any form is prohibited and all persons are, under any law, guaranteed equal and effective protection against discrimination on grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, nationality, ethnic or social origin, disability, property, birth or other status.

Malaysia

(c) any provision for the protection, wellbeing or advancement of the aboriginal peoples of the Malay Peninsula (including the reservation of land) or the reservation to aborigines of a reasonable proportion of suitable positions in the public service;

(2) The members to be appointed by the Yang di-Pertuan Agong shall be persons who in his opinion have rendered distinguished public service or have achieved distinction in the

professions, commerce, industry, agriculture, cultural activities or social service or are representative of racial minorities or are capable of representing the interests of aborigines.

Ett annat alternativ till vår definition av urfolk från Malaysia ser ut som följer:

(6) In this Article "native" means-

(a) in relation to Sarawak, a person who is a citizen and either belongs to one of the races specified in Clause (7) as indigenous to the State or is of mixed blood deriving exclusively from those races; and

(b) in relation to Sabah, a person who is a citizen, is the child or grandchild of a person of a race indigenous to Sabah, and was born (whether on or after Malaysia Day or not) either in Sabah or to a father domiciled in Sabah at the time of the birth.

(7) The races to be treated for the purposes of the definition of "native" in Clause (6) as indigenous to Sarawak are the Bukitans, Bisayahs, Dusuns, Sea Dayaks, Land Dayaks, Kadayans, Kalabit, Kayans, Kenyags (Including Sabups and Sipengs), Kajangs (including Sekapans, Kejamans, Lahanans, Punans, Tanjongs dan Kanowits), Lugats, Lisums, Malays, Melanos, Muruts, Penans, Sians, Tagals, Tabuns and Ukits.

Mongolien

Article 8 [Language]

(1) The Mongolian language is the official language of the State.

(2) Paragraph (1) does not affect the right of national minorities of other tongues to use their native languages in education and communication and in the pursuit of cultural, artistic, and scientific activities.

the courts.

(2) No person may be discriminated on the basis of ethnic origin, language, race, age, sex, social origin or status, property, occupation or post, religion, opinion, or education. Everyone is a person before the law.

Montenegro

The law, in accordance with the Constitution, shall regulate:

1) the manner of exercise of human rights and liberties, when this is necessary for their exercise;

2) the manner of exercise of the special minority rights;

5. SPECIAL – MINORITY RIGHTS

Protection of identity

Article 79

Persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be guaranteed the rights and liberties, which they can exercise individually or collectively with others, as follows:

1) the right to exercise, protect, develop and publicly express national, ethnic, cultural and religious particularities;

2) the right to choose, use and publicly post national symbols and to celebrate national holidays;

3) the right to use their own language and alphabet in private, public and official use;

4) the right to education in their own language and alphabet in public institutions and the right to have included in the curricula the history and culture of the persons belonging to minority nations and other minority national communities;

5) the right, in the areas with significant share in the total population, to have the local self-government authorities, state and court authorities carry out the proceedings in the language of minority nations and other minority national communities;

- 6) the right to establish educational, cultural and religious associations, with the material support of the state;
- 7) the right to write and use their own name and surname also in their own language and alphabet in the official documents;
- 8) the right, in the areas with significant share in total population, to have traditional local terms, names of streets and settlements, as well as topographic signs written in the language of minority nations and other minority national communities;
- 9) the right to authentic representation in the Parliament of the Republic of Montenegro and in the assemblies of the local self-government units in which they represent a significant share in the population, according to the principle of affirmative action;
- 10) the right to proportionate representation in public services, state authorities and local self-government bodies;
- 11) the right to information in their own language;
- 12) the right to establish and maintain contacts with the citizens and associations outside of Montenegro, with whom they have common national and ethnic background, cultural and historic heritage, as well as religious beliefs;
- 13) the right to establish councils for the protection and improvement of special rights.

Prohibition of assimilation

Article 80

Forceful assimilation of the persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be prohibited.

The state shall protect the persons belonging to minority nations and other minority national communities from all forms of forceful assimilation.

Norge

Article 110 a

It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop its language, culture and way of life.

Article 110 c

It is the responsibility of the authorities of the State to respect and ensure human rights. Specific provisions for the implementation of treaties thereon shall be determined by law.

Paraguay

Article 62 About Indian Peoples and Ethnic Groups

This Constitution recognizes the existence of Indian peoples, defined as ethnic groups whose culture existed before the formation and constitution of the State of Paraguay.

Article 63 About Ethnic Identity

The right of Indian peoples to preserve and to develop their ethnic identity in their respective habitat is hereby recognized and guaranteed. They also have the right to freely apply their systems of political, socioeconomic, cultural, and religious organization, and to voluntarily observe customary practices in their domestic coexistence as long as they do not violate the fundamental rights established by this Constitution. Indian customary rights will be taken into account when deciding conflicts of jurisdiction.

Article 77 About Teaching in a Native Language

(1) Teaching in the early school career will be in the official language of which the student is a native speaker. Students will be taught to understand and to use both official languages of the Republic likewise.

(2) Ethnic minorities, whose native language is not Guaraní may chose either of the two official languages.

(3) Languages, as well as those of other minority groups, are part of the cultural heritage of the nation.

Filipinerna

SEC. 6.

The State shall apply the principles of agrarian reform or stewardship, whenever applicable in accordance with law, in the disposition or utilization of other natural resources, including lands of the public domain under lease or concession suitable to agriculture, subject to prior rights, homestead rights of small settlers, and the rights of indigenous communities to their ancestral lands. The State may resettle landless farmers and farmworkers in its own agricultural estates which shall be distributed to them in the manner provided by law.

Ryssland

The commonly recognized principles and norms of the international law and the international treaties of the Russian Federation shall be a component part of its legal system. If an international treaty of the Russian Federation stipulates other rules than those stipulated by the law, the rules of the international treaty shall apply.

Article 17.

1. The basic rights and liberties in conformity with the commonly recognized principles and norms of the international law shall be recognized and guaranteed in the Russian Federation and under this Constitution

Article 18.

The rights and liberties of man and citizen shall have direct effect. They shall determine the meaning, content and application of the laws, and the activities of the legislative and executive branches and local self-government, and shall be secured by the judiciary.

Article 19.

1. All people shall be equal before the law and in the court of law.
2. The state shall guarantee the equality of rights and liberties regardless of sex, race, nationality, language, origin, property or employment status, residence, attitude to religion, convictions, membership of public associations or any other circumstance. Any restrictions of the rights of citizens on social, racial, national, linguistic or religious grounds shall be forbidden.

Serbien

The Constitution shall guarantee, and as such, directly implement human and minority rights guaranteed by the generally accepted rules of international law, ratified international treaties and laws. The law may prescribe manner of exercising these rights only if explicitly stipulated in the Constitution or necessary to exercise a specific right owing to its nature, whereby the law may not under any circumstances influence the substance of the relevant guaranteed right.

3. Rights of Persons Belonging to National Minorities

Basic Provision

Article 75

Persons belonging to national minorities shall be guaranteed special individual or collective rights in addition to the rights guaranteed to all citizens by the Constitution. Individual rights

shall be exercised individually and collective rights in community with others, in accordance with the Constitution, law and international treaties.

Persons belonging to national minorities shall take part in decision-making or decide independently on certain issues related to their culture, education, information and official use of languages and script through their collective rights in accordance with the law.

Persons belonging to national minorities may elect their national councils in order to exercise the right to self-governance in the field of culture, education, information and official use of their language and script, in accordance with the law.

Sierra Leone

(3) The Government shall promote the learning of indigenous languages and the study and application of modern science, foreign languages, technology, commerce and business.

Singapore

Minorities and special position of Malays

152. —(1) It shall be the responsibility of the Government constantly to care for the interests of the racial and religious minorities in Singapore.

(2) The Government shall exercise its functions in such manner as to recognise the special position of the Malays, who are the indigenous people of Singapore, and accordingly it shall be the responsibility of the Government to protect, safeguard, support, foster and promote their political, educational, religious, economic, social and cultural interests and the Malay language.

Slovakien

Article..11

International instruments on human rights and freedoms ratified by the Slovak Republic and promulgated under statutory requirements shall take precedence over national laws provided that the international treaties and agreements guarantee greater constitutional rights and freedoms.

Sydafrika

Sydafrika har en mycket detaljerad grundlag vad rör urfolk i meningen att man listar detaljerat lika rättigheter man värnar som härrör från urfolk. Det är främst biodiversitet, men också mat, kultur i form av musik och annan konst. Traditionell kunskap hos urfolk värderas högt av Sydafrikas grundlag. Att återge allt här är av utrymmesskäl inte möjligt. Urfolksspråk skyddas och ger staten ansvar att se till att tekniken också anpassas urfolksspråk

Sri Lanka

Official languages.

32. The official languages of the Republic shall be Sinhala and Tamil.

Languages of administration.

35. (1) Sinhala and Tamil shall be the languages of administration throughout the Republic.

Sverige

Art 20 The right of the Sami population to practise reindeer husbandry is regulated in law.

Schweiz

(1) The official languages of the Federation are German, French, and Italian. In communication with persons of Romansh language, the Romansh is also an official language.
(2) The Cantons designate their official languages. In order to preserve harmony between linguistic communities, they respect the traditional territorial distribution of languages, and consider the indigenous

Ukraina

Citizens who belong to national minorities are guaranteed in accordance with the law the right to receive instruction in their native language, or to study their native language in state and communal educational establishments and through national cultural societies.

Här går Ukraina längre än vad konventionen som den Ukrainska staten har ratificerat. Man garanterar att man i statliga och ”kommunala” skolor ska tillhandahålla undervisning i ”native language”.

USA

USAs ”stora” constitution (” Constitution of the Confederate States”) saknar skrivningar om de ämnen som vi söker efter. Däremot finns ett antal andra ”konstitutioner” som reglerar självbestämmandet för olika urfolk. Dessa kan naturligtvis inte hamna under kategorin statliga konstitutioner, men dessa är av stor vikt för att beskriva självbestämmandet för urfolk. Vi väljer därför att publicera dessa.

Tribal constitutions and codes are the heart of self-government for over 500 federally recognized tribes, and are the lifeblood of Indian sovereignty.

- Land Policy and Constitution of the People of Bill Moore's Slough
- Constitution and By-Laws for the Blackfoot Tribe of the Blackfoot Indian Reservation
- Constitution of the Cherokee Nation of Oklahoma
- Constitution and By-Laws Cheyenne-Arapaho Tribes of Oklahoma
- The Constitution of the Chickasaw Nation
- Minnesota Chippewa Tribe
- Red Cliff Band of Lake Superior Chippewas
- Constitution and Bylaws of the Turtle Mountain Band of Chippewa Indians North Dakota(1962-1997)
- Constitution of the Choctaw Nation of Oklahoma
- Native Village of Fort Yukon, Alaska
- Constitution of the Native Tribe of Huslia, Alaska
- Constitution and By-Laws of the Kialegee Tribal Town Oklahoma(1941)Still in effect as of 2002
- Kickapoo Traditional Tribe of Texas
- Native Tribe of Koyukuk, Alaska
- Miami Tribe of Oklahoma
- Constitution of the Grand Traverse Band of Ottawa and Chippewa Indians
- Constitution and Bylaws of the Lower Brule Sioux Tribe
- Constitution of the St. Regis Mohawk Tribe
- Constitution of the Muscogee (Creek) Nation
- 1999 Revised Constitution and Bylaws of the Nez Perce Tribe
- Constitution of the Otoe-Missouria Tribe of Oklahoma(1984)
- Constitution and By-Laws of the Fort McDermitt Paiute and Shoshone Tribe

- Constitution of the Little River Band of Ottawa Indians of Manistee, Michigan
- Draft Constitution of the Sipayik Members of the Passamaquoddy Tribe, August 9, 1990
- Constitution of the Citizen Potawatomi Nation
- Constitution of the Forest County Potawatomi Community Wisconsin(1982)
- Constitution of the Eastern Shawnee Tribe of Oklahoma(1999)
- Constitution of the Ely Shoshone Tribe of Ely, Nevada
- Articles of Confederation of the Tunica-Biloxie Indians of Louisiana
- Constitution and By-Laws of the Confederated Tribes of the Umatilla Reservation in Oregon
- Constitution of the Southern Ute Indian Tribe of the Southern Ute Indian Reservation Colorado(1975)
- Constitution of the Wampanoag Tribe of Gay Head (Aquinnah)
- Constitution of the White Mountain Apache Tribe of the Fort Apache Indian Reservation Arizona
- Constitution of the Yavapai-Apache Nation

Utöver dessa och denna mångfald av konstitutioner finns och en speciell för Irokesiska nationer: ” THE CONSTITUTION OF THE IROQUOIS NATIONS: THE GREAT BINDING LAW, GAYANASHAGOWA”.

Vietnam

The State carries out a policy of comprehensive development and gradually raises the material and spiritual living conditions of the national minorities.

Priority investment is reserved for educational work in the high- lands, in regions inhabited by national minorities and in regions encountering special difficulties

Priority is given to the programme of health care for highlanders and national minorities.

The Nationalities Council studies and makes proposals to the National Assembly on issues concerning the nationalities; supervises and controls the implementation of policies on nationalities, the execution of programmes and plans for socio-economic development of the highlands and regions inhabited by national minorities.

4.7 Staternas syn på urfolks rätt till självbestämmande

Urfolksdeklarationen

Givet folkrättens relativt entydiga svar på frågan om urfolk är berättigade till självbestämmande kunde man möjligen ha förväntat sig att stater redan tidigare skulle ha ställt sig positiva till förekomsten av en sådan. Flertalet stater förhöll sig emellertid till inte allt för länge sedan tveksamma till att självbestämmanderätten skulle kunna applicera också på urfolk.

Staterna avvisade under lång tid i ord och handling förekomsten av en rätt till självbestämmande för folk inom existerande stater. Alldeles särskilt hade staterna svårt att acceptera en självbestämmanderätt för urfolk. Sannolikt som en reaktion på folkrättens utveckling enligt vad som redogjorts för ovan har dock den senaste tiden FN:s medlemsländer kommit att acceptera förekomsten av en självbestämmanderätt också för urfolk.

Ovan refererade utredning⁶ skriver också efter en grundlig granskning av folkrättens utveckling genom åren och urfolks rätt till självbestämmande, enligt samma folkrätt:

Som anförts ovan måste den samiska självbestämmanderätten innefatta samtliga frågor av betydelse för det samiska folket och samhället, må de vara sociala, ekonomiska eller kulturella. Samtidigt är det, vid implementeringen av den samiska självbestämmanderätten, nödvändigt att beakta att samerna inte är det enda folket innanför Sveriges gränser med rätt till självbestämmande. Inom det område som idag utgör Sverige finns även ett svenskt (eller om man så vill, skandinaviskt) folk. Det faktum att Sverige är ett land baserat på territoriet av två folk innebär att dessa folk måste utöva sin rätt till självbestämmande sida vid sida. Det skall noteras att de två folken har lika rättigheter. Ingendera av de två folkens rätt till självbestämmande kan ha företräde över det andra folkets. Den praktiska implementeringen av de två folkens självbestämmanderätt måste ske genom en respektfull och ömsesidig dialog mellan likvärdiga parter, där båda folken har att inse att det andra folkets rättigheter med nödvändighet uppställer vissa begränsningar för utövandet av den egna självbestämmanderätten⁷.

⁶ Betänkande av det svenska Sametingets kommitté med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande på den svenska sidan av Sápmi. Antagen av Sametinget 050223

⁷ Betänkande av det svenska Sametingets kommitté med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande på den svenska sidan av Sápmi. Antagen av Sametinget 050223

5. Internationella deklARATIONER och konventioner

Vi refererar här endast de deklARATIONER och konventioner som är av speciellt intresse i sammanhanget

5.1 UrfolksdeklARATIONEN

UrfolksdeklARATIONEN antogs av FN:s generalförsamling den 13 september 2007.

DeklARATIONEN antogs med 143 röster för, 4 emot och 11 röstade blankt. Att deklARATIONEN antagits är en historisk milstolpe i kampen för erkännandet av urfolks mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Det avslutar århundraden av marginalisering och diskriminering och bekräftar att urfolk är folkslag med samma värde och samma rättigheter som alla andra folk.

FN:s råd för mänskliga rättigheter beslutade den 29 juni 2006 att anbefalla generalförsamling att anta en deklARATION om urfolks rättigheter. Arbetet med deklARATIONEN har pågått närmare 15 år. FN:s generalförsamling förväntades anta deklARATIONEN i början av december månad 2006, men de afrikanska staterna lyckades dock att få majoritet för att senarelägga beslutet om att anta deklARATIONEN 2006. I en omröstning i tredje kommittén den 30 november 2006 så vann dom afrikanska staternas så kallade non-action-resolution, vilket innebar att FN:s Generalförsamling tog ställning till urfolksdeklARATIONEN hösten 2007. Besvikelsen bland urfolksföreträdare som arbetat för ett godkännande av deklARATIONEN var stor.

En av huvudorsakerna till att vissa afrikanska stater var väldigt skeptiska till deklARATIONEN var skrivningarna om rätten till självbestämmande eftersom man menade att detta var ett hot mot staterna territoriell integritet.

Efter beslutet i FN:s tredje kommitté inleddes omfattande konsultationer och förhandlingar. Mexico kom att leda förhandlingarna och konsultationerna med framförallt de afrikanska staterna om ett hitta en möjlig kompromiss. Urfolks förhandlingsgrupp leddes av Les Malezer, aborigin från Australien. I kompromisstexten ingick skrivningar om garantier för staternas territoriella integritet. I slutet på augusti månad uttalande sig också urfolks förhandlingsdelegation i förmån för den nya kompromisstexten.

UrfolksdeklARATIONEN antogs av FN:s generalförsamling med en överväldigande och överraskande stor majoritet av FN:s medlemsländer. Nämnas kan att Ryssland valde att lägga ned sin röst istället för att rösta emot som man gjorde i FN:s råd för mänskliga rättigheter beslutad den 29 juni 2006. Det positiva utfallet av omröstningen i FN:s Generalförsamling stärker självfallet deklARATIONENS auktoritet.

DeklARATIONENS uttryckliga erkännande att urfolk har en oreserverad rätt till självbestämmande, vilket innefattar det samiska folkets rätt att fritt avgöra sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling, samt kontrollera och besluta över sina egna naturresurser är en av deklARATIONENS centrala artiklar.

DeklARATIONEN understryker vidare rätten att stärka särskilda politiska, juridiska och ekonomiska institutioner, inklusive folkvalda samiska parlament och det gemensamma samiska parlamentariska råd, men även traditionella lokala ekonomiska och kulturella strukturer såsom samebyar, renbeteslag, sjösamiska gemenskaper och andra samiska samhällsgemenskaper.

I tillägg till rätten till självbestämmande läggs stor vikt vid de progressiva skrivningarna i deklarationens artiklar gällande urfolks rätt att äga, bruka och kontrollera land, territorier och naturresurser. Deklarationen tillkännager att Finland, Norge, Ryssland och Sverige inte längre kan betrakta landområden som samerna traditionellt brukat som statens eller någon tredje parts egendom. Deklarationen förpliktigar staterna att erkänna att samerna är ägare av traditionella landområden och naturresurser. Detta innebar exempelvis att samisk mark inte längre kan användas för industriella eller andra ändamål utan att samerna i förväg informerats och gett sitt oberoende samtycke, utan att de själva direkt har något att vinna på sådant resursutnyttjande.

Dessutom har samerna rätt till återställande av, eller när detta inte är möjligt, rättmätig kompensation för mark, territorier och naturresurser som tagits i bruk utan samtycke. Vilket innebär att Finland, Norge, Ryssland och Sverige bör initiera en process så att marker som konfiskerats eller marker som utan laglig grund tillvällats av staterna under kolonisationen återlämnas till samerna eller kompenseras på ett annat sätt.

FN:s urfolksdeklaration går principiellt mycket längre än ILO-konvention 169 och den föreslagna nordiska samekonventionen. Genom antagandet av FN-deklarationen som innehåller internationella minimistandarder för urfolks rättigheter, måste Finland, Ryssland och Sverige följaktligen anta ILO 169, och de nordiska staterna utan dröjsmål anta den föreslagna nordiska samekonventionen.

5.2 Samekonventionen

En arbetsgrupp tillsattes 1996 av de nordiska regeringarna med uppgift att utreda behov och förutsättningar för en konvention. Arbetet genomfördes i samverkan med Sametingen och presenterades i juni 1998 i form av en rapport där flera ämnen nämndes som angelägna att reglera, bland annat frågor om lagstiftningssamarbete, samiskt språk och samisk kultur, utbildning, miljö och näringar. Sametingens representanter underströk även vikten av att närmare reglera samernas ställning och samisk rätt till självbestämmande. Arbetsgruppen rekommenderade inrättandet av en expertgrupp med mandat att utarbeta förslag till en konvention. I november 2002 enades de ansvariga ministrarna i de nordiska länderna och ordförandena för Sametingen om att en expertgrupp skulle tillsättas med uppgift att utarbeta ett utkast till en nordisk samekonvention.

Gruppen bestod av representanter från Finland, Norge och Sverige. Arbetsgruppen för en nordisk samekonvention lämnade i november 2005 ett utkast till konventionstext. Den fortsatta behandlingen av utkastet syftar till att tillsätta en nordisk förhandlingsdelegation med målsättningen att utarbeta en slutlig konventionstext. Det första steget i den processen är ett remissförfarande i samtliga tre länder.

Behovet av en nordisk samekonvention är framlagt av samerna själva. Nordiska samekonventionen har en lång bakgrund med början redan år 1956 då samerna bildade nordiska samerådet. Bildandet var ett svar på behovet att stadfästa att samerna är ett folk i flera länder. Bildandet av nordiska samerådet var ett uttryck för viljan att etablera och lägga tillrätta ett organiserat samarbete mellan samer över riksgränserna.

Det här kommer klart i uttryck i beslutet av samekonferensen i Gällivare 1971, som börjar med:

Vi samer är ett folk, och staternas gränser ska inte bryta vårt folks gemenskap.

Det uttryckliga och konkreta arbetet med att skapa en samekonvention startade på samekonferensen i Åre 1986. Det förslaget togs fasta på av norska samekulturutskottet. Utskottet pekade på förpliktelser som Sverige, Norge och Finland har i förhållande till artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och rekommenderar att staterna samordnar sin samepolitik genom ett nordiskt avtal. Utskottet skriver:

Flera förhållanden talar för att de nordiska länderna bör ta sikte på att få till en konkret traktatsbestämmelse av samiska kulturrättigheter i Norden. De nordiska länderna har institutionaliserat ett politiskt och rättsligt samarbete genom nordiska rådet. De har under lång tid arbetat med harmonisering av ländernas lagstiftning på en rad områden, och därmed bidragit till vad man kan kalla en regional folkrättsordning på vissa områden.

Under samekonferensen i Murmansk (1996) återkom samerådet (tidigare nordiska samerådet) till frågan om en nordisk samekonvention. I en resolution skriver konferensen:

Staterna har därför en särskild förpliktelse till att lägga förhållandena tillrätta för en säkring och fortsatt utveckling av det samiska samhället över statsgränserna. En sådan säkring av samernas rättslig, kulturella, ekonomiska, sociala, näringsmässiga och politiska ställning bör bland annat snarast få plats i form av en särskild samekonvention mellan staterna

Även sametinget i de tre länderna har i ett flertal beslut stött tanken på en nordisk samekonvention. Bland annat tog Sametingen beslut år 1997 som lyder:

Sametingen förutsätter att en nordisk samekonvention inte får vara av lägre rättsstandard än den som ges av ILO-konventionen eller andra internationella instrument om urfolk. Konventionen bör vidare inta en definition av samerna. Sametingen skall arbeta vidare med medlemskap i Nordiska Rådet separat från arbetet med nordisk samekonvention.

Expertgruppen som utarbetat förslaget till nordisk samekonvention hade sitt första möte i Karasjokk i januari 2003 och avslutade sitt arbete i oktober 2005. Man arbetade alltså i drygt två och ett halvt år. Konventionen har till ändamål att bekräfta och stärka sådana rättigheter för det samiska folket att det kan bevara och utveckla sitt språk, sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv med minsta möjliga hinder av landgränserna.

Den nordiska samekonventionen slår också fast att det samiska folket har rätt till självbestämmande:

Samerna har rätt till självbestämmande som ett folk i överensstämmelse med folkrättens regler och bestämmelserna i denna konvention. Så långt det följer av dessa regler och bestämmelser har det samiska folket rätt att själv bestämma om sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling och att för sina egna syften själv förfoga över sina naturtillgångar.

Den nordiska samekonventionen går också mer in på detalj på hur ett materiellt innehåll i samiskt självbestämmande skulle se ut.

Samisk rätt till land och vatten är också ett område som behandlas detaljerat och utifrån ILO:s konvention nummer 169.

Nästföljande artikel stipulerar staternas skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att effektivt skydda rättigheterna enligt ovan (artikel 34). Konventionen föreslår att samer i mål vid domstol om dessa rättigheter ska kunna få ekonomisk hjälp för att få sin sak prövad.

Rätten till naturresurser och ersättning för skada som konventionen föreslår är att likna vid de som framkommer i ILO-konventionen nummer 169.

Artiklarna 42 och 43 pekar ut rennäringen som speciell i egenskap av bärare av en traditionell näring och kulturform som har sin grund i sedvana. Även rennäringens rätt att använda sig av områden över landsgränser. Med ett outtalat stöd för lappkodicillen fastslås att i avsaknad av överenskommelse mellan rennäringens utövare är traktatet gällande:

Om det inte finns något tillämpligt avtal mellan samebyar, siidaer eller renbeteslag men däremot en gällande mellanstatlig överenskommelse om renbetesrätten, skall denna överenskommelse tillämpas.

5.3 ILO-konventionen nr 169

Konventionen handlar om erkännandet av urfolkens rättigheter och rätt. Vad är då urfolk? Antropologerna förlitar sig till självidentifikation, språk och område som särskiljande faktorer. I allmänhet används begreppet för att åsyfta kulturellt distinkta grupper som har ockuperat en region längre än andra immigranter eller kolonialistiska grupper. För utvecklandet av en legal definition har fyra fundament identifierats: ”först på plan”, ickedominerande, kulturell skillnad och självidentifikation som ursprunglig. I en internationell jämförelse är den av FN brukade mest tillämplig och adekvat.

Urfolk definieras som folk som härstammar från folkgrupper som bodde i landet vid tiden för fastställandet av nuvarande statsgränser och som helt eller delvis har behållit sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Stamfolk är folk vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från majoritetsbefolkningen i landet där de bor. Deras villkor regleras helt eller delvis av egna sedvänjor och traditioner. Avgörande är inte att dessa folkgrupper historiskt sett bott i ett visst område längre tid än andra. Det är av större betydelse att deras sociala och kulturella situation är speciell.

Ett av de grundläggande kriterierna för att konventionen ska tillämpas är att de folk som berörs själva identifierar sig som urfolk eller stamfolk.

Under lång tid har urfolkens traditionella levnadssätt varit hotade och deras resursbaser har exploaterats. Sett i ett historiskt perspektiv har synen på urfolken förändrats i olika faser först från förmynderi och nedvärdering av ”exotiska kulturer” till skydd mot diskriminering och strävanden mot integration och assimilering. Under de senaste årtiondena har urfolken själva i allt större utsträckning krävt ett värn för den egna kulturen och en möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Denna uppfattning har fått starkt stöd internationellt och synsättet präglas nu av att den kulturella särarten värdesätts och självbestämmande i frågor som rör dem själva ses som ett viktigt instrument.

FN:s urbefolkningsdefinition är som följer:

Indigenous populations are composed of the existing descendants of the peoples who inhabited the present territory of a country wholly or partially at the time when persons of different culture or ethnic origin arrived there from other parts of the world, overcame them and by conquest, settlement or other means reduced them to a non-dominant or colonial situation; who today live more in conformity with their particular social, economic and cultural customs and traditions than with the institutions of the country of which they now form part, under a state structure which incorporates mainly the national, social and cultural characteristics of other segments of the population which are dominant.

Utredningens översättning: Urfolk är sammansatta av existerande ättlingar från det folk som bebodde ifrågavarande område av ett land, helt eller delvis, vid tiden för när människor från andra kulturer eller från andra etniska ursprung anlände dit från andra håll i världen, övervann dem och genom erövring, bosättning eller på annat sätt reducerade dem till en icke-dominerande eller en kolonial situation; som idag lever mer i överensstämmelse med deras egna speciella sociala, ekonomiska och kulturella sedvänjor och traditioner än med det lands institutioner. Länder till vilka de nu bildar del av, under en statsstruktur som involverar huvudsakligen nationella, sociala och kulturella kännetecken av innevånarna som är dominanta.

ILO, som står för International Labour Organization, är en självständig internationell organisation med sekretariat i Genève. ILO har till uppgift att bevaka frågor om arbetsvillkor, diskriminering m.m.

Konvention nr 169 innehåller ett antal bestämmelser och åtaganden inom olika områden. Regeringarna i de länder som ratificerat konventionen skall se till att urfolks rättigheter skyddas och att deras integritet respekteras. Bl.a. innebär detta att särskilda åtgärder ska vidtas för att skydda deras institutioner, egendom, mark, kultur och miljö. Det finns också bestämmelser som rör arbete, utbildning och social välfärd.

Konvention nr 169 tar avstånd från tidigare inriktning mot integration och assimilering. Den syftar i stället till att erkänna urfolkens strävanden att själva få utöva kontroll över sina egna institutioner. De skall ha rätt att bevara sin identitet som folkgrupp, sitt språk, sin religion och sina traditioner. De skall ha rätt att vidmakthålla och utveckla sin kultur utifrån egna premisser. Myndigheterna har en skyldighet att aktivt stödja detta arbete. Regeringarna ska samråda med folken om åtgärder som angår dem och så långt som möjligt bör de själva få bestämma över sin utveckling. De skall inte behöva flytta från de områden som de av tradition lever i.

Konventionen trädde i kraft år 1991 och har hittills ratificerats av ett antal länder, däribland Norge och Danmark.

Frågan om Sverige skall ansluta sig till konvention nr 169 har varit uppe till prövning flera gånger tidigare. Det största hindret för en svensk ratificering har ansetts vara att Sverige inte uppfyller kraven i konventionens artikel 14 om markrättigheter.

5.3.1 Samerna – urfolk i Sverige

Mot bakgrund av ILOs definition av urfolk är det tveklöst så att samerna i Sverige omfattas av konvention nr 169. Samerna själva identifierar sig som urfolk och en samisk befolkning levde i det som nu är norra Sverige innan landet fick sina statsgränser. Riksdagen har också bekräftat samernas ställning som urfolk år 1977. Riksdagen uttalade då att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning.

Same är enligt sametingslagen först och främst den som själv identifierar sig som sådan. Därutöver anges några objektiva förutsättningar, varav den språkliga anknytningen är en av de viktigaste.

5.3.1.2 Konventionens grundläggande principer

Ett grundläggande krav enligt konventionen är att urfolken till fullo skall åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare finns regler om att de stater som ansluter sig inte bara skall vidta åtgärder mot diskriminering av urfolken, utan även utforma särskilda insatser som främjar urfolkens sociala och ekonomiska rättigheter och som skyddar deras andliga och kulturella värden. Detta arbete skall ske under medverkan av de berörda folken och i enlighet med deras sedvänjor och traditioner.

Konventionen innehåller även bestämmelser om inflytande och självbestämmande. Åtgärder som rör urfolken skall ske i samråd med dem och de skall ha inflytande över sin egen utveckling. Deras integritet skall respekteras.

ILO-utredningen (Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) bedömer var att Sverige i stort sett uppfyller dessa grundläggande krav som konventionen ställer och motiveringen var i korthet att Sverige har anslutit sig till alla väsentliga konventioner om mänskliga och politiska rättigheter. Dessa rättigheter gäller alla som bor i Sverige och därmed även samerna. Riksdagens uttalanden om att samerna är att betrakta som urfolk i Sverige innebär att de intar en särställning. Samerna åtnjuter dessutom skydd som etnisk minoritet.

Rennäringen, som är samernas traditionella verksamhet och navet i den samiska kulturen, skyddas särskilt genom rennäringslagen och stöds ekonomiskt på olika sätt av staten, var en annan motivering av utredningen, som tillade att det behövs dock ytterligare regler om rätt till samråd och ökade möjligheter till inflytande för samerna i frågor som gäller deras mark.

5.3.1.5 Rättsordningen och rättstillämpningen

Kapitel 5 i ILO-utredningen innehåller bestämmelser om vilka principer som skall gälla för rättsordningen och rättstillämpningen. Bestämmelserna innehåller bl.a. krav på att hänsyn skall tas till urfolkens sedvänjor och den sedvanerätt som utvecklats inom deras kultur. Sådan hänsyn skall tas både vid utformningen av straffrätten och i samband med rättstillämpningen. Exempelvis skall hänsyn tas till urfolkens traditionella metoder att beivra brott. När straff döms ut skall hänsyn tas till sociala och kulturella särdrag inom folkgruppen. Urfolken får inte åläggas att utföra tvångsarbete. Det skall också finnas skydd mot kränkning av urfolkens rättigheter. En del av detta skydd innebär att urfolken skall kunna förstå de rättsliga förfarandena och kunna göra sig förstådda i sådana sammanhang.

Utredningen ansåg att Sverige redan uppfyller dessa krav på rättsordningen. Samisk sedvänja har t.ex. legat till grund för reglerna i rennäringslagen om samernas bruksrätt inom renskötselområdet. Samisk sedvänja och sedvanerätt kan också beaktas vid tillämpningen av annan lagstiftning. Hänsyn kan tas till social och kulturell bakgrund när straff döms ut. Skydd mot frihetsberövande och åläggande av tvångstjänst gäller alla medborgare i Sverige och således även den samiska befolkningen.

När det gäller kravet att urfolk skall kunna förstå och göra sig förstådd i rättsliga sammanhang så har samerna i Sverige samma rätt som andra. Det innebär bl.a. rätt till tolk om det behövs och möjlighet till rättshjälp.

5.3.1.6 Rätten till mark

Kapitel 6–9 behandlar urfolkens rätt till mark. I konventionen betonas markens betydelse för urfolkens kultur och andliga värden. Syftet med konventionens bestämmelser om urfolkens rätt till mark är att tillförsäkra dem en stabil bas för ekonomiska, sociala och kulturella verksamheter och därmed för sin överlevnad. Bestämmelserna syftar däremot inte till att skapa en stat inom staten. Urfolkens möjligheter att utöva kontroll över sin egen livsstil och sina egna institutioner skall ske inom ramen för de stater där de bor.

Artikel 14 som handlar om urfolks markrättigheter har varit en av de mest omdiskuterade. Det är också bestämmelserna i denna artikel som tidigare ansetts vara det största hindret för att Sverige skulle kunna ratificera konventionen.

Äganderätt och besittningsrätt - en miniminivå

Kraven i artikel 14 innebär att staten skall erkänna urfolkens äganderätt och besittningsrätt (ownership and possession) till den mark som de av tradition innehar (traditionally occupy). Åtgärder skall också vidtas för att skydda deras rätt att nyttja mark (use lands) som de traditionellt nyttjat tillsammans med andra. Med traditionellt innehav och traditionellt nyttjande menas framför allt att innehavet eller nyttjandet skall ha pågått under lång tid.

Staten skall vidare se till att identifiera de områden där dessa rättigheter skall skyddas. Artikel 14 innehåller också en bestämmelse om att lämpliga rättsliga förfaranden skall finnas för att ta ställning till urfolkens anspråk på mark.

Det som skall skyddas enligt konventionen är urfolkens traditionella användning av marken. Det skall alltså inte skapas några nya rättigheter till mark för urfolken.

Kravet på att äganderätt och besittningsrätt skall erkännas skall tolkas som att det inte finns något absolut krav på att tillerkänna urfolken formell äganderätt till den mark som de av tradition innehar. Beroende på de olika situationer som urfolken kan befinna sig i och skillnader i fråga om rättsliga regleringar mellan olika stater kan varierande typer av rättigheter uppfylla konventionens krav. Det kan vara fråga om formell äganderätt men det kan också vara fråga om andra mindre långtgående rättigheter.

En miniminivå på de rättigheter som måste erkännas var enligt enligt ILO-utredningen en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark som de traditionellt kan anses inneha.

För att rätten till mark skall kunna anses som en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande måste enligt ILO-utredningen finnas ett skydd mot inskränkningar i markrättigheterna samt en viss rätt för urfolket att förfoga över sina rättigheter.

ILO-utredningen gjorde bedömningen att det finns mark i Sverige som samerna traditionellt har brukat på ett sådant sätt att de i vilket fall som helst skall tillerkännas en starkt skyddad rätt att besitta och nyttja mark. Exempelvis gäller detta den mark som omfattades av Högsta domstolens dom i det s.k. skattefjällsmålet. Omfattningen av den mark som samerna traditionellt har brukat på ett sådant sätt är inte helt klar, utan måste utredas. Enligt utredningen kan man dock utgå från att det i vart fall gäller sådana områden

inom året-runt-markerna som staten in i våra dagar ägt eller gör anspråk på. Främst är det fråga om områden i Norrlands fjällvärld.

Skulle det visa sig, menade utredningen, att samernas bruk av marken inom några områden varit än mer intensivt, så att det grundar äganderätt till marken, kräver emellertid konventionen att samerna tillerkänns äganderätt till denna mark. Något sådant förhållande kunde inte ILO-utredningen påvisa.

5.3.1.7 Krav på ändrade regler

ILO-utredningen bedömde att kravet på en starkt skyddad rätt för samerna att besitta och nyttja mark som de traditionellt innehar ställer krav på ändrade regler när det gäller skyddet mot inskränkningar i samernas renskötselrätt och när det gäller möjligheten för samerna att själva förfoga över sina rättigheter till mark.

Skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten måste enligt utredningens stärkas så att det motsvarar det skydd andra brukare av mark (exempelvis servitutshavare) har mot inskränkningar i sin rätt. I annat fall kan man inte hävda att renskötselrätten är en starkt skyddad rätt att besitta och nyttja mark.

Sådana ändringar kräver en skärpning av bestämmelserna i 30 § rennäringslagen samt i 32–34 §§ rennäringslagen så att skyddet mot inskränkningar i samernas renskötselrätt stärks. Skyddet mot inskränkningar måste gälla all annan markanvändning inklusive upplåtelse av nyttjanderätter. För att skyddet skall vara effektivt måste samerna ha möjlighet att yttra sig över markanvändning som kan medföra inskränkningar i renskötselrätten innan denna vidtas.

Vidare krävs att miljöbalkens regler om hushållning med mark och vatten (3 och 4 kap) ändras så att de marker som samerna traditionellt innehar får ett uttryckligt skydd mot ingrepp och exploatering. Detta kan ske genom att dessa markområden skyddas som områden som i sin helhet är av riksintresse på grund av samiska kulturvärden. Samerna bör också ha rätt att yttra sig innan andra områden av riksintresse för rennäringen fastställs. Innan exploatering eller ingrepp enligt miljöbalken får vidtas inom mark som samerna traditionellt innehar eller i andra områden av riksintresse för rennäringen skall Sametinget ha rätt att yttra sig.

För att uppfylla kravet på en starkt skyddad rätt för samerna att besitta och nyttja mark som de traditionellt innehar måste de också få möjlighet att i viss utsträckning förfoga över sina markrättigheter. I vissa avseenden kan statens rätt att bestämma om samernas rättigheter försvaras med miljöhänsyn och liknande, menar ILO-utredningen. Detta gäller exempelvis regler om högsta tillåtna renantal. I andra fall går inte den statliga bestämmanderätten över samiska markrättigheter att försvara ur konventionssynpunkt. Detta gäller framför allt förbudet för samerna att förfoga över sin rätt till jakt och fiske.

Enligt ILO-utredningen måste samerna få rätt att själva bestämma över om de vill upplåta sin rätt till jakt och fiske till utomstående. I detta avseende fick ILO-utredningen gehör och staten utredde samebyarnas jakt- och fiskerätt. Den utredningen redovisas på annat ställe i denna studie. Parallellt i tiden pågick också rennäringspolitiska kommittén. ILO-utredningen tryckte på vikten av att de regler i rennäringslagen som rör samernas rätt att förfoga över sina markrättigheter beaktades av rennäringspolitiska kommittén (Dir.1997:102). För att konventionens krav skall kunna uppfyllas är det viktigt att kommitténs arbete sker med hänsyn taget till konventionens krav på att urfolk så långt möjligt skall ha rätt att besluta om sina egna markrättigheter, skrev ILO-utredningen.

När det gäller de marker som samerna traditionellt har nyttjat tillsammans med andra ställer konventionen det grundläggande kravet att sådana nyttjanderätter skall erkännas. För att denna bestämmelse skall kunna uppfyllas måste det fastläggas inom vilka markområden som samerna har renskötselrätt, något som idag är delvis oklart. Vidare anges i konventionen att det i lämpliga fall skall vidtas åtgärder för att skydda urfolkets rätt att nyttja mark i dessa områden. Vinterbetesmarkerna, som det i huvudsak är frågan om, är mycket viktiga för samernas möjlighet att även fortsättningsvis bedriva renskötsel. ILO-utredningen ansåg därför att skyddet för renskötselrätten bör stärkas även inom dessa markområden. En utredning (gränsdragningskommissionen) tillsattes med anledning av ILO-utredningens förslag. Gränsdragningskommissionens förslag behandlas på annat ställe i härvarande utredning.

Detta kan ske genom ett skydd mot inskränkningar i renskötselrätten och krav på att samerna skall ha rätt att yttra sig innan vissa mer ingripande åtgärder som kan antas vålla olägenheter för renskötseln, får vidtas inom dessa områden samt en rätt till ersättning för samerna för skada som orsakas av sådana åtgärder, föreslog utredningen.

För att kravet i artikel 14 punkt 3 skall kunna uppfyllas har utredningen bedömt att parterna i mål som rör samernas anspråk på mark måste kunna få utökade möjligheter till ersättning för sina rättegångskostnader från staten. Så som regleringen i dag ser ut förekommer det att samerna inte kan få sina anspråk på mark prövade av domstol eftersom de inte har ekonomiska förutsättningar att betala rättegångskostnaderna i dessa mål.

Artikel 15 innebär ett krav på att samerna skall ha rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inom hela renskötselområdet. ILO-utredningen gjorde den bedömningen att kraven i artikel 15 punkt 1 uppfylls om samerna ges rätt till att yttra sig innan åtgärder får vidtas som kan medföra olägenheter för renskötseln. Sametinget borde få rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs. När det gäller mark som samerna traditionellt innehar bör denna i sin helhet skyddas som riksintressant ur samisk synpunkt. Exploatering av mark bör inte tillåtas inom dessa områden eller inom andra områden av riksintresse för rennäringen utan att Sametinget får yttra sig om hur sådan exploatering kan påverka samiska värden inom områdena, skriver ILO-utredningen.

För att de krav som finns i artikel 15 punkt 2 som rör undersökning och exploatering av mineral och torv, skall kunna uppfyllas krävs regler om rätt till samråd för samerna innan undersökning eller exploatering i sådana områden tillåts.

I artikel 19 finns en bestämmelse om tillhandahållande av ytterligare mark för urfolket när den mark som finns inte räcker för urfolkets försörjning. Utredningen gjorde den bedömningen att bestämmelsen innebär att regeringen har ett ansvar för att se till att samerna har tillräckligt med mark för att kunna fortsätta att bedriva renskötsel i alla de områden där renskötsel bedrivs i dag.

5.3.1.7 Yrkesutbildning, hantverk m.m.

Enligt ILO-konventionen skall urfolken ha samma möjligheter som andra att få en yrkesutbildning. Urfolkens traditionella verksamheter, såsom hantverk, jakt och fiske, skall skyddas och tillerkännas vikt för bevarandet av folkens kultur och ekonomiska självständighet.

Vid Samernas Utbildningscentrum finns ett flertal yrkesutbildningsprogram med inriktning på bl.a. traditionellt samiska verksamheter som exempelvis sameslöjd, rennäring och joik. Folkhögskolan erhåller statsbidrag.

Enligt ILO-utredningen är rennäringen och sameslöjden erkända som viktiga faktorer för den samiska kulturens fortlevnad och utveckling. Båda dessa verksamheter stöds ekonomiskt av staten. För några år sedan bildades Sameslöjdsstiftelsen med uppgift att utveckla sameslöjden som näringsgren. De åtgärder som ILO-utredningen ansåg nödvändiga för att skydda samernas markrättigheter kommer också, menade man, att leda till att samernas renskötsel samt jakt och fiske stärks.

5.3.1.8 Social trygghet samt hälso- och sjukvård

ILO-konventionens krav innebär att de sociala trygghetssystemen successivt skall byggas ut och omfatta även urfolken.

Utredningen ansåg att hälso- och sjukvårdslagen bör kompletteras med en paragraf som innebär att den lokala hälso- och sjukvården skall planeras i samråd med samerna, förslagsvis representerade av Sametinget.

5.3.1.9 Utbildning

ILO-konventionen tar här sikte på två problemområden. Det ena gäller bristen på utbildning och det andra bristen på respekt för urfolkens språk, kultur och traditioner.

Konventionens bestämmelser innebär att urfolken skall ha samma möjligheter som andra till utbildning på alla nivåer. Utbildningsprogram och undervisning för de berörda folken skall genomföras i samarbete med dem. Personer som tillhör urfolk skall ges möjlighet att uppnå goda kunskaper i det nationella språket samtidigt som deras eget språk skall bevaras och utvecklas. Barn som tillhör urfolk skall få lära sig sitt eget språk och kunna delta i såväl den egna gemenskapen som i det nationella samhällslivet.

Genom anpassade insatser skall urfolken upplysas om sina rättigheter och skyldigheter. Staterna skall också ta ett ansvar för att undanröja fördomar mot urfolk.

ILO-utredningen bedömde att Sverige uppfyller kraven på dessa områden på följande grunder. Det finns i dag möjlighet till anpassade utbildningsprogram genom fristående skolor mm. Flera sameskolor drivs i Sameskolstyrelsens regi. Grundskoleförordningen, sameskolförordningen samt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet ger samiska barn rätt bl .a. att få lära sig såväl samiska som svenska. Redan i dag finns bestämmelser om att grundskolan skall undervisa eleverna om det samiska kulturarvet. Vidare skall Umeå universitet anordna utbildning i samiska och Luleå tekniska universitet skall erbjuda grundskollärautbildning med inriktning på samiska varje läsår.

5.3.1.10 Samarbete över gränserna

ILO-konventionen föreskriver att regeringarna skall vidta åtgärder för att underlätta samarbete över gränserna inom det ekonomiska, sociala, kulturella, och andliga området samt inom miljöområdet. I första hand gäller detta situationer där urfolk blivit åtskilda genom gränsdragning mellan länder.

Samernas land, Sápmi, sträcker sig över fyra nationer, Norge, Sverige Finland och Ryssland. ILO-utredningens bedömning var att Sverige uppfyller konventionens krav på samarbete över gränserna genom sitt deltagande i det omfattande nordiska samarbetet rörande olika frågor av intresse för samerna samt i det internationella samarbetet bl.a. inom Barentsrådet och Arktiska rådet.

5.3.1.11 Administration

För att samtliga de frågor som ILO-konventionen täcker skall kunna samordnas på det sätt som konventionen förutsätter när det gäller planering, verkställande och utvärdering i samarbete med samerna, krävs enligt ILO-utredningen att en särskild enhet med ansvar att samordna samiska frågor inrättas inom regeringskansliet.

Förutom att en sådan enhet kan sköta dessa uppgifter kan inrättandet av en samordningsenhet för samefrågor leda till att samefrågornas vikt betonas på ett tydligare sätt, menade utredningen.

ILO-utredningen var väl medveten om att situationen inom renskötseområdet är laddad och att konflikterna mellan samer och markägare är omfattande. Utredningens analys var följande: Dessa konflikter är följden av omständigheter som ingen av parterna kan lastas för. Under historiens förlopp har lagregler successivt ändrats och nybyggare har aktivt uppmuntrats till nyodling inom områden där samerna sedan lång tid ensamma brukat marken för renskötsel, jakt och fiske. Detta har lett till konkurrens om marken och därav följande konflikter. Regelsystemen har blivit oklart utformade och bidragit till de konflikter kring markfrågorna som finns idag. Utredningens slutsats var att avvakta med ratificeringen till dess att större hinder för en svensk anslutning undanröjdes. Otydligheter måste klaras ut och flera komplicerade frågor måste lösas.

Det innebar för det första att en ratificering kan komma till stånd först om ett antal år efter att utredningen lades på uppdragsgivarens bord. Utredningen räknade med ett tidsperspektiv på fem år. Under den beräknade tiden på fem år skulle en gränsdragningskommission tillsättas som skulle få till uppgift att identifiera den mark som samerna har rättigheter till och fastställa var de yttre gränserna av renskötseområdet går.

För det andra behövs bestämmelser om utökade möjligheter till ersättning från staten till rättegångskostnader i mål som rör markrättigheter.

För det tredje behöver åtgärder förberedas som säkerställer att samerna har tillräckligt med mark för att kunna fortsätta bedriva sin rennäring.

För det fjärde krävs ett klarläggande om hur omfattande samernas rätt till jakt och fiske är.

En femte åtgärd som utredningen ansåg vara angelägen är en nationell informationskampanj om samerna som urfolk och om den samiska kulturen.

Åtgärderna kommer tveklöst att minska motsättningarna mellan samer och markägare, antog ILO-utredningen, och bedömde därför förslagen som så angelägna att de borde genomföras oavsett om en ratificering kommer till stånd eller inte.

Utredningens helhetsbedömning var att Sverige kan ansluta sig till ILO:s konvention först sedan ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark blivit genomförda. Det handlar främst om att identifiera gränserna för de områden som avses i konventionens artikel 14, klargöra omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt samt stärka samernas skydd mot inskränkningar i renskötselrätten.

5.4 Lappekodicillen

Betydelsen av lappekodicillen från 1751 för samernas rättigheter har varit föremål för omfattande intresse i ett flertal fora. Lappekodicillen är namnet på ett tillägg till gränstraktatet från den 21:a september/2:a oktober 1751 mellan Sverige (som då inkluderade Finland) och Danmark-Norge. Som traktat, med därav följande folkrättsliga förpliktelser mellan Norge och Sverige som stater, har den varit ersatt av senare traktat, men den har inte upphävts.

Det har diskuterats om lappekodicillen tillerkänner samerna egendomsrätt eller bruksrätt till land och vatten. Enligt NOU 1997:5 är det inte fallet och frågan är fel ställd⁸. Samerna hade redan egendoms- eller bruksrättigheter i detta område då gränstraktatet och lappekodicillen antogs.

Lappekodicillens betydelse är att innehållet bygger på ett erkännande av dessa rättigheters existens, och att lappekodicillen inte tog ifrån rättigheterna eller begränsade utövandet av dessa utöver det som var strikt nödvändigt som en följd av gränsdragningen mellan Norge, Sverige och Finland, Eftersom lappekodicillen inte tillerkänner privaträttsliga rättigheter, men erkänner deras existens och bygger på det, är frågan om vilka rättigheter de hade innan lappekodicillen. Samernas rättsuppfattning i de områden där de praktiskt taget var allenarådande är något oklar, Likaväl kan det antas att deras sedvanor för delning och bruk av naturresurser i senare tid ska tolkas som ett uttryck för uppfattningen både vad rör kollektiv och till delar privat egendomsrätt som en grund för dessa sedvanor.

Helt klart är att inga andra hade egendomsrättigheter till de områden som samerna var ensamma om att bruka, och Norge och Sverige som stater inte fick egendomsrätt i privaträttslig mening i och med lappekodicillen, De fick däremot en överhöghet över områdena, men av suveränitet följer inte en egendomsrätt. De åtgärder som senare företogs av statsmyndigheter, och som ligger till grund för läran och uppfattningen om att staten har egendomsrätt till Sápmi, är inte en hållbar uppfattning enligt senare forskning.

5.5 Sveriges hållning visavi internationella deklARATIONER och konventioner

Vid tiden för propositionsskrivning (prop 1992/93:32) förelåg ingen urfolksdeklaration. Den var dock under diskussion i FN:s arbetsgrupp för urfolksfrågor. Detta arbete refererades i propositionen. Departementschefen skriver att det finns betydande svårigheter i arbetet med en ny urfolksdeklaration och pekar på två huvudargument där en sådan deklaration (antagen av FN 2007) skulle stöta på stora problem. Det ena var frågan om ordet ”self-determination” (rätten till självbestämmande) och det andra var frågan om landrättigheter. Vi kan idag se att bägge dessa huvudproblem som departementschefen pekade på är lösta och är idag involverade i urfolksdeklarationen som Sverige har anslutit sig till i FN.

⁸ Huvudsakligen efter NOU 1997: 5 ”Urfolks landrättigheter etter folkerett og utenlandsk rett - bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget”

Vad rör ILOs konvention (nr 169) om urfolk och stamfolk i självstyrande länder och den efterföljande utredningen sig ställde sig departementschefen avståndstagande och avvisande. Orsaken var artiklarna i konventionen om urfolkens rätt till land och vatten, främst artiklarna 14 och 15 i konventionen. Sveriges regeringar har sedan dess vid ett flertal tillfällen uttalat att man har ambitionen att ratificera konventionen. Regeringens nuvarande position är att man avser att ratificera denna när det låter sig göras.

Nordiska samekonventionen har remissbehandlats hos de nordiska regeringarna och sametingen, sedan en expertgrupp lämnat ett förslag till konvention. Sametingen i Sverige, Norge och Finland har uttalat sitt stöd för konventionen.

I Sveriges periodiska rapport till kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, daterad den 29 juni 2006 konstateras (våra understrykningar):

att det är Sveriges regerings uppfattning att urfolk har rätt till självbestämmande då de utgör folk enligt den betydelse som avses i den gemensamma artikel 1 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

att med stöd av rätten till självbestämmande får urfolken fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Rätten till självbestämmande får emellertid inte tolkas såsom att tillåta eller uppmuntra någon handling som skulle helt eller delvis dela upp eller inkräkta på den territoriella integriteten eller politiska enheten för suveräna och oberoende stater som uppträder under åttlydnad av principerna om folkens lika rättigheter och självbestämmande och sålunda har en regering som företräder hela det folk som hör till territoriet utan åtskillnad av något slag.

att samerna är erkända som urfolk och utgör också en erkänd nationell minoritet i Sverige.

att i likhet med andra i samhället är det viktigt att den samiska befolkningen i landet känner delaktighet och har möjlighet att påverka såväl sin egen kultur som samhällsutvecklingen. Det är några av orsakerna till att Sametinget inrättades 1993 i Sverige. Sametingets är både en myndighet och ett folkvalt organ.

att Sametinget är en viktig symbol för samerna och det företräder i egenskap av folkvalt organ det samiska folket i olika sammanhang. Regelbunden dialog och överläggningar mellan regeringen och Sametinget fyller en viktig funktion för att stärka samernas ställning som urfolk och minoritet i landet. Vid dessa återkommande dialoger diskuteras aktuella ämnen, företrädesvis ämnen som Sametinget själva önskar diskutera och belysa.

att i Sverige pågår sedan en tid tillbaka en utveckling för att öka den samiska befolkningens inflytande över såväl mer interna samiska angelägenheter som frågor som rör det samiska folket i ett större samhällsperspektiv. Som en del i det arbetet har regeringen överlämnat propositionen 2005/06:86 Ett ökat samiskt inflytande till riksdagen.

I den periodiska rapporten framhålls också:

att Sverige ansluter sig till principen att internationella traktat inte automatiskt blir en del av svensk lagstiftning. För att bli tillämpliga måste internationella traktat antingen transformeras till svensk lagstiftning eller inkorporeras genom en särskild författning. Det vanligaste tillvägagångssättet för att implementera en internationell överenskommelse är att stifta en motsvarande svensk bestämmelse i en oberoende svensk författning, i de fall en sådan bestämmelse inte redan existerar.

att det svenska systemet är sådant att det materiella innehållet i konventionen inte är direkt tillämpligt i svenska domstolar eller hos svenska myndigheter. Enligt svensk rättspraxis såsom den fastställts av en rad avgöranden i Högsta domstolen måste svensk inhemsk lagstiftning och ändringar av lagstiftning tolkas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden.

Ett ytterligare uttryck för folkrättens utveckling är FN:s urfolksdeklaration (se kapitel 7ovan) som antogs den 13 september 2007. Deklarationens uttryckliga erkännande att urfolk har en oreserverad rätt till självbestämmande, vilket innefattar det samiska folkets rätt att fritt avgöra sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling, samt kontrollera och besluta över sina egna naturresurser är en av deklarationens centrala artiklar.

Deklarationen understryker vidare rätten att stärka särskilda politiska, juridiska och ekonomiska institutioner, inklusive folkvalda samiska parlament och det gemensamma samiska parlamentariska råd, men även traditionella lokala ekonomiska och kulturella strukturer såsom samebyar, renbeteslag, sjösamiska gemenskaper och andra samiska samhällsgemenskaper.

En grundlagsskydd för samerna i Sverige vore ett steg i riktning mot implementering av FN:s urfolksdeklaration. En deklaration som Sverige har antagit.

Den andra invändningen mot ett grundlagsskydd som departementschefen hade för decennier sedan var att det inte var lämpligt att gradera minoriteter inom Sverige. Här får vi anföra att utvecklingen visar att denna invändning också är otidsenslig. För det första har Sverige graderat minoriteter i flera led idag, vilket också är helt i sin ordning sett till den internationella och europeiska synen på minoriteter. Sverige har idag fem nationella minoriteter som har särskiljande rättigheter visavi andra minoriteter i Sverige. Sverige har också uttryckligen betonat att samerna är ett urfolk i Sverige och som har rätt till den folkrätt som de internationella instrumenten påbjuder.

Om man ser till samerna i de nordiska staterna, har vi två system att välja på; det norska och det finska. Vi finner också betydande skillnader. Bägge staterna – i motsats till Sverige – har ett grundlagsskydd av sitt urfolk. Bägge stater har också sameting.

6. **Sametinget idag**

6.1 **Samerna och samernas kultur mm (prop 1992/93:32)**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 2 september 1982 tillkallade dåvarande chefen för Justitiedepartementet en kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor om samernas ställning i Sverige. Utredningen, som antog namnet samerättsutredningen, avgav i maj 1986 delbetänkandet (SOU 1986:36) Samernas folkrättsliga ställning, i juni 1989 huvudbetänkandet (SOU 1989:41) Samerätt och sameting och i november 1990 slutbetänkandet (SOU 1990:91) Samerätt och samiskt språk.

Propositionen följde samerättsutredningen i huvudsak:

I syfte att förbättra de svenska samernas möjligheter att som en minoritet bland landets befolkning hålla sin kultur levande inrättas en särskild statlig myndighet - Sametinget - vars ledamöter utses genom val bland den samiska befolkningen.

Grundläggande bestämmelser om Sametingets uppgifter och om hur det utses och organiseras ges i en särskild lag - sametingslagen.

Departementschefen menade att för att få ett verkligt engagemang från den samiska befolkningen bör denna myndighet göras annorlunda än ett traditionellt statligt verk. Departementschefen ansåg att utredningens förslag om en myndighet i form av ett sameting borde följas. Denna lösning ger grund för ett engagemang från samernas sida, den har bred uppslutning från samerna och en sådan lösning har framgångsrikt introducerats i Norge. Det är också sannolikt att samerna själva med ett sådant organ bättre än för närvarande kan hantera de motsattningar mellan olika samiska grupperingar som finns, menade departementschefen

Departementschefen var medveten om att lösningen är okonventionell när det gäller en statlig myndighet. Den ryms dock inom de legala ramar som gäller enligt propositionen. Det förhållandet att ledamöter i statliga myndigheters beslutande organ utses av enskilda subjekt har förekommit i inte helt ringa omfattning. Sådant utseende av statliga befattningshavare utgör myndighetsutövning genom enskild och kräver stöd i lag. Det senare tillgodoses genom att den grundläggande regleringen av Sametinget ges helt i lagform.

Vidare ville departementschefen understryka den principiella betydelse det har att detta organ för samiska frågor offentligrättsligt får ställning som en statlig myndighet under regeringen. Trots benämningen "ting" är det inte fråga om något organ för självstyre, som skall verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ. Samer som är svenska medborgare deltar i riksdags- och kommunalval som alla andra svenska medborgare. Det vore enligt departementschefen ytterligt olyckligt om en del av Sveriges ursprungsbefolkning skulle skiljas ut från landets styrelse och politiska liv.

Med verkligheten för ögonen sexton år senare ser vi att den internationella folkrätten har utvecklats och man talar idag om ett parallellsystem där självbestämmande är möjligt som en rätt vid sidan av "riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ"⁹.

⁹ Samerna och samernas kultur mm (prop 1992/93:32)

Urfolkens rätt till självbestämmande är idag inte sådan att det skulle kunna avvisas med argument som vi ser ovan.

Vad rör Sametingets uppgifter är de i huvudsak desamma idag som då riksdagen tog beslut med anledning av propositionen ovan. En viktig skillnad är dock överföringen av myndighetsuppgifter från jordbruksverk, naturvårdsverk och länsstyrelse. Detta förutsågs redan i propositionen då departementschefen menade att tiden får arbeta för Sametinget – Sametinget skulle ges mer beslutskraft när det etablerats.

6.2 Sametingets arbetsuppgifter¹⁰

Sametinget skall verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur.

Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,
2. utse den styrelse för sameskolan som avses i 8 kap. 6 skollagen (1985:1100),
3. leda det samiska språkarbetet,
4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,
5. informera om samiska förhållanden.
6. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

6.3 Myndighetsutövning

Den myndighetsutövning som sametinget idag har är bland annat föreskriftsrätten utifrån följande regeringsförfordningar:

- 15 § rennäringförordningen (1993:384). Föreskrifter om utformning och registrering av renmärken (STFS 2007:1)
- 11 och 14 § rennäringförordningen (1993:384). Föreskrifter om renräkning, renlängd och företagsregister för rennäringen. (STFS 2007:2)
- 10 § rennäringförordningen (1992:384). Föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel.(STFS 2007:3)
- 6 § förordningen om pristillägg på renkött. Föreskrifter om särskilt pristillägg på renkött (STFS 2007:4)
- 6 § förordningen om ersättning för vissa merkostnader och förluster med anledning av Tjernobylylyckan. Föreskrifter om ersättning till rensköselföretag för vissa merkostnader och förluster med anledning av Tjernobylylyckan. (STFS 2007:5)
- 35 § andra stycket rennäringförordningen (1993:384). Föreskrifter om ersättning för medling vid tvister om skador på grund av renbetning på åkermark. (STFS 2007:6)
- 5 § förordning om ansökan om och handläggning av stöd för landsbygdsutveckling. Sametingets föreskrifter om miljöersättning till natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. (STFS 2007:7)

¹⁰ Sametingslagen

- 1 kap 32 § förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder om att ändringar i 1-3,17,19,21-22,26 §§ samt nya 4, 10,15, 20 och 24-25 §§ skall ha följande lydelse. Föreskrifter om ändring i Sametingets föreskrifter (STFS 2007:7) om miljöersättning till natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. (STFS:8)
- 13 § Viltskadeförordningen (2001:724). Föreskrifter om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar. (STFS 2007:9)
- 6 § förordningen om pristillägg på renkött (1986:255). Föreskrifter om ändring i Sametingets föreskrifter (STFS 2007:4) om särskilt pristillägg på renkött (STFS:10)

7 Våra överväganden och förslag

Vi föreslår att Sametinget blir ett folkvalt samiskt organ.

Vi föreslår en grundlagsreglering rörande samerna som urfolk

Med regeringens proposition, Samerna och samisk kultur m.m. (1992/93:32) inrättades Sametinget 1993. Det huvudsakliga underlaget var Samerättsutredningens betänkande, Samerätt och sameting (SOU 1989:41).

Sametingets verksamhet regleras genom en särskild lag, sametingslagen (1992:1433) och genom förordningen (1993:327) med instruktion för Sametinget. Sedan 1993 har dessutom vissa delar av verksförordningen (1995:1322) styrt Sametingets arbete. Den författningen är numera upphävd och ersatts den 1 januari 2008 av myndighetsförordningen (2007:515). Utöver dessa regleringar utfärdar regeringen årliga regleringsbrev för styrning av Sametingets arbete.

Av sametingslagen (1 kap, 1§) framgår att Sametinget är en myndighet och att denna myndighet (2 kap, 2 §) består av 31 folkvalda samiska ledamöter.

Sametingets uppgifter (2 kap, 1§) är att ”verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur”. Lagreglerat är också att Sametinget skall utse sameskolstyrelsen, fördela statens bidrag och Samefondens medel till samisk kultur m.m, leda det samiska språkarbetet, medverka i samhällsplaneringen och informera om samiska förhållanden.

Sametingets ordförande förordnas (2 kap, 2§) av regeringen efter förslag av Sametinget. Styrelsen (2 kap 4 §), liksom Sametingets ordförande skall utses bland tingets ledamöter. Beträffande valnämnden (2 kap, 5 §) är kravet inte att de skall vara invalda i tinget.

Val till Sametinget sker vart fjärde år efter de regler som återfinns i lagens kapitel 3.

Rennäringsförordningen (1993:384) stadgar att det är regeringen som utser Samefondens styrelse och ordförande och vice ordförande. Tre av ledamöterna utses efter förslag av Sametinget. Trots reglerna i förordningen har regeringen sedan 1 juli 2007 utsett samtliga sex ledamöter efter förslag av Sametinget.

Myndighetsuppgifterna, i huvudsak inom rennäringens område, som Sametinget sedan 1 januari 2007 har, är reglerade med olika förordningar. Riksdagsbesluten som ligger till grund för överföringen av myndighetsuppgifterna från Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna till Sametinget är i huvudsak propositionerna *Sammanhållen rovdjurspolitik (prop 2000/01:57)* och *Ett ökat samiskt inflytande (prop 2005/06:86)*. Utifrån förordningarna utfärdar Sametingets plenum föreskrifter, som Sametingets förvaltning tillämpar i myndighetsutövningen.

Sametinget är idag inte ett organ för självstyre (prop 1992/93:32 s. 35).

Kansliorten är Kiruna, med filialer i Jokkmokk, Östersund och Tärnaby. Kansliet leds av kanslichefen och antalet anställda är ca 30.

Sametingsutredningen konstaterar att samerna har rätt till kulturell autonomi, vilket förutsätter en viss grad av självstyre.

Urfolksdeklarationen antogs den 13 september 2007. Det centrala i detta sammanhang är artikel 3, som stadgar att urfolk har en oreserverad rätt till självbestämmande. Sverige har erkänt att samer är ett urfolk och som sådana har de, enligt artikeln, rätt att fritt bestämma om sin politiska status, liksom att bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Utfallet i FN:s omröstning torde innebära att en rad länder måste ompröva sin politik gentemot de egna urfolken.

Sveriges hållning: I Sveriges periodiska rapport kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, daterad den 29 juni 2006 uttalar regeringen bl a att samerna har rätt till självbestämmande, med de begränsningar som rör Sveriges suveränitet som oberoende stat.

Grundlagsutredningen (Dir. 2004:96) har uppdraget att göra en samlad översyn av den gällande regeringsformen från 1974. Utredningen skall inrikta sitt arbete på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen och öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt. Av direktiven framgår också att kommittén har en viktig uppgift i att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet om författningspolitiska frågor och om det svenska folkstyret. Den skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Våra överväganden

Vårt uppdrag är att föreslå förändringar som rör det samiska samhället. Den utveckling som globalt har skett inom folkrättens område och urfolkens rätt till självbestämmande, gjorde att vi redan i början av vårt arbete började fundera över vilka åtgärder som staten kan ta för att förverkliga samernas erkända rätt.

Att Grundlagsberedningen står i färd med redovisa sitt uppdrag senare i år har gjort att vi har fått forcera med detta delbetänkande. Av beredningens direktiv att döma, bör Sametingets roll i det svenska folkstyret också omfattas av en grundlig översyn.

Sedan regeringen i sin periodiska rapport till FN 2006 gjorde utfästelser om samernas rätt till självbestämmande bör frågan numera vara etablerad på Sveriges politiska agenda. Att Urfolksdeklarationen antogs 2007 är ytterligare ett steg inom folkrättens område och frågan för Sverige är hur självbestämmande för samer kan förverkligas.

Kommittén har analyserat olika sätt för Sverige att finna former inom nuvarande lagstiftning för att samerna skall erhålla självbestämmande enligt folkrätten. Vi har också gjort jämförelser med flertalet av andra länders konstitutioner. Via besök hos exempelvis Skottlands parlament och samtal med olika företrädare för partierna där har vi arbetat in erfarenheterna i kommittéarbetet. Vid en internationell självbestämmandekonferens i Alta, Norge ställdes frågan vad som avses med självbestämmande. Enig expertis från hela världen på den konferensen förkunnade det vi själva tidigare hade formulerat: Självbestämmande för ett folk är när deras folkvalda organ skapar regler inom de områden som staterna anvisar via lag.

Vi föreslår att grundlagens regler ändras så att Sametinget, i likhet med kommunerna, får utföra sina lagstadgade uppgifter på demokratis och självstyrelsens grund. I likhet med vad som gäller i Norge föreslår vi dessutom att det i grundlagen anges att Sveriges målsättning för samer skall vara att lägga förhållandena till rätta för att samerna kan säkra och utveckla sitt samhällsliv.

Kommitténs ambition är och har varit att så långt som möjligt utarbeta färdiga lagförslag, som Sverige kan ta ställning till. Vi är medvetna om det kan finnas olika lösningar för hur staten kan uppfylla internationella regler för ett reellt självbestämmande för samer.

Det faktum att stiftandet av en grundlag till sin natur kräver extra noggrannhet har gjort att vi har utgått från gällande regler i regeringsformen (RF) och anpassat dem till ytterligare ett folkvalt organ – Sametinget. Ändringar i grundlagen rörande kommunerna kan därför utan vidare appliceras på det samiska folkvalda organet.

Stadgandet i 1 kap, 1 §, 3 st RF torde inte innebära någon förändring jämfört med vad som gäller idag. Riksdagen stiftar lagarna som styr Sametingets arbete, oberoende av om Sametinget är en myndighet under regeringen eller, som vi föreslår, ett folkvalt organ som i likhet med kommunerna har självstyrelse. Omfattningen av självstyrelse för Sametinget kan givetvis inte jämföras med kommunernas. Utvecklingen får visa inom vilka områden staten är beredd att överföra beslutskompetens till Sametinget. Sedan 1993 har vissa myndighetsuppgifter överförts från andra myndigheter till Sametinget.

När det gäller förslaget till tillägg i 1 kap, 2 § RF har vi hämtat det från norsk grundlag, vilket skiljer sig från Samerättsutredningens förslag.

Att förändra reglerna i 1 kap 7 och 8 §§ torde inte vara komplicerat, därför att det faktiska förhållandet är redan i enlighet med vårt förslag. Det är naturligtvis möjligt att ha ett annat ord än *samiska förvaltningsmyndigheter*, men vi valde denna benämning, därför att det bäst beskriver det faktiska förhållandet.

Beträffandet vårt förslag till tillägg i 8 kap, 9 och 11 §§ RF är det också något som redan tillämpas. Vad däremot rör vårt tilläggsförslag i 11 kap 6 § RF är det en nödvändighet för att Sametinget skall kunna fortsätta med de förvaltningsuppgifter som det redan har, men idag som en myndighet under regeringen.

Nuvarande regler i 11 kap 7 och 9 §§ RF tillämpas redan idag, men om Sametinget inte längre skall vara myndighet under regeringen måste tillägget om *Sametinget* införas i dessa paragrafer.

Våra förslag innebär kortsiktigt inte någon större skillnad jämfört med vad som gäller idag, förutom att regeringen inte bibehåller sin direktivrätt rörande Sametingets folkvalda församling. När det däremot gäller de myndighetsuppgifter som Sametinget redan nu, via regeringens förordningar, har, förblir de oförändrade.

Sametinget har idag stort behov av nya ekonomiska resurser, men det förhållandet att Sametinget blir ett folkvalt organ förändrar inte behovet av ytterligare anslag ur statens budget.

Vår bedömning är att Sverige omöjligen kan leva upp till urfolksdeklarationens regler om självbestämmande för samer så länge Sametinget är en myndighet under regeringen. Långsiktigt torde det dessutom vara omöjligt att kombinera det folkvalda organet Sametinget med myndigheten med samma namn.

Vi är medvetna om att det även erfordras ändringar i andra lagstiftningar, exempelvis sametingslagen, men vi avser att återkomma med förslag i dessa delar i samband med vårt slutbetänkande.

8. Kostnader

De åtgärder som vi anser krävs för att grundlagsreglera samernas ställning som urfolk kommer inte att leda till ökade kostnader initialt.

För administration finns redan idag avsatta medel som kan omfördelas via en ändring i anslagsform från statsbudgeten – från ett reservationsanslag till ett generellt ramanslag.

En stärkt reglering i grundlagen och en möjlighet för samerna att åtnjuta sin självbestämmanderätt kan ge ett överskott då man kan anta att medel används på ett mer effektivt sätt då Sametinget har ansvar för en hel post att själv fördela enligt egna prioriteringar.

Ett självbestämmande kan leda till ökad lönsamhet för de samiska näringarna, förutsatt att Sametinget lyckas med att implementera samernas självbestämmanderätt också för näringarna – då främst rennärigen. Ett exempel är rovdjursadministrationen och –förvaltningen. Den del som faller på samiskt ansvarsområde har alla förutsättningar att få acceptans och gillande från näringen och det i sin tur leder till ökad effektivitet. Ett annat skulle kunna vara näringens behov av anpassning till olika förändringar i omvärlden. Vid en situation med självbestämmande ges ansvar till samerna och renägarna själva. Det finns åtskilliga exempel på konkreta sakområden där effektiviteten skulle öka vid ett läge där självbestämmande råder för samerna.

Vad rör administrationskostnader hos staten skulle administrationen av samefrågor inom regeringskansliet kunna reduceras betydligt utan överföring av resurser för den avskaffade administrationen till Sametinget. Den bantade delen av den administrationen skulle bli överflödigt.

Arbetet för att implementera samernas självbestämmande skulle bestå i förhandlingskostnader mellan Sveriges regering och Sametinget. Dessa bedömer vi kan äga rum inom de ekonomiska ramar som finns. Eventuellt kan en kostnadsökning förutses då en implementering av samernas självbestämmande kommer att kräva betydande informationsinsatser.

Det går inte att i dag bedöma om och i vilken utsträckning ett självbestämmande för samerna kommer att medföra merkostnader för Sverige på sikt. Vi bedömer dock att det inte kommer att bli några alltför betydande kostnadshöjningar. I detta fall faller kostnaderna oftast på sådant sätt att de redan finns i samhället. Det måste enbart till en omfördelning.

De fall där samiskt självbestämmande leder till direkta kostnader är ifall exemplen från Kanada blir en väg också för Sverige, att staten måste ”köpa ut” intressenter för att samerna ska få sin folkrättsliga ställning tillgodogjord. År 1998 ingick den federala regeringen och provinsregeringen i British Columbia ett avtal med nisgandianerna som bland annat fick äganderätt till området kring Nassfloden, viss ekonomisk ersättning och rätt till betydande lokalt självstyre. Detta var första gången en sådan uppgörelse slutits i provinsen under 1900-talet, och förhoppningen var att den skulle kunna användas som en modell för avtal med det femtiotal andra grupper från urfolken som ställer liknande krav som niska. Detta avtal innebar endast en viss ekonomisk ersättning och det har använts som mall för andra avtal av den här typen i Kanada

För att ändå få en uppfattning om storleken för kostnaderna för staten kan det nämnas att vi bedömer kostnaderna som inga alls i initialskedet och som ringa i det långa perspektivet. Exakta summor är av förståeliga skäl omöjliga att här ange.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de nya åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna anpassa sin grundlag till internationell standard kostar politisk vilja i första hand, en vilja som på sikt kan leda till också bättre hushållning av allmänna medel och en bättre urfolkspolitik som är tidsenlig, även om implementeringen av samernas självbestämmande kommer att medföra nya kostnader som sagts ovan. Det är lämpligt att täcka dessa kostnader till del med medel som redan i dag används för same- och rennäringsspolitiken.

Ett tillförande av ytterligare medel till Sveriges urfolkspolitik är en markering av att Sverige kommer att vidta de åtgärder som urfolksdeklarationen kräver för sin implementering.

9. Författningskommentarer

De förändringar som vi föreslår i regeringsformen (RF) har sin grund i att göra Sametinget till ett folkvalt organ och inte en myndighet under regeringen.

1 kap

1 § All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal och samiskt självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Samiskt självstyrelse innebär att det är Sametinget, som skapar regler inom de områden som lagstiftaren har delegerat kompetens till samernas folkvalda organ. Som framgått av den allmänna motiveringen, kap 7, kan samernas självstyrelse inte ha samma omfattning som det kommunerna förfogar över.

2 § Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. *Det åligger statens myndigheter att lägga förhållandena tillrätta för att den samiska folkgruppen kan säkra och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhällsliv.*

Tillägget som föreslås är en anpassning till omvärlden, då folkrätten har förändrats de senaste 20 åren. Vårt tilläggsförslag är en kopiering stagandet i § 110 a i Norges grundlag (avsnitt 3.1). Detta lagrum kan ses som en målsättningsparagraf, som bl a har sin grund i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 27.

7 § I riket finns primärkommuner och landstingskommuner *samt Sametinget*. Beslutanderätten i kommunerna *och Sametinget* utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Lag (1976:871).

Som framgått av den allmänna motiveringen (kap 7) tillämpas första stycket redan idag. Däremot kan Sametinget, till skillnad från kommunerna, inte ta ut skatt. Huvudskälet är att det inte finns underlag för beskattning av de samiska medborgarna. Men självstyrelse är inte beroende av beskattningsrätt.

8 § För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga, *kommunala och samiska förvaltningsmyndigheter*.

Sametinget har redan idag förvaltningsuppgifter i egenskap av förvaltningsmyndighet under regeringen. Dessa myndighetsuppgifter överförs utan ändringar till det folkvalda organet. På samma sätt som kommunerna kan Sametinget ta hand om förvaltningsuppgifter. Vårt förslag om benämningen *samiska förvaltningsmyndigheter* har sin grund i att regeringen efter bemyndigande från riksdagen uppdrar till Sametinget att sköta vissa myndighetsuppgifter. Sametingets fullmäktige skapar utifrån en förordning föreskrifter, som Sametingets förvaltning har att följa i myndighetsutövningen. Det är således samer som förvaltar det uppdrag som regeringen delegerar till Sametinget.

8 kap

9 § Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tull på införsel av vara.

Regeringen, *kommun eller Sametinget* kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

11 § Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet, *kommun eller Sametinget* att meddela bestämmelser i ämnet.

Med stöd av dessa paragrafer överlåter regeringen redan idag, via förordningar, att Sametinget utfärdar föreskrifter inom vissa ämnen. De är framför allt inom rennäringens område där Sametinget har erhållit kompetens att utarbeta föreskrifter. Skälet till att tillägget införs är att Sametinget idag skapar föreskrifterna i egenskap av förvaltningsmyndighet under regeringen, medan det här, i likhet med kommunerna, är fråga om ett folkvalt organ.

11 kap

6 § Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun *och Sametinget*.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Den största skillnaden är att Sametinget inte längre skall vara en förvaltningsmyndighet under regeringen. Ändå skall regeringen kunna överlåta förvaltningsuppgifter till Sametinget. Om förvaltningsuppgiften innebär myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

7 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen, kommuns *eller Sametingets* beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild, *mot kommun eller Sametinget* eller som rör tillämpning av lag.

9 § Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten, *kommun eller Sametinget* uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Paragraferna är allmängiltiga för demokratierna i västvärlden. Som framgått av den allmänna motiveringen (kap 7) måste reglerna finnas med i regeringsformen när Sametinget inte längre är en myndighet under regeringen.

Reservationer och särskilda yttranden

Jag, ledamoten Bror Saitton, anför reservation vad avser kapitel 7 (Våra förslag) till förmån för eget förslag.

Reservationen innebär i sak ett förslag innebärande att Regeringsformen inte ändras på var ställe där ordet kommun nämns till ett tillägg om att det också ska röra Sametinget. Mitt förslag utgår endast ifrån ändringar i två paragrafer i Regeringsformen. Den av största vikt är kapitel 1 §7. Här föreslås att ändringen i regeringsformen ska bli:

*I riket finns primärkommuner och landstingskommuner och ett Sameting.
Beslutanderätten i kommunerna och Sametinget utövas av valda församlingar.*

Beslutanderätten i Sametinget följer av lag.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Lag (1976:871).

(Understryket är tilläggsförslag till Regeringsformen).

Detta innebär också smärre förändringar i löpande text som motiverar förslaget. Tanken bakom förslaget är framför allt realism. Det är utsiktslöst att lägga förslag till Sveriges Regeringsform som utgår ifrån omfattande ändringar i Grundlagen. Erfarenheten av tidigare grundlagsberedningar (1999) visar att det är svårt för grundlagsberedningen att få gehör eller vinna enighet för omfattande ändringar i grundlagen. Speciellt utsiktslöst är det att vänta sig att frågan om samiskt självbestämmande skulle medföra alltför stora förändringar i grundlagen och som så att säga genom ett trollslag och över natten ge samerna självbestämmande enligt gällande folkrätt. Här måste istället en pragmatism och realism till.

Gällande folkrätt förutsätter förhandlingar med staten och mitt förslag innebär att Sverige och det samiska folket beträder förhandlingsbordet för att implementera gällande folkrätt. I det delbetänkande som i hast har måst färdigställas med tanke på grundlagsberedningens tidsperspektiv finns inga förutsättningar att i detalj ändra Regeringsformen på alla ställen där kommun är nämnt till ett tillägg om att detsamma ska gälla Sametinget. En möjlighet är att förhandlingarna mellan stat och Sametinget ger vid handen att en implementering av samiskt självbestämmande inte alls främjas av att lösas på så sätt att man kopierar kommunerna. En annan möjlighet är att man hittar andra möjligheter.

Denna, av mig föreslagna, ändring har noga penetrerats i Finland och där vunnit gillande både hos Sametinget och den finska staten. I Finland har Sametinget fått i uppdrag av regeringen att lägga fram förslag till självbestämmande för samernas del med anledning av grundlagens bestämmelse. Den finska grundlagens bestämmelse är likalydande med mitt förslag.

Den andra ändringen som jag förordar och där jag inte är avvikande visavi kommitténs förslag är 1 kap §4. Ett tillägg i målsättningsparagrafen som lyder:

Det åligger statens myndigheter att lägga förhållandena tillrätta för att den samiska folkgruppen kan säkra och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhällsliv

Bror Saitton

Bilagor

Direktiv

Kommittédirektiv

Implementering av ett samiskt självbestämmande Dir 2006:1

Beslutat av Sametingets styrelse 2007-02-23, § 46

1. Sammanfattning av uppdraget

En särskild kommitté har tillkallats för att göra en översyn av hur en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande kan genomföras.

Sametinget, samlat i plenum i Funäsdalen, den 18 maj 2006 utsåg en proportionellt vald kommitté för att utreda hur ett samiskt självbestämmande kan utformas utifrån konklusionerna och förslagen i betänkande angivet av Sametingets kommitté med uppgift att utreda grunderna och formerna för ett samiskt självbestämmande som överlämnades till Sametinget i december 2004. I ett beslut den 23 februari 2005 ställde sig Sametingets plenum både bakom konklusionerna och biföll förslagen i betänkandet.

I plenumsprotokollet nr 2006:2 framgår att:

Sametinget beslutar

- att utse en proportionellt vald kommitté bestående av tre ledamöter, med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande med utgångspunkt plenumprotokoll av den 23 februari 2005, § 13,*
- att uppdra till kommittén att inledningsvis koncentrera utredningens arbete på att säkerställa den materiella basen för samiskt självbestämmande med utgångspunkt från överenskommelsen mellan den politiska majoriteten i Sametinget,*
- att uppdra till styrelsen att undersöka möjligheterna att arrangera en studieresa för ledamöter i Sametinget för att närmare studera olika modeller av självbestämmande.*

Inledningsvis bör kommittén ägna tid åt att utreda hur samiskt självbestämmande kan implementeras i praktiken utifrån den principiella plattform som Sametingets plenum beslutat. Därefter är uppdraget att kartlägga alla de områden där samiska organ kan vara effektivare än andra myndigheter, kommuner m fl när det gäller hanteringen av förvaltningsfrågor inom skilda områden. I uppdraget ingår också att analysera och värdera de initiativ som hittills har tagits av samerna själva, Sverige och det internationella samfundet. Situationen på norsk och finsk sida bör belysas särskilt.

Det ingår också i uppdraget att göra jämförelser inte bara med andra stater, som har urbefolkningar utan också med regioner inom stater, som arbetar för ett ökat självbestämmande, t.ex. inom EU. Uppdraget är också att beskriva det samiska självbestämmandet ur historiskt perspektiv.

Med kartläggningen och analyserna som grund skall kommittén föreslå hur ett samiskt självbestämmande kan formas centralt, regionalt och lokalt. I mån av tid och möjlighet får kommittén även föreslå ändringar i svensk lagstiftning i de delar där kommittén finner det vara nödvändigt.

2. Betänkande angivet av Sametingets kommitté med uppgift utreda grunderna och formerna för ett samiskt självbestämmande.

Sametingets plenum tillsatte den 22 maj 2002 en kommitté med uppgift utreda grunderna och formerna för ett samiskt självbestämmande. Utredningen överlämnade sitt betänkande till Sametingets styrelse i maj 2004. Sametingets plenum antog betänkandet den 23 februari 2005. Kommittén genomförde en grundläggande utredning om dels samernas status både som folk och som urfolk, dels de principiella grunderna av själva rätten till självbestämmande enligt gällande folkrätt, dels samernas rätt till självbestämmande i förhållande till den svenska folkstyrelsen enligt grundlagen och lagstiftningen i övrigt samt internationell folkrätt. På grundval av de principiella grunderna för en samiskt självbestämmande gjordes en genomgång av vilka konsekvenser ett sådant självbestämmande kan få vad gäller förvaltning av mark, vatten, resurser i övrigt och andra sektor som kultur, språk, utbildning media m m. I betänkandet finns också avsnitt om beskattningsrätt. I betänkandet föreslås på grundval ovan nämnda konklusioner en strategi och en färdväg mot ett samiskt självbestämmande.

3. Sveriges erkännande av samernas rätt till självbestämmande

I Sveriges periodiska rapport till kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, daterad den 29 juni 2006 konstateras:

att det är Sveriges regerings uppfattning att urfolk har rätt till självbestämmande då de utgör folk enligt den betydelse som avses i den gemensamma artikel 1 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

att med stöd av rätten till självbestämmande får urfolken fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Rätten till självbestämmande får emellertid inte tolkas såsom att tillåta eller uppmuntra någon handling som skulle helt eller delvis dela upp eller inkräkta på den territoriella integriteten eller politiska enheten för suveräna och oberoende stater som uppträder under åtydning av principerna om folkens lika rättigheter och självbestämmande och sålunda har en regering som företräder hela det folk som hör till territoriet utan åtskillnad av något slag.

att samerna är erkända som urfolk och utgör också en erkänd nationell minoritet i Sverige.

att i likhet med andra i samhället är det viktigt att den samiska befolkningen i landet känner delaktighet och har möjlighet att påverka såväl sin egen kultur som samhällsutvecklingen. Det är några av orsakerna till att Sametinget inrättades 1993 i Sverige. Sametingets är både en myndighet och ett folkvalt organ.

att Sametinget är en viktig symbol för samerna och det företräder i egenskap av folkvalt organ det samiska folket i olika sammanhang. Regelbunden dialog och överläggningar mellan regeringen och Sametinget fyller en viktig funktion för att stärka samernas ställning

som urfolk och minoritet i landet. Vid dessa återkommande dialoger diskuteras aktuella ämnen, företrädesvis ämnen som Sametinget själva önskar diskutera och belysa.

att i Sverige pågår sedan en tid tillbaka en utveckling för att öka den samiska befolkningens inflytande över såväl mer interna samiska angelägenheter som frågor som rör det samiska folket i ett större samhällsperspektiv. Som en del i det arbetet har regeringen överlämnat propositionen 2005/06:86 Ett ökat samiskt inflytande till riksdagen.

I den periodiska rapporten framhålls också:

att Sverige ansluter sig till principen att internationella traktat inte automatiskt blir en del av svensk lagstiftning. För att bli tillämpliga måste internationella traktat antingen transformeras till svensk lagstiftning eller inkorporeras genom en särskild författning. Det vanligaste tillvägagångssättet för att implementera en internationell överenskommelse är att stifta en motsvarande svensk bestämmelse i en oberoende svensk författning, i de fall en sådan bestämmelse inte redan existerar.

att det svenska systemet är sådant att det materiella innehållet i konventionen inte är direkt tillämpligt i svenska domstolar eller hos svenska myndigheter. Enligt svensk rättspraxis såsom den fastställts av en rad avgöranden i Högsta domstolen måste svensk inhemsk lagstiftning och ändringar av lagstiftning tolkas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden.

4. Pågående utredningar m m

Kommittén bör också värdera konklusionerna och förslagen i redan lagda utredningar m.m. om samiska angelägenheter och därmed relaterade frågor. Andra pågående offentliga statliga utredningar bör också uppmärksammas.

4.1 Grundlagsberedning (Dir. 2004:96)

Regeringen har utsett en grundlagsberedning. Uppdraget är att göra en samlad översyn av den gällande regeringsformen från 1974. Utredningen skall inrikta sitt arbete på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen och öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt. Av direktiven framgår också att kommittén har en viktig uppgift i att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet om författningsspolitiska frågor och om det svenska folkstyret. Beredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Eftersom Sametinget är ett folkvalt organ är det sannolikt att denna utredning även omfattar samiska förhållanden. Sametingets utredning skall så långt som möjligt hålla sig ajour med det arbete som görs rörande översynen av regeringsformen.

4.2. ILO-utredningen, SOU 1999:25

Utredningen, Samerna ett ursprungsfolk i Sverige, granskade ILO:s konvention nr 169 mot svensk lagstiftning och fann att det i allt väsentligt är möjligt för Sverige att ansluta sig till konventionen utan alltför omfattande kompletteringar eller ändringar i nuvarande lagstiftning. Kommittén bör utreda och analysera hur tillämpningen har fungerat i de stater som har ratificerat konventionen.

4.3 Rennäringspolitiska kommittén (SOU 2001:101)

Betänkandet överlämnades till chefen för jordbruksdepartementet i november 2001. Frågor om självbestämmande för samer var inte kommitténs uppgift att utreda. Ändå återfinns i förslagen delar som på ett eller annat sätt berör denna kommittés uppdrag.

I den mån det kan karaktäriseras som ökat samiskt självbestämmande, föreslog kommittén att vissa förvaltningsuppgifter skall överföras till Sametinget, såsom fördelning av renskötselområden, sammanställningar om markanvändning m m. Det som i varje fall har betydelse för ett ökat samiskt självbestämmande är utredningens förslag om att Sametinget skall vara central myndighet för rennäringen. Kommittén skall analysera denna utredning inför de förslag som sedan presenteras.

4.4 Sametingsutredningen, SOU 2002:77

I september 2002 överlämnades betänkandet ”Sametingets roll i det svenska folkstyret” till jordbruksministern. Utredningen föreslog bl.a att Sveriges regering skulle utreda om Sametinget är ett organ för självstyre bl.a. i förhållande till grundlagens stadganden. .

4.5 Regeringens proposition 2005/06:86

Propositionen, Ett ökat samiskt inflytande, antogs av Sveriges riksdag den 11 maj 2006. Riksdagen fattade beslutet att Sametinget skall vara en central förvaltningsmyndighet för rennäringen och ett antal myndighetsuppgifter skall därför överföras från länsstyrelserna och Statens jordbruksverk till Sametinget. De förvaltningsuppgifter som avses har karaktären av interna samiska angelägenheter. Varje uppgift som rör andra än samer blir kvar hos länsstyrelserna. Kommittén bör ägna uppmärksamhet åt det sistnämnda faktumet, liksom t ex de nya reglerna rörande den icke-samiska rensköteln. Trots att Sametinget enhälligt motsatte sig förslaget om ändringar rörande koncessionsrensköteln i Norrbotten, tog riksdagen första steget mot en icke-samisk renskötsel. Kommittén bör t ex granska om denna riktningssändring överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden.

4.6 Nordisk samekonvention 2005-10-26

Utkastet till konventionen har behandlats av Sametinget i plenum den 18 maj 2006. Utkastet till utgör konventionen en utmärkt utgångspunkt rörande miniminivåer av självbestämmande över det samiska samhällslivet.

4.7 Särskilt om det samiska språket

Det samiska språket har varit i fokus under de senaste 20 åren. Samerättsutredningen (SOU 1989:41) uppmärksammade problemet med att det samiska språket är hotat. Riksdagen fattade beslut hösten 1999 om åtgärder för de nationella minoriteterna, däribland samerna. Inriktningen av minoritetspolitik skapades med prop. 1998/99:143. I februari 2000 ratificerade Sverige två Europarådskonventioner; ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Från och med 1 april 2000 gäller i Sverige lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar inom ett förvaltningsområde där nord- och

lulesamiska talas. Utredningen, Att återta mitt språk SOU 2006:19 föreslår att förvaltningsområdet skall utvidgas även till det sydsamiska området. Kommittén bör beakta språkets samhällsbärande funktion i perspektivet av ett samiskt självbestämmande.

5. Överenskommelse mellan partier i Sametinget, 2005-08-31

Sametingspartierna Samelandspartiet, SAMERNA, Skogssamerna och Min Geaidnu gjorde vissa utfästelser som rör samiskt självbestämmande. Ett intensifierat arbete rörande samernas rätt till land och vatten och förvaltning av resurserna i Sápmi står, liksom alltid, i förgrunden.

Kommittén är beträffande förslagen, inte bunden till något ställningstagande av överenskommelsens 65 punkter, men bör analysera dokumentet i de delar som har relevans i uppdraget.

6. Redovisning av uppdraget

De ekonomiska konsekvenserna av åtgärder och förslag skall redovisas. Förslag till finansiering skall vid behov lämnas. Utredningen skall redovisa uppdraget till Sametingets styrelse senast den 31 augusti 2008. Mot bakgrund av kommitténs hemställan att förlänga utredningens uppdrag kommer styrelsen att återkomma i frågan om redovisning av uppdraget eller på annan förekommen anledning.

Urfolksdeklarationen

United Nations A/61/L.67*

General Assembly

Distr.: Limited

12 September 2007

Original: English

07-49830* (E) 120907

Sixty-first session

Agenda item 68

Report of the Human Rights Council

Belgium, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Finland, Germany, Greece, Guatemala, Hungary, Latvia, Nicaragua, Peru, Portugal, Slovenia and Spain: draft resolution

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

The General Assembly,

Taking note of the recommendation of the Human Rights Council contained in its resolution 1/2 of 29 June 2006, by which the Council adopted the text of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,

Recalling its resolution 61/178 of 20 December 2006, by which it decided to defer consideration of and action on the Declaration to allow time for further consultations thereon, and also decided to conclude its consideration before the end of the sixty-first session of the General Assembly,

Adopts the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as contained in the annex to the present resolution.

* Reissued for technical reasons.

Annex

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

The General Assembly,

Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and good faith in the fulfilment of the obligations assumed by States in accordance with the Charter,

Affirming that indigenous peoples are equal to all other peoples, while recognizing the right of all peoples to be different, to consider themselves different, and to be respected as such,

Affirming also that all peoples contribute to the diversity and richness of civilizations and cultures, which constitute the common heritage of humankind,

Affirming further that all doctrines, policies and practices based on or advocating superiority of peoples or individuals on the basis of national origin or racial, religious, ethnic or cultural differences are racist, scientifically false, legally invalid, morally condemnable and socially unjust,

Reaffirming that indigenous peoples, in the exercise of their rights, should be free from discrimination of any kind,

Concerned that indigenous peoples have suffered from historic injustices as a result of, inter alia, their colonization and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests,

Recognizing the urgent need to respect and promote the inherent rights of indigenous peoples which derive from their political, economic and social structures and from their cultures, spiritual traditions, histories and philosophies, especially their rights to their lands, territories and resources,

Recognizing also the urgent need to respect and promote the rights of indigenous peoples affirmed in treaties, agreements and other constructive arrangements with States,

Welcoming the fact that indigenous peoples are organizing themselves for political, economic, social and cultural enhancement and in order to bring to an end all forms of discrimination and oppression wherever they occur,

Convinced that control by indigenous peoples over developments affecting them and their lands, territories and resources will enable them to maintain and strengthen their institutions, cultures and traditions, and to promote their development in accordance with their aspirations and needs,

Recognizing that respect for indigenous knowledge, cultures and traditional practices contributes to sustainable and equitable development and proper management of the environment,

Emphasizing the contribution of the demilitarization of the lands and territories of indigenous peoples to peace, economic and social progress and development, understanding and friendly relations among nations and peoples of the world,

Recognizing in particular the right of indigenous families and communities to retain shared responsibility for the upbringing, training, education and well-being of their children, consistent with the rights of the child,

Considering that the rights affirmed in treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous peoples are, in some situations, matters of international concern, interest, responsibility and character,

Considering also that treaties, agreements and other constructive arrangements, and the relationship they represent, are the basis for a strengthened partnership between indigenous peoples and States,

Acknowledging that the Charter of the United Nations, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights¹ and the International Covenant on Civil and Political Rights as well as the Vienna Declaration and Programme of Action,² affirm the fundamental importance of the right to self-determination of all peoples, by virtue of which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development,

Bearing in mind that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right to self-determination, exercised in conformity with international law,

Convinced that the recognition of the rights of indigenous peoples in this Declaration will enhance harmonious and cooperative relations between the State and indigenous peoples, based on principles of justice, democracy, respect for human rights, non-discrimination and good faith,

Encouraging States to comply with and effectively implement all their obligations as they apply to indigenous peoples under international instruments, in particular those related to human rights, in consultation and cooperation with the peoples concerned,

Emphasizing that the United Nations has an important and continuing role to play in promoting and protecting the rights of indigenous peoples,

Believing that this Declaration is a further important step forward for the recognition, promotion and protection of the rights and freedoms of indigenous peoples and in the development of relevant activities of the United Nations system in this field,

Recognizing and reaffirming that indigenous individuals are entitled without discrimination to all human rights recognized in international law, and that indigenous peoples possess collective rights which are indispensable for their existence, well-being and integral development as peoples,

Recognizing also that the situation of indigenous peoples varies from region to region and from country to country and that the significance of national and regional particularities and various historical and cultural backgrounds should be taken into consideration,

¹ See resolution 2200 A (XXI), annex.

² A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

Solemnly proclaims the following United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as a standard of achievement to be pursued in a spirit of partnership and mutual respect:

Article 1

Indigenous peoples have the right to the full enjoyment, as a collective or as individuals, of all human rights and fundamental freedoms as recognized in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights³ and

international human rights law.

Article 2

Indigenous peoples and individuals are free and equal to all other peoples and individuals and have the right to be free from any kind of discrimination, in the exercise of their rights, in particular that based on their indigenous origin or identity.

Article 3

Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Article 4

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.

Article 5

Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions, while retaining their right to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.

Article 6

Every indigenous individual has the right to a nationality.

Article 7

1. Indigenous individuals have the rights to life, physical and mental integrity, liberty and security of person.
2. Indigenous peoples have the collective right to live in freedom, peace and security as distinct peoples and shall not be subjected to any act of genocide or any other act of violence, including forcibly removing children of the group to another group.

³ Resolution 217 A (III).

Article 8

1. Indigenous peoples and individuals have the right not to be subjected to forced assimilation or destruction of their culture.
2. States shall provide effective mechanisms for prevention of, and redress for:
 - (a) Any action which has the aim or effect of depriving them of their integrity as distinct peoples, or of their cultural values or ethnic identities;
 - (b) Any action which has the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources;
 - (c) Any form of forced population transfer which has the aim or effect of violating or undermining any of their rights;
 - (d) Any form of forced assimilation or integration;
 - (e) Any form of propaganda designed to promote or incite racial or ethnic discrimination directed against them.

Article 9

Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned. No discrimination of any kind may arise from the exercise of such a right.

Article 10

Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.

Article 11

1. Indigenous peoples have the right to practise and revitalize their cultural traditions and customs. This includes the right to maintain, protect and develop the past, present and future manifestations of their cultures, such as archaeological and historical sites, artefacts, designs, ceremonies, technologies and visual and performing arts and literature.
2. States shall provide redress through effective mechanisms, which may

include restitution, developed in conjunction with indigenous peoples, with respect to their cultural, intellectual, religious and spiritual property taken without their free, prior and informed consent or in violation of their laws, traditions and customs.

Article 12

1. Indigenous peoples have the right to manifest, practice, develop and teach their spiritual and religious traditions, customs and ceremonies; the right to maintain, protect, and have access in privacy to their religious and cultural sites; the right to the use and control of their ceremonial objects; and the right to the repatriation of their human remains.
2. States shall seek to enable the access and/or repatriation of ceremonial objects and human remains in their possession through fair, transparent and effective mechanisms developed in conjunction with indigenous peoples concerned.

Article 13

1. Indigenous peoples have the right to revitalize, use, develop and transmit to future generations their histories, languages, oral traditions, philosophies, writing systems and literatures, and to designate and retain their own names for communities, places and persons.
2. States shall take effective measures to ensure that this right is protected and also to ensure that indigenous peoples can understand and be understood in political, legal and administrative proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other appropriate means.

Article 14

1. Indigenous peoples have the right to establish and control their educational systems and institutions providing education in their own languages, in a manner appropriate to their cultural methods of teaching and learning.
2. Indigenous individuals, particularly children, have the right to all levels and forms of education of the State without discrimination.
3. States shall, in conjunction with indigenous peoples, take effective measures, in order for indigenous individuals, particularly children, including those living outside their communities, to have access, when possible, to an education in their own culture and provided in their own language.

Article 15

1. Indigenous peoples have the right to the dignity and diversity of their cultures, traditions, histories and aspirations which shall be appropriately reflected in education and public information.
2. States shall take effective measures, in consultation and cooperation with the indigenous peoples concerned, to combat prejudice and eliminate discrimination and to promote tolerance, understanding and good relations among indigenous peoples and all other segments of society.

Article 16

1. Indigenous peoples have the right to establish their own media in their own languages and to have access to all forms of non-indigenous media without discrimination.
2. States shall take effective measures to ensure that State-owned media duly reflect indigenous cultural diversity. States, without prejudice to ensuring full freedom of expression, should encourage privately owned media to adequately reflect indigenous cultural diversity.

Article 17

1. Indigenous individuals and peoples have the right to enjoy fully all rights established under applicable international and domestic labour law.
2. States shall in consultation and cooperation with indigenous peoples take specific measures to protect indigenous children from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development, taking into account their special vulnerability and the importance of education for their empowerment.
3. Indigenous individuals have the right not to be subjected to any discriminatory conditions of labour and, inter alia, employment or salary.

Article 18

Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters

which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.

Article 19

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

Article 20

1. Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems or institutions, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities.

2. Indigenous peoples deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair redress.

Article 21

1. Indigenous peoples have the right, without discrimination, to the improvement of their economic and social conditions, including, inter alia, in the areas of education, employment, vocational training and retraining, housing, sanitation, health and social security.

2. States shall take effective measures and, where appropriate, special measures to ensure continuing improvement of their economic and social conditions. Particular attention shall be paid to the rights and special needs of indigenous elders, women, youth, children and persons with disabilities.

Article 22

1. Particular attention shall be paid to the rights and special needs of indigenous elders, women, youth, children and persons with disabilities in the implementation of this Declaration.

2. States shall take measures, in conjunction with indigenous peoples, to ensure that indigenous women and children enjoy the full protection and guarantees against all forms of violence and discrimination.

Article 23

Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for exercising their right to development. In particular, indigenous peoples have the right to be actively involved in developing and determining health, housing and other economic and social programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.

Article 24

1. Indigenous peoples have the right to their traditional medicines and to maintain their health practices, including the conservation of their vital medicinal plants, animals and minerals. Indigenous individuals also have the right to access, without any discrimination, to all social and health services.

2. Indigenous individuals have an equal right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. States shall take the necessary steps with a view to achieving progressively the full realization of this right.

Article 25

Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual relationship with their traditionally owned or otherwise occupied and used lands, territories, waters and coastal seas and other resources and to uphold their responsibilities to future generations in this regard.

Article 26

1. Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired.

2. Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired.

3. States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to

the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned.

Article 27

States shall establish and implement, in conjunction with indigenous peoples concerned, a fair, independent, impartial, open and transparent process, giving due recognition to indigenous peoples' laws, traditions, customs and land tenure systems, to recognize and adjudicate the rights of indigenous peoples pertaining to their lands, territories and resources, including those which were traditionally owned or otherwise occupied or used. Indigenous peoples shall have the right to participate in this process.

Article 28

1. Indigenous peoples have the right to redress, by means that can include restitution or, when this is not possible, just, fair and equitable compensation, for the lands, territories and resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and which have been confiscated, taken, occupied, used or damaged without their free, prior and informed consent.
2. Unless otherwise freely agreed upon by the peoples concerned, compensation shall take the form of lands, territories and resources equal in quality, size and legal status or of monetary compensation or other appropriate redress.

Article 29

1. Indigenous peoples have the right to the conservation and protection of the environment and the productive capacity of their lands or territories and resources. States shall establish and implement assistance programmes for indigenous peoples for such conservation and protection, without discrimination.
2. States shall take effective measures to ensure that no storage or disposal of hazardous materials shall take place in the lands or territories of indigenous peoples without their free, prior and informed consent.
3. States shall also take effective measures to ensure, as needed, that programmes for monitoring, maintaining and restoring the health of indigenous peoples, as developed and implemented by the peoples affected by such materials, are duly implemented.

Article 30

1. Military activities shall not take place in the lands or territories of indigenous peoples, unless justified by a relevant public interest or otherwise freely agreed with or requested by the indigenous peoples concerned.
2. States shall undertake effective consultations with the indigenous peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, prior to using their lands or territories for military activities.

Article 31

1. Indigenous peoples have the right to maintain, control, protect and develop their cultural heritage, traditional knowledge and traditional cultural expressions, as well as the manifestations of their sciences, technologies and cultures, including human and genetic resources, seeds, medicines, knowledge of the properties of fauna and flora, oral traditions, literatures, designs, sports and traditional games and visual and performing arts. They also have the right to maintain, control, protect and develop their intellectual property over such cultural heritage, traditional knowledge, and traditional cultural expressions.
2. In conjunction with indigenous peoples, States shall take effective measures to recognize and protect the exercise of these rights.

Article 32

1. Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands or territories and other resources.
2. States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources.
3. States shall provide effective mechanisms for just and fair redress for any such activities, and appropriate measures shall be taken to mitigate adverse

environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.

Article 33

1. Indigenous peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions. This does not impair the right of indigenous individuals to obtain citizenship of the States in which they live.

2. Indigenous peoples have the right to determine the structures and to select the membership of their institutions in accordance with their own procedures.

Article 34

Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive customs, spirituality, traditions, procedures, practices and, in the cases where they exist, juridical systems or customs, in accordance with international human rights standards.

Article 35

Indigenous peoples have the right to determine the responsibilities of individuals to their communities.

Article 36

1. Indigenous peoples, in particular those divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation, including activities for spiritual, cultural, political, economic and social purposes, with their own members as well as other peoples across borders.

2. States, in consultation and cooperation with indigenous peoples, shall take effective measures to facilitate the exercise and ensure the implementation of this right.

Article 37

1. Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with States or their successors and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements.

2. Nothing in this Declaration may be interpreted as diminishing or eliminating the rights of indigenous peoples contained in treaties, agreements and other constructive arrangements.

Article 38

States in consultation and cooperation with indigenous peoples, shall take the appropriate measures, including legislative measures, to achieve the ends of this Declaration.

Article 39

Indigenous peoples have the right to have access to financial and technical assistance from States and through international cooperation, for the enjoyment of the rights contained in this Declaration.

Article 40

Indigenous peoples have the right to access to and prompt decision through just and fair procedures for the resolution of conflicts and disputes with States or other parties, as well as to effective remedies for all infringements of their individual and collective rights. Such a decision shall give due consideration to the customs, traditions, rules and legal systems of the indigenous peoples concerned and international human rights.

Article 41

The organs and specialized agencies of the United Nations system and other intergovernmental organizations shall contribute to the full realization of the provisions of this Declaration through the mobilization, inter alia, of financial cooperation and technical assistance. Ways and means of ensuring participation of indigenous peoples on issues affecting them shall be established.

Article 42

The United Nations, its bodies, including the Permanent Forum on Indigenous Issues, and specialized agencies, including at the country level, and States shall promote respect for and full application of the provisions of this Declaration and follow up the effectiveness of this Declaration.

Article 43

The rights recognized herein constitute the minimum standards for the

survival, dignity and well-being of the indigenous peoples of the world.

Article 44

All the rights and freedoms recognized herein are equally guaranteed to male and female indigenous individuals.

Article 45

Nothing in this Declaration may be construed as diminishing or extinguishing the rights indigenous peoples have now or may acquire in the future.

Article 46

1. Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, people, group or person any right to engage in any activity or to perform any act contrary to the Charter of the United Nations or construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States.
2. In the exercise of the rights enunciated in the present Declaration, human rights and fundamental freedoms of all shall be respected. The exercise of the rights set forth in this Declaration shall be subject only to such limitations as are determined by law, and in accordance with international human rights obligations. Any such limitations shall be non-discriminatory and strictly necessary solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and for meeting the just and most compelling requirements of a democratic society.
3. The provisions set forth in this Declaration shall be interpreted in accordance with the principles of justice, democracy, respect for human rights, equality, non-discrimination, good governance and good faith.