

**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***

Till det svenska sametingets styrelse

Det svenska Sametinget beslutade den [] att tillsätta en särskild kommitté för att ta fram ett utkast till strategi för det samiska folkets rätt till självbestämmande samt kartlägga och redovisa frågan om samiskt självbestämmande i förhållande till den svenska folkstyrelsen enligt grundlagen, lagstiftningen i övrigt, nordisk samelagstiftning och andra former för autonomi i Norden och internationell folkrätt (Kommittén”). Som ledamöter i Kommittén beslutade Sametinget tillsätta Stefan Mikaelsson (ordförande), Johan Strömgren (vice ordförande), Lars-Willhelm Svonni samt Anders Erling Fjellås. Den [] ersatte Lars J:son Nutti Lars-Willhelm Svonni som ledamot i Kommittén. Till sekreterare för Kommittén förordnade denna Mattias Åhrén.

Kommittén har, för att utföra sitt uppdrag, initialt genomfört en kartläggning och översyn av urfolks rätt till självbestämmande enligt folkrätten, en kartläggning och översyn av i vilken utsträckning det samiska folkets rätt till självbestämmande beaktas idag i förhållande till bl a den svenska folkstyrelsen, grundlagen och övrig svensk lagstiftning, samt en kartläggning och översyn av förhållandena i – samt jämförelse med - övriga länder med samisk befolkning, nordisk samelagstiftning och andra former för autonomi i Norden. Baserat på nämnda kartläggning och översynen har kommittén framarbetat ett förslag på former för samiskt självbestämmande på den svenska sidan av det samisk området samt beträffande hur ett samiskt självbestämmande på nordiskt och ryskt plan kan utvecklas och implementeras.

Härmed överlämnar Kommittén sitt betänkande beträffande strategi för det samiska folkets rätt till självbestämmande.

Kommitténs uppdrag är slutfört.

Kiruna i maj 2004

Stefan Mikaelsson

/Mattias Åhrén

Innehåll

1. Sammanfattning

- 1.1 Nordsamiska
- 1.2 Luleåsamiska
- 1.3 Sydsamiska
- 1.4 Svenska
- 1.5 Engelska

2. Alla folks rätt till självbestämmande enligt folkrätten

- 2.1 Allmänt om rätten till självbestämmande
 - 2.1.1 Självbestämmanderätten som politisk princip
 - 2.1.2 Internationell sedvanerätt
 - 2.1.3 Internationella konventioner och självbestämmanderätten i senare tid
- 2.2 Samerna att anse som ett urfolk
 - 2.2.1 Begreppet ”urfolk” i folkrätten
 - 2.2.2 Samerna att anse som ett urfolk enligt folkrätten
 - 2.2.3 Skillnaden mellan urfolks och minoriteters rättigheter enligt folkrätten
- 2.3 Förhållandet mellan urfolk och folk enligt folkrätten
 - 2.3.1 Begreppet ”folk” i folkrätten
 - 2.3.2 Principen om icke-diskriminering enligt folkrätten
 - 2.3.3 Förhållandet mellan ”folk” och ”stat” vad avser rätten till självbestämmande
- 2.4 Alla folks – inklusive urfolks - rätt till självbestämmande enligt folkrätten
- 2.5 Staternas syn på urfolks rätt till självbestämmande
 - 2.5.1 Urfolksdeklarationen
 - 2.5.2 Staternas syn på urfolks rätt till lösrivelse
 - 2.5.3 Staternas syn på urfolks rätt till permanent suveränitet över naturresurser
- 2.6 Urfolkens syn på självbestämmanderätten
- 2.7 Samernas rätt till självbestämmande enligt folkrätten

3. Självbestämmanderättens materiella innehåll

- 3.1 Självbestämmanderättens interna aspekt
 - 3.1.1 Alla folks rätt att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling

- 3.1.2 Rätten att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling – särskilt om rätten till land, vatten, naturresurser och levnadsformer
- 3.1.3 Rätten att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling – särskilt om rätten till genetiska resurser, traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck
- 3.1.4 Sedvanor och sedvanerätt
- 3.1.5 Vidare om ekonomiska rättigheter
- 3.1.6 Historisk orättvisa
- 3.2 Självbestämmanderättens externa aspekt
 - 3.2.1 Rätt till lösrielse
 - 3.2.2 Andra element i självbestämmanderättens externa aspekt

- 4. Beaktande av det samiska folkets rätt till självbestämmande idag i förhållande till bl a det svenska folkstyret, grundlagen och övrig svensk lagstiftning**
 - 4.1 Samerna erkända som urfolk i Sverige
 - 4.2 Sveriges inställning till kollektiva mänskliga rättigheter
 - 4.3 Sveriges syn på en samisk rätt till självbestämmande
 - 4.3.1 Sveriges syn på det samiska folkets rätt till självbestämmande idag
 - 4.3.2 Sveriges syn på innehållet i den samiska självbestämmanderätten
 - 4.3.3 Nordisk Samekonvention

- 5. Samiskt självbestämmande i övriga länder med samisk befolkning, nordisk samelagstiftning och andra former för autonomi i Norden**
 - 5.1 Synen på en samiskt rätt till självbestämmande i övriga länder med samisk befolkning
 - 5.1.1 Norge
 - 5.1.2 Finland
 - 5.1.3 Den Ryska Federationen
 - 5.1.4 Nordisk Samekonvention
 - 5.2 Andra former för autonomi i Norden
 - 5.2.1 Åland
 - 5.2.2 Grönland
 - 5.2.3 Färöarna
 - 5.3 Andra erfarenheter av självbestämmande – det baskiska exemplet

- 6. Förslag på former för samiskt självbestämmande i den del av Sápmi som idag utgör Sverige**
 - 6.1 Innehållet i det samiska folkets rätt till självbestämmande - generellt
 - 6.2 Innehållet i den samiska självbestämmanderätten – självbestämmanderättens interna aspekt
 - 6.2.1 Land, vatten, naturresurser, traditionella näringar och levnadsformer
 - 6.2.2 Särskilt om genetiska resurser, traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck

- 6.2.3 Bosättning
- 6.2.4 Turism
- 6.2.5 Miljöarbetet i de samiska området
- 6.2.6 Samiska sedvanor, rättsuppfattningar och rättsväsende
- 6.2.7 Vård, omsorg och äldreomsorg
- 6.2.8 Skola och utbildning
- 6.2.9 Media
- 6.2.10 Kultur, idrott och samhällsliv
- 6.2.11 Rätt att bibehålla och utveckla samernas egna samhällsinstitutioner
- 6.3 Innehållet i den samiska självbestämmanderätten – självbestämmanderättens externa aspekt
 - 6.3.1 Statsbildning
 - 6.3.2 Det samiska folkets rätt att samarbeta över landsgränserna
 - 6.3.3 Det samiska folkets rätt att representera sig självt internationellt
 - 6.3.4 Totalförsvaret
 - 6.3.5 Den Europeiska Unionen
- 6.4 Frågan om implementeringen av den samiska självbestämmanderätten

7. Implementeringen av det samiska folkets självbestämmanderätt i den del av Sápmi som idag utgör Sverige

- 7.1 Inledning
- 7.2 Den faktiska implementeringen beroende på sakområdet i fråga
 - 7.2.1 Implementeringen av självbestämmanderätten sker dels genom egen beslutanderätt, dels genom konsultationer mellan samiska och svenska beslutsfattande organ
 - 7.2.2 Självbestämmanderättens implementering genom egen beslutanderätt
 - 7.2.3 Självbestämmanderättens implementering genom konsultationer mellan samiska och svenska beslutsfattande organ
 - 7.2.4 Sametingets ställning
 - 7.2.5 Självbestämmanderättens implementering genom samiskt deltagande i svenska beslutsfattande organ
 - 7.2.6 Självbestämmanderättens implementering genom samisk initiativrätt i svenska beslutsfattande organ
- 7.3 Samisk egen normgivning och konsultationer mellan samiska och svenska beslutsfattande organ - samelag jämfört med sametingslagar
- 7.4 Historisk orättvisa och vidare om ekonomiska frågor
 - 7.4.1 Naturresurser
 - 7.4.2 Beskattningsrätt
 - 7.4.3 En samisk allmän arvsfond
- 7.5 Samiska sedvanor och rättsliga traditioner
- 7.6 Utbildning och information om det samiska folkets rätt till självbestämmande
- 7.7 Det samiska språket

8. Implementeringen av självbestämmanderätten inom det samiska samhället

- 8.1 Inledning
- 8.2.1 Fördelning av ansvar för självbestämmanderättens implementering mellan institutioner och organ inom det samiska samhället
 - 8.2.1 Inledande synpunkter
 - 8.2.2 Grundläggande förutsättningar för implementeringen av självbestämmanderätten inom det samiska samhället
 - 8.2.3 Centralstyre och decentralisering
 - 8.2.4 Kort om sametingets organisation
 - 8.2.5 Direktdemokrati
 - 8.2.6 Ytterligare om de samiska samhällsinstitutionerna
 - 8.2.7 Jämställdhet

9. Förslag beträffande hur ett samiskt självbestämmande på nordiskt och ryskt plan kan utvecklas

10. Tidplan

- 10.1 Generellt
- 10.2 Omedelbar implementering
- 10.3 Implementering på kort sikt
- 10.4 Implementering på mellanlång sikt
- 10.5 Långsiktig implementering
- 10.6 Avslutande synpunkter

1. Sammanfattning

1.1 Nordsamiska

1.2 Luleåsamiska

1.3 Sydsamiska

1.4 Svenska

Under andra halvan av 1900-talet kom den ideologiska och politiska principen om självbestämmande att utvecklas till att också bli en rättighet för alla folk. Självbestämmanderätten har kommit till uttryck i bl a FN-stadgan och i två av de mest centrala människorättsinstrument FN antagit; Konventionen om Medborgerliga och Politiska Rättigheter ("CCPR") och Konventionen om Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter ("CESCR").¹ Självbestämmanderätten har med tiden kommit att uppfattas som en rättsregel av typ *jus cogens*, d v s en rättighet från vilka inga undantag är tillåtna utan som endast kan modifieras genom efterföljande rättsregler av motsvarande karaktär.

Det råder ingen tvekan om att det samiska folket utgör ett urfolk enligt internationell rätt. Folkrätten laborerar med ett antal arbetsdefinitioner av urfolk och samerna är att anse som ett sådant oavsett vilken definition som används. Det samiska folket har en egen kultur, inklusive ett eget språk, egna näringar och framför allt en distinkt koppling till sina traditionella land- och vattenområden. Flertalet FN-organ har också understrukit att samerna är att anse som ett urfolk enligt folkrätten och detta har även bekräftats av Sverige och övriga länder med samisk befolkning. Det är viktigt att notera att samerna juridiskt sett är att anse som ett urfolk och inte som en minoritet, eftersom de rättigheter som enligt folkrätten följer med urfolks- respektive minoritetsstatus är väsensskilda. Till skillnad från minoritetsrättigheterna som alltid är individuella är många av urfolkens rättigheter kollektiva, d v s urfolket som sådant är subjektet för rättigheterna. Minoritetsgrupper har inga rättigheter i egenskap av grupp, utan subjektet för samtliga rättigheter är medlemmarna av minoritetsgruppen som individer. Minoritetsrättigheter syftar till att möjliggöra för minoritetsindivider att behålla och utveckla

¹ *International Covenant on Civil and Political Rights* och *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, båda antagna 1966.

sina specifika identiteter som en integrerad del av majoritetssamhället, medan urfolksrättigheter betonar urfolkens rätt att i första hand bevara och utveckla sina samhällen parallellt med majoritetssamhället.

Folkrätten definierar inte heller begreppet "folk" annat än i vissa arbetsdefinitioner. Arbetsdefinitionerna av folk närmast sammanfaller med arbetsdefinitionerna av "urfolk". Framför allt betonar såväl definitionerna av "urfolk" som "folk" vikten av en koppling till ett visst landområde, vilket framför allt är vad som skiljer såväl "folk" som "urfolk" från minoriteter. Då det inte föreligger någon egentlig skillnad mellan "urfolk" och "andra folk" i folkrättsligt hänseende borde redan av den grundläggande folkrättsliga principen om icke-diskriminering följa att urfolk har rätt till självbestämmande i motsvarande utsträckning som andra folk. Oaktat detta ansåg många stater länge att urfolk inte är berättigade till självbestämmande och menade att denna rätt endast tillkommer statsbildande folk. Men även om den dominerande uppfattningen tidigare var att de "folk" som har rätt till självbestämmande är folk i betydelsen summan av innevånarna av en stat har folkrätten därefter utvecklats. Under de senaste decennierna har folkrättsexperter och FN-organ kommit att ge uttryck för att rätten till självbestämmande tillkommer även folk som inte utgör summan av invånarna av en stat. En grupp människor inom en stat kan också utgöra ett "folk" i folkrättsligt hänseende och urfolk utgör inte något undantag i detta hänseende. Olika FN-organ har också vid ett flertal tillfällen bekräftat att samerna utgör ett sådant folk som har rätt till självbestämmande. Även den Europeiska Unionen (EU) har bekräftat att urfolk är berättigade till självbestämmande.

Vad avser självbestämmanderättens materiella innehåll kan självbestämmanderätten delas upp i en intern och en extern aspekt. Den interna aspekten innefattar en rätt för alla folk att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Självbestämmanderätten inkluderar i princip alla frågor av betydelse för att bevara och utveckla de kulturella, sociala och ekonomiska aspekterna av urfolkens samhällen. Urfolk har rätt att kontrollera bl a sitt språks utveckling, utbildning, information, media, traditionell kunskap, traditionella kulturella uttryck, hälsoväsende, bostadspolitik, anställningspolitik och socialväsende. De har även rätt att forma och bevara sin identitet som ett distinkt folk. Vidare ingår en rätt att bli konsulterad – i egenskap av folk – i samtliga frågor som berör folket i fråga.

Det mest centrala elementet i den interna aspekten av självbestämmanderätten är resursdimensionen. Urfolkens kulturer och samhällen är intimt kopplade till deras traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Folkrätten fokuserar mot denna bakgrund vad avser urfolk på den del av självbestämmanderätten som ger urfolk rätt att besluta om och/eller utöva inflytande över sina land- och vattenområden, naturresurser samt traditionella levnadsformer. Flera FN-organ har understrukit att urfolk har rätt att kontrollera sina traditionella land- och vattenområden, naturresurser samt traditionella försörjningsformer. Bland de naturresurser urfolken har rätt att bestämma över ingår rimligen också genetiska resurser. Flera av dessa FN-organ har också specifikt bekräftat att det samiska folket har rätt att råda över sina naturtillgångar och inte får berövas sina traditionella former av försörjning, såsom renskötsel, jakt och fiske. Resursdimensionen är dock inte begränsad till en rätt att bestämma över de traditionellt samiska naturresurserna. Det samiska folket har

också rätt till ett större inflytande över icke-traditionella samiska näringar i de samiska områdena såsom vattenkraft, gruvdrift och skogsbruk. För att en implementering av samernas rätt till självbestämmande skall bli effektiv måste Sverige också respektera samernas traditionella rättsystem och rättsliga traditioner, särskilt den sedvanerättsliga förvaltningen av land, vatten och naturresurser.

Beträffande den externa aspekten av självbestämmanderätten uppställer principen om staternas rätt till territoriell integritet begränsningar för självbestämmanderättens utövande. Enligt idag gällande folkrätt måste självbestämmanderätten som huvudregel utövas inom existerande stater. Från denna huvudregel finns vissa undantag som dock endast aktualiseras i extremfall, och knappast är relevanta för samerna. Självbestämmanderätten ger m a o idag inte samerna någon rätt att bryta sig ut och bilda en egen stat. Mindre anspråksfulla element i den externa aspekten av självbestämmanderätten är dock relevanta för samerna. Bl a har samerna rätt att representera sig själva internationellt och att bestämma sin politiska status, inklusive sin plats i Världssamfundet.

Sannolikt som en reaktion på folkrättens utveckling har FN:s medlemsländer – inklusive Sverige och övriga länder med samisk befolkning – efter att länge ställt sig tveksamma till en självbestämmanderätt också för urfolk, kommit att acceptera förekomsten av en sådan. Dessa stater har dock understrukit att en sådan rätt inte inkluderar en rätt till lösryvelse, d v s rätt att bryta sig ut och bilda nya oberoende stater. Det är vidare oklart i vilken utsträckning vissa stater menar att urfolkens självbestämmanderätt inkluderar en rätt att bestämma över land, vatten och naturresurser i deras traditionella områden. Flertalet stater – inklusive de nordiska länderna – har dock gett uttryck för att det är meningslöst att tala om en rätt till självbestämmande för urfolk som inte innefattar inflytande också över deras land- och vattenområden. Dessa stater är beredda att acceptera att urfolkens självbestämmanderätt innefattar en resursdimension, d v s att förvaltning av land, territorier och naturresurser ingår i urfolkens självbestämmanderätt.

Inget av länderna med samisk befolkning respekterar dock i praktiken det samiska folkets rätt till självbestämmande idag. Finland, Norge och Sverige har visserligen samtliga inrättat sameting. Sametingens mandat är dock alldeles för begränsade för att möjliggöra en implementering av ens en bråkdel av den självbestämmanderätt samerna är berättigade till enligt folkrätten. På rysk sida har ännu inte inträttats något sameting och där har inte heller i övrigt tagits några egentliga steg för att möjliggöra ens ett begränsat självstyre för samerna på Kolahalvön. Framför allt utövar samerna i hela *Sápmi* nästan inget inflytande över land, vatten och naturresurser i de samiska områdena.

Det finns exempel utanför de samiska området där de nordiska staterna har medgett folkgrupper inom landet ett större mått av självständighet. Från länder med samisk befolkning kan nämnas att Finland tillerkänner de åländska öarna en form av semi-autonomi med rätt att bl a stifta egna lagar, besluta om utrikeshandel och ingå fördrag med främmande stater. Det finns även exempel på urfolk i Norden med ett större mått av självständighet än samerna. Inuiterna på Grönland utövar självbestämmande genom hemmastyret. Hemmastyret har

lagstiftande och exekutiva befogenheter och Grönland har även beskattningsrätt. Frågor inom vilka Inuiterna bestämmer själva inkluderar jakt- och fiskerinäring, utbildning, kommunikation, social omsorg, hälsa, arbetsrätt, bostadspolitik samt miljö- och naturskydd. Hemmastyret förhandlar också om för Danmark internationellt bindande fördrag i frågor rörande bl a fiske.

Ett annat exempel på en självbestämmandemodell för en folkgrupp inom en suverän stat är det självstyre som det baskiska folket utövar inom Spaniens gränser. Inom ramarna för det baskiska självstyret beslutar det baskiska parlamentet i frågor om bl a hälsovård, utbildning, skola, polisväsende, infrastruktur, fiskeri och bostäder. Beskattningsrätten utgör en central del av det baskiska självstyret. Baskerna beslutar själva hur mycket inkomstskatt de skall betala. Skatten administreras av baskiska myndigheter.

Vid bedömningen av hur det samiska folkets självbestämmande skall implementeras måste man ha som utgångspunkt att Sverige är en stat baserat på territoriet av två folk med lika rättigheter. Den samiska självbestämmanderätten har således samma omfattning som den icke-samiska befolkningens självbestämmanderätt. Detta innebär emellertid inte att den samiska självbestämmanderätten med nödvändighet måste komma till uttryck på samma sätt som den icke-samiska befolkningens motsvarande rättigheter. Självbestämmanderättens implementering måste anpassas till den omständigheten att olika folk har utvecklat olika samhällen och kulturer. Samerna måste medges en rätt att bestämma över egentligen samtliga frågor av betydelse för det samiska folket och det samiska samhället, oavsett om dessa frågor rör det samiska samhällets ekonomiska, sociala eller kulturella utveckling.

I likhet med andra urfolk är det samiska samhället och den samiska kulturen nära kopplad till det samiska folkets traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Samernas traditionella levebröd och näringar är avhängiga levnadsmiljön i de samiska områdena. Det samiska folkets ekonomiska, sociala och kulturella utveckling är därför helt beroende av fortsatt tillgång till samernas traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. I den samiska självbestämmanderätten ingår en rätt för det samiska folket att självt bestämma över sådana områden och resurser. Detsamma gäller för de traditionella samiska näringarna och annat traditionellt kulturbaserat naturresursutnyttjande. I den samiska självbestämmanderätten ingår även en rätt att utöva väsentligt större inflytande över det icke-traditionella resursutnyttjandet i de samiska områdena. Exempel på sådant är vattenkraft, skogsbruk, gruvsdrift, militäraktiviteter och vindkraft samt etablering av vägar, järnvägar, kraftledningar och annan infrastruktur i de samiska områdena. Vid sådana etableringar skall även intrångs- och annan ersättning utgå till samerna för orsakad skada. Vidare har samerna rätt till del i vinst från utvinning av naturresurser såsom mineraler, skog och vattenkraft i de traditionella samiska områdena. Då det samiska samhället kraftigt påverkas av miljöförändringar i de arktiska områdena är det även naturligt att samerna tillåts ha en aktiv roll i det miljöarbete som påverkas dessa områden.

Vad vidare avser innehållet i självbestämmanderätten måste samerna själva få bestämma över bosättning och turistetableringar i de traditionella samiska områdena. Vård, skola och omsorg måste anpassas till samernas kulturella bakgrund. Det är viktigt att samerna

själva, så långt det är möjligt, som en del av självbestämmanderätten tillåts besluta om hur vård, skola och omsorg för personer av samisk bakgrund skall utformas. Därigenom åstadkoms bl a att samiska barn som är aktiva inom de traditionella samiska näringarna kan lära sig det arbetet samtidigt som de följer skolundervisningen. Det måste även finnas en högre utbildning anpassad till det samiska folkets specifika förhållanden, som samerna själva medges inflytande över. Idrott och konst, inklusive brukskonst, utgör centrala element i fornamdet, bevarandet och utvecklandet av den samiska identiteten och kulturen. Det är upp till det samiska samhället att självt bestämma över hur de samiska kulturella markörerna används och bäst förvaltas och utvecklas, i enlighet med samiska traditioner och rättsliga sedvanor.

Det samiska samhället utvecklade tidigt ett sedvanerättsligt system, särskilt vad avser land, vatten och naturresursförvaltning. Delar av detta system finns bevarat och tillämpas i viss utsträckning fortfarande. Det samiska folkets rätt att bevara och utveckla sitt eget rättssystem och egna rättsuppfattningar utgör ett centralt element i självbestämmanderätten. Samerna har även rätt att behålla – och i den mån det är lämpligt – återinföra traditionella samiska samhällsinstitutioner, inklusive traditionella tvistelösningsmekanismer.

Självbestämmanderätten tillkommer samerna som ett folk, oavsett statsgränser. Det är således centralt att den samiska befolkningen på svensk sida - när så är önskvärt – i största möjliga utsträckning kan utöva självbestämmanderätten i gemenskap med samerna på finsk, norsk och rysk sida. Detta gäller såväl interna angelägenheter som när samerna representerar sig själva internationellt. Här kan särskilt nämnas att det samiska folket måste medges relevant representation i EU:s styrande och rådgivande organ.

Vid realiseringen av den samiska självbestämmanderätten måste beaktas att samerna inte är det enda folket innanför Sveriges gränser med rätt till självbestämmande. Den omständigheten att Sverige är ett land baserat på territoriet av två folk innebär att dessa folk måste utöva sin rätt till självbestämmande sida vid sida. Eftersom de två folken har lika rättigheter har ingendera folks självbestämmanderätt företräde framför det andra folkets och de båda självbestämmanderätterna uppställer således vissa begränsningar för varandras utövande. Detta får konsekvenser för den praktiska implementeringen av den samiska självbestämmanderätten. I frågor som enbart berör det samiska folket, eller som är av endast marginellt intresse för det svenska samhället, fattar det samiska folket beslut helt själva genom sina egna beslutsfattande institutioner. Detta gäller t ex förvaltningen av samernas traditionella land, vatten och naturresurser och beslut som rör de traditionella samiska näringarna.

I frågor av intresse för både det samiska och svenska samhället får den samiska självbestämmanderätten implementeras efter konsultationer mellan det samiska och det svenska samhället. Omfattningen av dessa konsultationer, samt frågan om vem som bestämmer om ingen samförståndslösning nås, måste avgöras från fall till fall. Huvudsakligen avgörande för vem som i slutändan äger fatta beslut blir för vilket samhälle frågan har störst betydelse. Troligen blir det fråga om någon form av glidande skala. I frågor av väsentlig betydelse för det samiska samhället, men som också är av viss betydelse för det svenska

samhället, fattas beslut primärt av samiska samhällsinstitutioner, dock först efter att relevanta svenska institutioner konsulterats. Desto större det svenska intresset i saken är, desto större krav måste ställas på den samiska konsultationsplikten. Så småningom når man någon form av jämviktsläge, där båda samhällen har ungefär lika stort intresse i frågan. I sådana frågor förutsätts medbestämmande mellan de samiska och svenska samhällsinstitutionerna. Längst ned på skalan ligger frågor där relationen samiskt-svenskt intresse är sådant att det inte föreligger någon annan skyldighet för det svenska samhället än att informera samerna om åtgärder etc. man är i färd att vidta.

Även om den samiska självbestämmanderätten huvudsakligen förverkligas genom samernas egna beslutsfattande organ förutsätter implementeringen som framgått en nära dialog med svenska beslutsfattande organ. Samisk representationsrätt i icke-samiska institutioner skulle bidra till att effektivisera denna dialog. Det bör därför övervägas om inte en fast representationsrätt för samerna i Sveriges riksdag och i lokala folkvalda organ vore ändamålsenlig. Tanken med en sådan samisk representationsrätt är inte i första hand att ge samerna inflytande över svensk lagstiftning utan att åstadkomma en bättre kommunikation mellan det samiska och svenska samhället. Det är vidare viktigt att samerna bereds tillfälle att komma med synpunkter tillräckligt tidigt i beslutsprocessen. Samerna bör därför beredas tillfälle att yttra sig över direktiv till statliga utredningar och ha representation i sådana. Samiska beslutsfattande organ bör också ha möjlighet att själva ta initiativ till att frågor kommer upp på svenska beslutsfattande organs dagordning.

Det är inte möjligt att förverkliga en reell självbestämmanderätt utan ekonomisk självständighet. Sverige har en skyldighet att förhindra att brist på resurser omöjliggör en implementering av samernas självbestämmanderätt. Resurser kan självfallet tillföras genom transfereringar till det samiska samhället. Självbestämmanderätten torde dock kunna implementeras mer effektivt om det samiska samhället finansieras genom att samerna får tillbaka naturresurserna i de traditionella samiska områdena. Detta är även mer i linje med folkrätten på området. Den samiska självbestämmanderätten kan även finansieras genom en samisk beskattningsrätt. Särskilt effektiv torde en samisk beskattningsrätt av naturresurser i de samiska områdena vara, men även en samisk inkomstskatt, punktskatter och biltullar kan aktualiseras. Vid finansieringen av den samiska självbestämmanderätten skall särskilt beaktas att denna rätt också har ett "korrigerande syfte". Den omständigheten att det finns behov av att korrigera historiska orättvisor kan nödvändiggöra ytterligare resurser för självbestämmanderättens implementering.

Den samiska självbestämmanderätten måste implementeras med respekt för demokrati, demokratiska värderingar, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Ett centralt folkvalt organ får förväntas ha huvudansvaret för förverkligandet av den samiska självbestämmanderätten. Sametinget bör dock inte fatta alla beslut i det samiska samhället. För varje enskild fråga får övervägas om beslut lämpligast fattas på central, regional eller lokal nivå. Med det samiska samhällets nuvarande struktur är med andra ord frågan om beslutsansvaret för en viss fråga bör ligga hos sametinget eller hos lokala strukturer såsom t ex samebyarna. Inget torde heller hindra sametinget att etablera regionala kontor. Om de diskuterade samekommunerna skulle bli verklighet utgör dessa ytterligare exempel på lokala organ genom vilka en decentralisering

av beslut kan genomföras. Det finns argument både för och emot att skapa samiska kommuner. Detta är en fråga som måste övervägas ytterligare. Om samerna beslutar etablera samekommuner bör dessa hållas isär från samebyarna. Inom samebyn bedrivs framför allt renskötsel medan samekommunens huvudsakliga uppgifter kan förväntas bestå i att implementera sametingets beslut på det lokala planet samt fatta beslut i lokala frågor som går utanför de traditionella näringarna. Därmed inte sagt att rennäringen nödvändigtvis är rättighetshavare till samtliga resurser i de traditionella samiska områdena. I särskilt viktiga frågor kan det vidare tänkas att den samiska självbestämmanderätten bäst utövas genom direktdemokrati.

En implementering av den samiska självbestämmanderätten i enlighet med folkrätten skulle lösa många av samerna interna problem, som ofta är ett resultat av resursbrist i det samiska samhället. Om naturresurser i samernas traditionella områden och de intäkter som dessa genererar skulle föras åter till det samiska samhället torde det tillföras resurser till *Sápmi* tillräckliga för att tillgodose de flesta samers intressen. Om andra än samiska jägare, fiskare etc. skulle beredas tillträde till de traditionella samiska områdena endast på samernas egna villkor torde det vidare finnas plats för samtliga samiska jägare och fiskare.

Arbetet med att förverkliga det samiska självstyret borde utgöra en av sametingets mest centrala uppgifter de närmaste åren.

1.5 Engelska

2. Alla folks rätt till självbestämmande enligt folkrätten²

2.1 Allmänt om rätten till självbestämmande

Rätten till självbestämmande kan sägas bestå av tre delar; en generell politisk princip, en del som kommer till uttryck i internationell sedvanerätt³ samt slutligen en del som följer av internationellt bindande konventioner.

2.1.1 Självbestämmanderätten som politisk princip

Rätten till självbestämmande fann först fotfäste inom det internationella samfundet som en ideologisk och politisk princip. Tanken om självbestämmande går tillbaka till upplysningsfilosofernas idéer om folkens suveränitet.⁴ Såväl i den franska som i den amerikanska revolutionen i slutet av 1700-talet framstod kravet på självbestämmande som en fundamental byggssten i statsbildningen. Folksuveränitetstanken legitimerade maktutövelsen i de konstitutionella författningssystemen som då etablerades. Folkets godkännande av rättsreglerna, konstruerade bl a genom teorier om ett s k samhällskontrakt, motiverade rättsreglernas bindande kraft.

I efterdyningarna till första världskriget betonades att respekt för principen om självbestämmande är central för att förhindra statliga övergrepp på folk utanför den egna nationalstaten. De europeiska stater som förhandlade fördrag efter första världskriget betonade att respekt för olika gruppers kulturella integritet är central för fred. Efter Första Världskriget blev frågan om hur minoriteter skall skyddas således central. Nationernas Förbund (NF)⁵ - Förenta Nationernas (FN) föregångare – refererade till principen om folkens självbestämmande som en grundläggande ideologisk och politisk princip, även om NF-stadgan inte innefattade någon uttryck-

² John B. Henriksen presenterade i juni 2001 ett betänkande om samisk självbestämmanderätt för Sametinget i Norge. Redogörelsen nedan utgår i delar ifrån - samt bygger vidare på - Henriksens betänkande. Se, Henriksen, John B., Betenkning om samisk selvbestemmelserett; i et folkerettslig perspektiv, Oslo, 20 juni 2001.

³ *International customary law*. Internationell sedvanerätt definieras vanligtvis som generellt förekommande agerande av stater som uppfattas av stater som juridiskt bindande. Se t ex Statute of the International Court of Justice, Artikel 38, Brierly, J.L., *The Law of Nations*, 60 – 65 (5th Ed. 1955).

⁴ D v s till tanken om att alla folk föds fria och jämlika och att de endast med fri vilja kan överlåta sin suveränitet till en centralmakt genom ett tänkt s k samhällskontrakt.

⁵ Nationernas Förbund etablerades 1919.

lig bestämmelse om självbestämmanderätt.⁶ NF:s minoritetsskyddssystem, som var omfattande, baserades dock på principen om alla folks rätt till självbestämmande. Därvid betonades att för att säkra fred, det är viktigt att respektera rättigheter också för sådana folkgrupper som inte fått tillfälle att bilda en egen stat. NF sökte införa en internationell nyordning genom en implementering av principen om folkens självbestämmande på olika nivåer, beroende av den faktiska situationen. I Europa omdanades de gamla kejsardömrarna till nationalstater, så långt så var möjligt, men även minoritetsgrupper inom nationalstaterna beskyddades. I andra delar av världen infördes en ordning där områden i dessa medgavs självständighet när de var redo att ta det steget.

Efter andra världskriget och etableringen av FN 1945 kom principen om självbestämmande att utvecklas och framstå inte bara som en princip utan också som en rättighet för alla folk. Rätten till självbestämmande kom till uttryck i FN-stadgan⁷, men utvecklades annars initialt inom den internationella sedvanerätten. Självbestämmanderätten kan sägas ursprungligen ha uppstått under kolonialtiden, som i allt väsentligt en rätt för de forna kolonierna att frigöra sig från kolonialstaterna. Den självbestämmanderätt som etablerades under denna period, och som i stor utsträckning fortsatt är gällande, har i väsentlig utsträckning kommit till uttryck i tre resolutioner antagna av FN:s Generalförsamling; 1960 års Deklaration om Självständighet för Kolonierna och deras Folk⁸, Resolution 1541 (XV)⁹, också från 1960, samt Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater.¹⁰

2.1.2 Internationell sedvanerätt

Den internationella sedvanerätt som kommit till uttryck i dessa resolutioner behandlar relativt detaljerat den rätt till självbestämmande som tillkommer kolonier och icke-självbestämmande territorier, och ger dessutom uttryck för vissa grundläggande principer beträffande innehållet i självbestämmanderätten. Bl a deklarerar Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater, som antogs med konsensus av FN:s Generalförsamling att;

”By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development”

Några principer som är centrala i diskussionen kring självbestämmanderätten idag, i enlighet med vad Kommittén kommer att redogöra för närmare nedan, etablerades redan under denna

⁶ USA anslöt sig aldrig om medlem i Nationernas Förbund, vilket bl a var orsaken till att självbestämmande inte uttryckligen skrevs in NF-stadgan, se Wright, Quincy, ”Mandates and the League of Nations” (1930), Chowdhuri, R.N., ”International Mandates and Trusteeship Systems; A Comparative Study” (1955) och Hannum, Hurst, ”Rethinking Self-Determination” (1993).

⁷ Se artikel 1 (2) och 55 samt kapitel XI och XII.

⁸ Se Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, General Assembly Resolution 1514, U.N. GAOR, 15th Session, Supp. No. 16, at 66, 67, U.N. Doc. A/L.323 and Add. 1 – 6 (1960).

⁹ Se General Assembly Resolution 1541, U.N. GAOR, 15th Session, Supp. No. 16, at 29, U.N. Doc. A/4561 (1960). Resolution 1541 behandlar i huvudsak staters skyldighet att förmedla information om icke-självstyrande territorium. Ett område är att anse som icke-självstyrande om det är geografiskt åtskilt och etniskt eller kulturellt särskiljbart.

¹⁰ Se Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, General Assembly Resolution 2625, U.N. GAOR, 25th Session, Supp. No. 28, at 121, U.N. Doc. A/8028 (1970).

period. Bl a noterade det internationella samfundet redan under kolonialtiden förekomsten av en rätt till självbestämmande också för folk inom självständiga stater.¹¹ Vidare etablerades under denna period principen om staters suveränitet, inklusive rätten till territoriell integritet.¹²

2.1.3 Internationella konventioner och självbestämmanderätten i senare tid

Efter att ha kommit till uttryck i FN-stadgan och vidare utvecklats inom den internationella sedvanerätten kom principen om alla folks rätt till självbestämmande att bekräftas i två av de mest centrala människorättsinstrument FN antagit; CCPR och CESC. CCPR:s och CESC:s gemensamma artikel 1.1 anger att

*”All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”*¹³

Rätten till självbestämmande har därefter vid ett flertal tillfällen bekräftats av FN-domstolen,¹⁴ och kom även till uttryck i slutdokumentet från Konferensen om Säkerhet och Samarbete i Europa i Helsingfors 1975.¹⁵ Helsingforskonferensen uttalade att

”By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.”

Bland de regionala människorättsinstrument behandlar endast den Afrikanska Stadgan om Mänskliga och Folks Rättigheter¹⁶ rätten till självbestämmande. Artikel 20.1 stipulerar att

”All peoples shall have the right to existence. They shall have the unquestionable and inalienable right to self-determination. They shall freely determine their political status and shall pursue their economic and social development according to the policy they have freely chosen.”

1990 kom självbestämmanderätten till uttryck i CSCE:s förklaring om det nya Europa¹⁷ och 1993 i en central FN-deklaration. Det handlingsprogram som FN:s Världskonferens om Mänskliga Rättigheter detta år antog underströk alla folks rätt till självbestämmande och betonade att rätten till självbestämmande kan beskrivas som den mest centrala av samtliga mänskliga rättigheter i det att respekt för självbestämmanderätten utgör en förutsättning för förverkligandet av övriga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.¹⁸ Detta uttalande

¹¹ Detta skall utvecklas vidare under 2.3, nedan.

¹² Principen om staters territoriella integritet enligt folkrätten kommer att utvecklas vidare under 2.5.2 och 3.2.1, nedan.

¹³ Som framgår påminner denna passus mycket om den av FN:s Generalförsamling antagna Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater, och kopierades i sin tur rakt av i para. 2 i handlingsprogrammet från Världskonferensen om Mänskliga Rättigheter, se nedan.

¹⁴ *International Court of Justice*. Se bl a ICJ 1971, 16 (Namibia), ICJ 1975, 12 (Västra Sahara) och ICJ 1995, 102 (Östtimor).

¹⁵ *The Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe* (The Helsinki Final Act), 01.08.1975.

¹⁶ *The African Charter on Human and Peoples' Rights*

¹⁷ Se *Conference on Security and Co-operation Charter of Paris for a New Europe* – 1990.

¹⁸ Se FN:s Världskonferens om Mänskliga Rättigheter i Wien 1993, *The Vienna Declaration and Programme of Action*, FN Doc. A/CONF.57/123, 12 July 1993. Världskonferensens uttalande utgör härvid en upprepning av vad Mänskliga Rättighetskommittén uttalade redan 1984, se Human Rights Committee, General Comment 12 (21) beträffande artikel 1 av CCPR, 21st Session, 13 April, 1984, para. 1 och 2, vilken diskuteras närmare under 2.4, nedan.

är ett uttryck för att självbestämmanderätten allt mer kommit att uppfattas som en rättsregel av typen *jus cogens* eller *peremptory norm*. Enligt folkrätten är rättsregler av typen *jus cogens* sådana som accepteras och erkänns av stater och från vilka inga undantag är tillåtna – inte ens i skriftliga konventionsbestämmelser. Rättsregler av typen *jus cogens* kan endast modifieras genom efterföljande rättsregler av motsvarande karaktär.¹⁹

Sammanfattningsvis kom tanken om självbestämmande på relativt kort tid att utvecklas från en aspirerande princip till en allmänt accepterad rättighet. Mer omdiskuterat än förekomsten av självbestämmanderätten som sådan är emellertid på vilka denna rätt applicerar. Med andra ord, vem är att anse som folk (*peoples*) i förhållande till rätten till självbestämmande?

2.2 Samerna att anse som ett urfolk

2.2.1 Begreppet ”urfolk” i folkrätten

Folkrätten definierar inte termen ”urfolk”. Artikel 1 (1) (b) i International Labour Organisations (”ILO”) Konvention nr 169 om stam- och urfolk i oberoende stater²⁰ (”ILO 169”) definierar visserligen vem som är att anse som urfolk (och stamfolk), men endast i ILO 169:s mening. Artikel 1 (1) (b) citeras ofta som en definition av urfolk, men erbjuder således formellt sett endast en förklaring på vilka folkgrupper som faller innanför ILO 169:s tillämpningsområde. Artikel 1 (1) (b) lyder som följer;

”Peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.”

Därtill krävs att folkgruppen i fråga själv identifierar sig som ett urfolk. Artikel 1 (2) i ILO 169 anger att

”Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of the Convention apply.”

ILO var emellertid inte först med att försöka specificera vem som är att anse som urfolk. På 1970-talet utnämnde FN en särskild specialrapportör med uppgift att studera problemställningar kopplade till diskriminering av urfolk. Denne specialrapportör utarbetade en arbetsdefinition av urfolk, den så kallade ”Cobo-definitionen”.²¹ Cobo-definitionen är fortsatt idag den flitigast använda i FN-systemet då det finns ett behov av att i något sammanhang definiera urfolk, och lyder som följer;

”Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider

¹⁹ Se Wienkonventionen från 1969, artikel 53.

²⁰ *The ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*

²¹ Definitionen är uppkallad efter Specialrapportören, José Martín Cobo, se ”Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations”, FN dokument E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, para. 379 – 382.

themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.

The historical continuity may consist of the continuation, for an extended period reaching into the present, of one or more of the following factors:

- (a) Occupation of ancestral lands, or at least of part of them;*
- (b) Common ancestry with the original occupants of these lands;*
- (c) Culture in general, or in specific manifestations (such as religion, living under a tribal system, membership of an indigenous community, dress, means of livelihood, life-style, etc);*
- (d) Language (whether used as the only language, as mother-tongue, as the habitual means of communication at home or in the family, or as the main, preferred, habitual, general or normal language);*
- (e) Residence in certain parts of the country, or in certain regions of the world;*
- (f) Other relevant factors.*

On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group).

This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference.”

Som framgår intar självidentifikationskriteriet en central plats också i Cobo-definitionen. Vidare skall noteras den vikt Cobo-definitionen lägger på urfolkens koppling till ett visst specifikt landområde.

Som vägledning för sin verksamhet i länder med urfolk har Världsbanken antagit en urfolks-policy²², vilken också innehåller en arbetsdefinition av urfolk med följande lydelse;

”The terms ”indigenous peoples”, ”indigenous ethnic minorities”, ”tribal groups”, and scheduled tribes” describe social groups with a social and cultural identity distinct from the dominant society that makes them vulnerable of being disadvantaged in the development process.”²³

“Indigenous peoples can be identified in particular geographical areas by the presence in varying degrees of the following characteristics:

- (a) a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas;*
- (b) self-identification and identification by others as members of a distinct cultural group;*
- (c) an indigenous language, often different from the national language;*
- (d) presence of customary social and political institutions; and*
- (e) primarily subsistence-oriented production”²⁴*

Som framgår kan Världsbankens arbetsdefinition sägas utgöra en mer kondenserad form av Cobo-definitionen. Världsbanken lägger dock än mer tyngd på att en folkgrupp för att utgöra

²² The World Bank Operational Manual, Operative Directive, OD 4.20. Urfolksrepresentanter är inte särskilt nöjda med denna policy. Denna fråga ligger dock utanför ramarna för detta arbete.

²³ Se OD 4.20, punkt 3.

²⁴ Se OD 4.20, punkt 5.

ett urfolk skall ha en koppling till ett specifikt landområde, samt till specifika naturresurser och näringar.²⁵

2.2.2 *Samerna att anse som ett urfolk enligt folkrätten*

Vid en jämförelse av de kriterier som anses känneteckna urfolk enligt arbetsdefinitionerna ovan och den samiska befolkningen framstår tydligt att, oavsett vilken arbetsdefinition som används, samerna är att anse som ett urfolk enligt folkrätten. Samerna har en egen kultur, inklusive ett eget språk²⁶, egna näringar och har även en tydlig historisk anknytning till sina traditionella land- och vattenområden. Samerna har vidare genomgående betonat att man själva ser sig som ett eget folk, distinkt från den övriga befolkningen i Fennoskandinavien och på Kola-halvön.

Följaktligen har vid ett flertal tillfällen olika FN-organ bekräftat att samerna är att anse som ett urfolk enligt folkrätten. Bl a har FN:s Människorättighetskommitté²⁷ ("MR-Kommittén") i uttalanden²⁸ med andledning av Norges²⁹ fjärde och Sveriges³⁰ femte periodiska rapport bekräftat att samerna är att anse som ett urfolk i respektive land.

2.2.3 *Skillnaden mellan urfolks och minoriteters rättigheter enligt folkrätten*

I likhet med urfolk definierar folkrätten inte heller begreppet "minoritet". Dock kan snabbt konstateras att flertalet av de kriterier som utmärker ett urfolk - såsom t ex gemensamt språk och kultur - också stämmer in på många minoriteter. Som framgått ovan är dock det viktigaste kriterieriet som utmärker ett urfolk en historisk koppling till ett specifikt landområde. Minoriteter saknar en sådan koppling. Detta är vad som väsentligen skiljer minoriteter från urfolk, i folkrättsligt hänseende.³¹ Det territoriella elementet är centralt för urfolken, och måste ges särskild vikt då möjligheten att bevara och utveckla urfolkens distinkta kulturer är intimt kopplad till fortsatt tillgång till respektive urfolks traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Distinktionen mellan urfolk och minoriteter är central, då de rättigheter som enligt folkrätten följer med urfolks- respektive minoritetsstatus skiljer sig åt i väsentliga avseenden.

²⁵ Världsbanken är f n i färd med att revidera sin policy i förhållande till urfolk. Någon skillnad av betydelse beträffande definitionen av urfolk torde dock inte komma ut ur denna process, se Transcript, World Bank Roundtable with Indigenous Peoples, Washington D.C., October 17 – 18, 2002.

²⁶ Härvid bortses från diskussionen om det samiska språket är att anse som ett språk med flera dialekter eller snarare som flera närbesläktade språk.

²⁷ FN:s Kommitté för Mänskliga Rättigheter är en s k Treaty Body, med uppgift att tillse att de länder som undertecknat CCPR efterlever bestämmelserna i denna.

²⁸ S k "Concluding Observations"

²⁹ Se FN-dokument CCPR/C/79/Add. 112 (1999).

³⁰ Se FN-dokument CCPR/CO/74/SWE, daterad 24 april 2002, punkt 15.

³¹ Och som skall närmare utvecklas nedan, för den delen minoriteter även från andra folk än urfolk, även om detta sällan påpekas. I tillägg till en territoriell koppling har urfolken vidare i allmänhet bevarat sina egna samhällsinstitutioner i större utsträckning än minoriteter.

Minoritetersrättigheter, som tydligast kommit till uttryck i FN:s Deklaration om Minoriteters Rättigheter³², är till sin natur alltid individuella, även om flera sådana rättigheter i praktiken endast kan utövas gemensamt med andra medlemmar av minoritetsgruppen. Självfallet har också individer som tillhör ett urfolk rättigheter. Internationella instrument om urfolksrättigheter, såsom t ex ILO 169 och Utkastet till FN-Deklaration om Urfolksrättigheter ("Urfolksdeklarationen"), innehåller en rad bestämmelser som understryker urfolksindividers individuella rättigheter.³³ Därtill innehåller emellertid ILO 169 och Urfolksdeklarationen, och även urfolksrättigheter generellt, ett särskilt system kollektiva rättigheter som har som subjekt urfolket som sådant och således inte ger rättigheter till individer som tillhör urfolket i fråga. Med andra ord, till skillnad från minoritetersrättigheter är en väsentlig del av urfolkens rättigheter kollektiva och inte individuella. Den mest centrala av de kollektiva rättigheterna är självbestämmanderätten, som således inte applicerar på minoritetsgrupper.

Förenklat kan denna systemskillnad mellan de individuella minoritetersrättigheterna och de kollektiva urfolksrättigheterna sägas komma till uttryck i att minoritetersrättigheter syftar till att möjliggöra för medlemmar av en minoritetsgrupp att behålla och utveckla sina specifika identiteter som en integrerad del av majoritetssamhället, medan urfolksrättigheter betonar urfolkens rätt att bevara och utveckla sina distinkta kulturer, samhällen och samhällsinstitutioner parallellt med majoritetssamhället, snarare än som en integrerad del därav.³⁴ Minoritetersrättigheterna fokuserar på ett effektivt deltagande i det större samhälle som medlemmarna av minoritetsgruppen utgör en del av. Urfolksrättigheterna syftar till att möjliggöra för urfolkssamhällena att fatta sina egna beslut. Att delta i det större, omgärdande och dominerande samhället är för urfolk en sekundär – och valfri – rättighet. Distinktionen bygger på antagandet att urfolk inte förväntas ha behov av att fullt ut politiskt delta i majoritetssamhället då de beretts möjlighet att fatta sina egna beslut. Med andra ord, minoriteter har rätt att bevara och utveckla sin grupptillhörighet inom ramarna för en integrationsprocess, medan urfolksrättigheter syftar till att konsolidera och stärka urfolken som en distinkt och separat grupp i förhållande till andra folkgrupper i landet.³⁵ Som exempel på ovanstående kan nämnas Urfolksdeklarationens artikel 4, vilken lyder;

"Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State"

Att folkrätten beträffande urfolk så starkt fokuserar på rättigheter för folket som sådant har ibland motiverats med att en väsentlig del av de problem urfolk brottas med är ett resultat av att det är folket som sådant som är under attack, snarare än individer tillhörande folkgruppen.

³² Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities

³³ Se bl a ILO 169, Artikel 3 och Urfolksdeklarationen Artikel 1. Det förtjänar även påpekas att de individuella rättigheter som kommer till uttryck i Deklarationen om Minoriteters Rättigheter, kan åberopas också av individer av urfolksbakgrund, om urfolket i fråga utgör ett mindertal i det land/de länder i vilket/vilka urfolket lever.

³⁴ En annan skillnad mellan minoritetersrättigheter och urfolksrättigheter är självfallet att rätten till land, vatten och naturresurser utgör ett centralt element i urfolksrättigheterna, en aspekt som helt saknas i minoritetersrättigheterna. Urfolkens individuella och kollektiva rätt till sina traditionella land- och vattenområden kan också beskrivas som den mest fundamentala byggstenen i just urfolkens rätt att bevara sina egna samhällsstrukturer.

³⁵ Visserligen har på många håll minoriteter ingått överenskommelser med respektive centralmakter beträffande olika former av självstyre. Dessa utgör dock då praktiska nationella lösningar, och är inte en följd av folkrätten. Urfolkens rätt till självbestämmande förutsätter inte nationella överenskommelser, utan följer av lag.

De orättvisor som urfolk utsätts för är väsentligen att hänföra till diskriminering av gruppen, varför de åtgärder som sätts in för att korrigeras sådan orättvisa också måste vara riktad mot gruppen som sådan.³⁶ Det nämnda stämmer enligt Kommitténs uppfattning bra in på samernas situation. Även om samiska individer också utsätts för diskriminering, är det den institutionaliserade form av diskriminering som samerna utsätts för som grupp som orsakar de största och mest grundläggande problemen för den samiska befolkningen i Sverige och andra länder med samisk befolkning.

Kommittén menar att denna institutionaliserade form av diskriminering i grunden bottnar i att länderna med samiska befolkning haft, och fortfarande har, svårt, framför allt i handling, att betrakta samerna som en kollektiv grupp. För att eliminera den diskriminering samerna är utsatt för är det av fundamental betydelse att fullt ut, i ord, men framför allt i handling, erkänna samerna som ett folk och inte betrakta dem, direkt eller indirekt, som en minoritet. Den omständigheten att samerna är i ett numerärt mindertal i Sverige innebär inte att samerna rättsligt är att anse som en minoritet. Sveriges riksdag, regering, myndigheter och domstolar har traditionellt haft att svårt att ta till sig denna distinktion mellan minoriteter och urfolk, och även idag refererar inte sällan officiella dokument felaktigt till samerna som en ”nationell minoritet”.

2.3 Förhållandet mellan urfolk och folk enligt folkrätten

2.3.1 Begreppet ”folk” i folkrätten

Folkrätten definierar heller inte uttrycket ”folk”. Emellertid har, i tiden efter antagandet av CCPR och CESCR³⁷, utarbetats vissa arbetsdefinitioner. Av dessa har den så kallade Kirby-definitionen³⁸ fått störst tillslutning. Bl a använder sig UNESCO av denna.³⁹ Kirby-definitionen definierar folk som

“1. a group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features:

- a. a common historical tradition;*
- b. racial or ethnic identity;*
- c. cultural homogeneity;*
- d. linguistic unity;*
- e. religious or ideological affinity;*
- f. territorial connection;*
- g. common economic life;*

2. the group must be of a certain number which need not be large but which must be more than a mere association of individuals within a State;

³⁶ Se t ex Freeman, Michael, “Are There Collective Human Rights”, i Political Studies (1995), sid. 32 – 33.

³⁷ D v s i tiden efter 1966.

³⁸ Uppkallad efter definitionens upphovsman, Michael Kirby.

³⁹ Se UNESCO International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples, UNESCO HQ, Paris, November 27 – 30, 1989.

3. the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people – allowing that group or some members of such groups, through sharing the foregoing characteristics, may not have that will or consciousness; and possibly;

4. the group must have institutions or other means of expressing its common characteristics and will for identity.”

Som framgår avviker Kirby-definitionen av ”folk” inte nämnvärt från de arbetsdefinitioner av ”urfolk” som diskuterats ovan, förutom att urfolksbegreppet även innefattar ett förhållande till en annan, dominerande, grupp.⁴⁰ Snarare förefaller definitionerna närmast sammanfalla. Urfolk och andra folk har båda en gemensam historisk tradition, etnisk identitet, kultur, språk samt religion eller ideologi. Särskilt skall dock noteras att såväl definitionerna av ”urfolk” som ”folk” betonar vikten av koppling till ett visst landområde samt att folkgruppen har egna institutioner som representerar folket i fråga. Som redogjorts för ovan är det närmast dessa kriterier som skiljer urfolken från minoriteter. Detsamma förefaller således även gälla distinktionen folk/minoriteter. Urfolkens anknytning till sina landområden är ofta starkare än hos andra folk och Cobo-definitionen utvecklar i större utsträckning än Kirby-definitionen vad som närmare innefattas i detta kriterium. Cobo-definitionens fokus på land reflekterar ett av de mest påtagliga särdragen i urfolkens kulturer; den närmast spirituella kopplingen mellan urfolk och deras traditionella land- och vattenområden. Ett av de viktigaste av de kriterier som anses karaktärisera ett folk framträder således extra tydligt hos urfolk.

Kommittén betonar dock att det är viktigt att bedöma varje folkgrupp från fall till fall. Inte alla folkgrupper som refererar till sig själva som urfolk uppfyller de kriterier för ”urfolk” eller ”folk” som diskuterats ovan. De åtnjuter under sådana heller inte de rättigheter som folkrätten tillerkänner ett folk. Bl a har de inte rätt till självbestämmande.

Då definitionen av ”urfolk” respektive ”folk” närmast sammanfaller är frågan om det finns någon rationell anledning att göra skillnad mellan urfolk och andra folk vad avser rätten till självbestämmande.

2.3.2 Principen om icke-diskriminering enligt folkrätten

Rätten att inte utsättas för diskriminering är fundamental inom folkrätten. Principen om icke-diskriminering är inkorporerad i FN-stadgan och FN:s Universiella Deklaration om Mänskliga Rättigheter⁴¹, artikel 2, stipulerar att

”Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political and other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.”

⁴⁰ En folkgrupp som i och för sig etniskt sett är att anse som urfolk är således inte att anse som ett sådant i politisk och juridisk mening om folkgruppen i fråga inte har ett förhållande till en annan, dominerande, grupp.

⁴¹ *Universal Declaration of Human Rights*

Likalydande eller snarlika skrivelser har inkorporerats i i stort sett samtliga människorättsdokument FN därefter antagit. Det är väl etablerat att folkrätten förbjuder diskriminering bl a baserat på etniskt ursprung. Icke-diskrimineringsprincipen applicerar inte bara på individer utan också på folk. Det är inte tillåtet att göra skillnad mellan olika folks rättigheter om det saknas sakliga skäl därför. Den Afrikanska Stadgan om Mänskliga- och Folks Rättigheter anför t ex att

”All peoples shall be equal; they shall enjoy the same respect and shall have the same rights. Nothing shall justify the domination of a people by another.”⁴²

Vad specifikt avser rätten till självbestämmanderätten har FN:s Generalförsamling anfört att

”The right [contained in article 1 of CCPR and CESCR] would be proclaimed in the Covenants as a universal right and for all time.”⁴³

Av självbestämmanderättens universiella karaktär följer att denna skall ha generell tillämpning, utan åtskillnad. Även FN:s Världskonferens för Mänskliga Rättigheter har uttryckt att rätten till självbestämmande är av generell karaktär.⁴⁴

Att principen om icke-diskriminering kräver att lika fall behandlas lika betraktas idag närmast som en självklarhet. Mindre uppenbart är möjligen att rätten att inte utsättas för diskriminering även kräver att olika fall skall behandlas olika. T ex har den Europeiska Domstolen för Mänskliga Rättigheter⁴⁵ anfört att;

”The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently whose situations are significantly different.”⁴⁶

Denna precisering av innehållet i icke-diskrimineringsprincipen är av central betydelse för urfolk. Samtliga människorättsbestämmelser måste, då de tillämpas på urfolk, förstås mot bakgrund av att urfolkens samhällen, näringar, problem och levnadsvillkor i många avseende avviker från andra folks. Detta har, som kommer att redogöras för närmare nedan, relevans också för självbestämmanderättens implementering.

Det har således konstaterats att det inte föreligger någon egentlig skillnad mellan ”urfolk” och ”andra folk” i folkrättsligt hänseende, samt att den grundläggande principen om icke-diskriminering förbjuder att olika folkgrupper behandlas olika när det saknas rationella skäl därför.⁴⁷ Därmed skulle urfolk vara berättigade till självbestämmande i motsvarande

⁴² Se artikel 19.

⁴³ Se FN:s Tredje Kommittés rapport till Generalförsamlingen, UN Doc.: A/C.3/SR.397 (1952).

⁴⁴ Se the Vienna Declaration and Programme of Action (1993)

⁴⁵ *European Court of Human Rights*, som möjligen annars traditionellt inte gjort sig känd som någon förkämpe för urfolks och minoriteters rättigheter.

⁴⁶ Se *Case of Thilmmenos v. Greece*, Application No. 34369/97, European Court of Human Rights, Judgement of 6 April 2000. En jämförelse kan här f ö göras med den tyske 1800-tals filosofen Friedrich Nietzsche, vilken anfört att ”Lika rätt för alla kan betyda den största orätt – för den som inte är lika alla”, se Nietzsche, Friedrich, *Antikrist/Hammaren talar*, 1971, s. 105.

⁴⁷ Härvid kan även tilläggas att enligt folkrätten, om inte särskilda skäl talar för motsatsen, termer i konventioner skall förstås i enlighet med deras normala innebörd, läst mot bakgrund av i vilket sammanhang de förekommer. Uttrycket skall ges ett

utsträckning som andra folk. Denna slutsats gäller självfallet under förutsättningen att folkgruppen i fråga inte endast refererar till sig självt som ett urfolk, utan också utgör ett sådant enligt de kriterier som diskuterats ovan. Innan denna slutsats dras är det dock nödvändigt att kortfattat adressera förhållandet mellan ”folk” och ”stat” enligt folkrätten.

2.3.3 Förhållandet mellan ”folk” och ”stat” vad avser rätten till självbestämmande

Det är en allmänt accepterad princip inom folkrätten att mänskliga rättigheter tillkommer just människor. I linje med vad som diskuterats ovan är vidare den absolut övervägande majoriteten folkrättsexperter och stater överens om att även ett kollektiv av människor - såsom ett folk – också kan åtnjuta mänskliga rättigheter i egenskap av folk.⁴⁸ Vidare råder enighet om att stater inte kan vara föremål för mänskliga rättigheter. Med andra ord, om man tänker sig att medborgarna i en stat tillhör endast ett folk är det detta folk som sådant, och inte staten som folket har bildat, som åtnjuter mänskliga rättigheter. Oaktat detta framförs ibland argumentet att när folkrätten talar om alla ”folks” rätt till självbestämmande avses med ”folk” summan av innevånarna i en stat.

CCPR och CESCRC som sådana ger inte någon vägledning beträffande vad som avses med uttrycket ”folk” (peoples) i den gemensamma artikel 1. Däremot uttalade sig vissa länder i samband med ratificeringen av CCPR och CESCRC om vad som - enligt deras mening – avses med ”folk” i artikel 1. Dessa uttalanden ger viss vägledning beträffande hur uttrycket ”folk” skall förstås. Indien framförde vid ratificeringen av CCPR och CESCRC följande reservation avseende den självbestämmanderätt som kommer till uttryck i artikel 1;

”With reference to article 1 [of the Covenants] ... the Government of the Republic of India declares that the words “the right to self-determination” appearing in [article 1] apply only to the peoples under foreign domination and that these words do not apply to sovereign independent States or to a section of a people or nation ...”⁴⁹

Indiens uppfattning var således att den rätt till självbestämmande som kommer till uttryck i CCPR och CESCRC artikel 1 endast applicerar på folk dominerade av främmande makt, och inte på folk som utgör en del av den totala befolkningen i en självständig stat. Indien föreföll med andra ord mena att – utöver i den rena kolonialsituationen - självbestämmanderätten endast applicerar på ”folk” i meningen summan av innevånarna i en stat. Frankrike⁵⁰, Nederländerna⁵¹ och Tyskland⁵² protesterade mot Indiens tolkning. Nederländerna och Tyskland anförde att rätten till självbestämmande tillkommer alla folk, inte bara folk dominerade av främmande makt. Nederländerna menade vidare att alla försök att begränsa omfattningen av självbestämmanderätten, eller att framställa villkor för denna som inte framgår av CCPR eller

särskilt innehåll endast om det framgår att så var tanken när konventionen ingicks, se artikel 31 i Vienna Convention on the Law of Treaties (23 maj 1969). Utgångspunkten är således att i uttrycket ”folk” enligt vad som redogjorts för ovan innefattas alla befolkningsgrupper som enligt en rimlig semantisk förståelse av termen utgör ett folk, om det inte finns belägg för att då konventionen i fråga ingicks de konventionsslutande parterna med ”folk” avsåg endast vissa utvalda befolkningsgrupper.

⁴⁸ Se dock 4.2, nedan, beträffande Sveriges generella inställning till förekomsten av kollektiva mänskliga rättigheter.

⁴⁹ Se UN Centre for Human Rights, Human Rights – status of International Instrument (1987), UN Sales no. E.87.XIV.2.

⁵⁰ Se *ibid*, sid. 50.

⁵¹ Se *ibid*, sid. 19.

⁵² Se *ibid*, sid. 18 f.

CESCR, innebär en underminering av rätten till självbestämmande med följd att dess universiella karaktär kraftigt försvagas. Tyskland anförde att Indiens tolkning strider mot ordalydelsen av artikel 1 och att varje begränsning av självbestämmanderätten också strider mot syftet med CCPR och CESCR. Frankrike tillade att Indiens försök att begränsa självbestämmanderättens omfattning även strider mot FN-stadgan. Frankrike, Nederländerna och Tyskland förefaller med andra ord redan vid tidpunkten för ratificeringen av CCPR och CESCR ha varit av uppfattningen att rätten till självbestämmande applicerar inte bara i en kolonialsituation, utan utgör en rätt för alla folk, utan begränsningar.

I detta sammanhang är det också intressant att notera vad FN:s Generalförsamlings Tredje Kommitté anförde i samband med arbetet med utkastet till CCPR:s artikel 1, nämligen att;

”Much of the discussions on article 1 had related the questions of self-determination to the colonial issue, but that was only because the peoples of Non-Self-Governing and Trust Territories had yet not attained independence. The right would be proclaimed in the Covenants as a universal right and for all time.”⁵³

Som framgår synes Tredje Kommittén ha uppfattat vissa av FN:s medlemsländers önskan att koppla självbestämmanderätten till koloniernas frigörelse som ett resultat av tidsandan. Tredje Kommitténs egen uppfattning förefaller dock ha varit att rätten till självbestämmande inte är begränsad till denna situation utan snarare är universiell.

Sammanfattningsvis talar en hel del för att redan vid ratificeringen av CCPR och CESCR, ett flertal av FN:s medlemsstater var av uppfattningen att med uttrycket ”folk” i CCPR:s och CESCR:s gemensamma artikel 1 skall förstås samtliga, och inte endast statsbildande eller koloniserade, ”folk”. Uppenbarligen fanns stater med andra uppfattningar, och troligen var i mitten av 1960-talet den dominerande uppfattningen att med uttrycket ”folk” i artikel 1 avses ”folk” i betydelsen summan av innevanarna av en stat eller i en koloni.⁵⁴ Men även om detta var den dominerade uppfattningen på 1960-talet kan folkrätten ha utvecklats sedan dess. Det är ett grundläggande karaktärsdrag hos folkrätten att denna inte är statisk utan dynamisk, och dess syn på självbestämmande kan utvecklas över tiden.⁵⁵ Som Kommittén skall redogöra för nedan har så också skett. Som en följd av detta kan också staternas syn på självbestämmanderätten förväntas ha utvecklats.

Som antytts ovan finner man stöd för en sådan utveckling redan i FN-stadgan. De delar av denna som behandlar självbestämmanderätten refererar bl a till

⁵³ Se Report of the Third Committee, 6th session, para. 39, UN Doc: A/C.3/SR.397 (1952).

⁵⁴ Se bl a Cassese, A., “Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal” (1995), sid. 61 f och Higgins, R., “Problems and Process: International Law and How we use It” (1994).

⁵⁵ Att rätten till självbestämmande inte är statisk framgår bl a av att allt sedan denna började diskuteras i FN-systemet under första halvan av 1900-talet, t ex i FN-stadgan, i Deklarationen om Självständighet för Kolonierna och deras Folk (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, General Assembly Resolution 1514, U.N. GAOR, 15th Session, Supp. No. 16, at 66, 67, U.N. Doc. A/L.323 and Add. 1 – 6 (1960) (Det förtjänas i detta sammanhang nämnas att även om Resolution 1514 tillkom för att understryka de forna koloniernas rätt till självbestämmande, Resolution 1514 uttrycker att den applicerar på kolonier men också på ”all other territories which have not yet attained independence”. FN:s Generalförsamling ger med andra ord redan här uttryck för att självbestämmanderätten sträcker sig utanför kolonialsituationen.), Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater (Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, General Assembly Resolution 2625, U.N. GAOR, 25th Session, Supp. No. 28, at 121, U.N. Doc. A/8028 (1970)) och fram till nyligen avgivna utlåtanden av MR-Kommittén (Se vidare under punkt 2.4, nedan.), det hela tiden diskuterats på vem denna rätt egentligen applicerar. Om rätten till självbestämmande hade varit statisk hade sådana diskussioner inte varit nödvändiga.

”... territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government ...”⁵⁶

Av referensen till ”peoples” i plural kan endast dras slutsatsen att de ”folk” FN-stadgan menar har rätt till självbestämmande inte nödvändigtvis behöver vara folk i meningen summan av innevånarna i en stat eller ett territorium. Vidare antydde den rätt till självbestämmande som etablerades i internationell sedvanerätt i efterdyningarna av andra världskriget, enligt vad som redogjorts för under 2.2, ovan, att också folk inom existerande stater kan vara berättigade till i vart fall den s k interna aspekten av självbestämmanderätten⁵⁷, för det fall sådana folk nekas effektivt politiskt deltagande i och/eller tillträde till politiska beslutsfattande organ inom staten i fråga.⁵⁸ Av ordalydelsen av den ovan nämnda Resolution 1541 (XV) framgår att det 1960 var FN:s Generalförsamlings uppfattning att ett visst territorium kan hysa mer än ett folk. Vidare framgår av Deklarationen om Kolonial Självständighet, till vilken också refererats ovan, att rättssubjekt enligt denna är alla, och inte bara kolonialisade, folk.⁵⁹ Vidare anför FN:s Generalförsamling att politisk myndighet skall föras över till alla territorier som ännu inte uppnått självständighet.⁶⁰ Även härav framgår att självbestämmanderätten inte är begränsad till kolonier.

Nämnas i förevarande sammanhang kan även den Afrikanska Stadgan om Mänskliga och Folks Rättigheter, vars artikel 20.3 anger att;

”All peoples shall have the right to the assistance of the State Parties to the present Charter in their liberation struggle against foreign domination, be it political, economic or cultural.”

Den omständigheten att den Afrikanska Stadgan först talar om alla folks rätt till självbestämmande⁶¹, och därefter om de fördragsslutande staternas skyldighet att tillse att denna rättighet kan utövas, gör det svårt att förstå den Afrikanska Stadgan på annat sätt än att de afrikanska staterna med ”peoples” inte avsett en stat eller summan av innevånarna av densamma.

2.4 Alla folks – inklusive urfolks - rätt till självbestämmande enligt folkrätten

Vi har således konstaterats att rätten till självbestämmande tillkommer folk och inte stater. Dock är det möjligt att vid tidpunkten för ratificeringen av CCPR och CESCR, majoriteten av stater var av uppfattningen att de ”folk” som har självbestämmande enligt dessa konventioner är ”folk” i innebörden summan av invånarna av en stat eller ett territorium. Emellertid rådde redan i tiden före och omkring denna tidpunkt delade meningar i denna fråga, och FN antog under denna tidsperiod en rad folkrättsliga dokument som ger uttryck för att en stat eller ett territorium kan inrymma fler än ett folk. Som anförts är självbestämmanderätten dynamisk

⁵⁶ Se artikel 73.

⁵⁷ Beträffande den närmare innebörden av den ”interna aspekten av rätten till självbestämmande”, se vidare under 3.1, nedan.

⁵⁸ Se Cassese, A., ”Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal”, 67 – 140 (1995).

⁵⁹ Se para. 2.

⁶⁰ Se para. 5.

⁶¹ Som anförts under 2.1.3 ovan, understryker Artikel 20.1 i den Afrikanska Stadgan alla folks rätt till självbestämmande.

och kan utvecklas över tiden. Efter ratificeringen av CCPR och CESCRC har utvecklingen följaktligen fortsatt och uttrycket "folk" kommit att få en mer universiell innebörd, och har inte längre den inskränkta betydelse Indien gav uttryck för vid tidpunkten för CCPR:s och CESCRC:s ratificering. Under de senaste decennierna har allt fler folkrättsexperter och FN-organ kommit att ge uttryck för att rätten till självbestämmande tillkommer även folk som inte utgör summan av invånarna av en stat, och att urfolk inte utgör något undantag i detta hänseende. Denna utveckling kan i korthet beskrivas som följer.

1984 uttryckte MR-Kommittén att många stater som rapporterar till MR-Kommittén beträffande implementeringen av CCPR artikel 1 synes ha missförstått den fulla innebörden av denna;

*"Although the reporting obligations of all State Parties include Article 1 [av CCPR], only some reports give detailed explanations regarding each of its paragraphs. The Committee has noted that many of them completely ignore Article 1, provide inadequate information in regard to it or confine themselves to a reference to election laws."*⁶²

Särskilt MR-Kommitténs uttalande att det inte är tillräckligt att ett land rapporterar om sina nationella vallagar antyder uppfattningen att rätten till självbestämmande innefattar mer än en möjlighet för ett lands samtliga medborgare att delta i landets demokratiska val. Respekt för självbestämmanderätten kan kräva att en folkgrupp inom ett land 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, under förutsättning att folkgruppen i fråga uppfyller de krav folkrätten uppställer för att en folkgrupp skall utgöra ett folk. Som redogjorts för ovan måste en sådan bedömning göras från fall till fall.

ILO 169 (1989) anger uttryckligen att konventionen inte tar ställning till frågan om urfolks rätt till självbestämmande.⁶³ Oaktat detta innehåller ILO 169 ett antal artiklar vilka nära relaterar till självbestämmanderätten, vilket även understryks av ILO:s egen guide till ILO 169⁶⁴, som anger att;

*"The newer Convention takes the approach of respect for the cultures, ways of life, traditions and customary laws of the indigenous and tribal peoples who are covered by it. It presumes that they will continue to exist as parts of their national societies with their own identity, their own structures and their own traditions. The Convention presumes that these structures and ways of life have value that needs to be protected."*⁶⁵

Även om ILO 169 inte explicit adresserar frågan om självbestämmande innebär en sådan utgångspunkt (*approach*) med nödvändighet att ILO 169 ändå indirekt har en självbestäm-

⁶² Se Human Rights Committee, General Comment 12 (21) beträffande CCPR Artikel 1, 21st Session, 13 April, 1984, para. 3.

⁶³ Frågan om självbestämmande diskuterades flitigt i samband med ILO 169:s färdigställande. Emellertid var det helt enkelt inte möjligt för de parter som deltog i arbetet med ILO 169 att komma fram till en enstämmig lösning på frågan om urfolks självbestämmanderätt.

⁶⁴ *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169* (1996)

⁶⁵ Uttrycket "Newer Convention" refererar till ILO 169:s föregångare, ILO Convention No. 107 Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries (ILO 107). ILO 107 antogs 1957. Den huvudsakliga skillnaden mellan ILO 169 och dess mer än 40 år äldre föregångaren är att ILO 107, har tydliga assimilationistiska ambitioner, vilket framgår redan av konventionens titel. ILO 169, å andra sidan, syftar till att möjliggöra föra urfolk att bevara sina egna samhällsstrukturer vid sidan av majoritetssamhället, i enlighet med vad som anförts ovan om skillnaden mellan urfolks och minoriteters rättigheter under 2.2.3.

mandedimension. Det får betraktas som närmast en förutsättning för att urfolk skall ha möjlighet att bevara sitt eget samhälle och sina egna samhällsinstitutioner att de också har rätt att bestämma över dessa. Att ILO 169 inte kan frikopplas från självbestämmanderätten framgår även av att ILO 169, till skillnad från ILO 107, använder uttrycket ”indigenous peoples” om urfolk. ILO 107 nyttjade termen ”indigenous populations”. ILO:s riktlinjer för tolkningen av ILO 169 anger att uttrycket folk (peoples) används genomgående i ILO 169 därför att denna term

”... recognizes the existence of organized societies with an identity of their own rather than mere groupings sharing some racial or cultural characteristics”⁶⁶

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 (3) att begreppet ”urfolk” i konventionen inte skall förstås så att denna förorsakar ändring i folkrättens förhållande till begreppet ”folk”.

Kristian Myntti har kallat den självbestämmanderätt som ”framkommer” i ILO 169 ”*ethno political self-government*”.⁶⁷ 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.

1991 fastslog FN:s Expertmöte om Urfolks Rätt till Självbestämmande⁶⁸ att urfolk har rätt till självbestämmande i enlighet med CCPR och CESC 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.

1993 enades FN:s Arbetsgrupp för Ursprungsbefolkningar⁶⁹ (WGIP) om utkastet till Urfolksdeklarationen. 1995 etablerade FN:s Kommission för Mänskliga Rättigheter en ad hoc arbetsgrupp⁷⁰ (WGDD), med uppgift att försöka nå politisk enighet om Urfolksdeklarationen. WGDD har WGIP:s utkast som bas för sitt arbete och har sammanträtt två veckor varje år sedan 1995, senast i september 2003. Beträffande innehållet i de diskussioner som förts i WGDD, se 2.5.1, nedan. 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.”

⁶⁶ Se *ibid.*, p. 7.

⁶⁷ Se Myntti, Kristian, ”National Minorities, Indigenous Peoples and Various Models of Political Participation”, i Horn, Frank (ed.); *Minorities and their right of Political Participation*, Lapland’s University Press, Juridica Lapponica n 16, Rovaniemi (1996), sid. 24.

⁶⁸ *UN Meeting of Experts on Indigenous Internal Autonomy and Self-government*, Nuuk, Grönland, 24 – 28 september 1991, se FN Dokument E/CN./Sub.2/AC.4/1996/5/Add.2, 12 Juni 1996..

⁶⁹ *UN Working Group on Indigenous Populations*

⁷⁰ *UN Ad hoc Working Group on the Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*

WGIP:s moderorgan, FN:s Underkommission för Mänskliga Rättigheter⁷¹ (Underkommissionen), accepterade WGIP:s utkast till urfolksdeklaration som en adekvat beskrivning av urfolkens mänskliga rättigheter. Underkommissionen utgörs av 26 stycken oberoende framstående experter på mänskliga rättigheter.

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.⁷² Exempelvis anför CERD att;

*”... it is the duty of States to promote the right to self-determination of peoples.”*⁷³

Visserligen kan CERDs 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 konventionens⁷⁴ 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 innevånarna 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...”*⁷⁵

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 ståndpunkten 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.⁷⁶

1998 anförde UNESCOs Expertmöte om Rätten till Självbestämmande⁷⁷ 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.”

⁷¹ UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities

⁷² Se 15/03/96 CERD General recom. 21 (General Comments). CERD diskuterade självbestämmanderätten framför allt i en kontext om rätt till lösrylse. Beträffande huruvida en rätt till lösrylse eventuellt innefattas i självbestämmanderätten, se 3.2, nedan.

⁷³ Se ibid, punkt 3.

⁷⁴ Och CESCR

⁷⁵ Se ibid., punkt 4.

⁷⁶ Som framgår överensstämmer CERD:s ställningstagande med beskrivningen av skillnaden mellan urfolks och minoriteters rättigheter, enligt vad som beskrivits under punkt 2.2.3, ovan.

⁷⁷ Se UNESCO Division of Human Rights, Democracy and Peace/UNESCO Centre of Catalonia, Report of the International Conference of Experts, November 1998 “Conclusions and Recommendations of the Conference”, sid. 19.

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.”

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, där MR-Kommittén anför att;

“The Committee, while taking note of the concept of self-determination as applied by Canada to the aboriginal peoples, regrets that no explanation was given by the delegation concerning the elements that make up that concept, and urges the State party to report adequately on implementation of article 1 of the Covenant in its next report.

The Committee notes that, as the State party acknowledged, the situation of the aboriginal peoples remains “the most pressing human rights issue facing Canadians”. In this connection, the Committee is particularly concerned that the State party has not yet implemented the recommendations of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). With reference to the conclusion by RCAP that without a greater share of lands and resources institutions of aboriginal self-government will fail, the Committee emphasizes that the right to self-determination requires, inter alia, that all peoples must be able to freely dispose of their natural wealth and resources and that they may not be deprived of their own means of subsistence (art. 1, para. 2). The Committee recommends that decisive and urgent action be taken towards the full and implementation of the RCAP recommendations on land resource allocation. The Committee also recommends that the practice of extinguishing inherent aboriginal rights be abandoned as incompatible with article 1 of the Covenant.”⁷⁸

Beträffande urfolken i Australiens ställning som ”peoples” enligt CCPR artikel 1 har MR-Kommittén uttalat att;

“With respect to article 1 of the Covenant, the Committee takes note of the explanation given by the delegation that rather than the term “self-determination”, the Government of the State party prefers terms such as “self-management” and “self-empowerment” to express domestically the principle of indigenous peoples’ exercising meaningful control over their affairs. The Committee is concerned that sufficient action has not been taken in that regard.

The State party should take the necessary steps in order to secure for the indigenous inhabitants a stronger role in decision-making over their traditional lands and natural resources (art. 1, para. 2).

The Committee is concerned, despite positive developments towards recognizing the land rights of the Aboriginals and Torres Strait Islanders through judicial decisions (Mabo, 1992; Wik, 1996) and enactment of the Native Title Act of 1993, as well as actual demarcation of

⁷⁸ Se CCPR/C/79/Add.105/1999 punkt 7 och 8.

considerable areas of land, that in many areas native title rights and interests remain unresolved and that the Native Title Amendments of 1998 in some respects limit the rights of indigenous persons and communities, in particular in the field of effective participation in all matters affecting land ownership and use, and affects their interests in native title lands, particularly pastoral lands.”⁷⁹

Som framgår refererar MR-Kommittén både vad avser Kanada och Australien till CCPR artikel 1 i samband med att denna diskuterar urfolkens rättigheter i respektive land. Därav framgår att MR-Kommitténs anser att urfolk är berättigade till självbestämmande enligt CCPR. (Kommittén kommer att redogöra för MR-Kommitténs uttalande beträffande samernas ställning som ”peoples” i enlighet med CCPR artikel 1 under 2.7, nedan.). I kommentarerna till Kanadas fjärde periodiska rapport talar MR-Kommittén vidare uttryckligen om tillämpningen av självbestämmanderätten på urfolken i Kanada. Även i kommentarerna riktade till Australien talar MR-Kommittén om urfolkens i Australiens självbestämmanderätt.⁸⁰

Frågan om på vem självbestämmanderätten applicerar har även diskuterats på regional nivå. 1998 meddelade Kanadas högsta domstol dom i ett mycket uppmärksammat mål rörande om internationell rätt ger delstaten Quebec rätt att frigöra sig från den kanadensiska staten. I domen uttalade domstolen bl a att;

“While international law generally regulates the conduct of nation states, it does, in some specific circumstances, also recognize the ”rights” of entities other than nation states – such as the right of a people to self-determination.

The existence of the right of a people to self-determination is now so widely recognized in international conventions that the principle has acquired a status beyond “convention” and is considered a general principle of international law”

och vidare att;

“It is clear that "a people" may include only a portion of the population of an existing state. The right to self-determination has developed largely as a human right, and is generally used in documents that simultaneously contain references to "nation" and "state". The juxtaposition of these terms is indicative that the reference to "people" does not necessarily mean the entirety of a state's population. To restrict the definition of the term to the population of existing states would render the granting of a right to self-determination largely duplicative, given the parallel emphasis within the majority of the source documents on the need to protect the territorial integrity of existing states, and would frustrate its remedial purpose.”⁸¹

Som framgår anför domstolen uttryckligen att enligt folkrätten, en stat kan innehålla fler än ett folk med rätt till självbestämmande.⁸² I Quebec-domen refererade Kanadas Högsta Domstol även till Quebecs urfolk;

⁷⁹ Se FN Dokument CCPR/CO/69/AUS, punkt 506 – 509.

⁸⁰ Från citaten ovan kan även dras vissa slutsatser beträffande innehållet i självbestämmanderätten, vilket kommer att diskuteras närmare under 3., nedan.

⁸¹ Se Supreme Court of Canada decision [1998] 2 S.C.R., 217.

⁸² Oaktat detta fann domstolen inte att internationell rätt medger delstaten Quebec rätt till lösrivelse i strid med den kanadensiska statens vilja. Som kommer att redogöras för närmare under 3.2.1, nedan, berodde den slutsatsen inte på att olika folk i Kanada skulle ha olika rätt till självbestämmande, utan snarare att även om ett folk är berättigat till självbestämmande, detta inte nödvändigtvis medför att att folket i fråga också har rätt att bryta sig fri från den stat inom vars gränser folket residerar.

*“We would not wish to leave this aspect ... without acknowledging the importance of the submissions made to us respecting the rights and concerns of aboriginal peoples ...”*⁸³

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.

På regional nivå kan vidare nämnas att den EU har bekräftat att urfolk är berättigade till självbestämmande. EUs uppfattning är självfallet av särskild betydelse för samerna. Den Handlingsplan för den Nordliga Dimensionen 2004-2006⁸⁴, som EU:s Minister-råd antog den 29 september 2003, innehåller en bestämmelse av följande lydelse;

“Strengthened attention to be paid by all Northern Dimension partners to indigenous interests in relation to economic activities, and in particular extractive industry, with a view to protecting inherited rights of self-determination, land rights and cultural rights of indigenous peoples of the region.”

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 stat⁸⁵ 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 då 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.⁸⁶ Tvärtom har FN och andra organ vid ett flertal tillfällen bekräftat att urfolk kan utgöra sådana folk som har rätt till självbestämmande.

2.5 Staternas syn på urfolks rätt till självbestämmande

2.5.1 Urfolksdeklarationen

Givet folkrättens relativt entydiga svar på frågan om urfolk är berättigade till självbestämmande kunde man möjligen ha förväntat sig att stater redan för en tid sedan 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 allt mer kommit

⁸³ Se ibid. punkt 31.

⁸⁴ *The Second Nordic Dimension Action Plan 2004 – 06*, Se Commission of the European Communities dokument COM (2003) 343 (final), sid. 21.

⁸⁵ Eller inom existerande stater.

⁸⁶ Som redogjorts för ovan skulle en sådan tolkning även strida mot Wien-konventionens tolkningsprinciper för internationella konventioner, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.05.1969.

att acceptera förekomsten av en självbestämmanderätt också för urfolk. Mycket av denna acceptans har kommit till uttryck i – och möjligen också uppstått genom – arbetet inom WGDD.

WGDD har under de senaste åren varit det organ inom vilket diskussioner kring urfolks rättigheter, inklusive rätten till självbestämmande, huvudsakligen förts, i vart fall på mellanstatlig nivå.⁸⁷ Under de två senaste sessionerna av WGDD (de åttonde och nionde sessionerna, hållna i 2002 respektive 2003) har de stater som deltar i WGDD mycket ingående och konkret diskuterat urfolkens självbestämmanderätt, och även i viss utsträckning det materiella innehållet i en eventuell sådan. Vid den åttonde, och näst senaste, sessionen av WGDD presenterade Norge ett förslag på ny lydelse för de artiklar i Urfolksdeklaration om behandlar – eller relaterar till - urfolkens självbestämmanderätt, i ett försök att uppnå enighet i WGDD runt denna fråga. Det norska förslaget innebar – i huvudsak⁸⁸ - en viss omgruppering av artiklarna i utkastet till Urfolksdeklaration, så att de bestämmelser som relaterar till självbestämmanderätten placeras gemensamt under en underrubrik. Därtill introducerade Norge en ny paragraf 15 i preambeln till Urfolksdeklarationen, med följand lydelse;

“Bearing in mind that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right of self-determination, yet nothing in this Declaration shall be 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 conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples.”

Den förslagna preambulära paragrafen 15 har nästan ordagrant hämtats från FN:s Deklaration om Självständighet för Kolonierna och deras Folk, och andra deklARATIONER etc. med liknande skrivelser. Paragrafen förefaller således reflektera redan etablerad internationell rätt, vilken skulle applicera på Urfolksdeklarationen oavsett om denna inkorporeras i Urfolksdeklarationen eller inte. Det är väl etablerat inom folkrätten att principen om staters territoriella integritet uppställer gränser för självbestämmanderättens utövande, utom i vissa undantagssituationer.⁸⁹ Det norska förslaget tillför således egentligen inte Urfolksdeklarationen något nytt innehåll. Oaktat detta var det Norges förhoppning att om det görs (över)tydligt att principen om staters territoriella integritet applicerar också på urfolkens självbestämmanderätt, tidigare tveksamma stater skulle finna det lättare att erkänna en rätt till självbestämmande också för urfolk. Så blev också fallet. Även om vissa stater föreslog alternativa lydelse för den preambulära paragrafen 15, står det klart att om en skrivelse i linje med det norska förslaget fogas till Urfolksdeklarationen i stort sett samtliga stater som deltar i WGDD är beredda att erkänna förekomsten av en rätt till självbestämmande också för urfolk. De nordiska länderna, inklusive Sverige, stödde aktivt det norska förslaget.⁹⁰

Inför den nionde sessionen av WGDD hade de nordiska länderna engagerat sig i en gemensam förberedelseprocess och det norska förslaget beträffande självbestämmande hade därige-

⁸⁷ Beträffande WGDD, se 2.4, ovan.

⁸⁸ Vissa andra aspekter av det norska förslaget kommer att redogöras för under 3., nedan.

⁸⁹ Se under 3.2.1, nedan.

⁹⁰ Även om den finska regeringsdelegationen initialt framförde vissa tilläggsförslag, vilka dock inte avviker från principen i den norska lösningen. Den finska regeringen drog sedemera tillbaka sitt förslag för att fullt ut backa upp det norska förslaget.

nom, marginellt modifierat, omvandlats till ett nordiskt förslag.⁹¹ Jämfört med det tidigare presenterade norska förslaget förtjänas dock nämnas att den preambulära paragrafen 15 modifierats på ett sätt som bl a potentiellt kan innebära en inte oväsentligt betydelseförändring. Som en sista passus till den Preambulära Paragrafen 15 hade gjorts tillägget "... ,and thus possessed of a government representing the peoples belonging to the territory without distinction of any kind" [Kommitténs understrykning]. Uttrycket "the peoples belonging to the territory" innebär att de nordiska länderna erkänner att i ett land det kan bo mer än ett folk, jämför 2.4, ovan.⁹²

Också WGDD:s nionde session kom i stor utsträckning att upptas av diskussioner kring frågan om hur principen om statens territoriella integritet skall hanteras i Urfolksdeklarationen. Det nordiska förslaget fick relativt bred uppslutning av både regerings- och urfolksrepresentanter. I vart fall kunde den absoluta majoriteten deltagare vid WGDD tänka sig en lösning i linje med det nordiska förslaget. I ett försök att nå enighet kring frågan om suveränitet och territoriell integritet formulerades emellertid efter informella överläggningar följande kompromissförslag;

Ny Preambulär Paragraf 15

"Bearing in mind that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right of self-determination, exercised in accordance with the principles of international law, including the principles contained in this Declaration."

Nya stycken två och tre till Artikel 3

"Everyone has the right to take part in the exercise of this right, directly or through freely chosen representatives."

In accordance with the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in accordance with the Charter of the United Nations, this shall not be 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 conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind."

De föreslagna nya styckena i artikel 3 är något konfunderande. De skulle kunna förstås så att det sätt på vilket urfolk har att utnyttja sin rätt till självbestämmande är genom de politiska kanaler som står till buds för samtliga medborgare i de stater urfolken lever, d v s genom deltagande i allmänna val etc. En sådan tolkning skulle med andra ord innebära att urfolk inte är berättigade till någon självbestämmanderätt i egenskap av självständiga folk. Snarare är den självbestämmanderätt man under sådana omständigheter talar om en rätt där med uttrycket "folk" förstås summan av innevanarna av en stat. Som redogjorts för under 2.3, ovan, är en sådan tolkning emellertid inte förenlig med folkrätten. Vidare framgick av de

⁹¹ Inte bara Finland och Sverige, utan även Danmark och Island hade enats kring det norska förslaget rörande de delar i Urfolksdeklarationen som rör självbestämmande.

⁹² I tillägg till modifikationen av den preambulära paragrafen 15 innebar det nordiska förslaget att vissa paragrafer i Urfolksdeklarationen som i deras mening särskilt relaterar till rätten till självbestämmande sammanförs i ett cluster. Vidare föreslog de nordiska länderna att vissa artiklar i Urfolksdeklarationen skulle antas av WGDD på en provisorisk basis.

kommentarer som gjordes när förslaget presenterades att det inte heller är meningen att den nya föreslagna artikel 3 skall förstås på ett sådant sätt. Under alla omständigheter är detta, som framgått ovan, inte de nordiska staternas uppfattning.

Sammanfattningsvis förefaller således det absoluta flertalet stater⁹³ idag vara beredda att dra konsekvenserna av folkrättens utveckling och acceptera förekomsten av en rätt till självbestämmande också för urfolk. Staternas acceptans av urfolkens rätt till självbestämmande är dock fortsatt föremål för vissa begränsningar. De stater som deltar i WGDD har, när de accepterat förekomsten av en självbestämmanderätt för urfolk i sig, rest frågetecken kring framför allt två aspekter som normalt anses ingå i självbestämmanderätten; den redan nämnda rätten till lösrivelse samt rätten till permanent suveränitet över naturresurser. Kommittén menar därför att det kan finnas anledning att särskilt diskutera dessa frågor.

2.5.2 Staternas syn på urfolks rätt till lösrivelse

Samtliga, eller i vart fall det absoluta flertalet, stater som givit uttryck för att de i och för sig accepterar förekomsten av en självbestämmanderätt för urfolk har understrukit att en sådan rätt inte inkluderar rätt till lösrivelse, d v s att urfolkens självbestämmanderätt inte innefattar någon rätt att bryta sig ut från existerande stater och bilda nya, oberoende, stater. De menar således att självbestämmanderätten måste utövas inom landets gränser. Denna uppfattning får, i vart fall i dagsläget, sägas vara förenlig med folkrätten.⁹⁴ Som anförts under 2.1, ovan, betonade den internationella sedvanerätten redan när principen om alla folks rätt till självbestämmande växte fram i andra världskrigets skugga att principen om staters territoriella integritet uppställer gränser för utövandet av självbestämmanderätten.

Det skall dock betonas att vad dessa stater får förutsättas avse är att inga folk – urfolk och andra folk lika – som inte utgör summan av invånarna av en stat, har rätt att bryta sig ut från existerande stater. Med andra ord, urfolk har inte en mer begränsad självbestämmanderätt än andra folk. Principen om staters territoriella integritet uppställer gränser för självbestämmanderättens utövande för samtliga folk. Vidare är den begränsning principen om territoriell integritet uppställer för självbestämmanderättens utövande inte absolut. Rätten till självbestämmande och principen om territoriell integritet är båda centrala element i folkrätten och måste balanseras mot varandra. Detta innebär att om självbestämmanderätten inte kan utövas inom existerande gränser p g a att staten i fråga på ett flagrant sätt bryter mot minoritetsfolkets mänskliga rättigheter, det kan uppstå en rätt för det folk vars rättigheter kränks att utöva självbestämmanderätten genom att bryta sig ut och bilda en egen stat.⁹⁵

Det skall vidare noteras att, som redogjorts för ovan, självbestämmanderätten är dynamisk och utvecklas över tiden. Det är således inte otänkbart att om ett antal år, principen om staters

⁹³ I vart fall flertalet stater som deltar i förhandlingarna i WGDD. Det skall dock noteras att många länder med urfolk inom sina statsgränser inte alls, eller endast i väldigt begränsad utsträckning, deltar i WGDD:s sessioner. Framför allt är de asiatiska och afrikanska regionerna underrepresenterade i WGDD.

⁹⁴ En uppfattning som f ö även delas av den absoluta merparten urfolksrepresentanter.

⁹⁵ Se vidare under 3.2.1, nedan.

territoriella integritet inte längre anses utgöra samma hinder för självbestämmanderättens utövande som idag.

2.5.3 Staternas syn på urfolks rätt till permanent suveränitet över naturresurser

Framför allt många utvecklingsländer gör gällande att en stat kan hävda permanent suveränitet över naturresurser innan för landets gränser. Principen om permanent suveränitet över naturresurser har också kommit till uttryck i Konventionen om Biologisk Mångfald (CBD). Arbetet inom CBD har bl a som bas att en stat har rätt att hävda äganderätt till landets samtliga biologiska och andra naturresurser.

Som framgått ovan har principen om staternas territoriella integritet diskuterats intensivt i WGDD de senaste åren. Faktum är att denna fråga debaterats i sådan utsträckning att WGDD nästan "tappat bort" frågan om permanent suveränitet över naturresurser. Detta är olyckligt, då frågan om rätt till naturresurser för nästan alla urfolk är av betydligt större praktisk betydelse än en eventuell rätt till lösrivelse. Då diskussionerna i WGDD de två senaste åren nästan helt fokuserat på hur frågan om lösrivelse skall hanteras i Urfolksdeklarationen är det inte helt enkelt att uttala sig om vad som är staternas uppfattning beträffande permanent suveränitet över naturresurser. Emellertid har några stater som erkänner förekomsten av en självbestämmanderätt för urfolk som sådan antytt att det är deras uppfattning att en sådan rätt får böja sig för staternas permanenta suveränitet över naturresurser innanför landets gränser. Andra stater kan förväntas dela denna uppfattning, bl a då de förfäktar denna teori i diskussionerna inom CBD processen. Det är dock mycket tveksam om en sådan uppfattning har stöd i internationell rätt.

Kommittén kommer nedan att närmare utveckla vad som enligt Kommitténs uppfattning innefattas i självbestämmanderätten. Redan här kan dock konstateras att själva idén med självbestämmanderätten, enkelt uttryckt, kan sägas vara att alla folk skall ha rätt att själva bestämma över sina samhällen, inklusive över sin ekonomiska och sociala utveckling. Urfolks samhällen, ekonomier och kulturer är intimt och oskiljbart kopplade till deras traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Det är därför enligt Kommitténs uppfattning närmast meningslöst att tala om en rätt till självbestämmande för urfolk om däri inte innefattas en rätt att bestämma också över land och vatten samt naturresurser. Det är därför inte förvånande att, som framgått av redogörelsen ovan, och som kommer att närmare utvecklas under 3., nedan, internationell rätt understryker att urfolkens självbestämmanderätt inkluderar en rätt att bestämma också över deras land, vatten och naturresurser, även om det kanske inte är helt klart hur omfattande denna rätt är.

De flesta stater – inklusive de nordiska länderna – har i linje med ovanstående gett uttryck för att de inser det meningslösa att tala om en rätt till självbestämmande för urfolk som inte innefattar inflytande över urfolkens land- och vattenområden och naturresurser. Bl a föreslår det nordiska förslag som redogjorts för ovan att passusen

”Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources,”

hämtad från Urfolksdeklarationens nuvarande artikel 30, inkluderas i den del av Urfolksdeklarationen som reglerar självbestämmanderätten.

2.6 Urfolkens syn på självbestämmanderätten

Som redogjorts för ovan betraktas idag rätten till självbestämmande som en av de mest centrala mänskliga rättigheterna, bl a för att ett erkännande av självbestämmanderätten anses utgöra en förutsättning för ett effektivt utövande av alla andra mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Det är därför inte att förundras över att på senare år, självbestämmanderätten kommit att inta en central roll i kampen för ett erkännande av urfolkens rättigheter. Urfolken betonar idag kravet på ett erkännande av självbestämmanderätten tydligare än kravet på någon annan rättighet.

I kampen för att få sina rättigheter erkända brukar urfolksrepresentanter genomgående betona vikten av icke-diskriminering och rättvisa. Detta gäller också beträffande självbestämmanderätten. I de diskussionerna om självbestämmanderätten som förts inom ramarna för WGDD och på annat håll har samtliga urfolksrepresentanter betonat att man inte accepterar en självbestämmanderätt som avviker ifrån, d v s är mindre långtgående än, den självbestämmanderätt som tillkommer andra folk. Urfolksrepresentanter har gång på gång understrukt att en sådan inställning skulle strida mot den grundläggande folkrättsliga principen om icke-diskriminering. Samtliga urfolksrepresentanter har mot ovanstående bakgrund motsatt sig alla förslag som går ut på att kvalificera urfolkens rätt till självbestämmande i större utsträckning än vad som är fallet för andra folk. Å andra sidan har urfolkens representanter inte heller ställt krav på en självbestämmanderätt som är mer långtgående än andra folks. Urfolken har t ex i allmänhet accepterat att de begränsningar folkrätten uppställer för självbestämmanderättens utövande applicerar också på urfolk, dock endast i motsvarande utsträckning som sådana principer uppställer begränsningar också för andra folks utövande av självbestämmanderätten.

Flertalet urfolksrepresentanter accepterar således att principen om staters territoriella integritet uppställer begränsningar för självbestämmanderättens utövande – i motsvarande utsträckning som för andra folk. Vad avser principen om staters permanenta suveränitet över naturresurser har samtliga urfolksrepresentanter genomgående betonat att urfolkens samhällen är så intimt kopplade till urfolkens traditionella land- och vattenområden samt naturresurser att en självbestämmanderätt för urfolk måste innefatta en rätt att bestämma också över land, vatten och naturresurser. Urfolksrepresentanterna gör också gällande att detta är i linje med icke-diskrimineringsprincipen, enligt vad som redogjorts för ovan. En korrekt och adekvat implementering av urfolkens självbestämmanderätt måste ta hänsyn till urfolkens koppling till sina traditionella landområden.

2.7 Samernas rätt till självbestämmande enligt folkrätten

Kommittén menar att det av redogörelsen ovan framgår att enligt folkrätten, urfolk kan utgöra sådana folk som har rätt till självbestämmande i motsvarande utsträckning som andra folk. En annan ordning skulle strida mot den grundläggande principen om icke-diskriminering. Det har även framgått att nästan alla de länder som deltar i WGDD förefaller beredda att acceptera förekomsten av en självbestämmanderätt också för urfolk, förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett "folk". Som anförts ovan utgör inte alla folkgrupper som refererar till sig själva som urfolk "folk" i folkrättslig mening, och saknar därmed rätt till självbestämmande. Det råder dock inget tvivel att det samiska folket utgör ett sådant "folk" som i folkrättslig mening har rättigheter, inklusive rätten till självbestämmande. Ovan har konstaterats att samerna uppfyller närmast alla kriterier som anses karaktärisera ett (ur)folk.

I linje med det nyss sagda har MR-Kommittén, som antytts ovan, också vid ett par tillfällen bekräftat att det samiska folket är berättigat till självbestämmande. I sina kommentarer till en periodisk rapport från Norge anförde MR-Kommittén att

*"As the Government and Parliament of Norway have addressed the situation of the Sami in the framework of the right to self-determination, the Committee expects Norway to report on the Sami people's right to self-determination under article 1 of the Covenant, including paragraph 2 of that article"*⁹⁶

MR-Kommitténs uttalande går inte att förstå på annat sätt än att det är dennas uppfattning att det samiska folket i egenskap av folk har rätt till självbestämmande enligt vad som framgår av CCPR artikel 1.⁹⁷ I 2002 uttryckte MR-Kommittén, med anledning av en periodisk rapport från Sverige, och med direkt hänvisning till CCPR artikel 1, sitt bekymmer över

*"the limited extent to which the Sami Parliament can have a significant role in the decision-making process on issues affecting the traditional lands and economic activities of the indigenous Sami people ... The State party should take steps to involve the Sami by giving them greater influence in the decision-making process affecting their natural environment and their means of subsistence."*⁹⁸

Av referensen till CCPR artikel 1 framgår att MR-Kommittén även fortsättningsvis är av uppfattningen att samerna i egenskap av folk har rätt till självbestämmande enligt vad som framgår av artikel 1. Som kommer att redogöras för under 4. och 5., nedan, accepterar även länderna med samisk befolkning idag förekomsten av en rätt till självbestämmande för det samiska folket. Frågan är då vad som innefattas i denna rätt.

⁹⁶ Se FN-dokument CCPR/C/79/Add.112/1999, punkt 17. MR-Kommittén har även uttryckt sig på ett motsvarande sätt i MR-Kommitténs konklusioner beträffande Danmarks periodiska rapport, i vilka MR-Kommittén uttalar att *"The State party should include such information in its next report. It should also inform the Committee concerning the implementation of the right of self-determination for the population of the Faeroe Islands (art. 1)"*, se FN Dokument CCPR/CO/70/DNK.

⁹⁷ Som framgår uppmanar MR-Kommittén Norge att rapportera om implementeringen av samernas rätt till självbestämmande i nästa periodiska rapport till MR-Kommittén. Denna rapporten skulle – enligt gällande tidsschema (stater rapporterar vart fjärde år till Kommittén) – ges in till MR-Kommittén under 2003. Norge har dock begärt – och meddelats – förlängd tidsfrist med att rapportera till MR-Kommittén.

⁹⁸ Se FN-dokument CCPR/CO/74/SWE, daterad 24 april 2002, punkt 15.

3. Självbestämmanderättens materiella innehåll

Enligt Kommitténs uppfattning är frågan om det förekommer en rätt till självbestämmande för urfolk helt skiljd från frågan om vad som under sådana omständigheter innefattas i en sådan. Med andra ord, har man konstaterat att en rätt till självbestämmande existerar får man därefter förutsättningslöst undersöka vad som innefattas i denna rätt. Den omständigheten att en sådan undersökning resulterar i ett konstaterande att självbestämmanderätten är väldigt långtgående kan aldrig utgöra skäl för att gå tillbaka till fråga ett och konstatera att ”då fanns det nog i själva verket ingen självbestämmanderätt, trots allt”. Förekomsten av en rätt till självbestämmande är inte avhängig självbestämmanderättens materiella innehåll. Det nyss sagda kan förefalla självklart, men faktum är att i debatten kring urfolks (och samernas) självbestämmanderätt har inte sällan från statshåll framförts argumentet att urfolken först bör definiera vad de anser materiellt innefattas i självbestämmanderätten, varefter staten skall ta ställning till om någon rätt till självbestämmande egentligen existerar.⁹⁹ Resonemanget är inte förenligt med folkrätten. Folkrätten bygger på tanken att mänskliga rättigheter är oskiljbara¹⁰⁰ från de subjekt (individer och folk) som är berättigade till dessa rättigheter. Mänskliga rättigheter antingen existerar eller inte, och existerar de har de det innehåll folkrätten stipulerar. Mänskliga rättigheter kan inte modifieras eller t o m ”försvinna” endast av den anledningen att en stat finner att om dessa implementeras fullt ut, detta skulle medföra omfattande praktiska och ekonomiska konsekvenser för staten i fråga.

Vid en bedömning av det materiella innehållet i självbestämmanderätten måste vidare enligt Kommitténs uppfattning hela tiden hållas i åtanke självbestämmanderättens centrala roll i människorättssystemet. Som redogjorts för ovan utgör förekomsten av en rätt till självbestämmande en förutsättning för utövandet av samtliga övriga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.¹⁰¹ Rätten till självbestämmande är en förutsättning för bevarandet och utvecklandet av alla folks – inklusive urfolks – kulturer och samhällen. En acceptans av självbestämmandepincipen anses vidare som central i världssamfundets arbete för fred och frihet. Enligt Kommitténs mening måste självbestämmanderätten, som ett minimum, ha ett innehåll som korresponderar med dessa grundläggande tankar bakom denna.

⁹⁹ Bl a har Norge, i vart fall tidigare, intagit en sådan position.

¹⁰⁰ På engelska ”inalienable”.

¹⁰¹ Se text under 2.1, ovan.

Beträffande det mer specifika innehållet i självbestämmanderätten brukar folkrättsexperter ibland tala om två aspekter av självbestämmande; en intern och en extern aspekt. Kommitténs redogörelse nedan följer denna indelning.¹⁰²

3.1 Självbestämmanderättens interna aspekt

3.1.1 *Alla folks rätt att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling*

Som anförts anger den gemensamma artikel 1 (1) i CCPR och CDESCR att

*”All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”*¹⁰³

Som redogjorts för ovan måste detta gälla även urfolk, inklusive samerna. En annan ståndpunkt skulle bryta mot den fundamentala principen om icke-diskriminering. CERD har med hänvisning till alla folks rätt till självbestämmande, beskrivit självbestämmanderättens interna aspekt på följande sätt;

*”The right to self-determination of peoples has an internal aspect, that is to say, the rights of all peoples to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference.”*¹⁰⁴

Vad specifikt avser urfolks interna självbestämmanderätt, se också den tidigare citerade artikel 3 i Urfolksdeklarationen. Vidare anför Urfolksdeklarationens artikel 4 att;

*”Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State”*¹⁰⁵

och artikel 21 vidare att;

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

Nämnas kan även artikel 23, vars första mening lyder;

¹⁰² Kommittén vill dock understryka att detta är en distinktion mellan just två aspekter – eller sidor - av en och samma självbestämmanderätt, och inte om två olika, separerbara, rättigheter. Folkrätten ger inte stöd för att påstå att det förekommer olika former av självbestämmande, där en skulle applicera på vissa sorts folk och en annan på andra folkgrupper. Som Kommittén kommer att utveckla närmare nedan ger folkrätten uttryck för att det finns en enda form av självbestämmanderätt. Som också kommer att närmare redogöras för nedan måste dock denna för varje enskild situation anpassas till det folk som skall utöva självbestämmanderätten. Självbestämmanderätten kan således komma att materialisera sig något annorlunda beroende på i vilket sammanhang den tillämpas.

¹⁰³ Som även framgått ovan har denna skrivelse upprepats i en rad andra mänskliga rättighetsinstrument, inklusive Urfolksdeklarationen, med tillägget “indigenous” framför “peoples”.

¹⁰⁴ Se UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Comment No. 21 – Right to Self-determination, 15.03.1996.

¹⁰⁵ Beträffande referensen till “if they so choose”, jämför skillnaden mellan minoriteters och urfolks rättigheter enligt 2.2.3, ovan.

”Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for exercising their right to development...”

Även om ILO 169, som redogjorts för ovan, inte direkt adresserar urfolkens självbestämmanderätt, förtjänar ändå nämnas ILO 169 artikel 7.1, som anför att;

”The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects ... the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.”

Även den internationella sedvanerätten har bekräftat att den interna aspekten av självbestämmanderätten innefattar en rätt för alla folk att kontrollera sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling, se bl a den ovan citerade Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater.

Vidare kan noteras att FN:s Specialrapportör om Urfolkens Mänskliga Rättigheter och Grundläggande Friheter¹⁰⁶ anför att

”The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ... sets out in article 1 the following rights which relate directly to indigenous peoples: all peoples have the right to self-determination and, by virtue of that right, may freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development (art. 1 (1) and all peoples may freely dispose of their natural wealth and resources (art. 1 (2)).”¹⁰⁷

Sålunda har urfolk en självbestämmanderätt som medger dessa att kontrollera sin kulturella, sociala och ekonomiska utveckling.¹⁰⁸ Självbestämmanderätten inkluderar i princip alla frågor av betydelse för att bevara och utveckla de kulturella, sociala och ekonomiska aspekterna av urfolkens samhällen.

Beträffande vad som närmare skall förstås med politisk, ekonomisk, social och kulturell utveckling ger MR-Kommitténs observationer med anledning av periodiska rapporter från bl a Australien, Kanada, Norge och Sverige, vilka refererats till ovan, viss ledning, särskilt vad avser självbestämmanderättens resursdimension. Självbestämmanderättens resursdimension kommer att diskuteras närmare under 3.1.2, nedan.

Man hade kunnat hoppas på att ytterligare ledning till självbestämmanderättens materiella innehåll skulle kunna fås genom det klagomålsinstitut som fogats till CCPR genom ett Tilläggsprotokoll nr. 1. Tilläggsprotokoll nr. 1 medger emellertid endast att MR-Kommittén behandlar klagomål om den sökande är en individ som gör gällande att dennas individuella rättigheter enligt CCPR kränkts.¹⁰⁹ Folk som ett kollektiv kan inte anföra klagomål enligt Tilläggsprotokoll nr 1. I enlighet med vad som redogjorts för ovan är rätten till självbestämmande en rättighet som tillkommer folk, inte individer. Individer kan följaktligen inte göra

¹⁰⁶ *Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples*

¹⁰⁷ Se Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, Rodolfo Stavenhagen, FN Dokument E/CN.4/2004/80/Add.1, para. 88.

¹⁰⁸ Detta är, enligt Kommitténs uppfattning, av central betydelse att slå fast. Jämför Sveriges inställning i denna fråga.

¹⁰⁹ Se Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, artiklarna 1 och 2.

gällande någon kränkning av självbestämmanderätten.¹¹⁰ Nämda ”moment 22-situation” har således förhindrat MR-Kommittén från att uttryckligen pröva innehållet i självbestämmanderätten inom ramarna för CCPR:s individuella klagomålsprocess. Inte heller fås på detta sätt någon ledning från ESK-Kommittén. CESCR innehåller över huvud taget inte något individuellt klagomålsinstitut.

Oaktat att CCPR:s och CESCR:s gemensamma artikel 1 inte direkt varit föremål för prövning inom ramarna för det individuella klagomålsinstitutet, kan emellertid viss ledning fås från MR-Kommitténs bedömningar av individuella klagomål beträffande brott mot CCPR artikel 27, som lyder;

”In those states in which ethnic, religious or linguistic minorities exists, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.”¹¹¹

CCPR artikel 27 kan sägas korrespondera mot artikel 1, i det att artikel 27 behandlar rättigheter som ligger självbestämmanderätten nära, med den skillnaden att de rättssubjekt artikel 27 skyddar är individer och inte folk. MR-Kommittén har vid ett flertal tillfällen uttalat att denna ser klara paralleller mellan det materiella innehållet i artikel 27 och självbestämmanderätten. I sina sk generella kommentarer till artikel 27 har t ex MR-kommittén anfört att

”Although the rights protected by Article 27 are individual rights, these rights themselves depend on the capacity of minority groups to conserve their culture, language and religion. Consequently, it may also be necessary for States to adopt positive measures to protect minority identity and the rights of their members to enjoy their evolving language and culture and to practice their religion, in common with other members of the group.”¹¹²

MR-Kommittén har vidare, i sina kommentarer till en periodisk rapport från Australien, i direkt anslutning till dennas observationer beträffande självbestämmanderätten, uttalat att;

“The Committee recommends that the State party take further steps in order to secure the rights of its indigenous population under article 27 of the Covenant. The high level of exclusion and poverty facing indigenous persons is indicative of the urgent nature of these concerns. In particular, the Committee recommends that the necessary steps be taken to restore and protect the titles and interests of indigenous persons in their native lands, including by considering amending anew the Native Title Act, taking into account these concerns.

The Committee expresses its concern that securing continuation and sustainability of traditional forms of economy of indigenous minorities (hunting, fishing and gathering), and protection of sites of religious or cultural significance for such minorities, which must be protected under article 27, are not always a major factor in determining land use.”¹¹³

¹¹⁰ Även om individen skulle tillhöra ett folk vars självbestämmanderätt kränkts.

¹¹¹ Även om artikel 27 talar om minoriteters rättigheter framgår det klart av bl a MR-Kommitténs praxis att artikeln även applicerar på urfolk.

¹¹² Se MR-Kommitténs General Comment 23 (50), para. 3.1. Vidare har MR-Kommittén uttalat att *”[The right to self-determination] and the corresponding obligations concerning its implementation are interrelated with other provisions of the Covenant and rules of international law”*, se Human Rights Committee, General Comment 12 (21) beträffande artikel 1 av CCPR, 21st Session, 13 April, 1984, para. 2.

¹¹³ See FN Document CCPR/CO/69/AU, punkt. 509 – 510.

Också av MR-kommitténs kommentarer med anledning av Norges senaste periodiska rapport framgår en tydlig koppling mellan artiklarna 1 och 27. MR-Kommittén uttrycker, i direkt anslutning till sina kommentarer beträffande självbestämmande att MR-Kommittén

“ ... remains concerned that while legislative reform work in the field of Sami land and resource rights is in progress, traditional Sami means of livelihood, falling under article 27 of the Covenant, do not appear to enjoy full protection in relation to various forms of competing public and private uses of land.”¹¹⁴

Den starka kopplingen mellan artiklarna 1 och 27 i CCPR framgår även av att MR-Kommittén inte sällan, av formella skäl, omtolkat klagomål som refererat till artikel 1, och därför varit otillåtna enligt Tilläggsprotokoll nr. 1, till klagomål under artikel 27.¹¹⁵ Professor i internationellt rätt och medlem av MR-Kommittén, Martin Scheinin, har anfört att i de två sk Länsman fallen¹¹⁶, MR-Kommittén vid bedömningen av om Finland brutit mot CCPR artikel 27, undersökte om Finland på ett adekvat sätt konsulterat med det samiska folket innan man vidtog de åtgärder¹¹⁷ som de individuella sameparterna ifrågasatte lagenligheten av.¹¹⁸ Rätt att bli konsulterade i egenskap av folk är helt klart ett element av självbestämmanderätten. Martin Scheinin har anfört att enligt honom är kravet på konsultation kopplat till självbestämmanderättens politiska dimension.¹¹⁹ Med andra ord, MR-Kommitténs uttalanden kring innehållet av CCPR artikel 27 ger indirekt ledning till MR-Kommitténs uppfattning om innehållet i den rätt till självbestämmande som kommer till uttryck i CCPR artikel 1. Sammanfattningsvis förefaller självbestämmanderätten, i tillägg till vad som anförts ovan, innefatta en rätt för ett folk att bestämma över sin andliga och religiösa utveckling, inklusive rätten att kontrollera sina heliga platser. Man har även rätt att kontrollera sitt språks utveckling samt att forma och bevara sin identitet som ett distinkt folk. Vidare ingår en rätt att bli konsulterad – i egenskap av folk – i samtliga frågor som berör folket.

I det nyligen avgjorda målet *Diergaard v. Namibia* har MR-Kommittén utvecklat vidare den tankegång som redogjorts för ovan. I *Diergaard* anför MR-Kommittén uttryckligen att CCPR artikel 1 utgör tolkningsunderlag vid bedömningen av hur övriga artiklar i CCPR skall förstås, och därvid särskilt pekat på ”... the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular articles 25, 26 and 27.”¹²⁰ I fallet *Gillot et al. V. Frankrike*¹²¹ hade återigen CCPR artikel 1 stor betydelse för tolkningen av artikel 25. I sina slutsatser att artikel 25 inte hade kränkts genom att vissa personer inte tillåtits delta i en folkomröstning hänvisade MR-Kommittén till det faktum att när folkomröstningen hade arrangerats i en avkoloniserings- och självbestämmandekontext

¹¹⁴ Se FN-dokument CCPR/C/79/Add.112/1999, punkt 16.

¹¹⁵ Se t ex *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada* (CCPR Communication no. 167/1984), *Kitok v. Sweden* (CCPR Communication no. 197/1985) och *A:D. v. Canada* (Miqmaq Case no. 1) (CCPR Communication no. 78/1980).

¹¹⁶ Se *I. Länsman et al. v. Finland* (Communication no. 511/1992), Human Rights Committee, Final Decision, UN Doc. CCPR/C/57/1, sid. 74 – 85 och *J. Länsman et al. v. Finland* (Communication no. 671/1995), UN Doc. CCPR/C/58/D/671/1995.

¹¹⁷ Stenbrytning och skogsverkning

¹¹⁸ Se Scheinin, Martin, ”The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights”, i Aikio, Pekka; Scheinin, Martin; *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Institute for Human Rights, Åbo Academy University, Åbo (2000), sid. 197.

¹¹⁹ Se *ibid.*, sid. 193.

¹²⁰ Se Communication No 760/1997 : Namibia. 06/09/2000. CCPR/C/69/D/760/1997.

¹²¹ Se *Marie-Hélène Gillot et al. V. France* (Communication No. 932/2000), Views adopted 15 July 2002, Report of the Human Rights Committee, Vol II., GAOR, 57th Session, Suppl. No. 40 (A/57/40), sid. 270-293.

det var legitimt att begränsa rätten att delta till personer med fast anslutning till territoriet i fråga (Nya Kaledonien).¹²²

Beträffande självbestämmanderättens materiella innehåll är även av intresse vad Urfolksdeklarationen anför om denna. Även om FN:s medlemsländer ännu inte kunnat nå någon överenskommelse om Urfolksdeklarationen har denna, som Kommittén anført ovan, tagits fram av en grupp av världens ledande folkrättsexperter, och ger därför ledning beträffande självbestämmanderättens materiella innehåll. Artikel 31 i Urfolksdeklarationen anför att;

*“Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways for financing these autonomous functions.”*¹²³

Som framgår menar Urfolksdeklarationen att urfolkens självbestämmanderätt innefattar en rätt att bestämma över, i tillägg till vad som tidigare anförts, utbildning, information, media, hälsoväsende, bostadspolitik, anställningspolitik och socialväsende.

3.1.2 Rätten att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling – särskilt om rätten till land, vatten, naturresurser och levnadsformer

Som diskuterats ovan är urfolkens kulturer och samhällen intimt kopplade till deras traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Den del av den interna aspekten av självbestämmanderätten som berör land och naturresurser är således av central betydelse för urfolk. Det är därför naturligt att folkrätten beträffande urfolk kommit att främst fokusera på den del av den interna aspekten av självbestämmande som ger urfolken rätt att besluta om och/eller utöva inflytande över sina land- och vattenområden, naturresurser samt levnadsformer. Den gemensamma artikel 1 (2) i CCPR och CESCR anger att

“All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefits, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.”

MR-Kommittén har i General Comments nr. 12, till vilka refererats till tidigare, anført att artikel 1 (2) behandlar självbestämmanderättens ekonomiska dimension och innebär att alla folk har rätt att för sina egna ändamål fritt förfoga över sina naturrikedomar och att inget folk under några omständigheter får berövas sina traditionella levebröd.

Som anförts ovan har MR-Kommittén bekräftat att denna rätt också tillkommer urfolk. Faktum är att, som framgår av tidigare citerade kommentarer från MR-Kommittén, MR-

¹²² CCPR artikel 25 behandlar politiska rättigheter.

¹²³ Som redogjorts för under 2.5, ovan, utgår enligt det förslag Norge lämnat den exemplifierande listan efter ”internal and local affairs”. Det uppgivna anledningen därför är dock inte att dessa exempel inte skulle ingå i självbestämmanderätten. Snarare föreslås listan utgå för att åstadkomma en förenklad struktur i Urfolksdeklarationen.

Kommittén i urfolkssammanhang speciellt fokuserat på självbestämmanderättens resursdimension. MR-Kommittén har vid upprepade tillfällen understrukit urfolkens rätt att kontrollera sina traditionella land- och vattenområden, naturresurser samt traditionella försörjningsformer. I detta sammanhang kan särskilt noteras MR-Kommitténs observationer beträffande Kanada, där MR-Kommittén

*“... emphasizes that the right to self-determination requires, inter alia, that all peoples must be able to freely dispose of their natural wealth and resources and that they may not be deprived of their own means of subsistence.”*¹²⁴

MR-Kommittén har vidare understrukit självbestämmanderättens resursdimension i kommentarer till urfolkens situation i Australien;

*“The State party should take the necessary steps in order to secure for the indigenous inhabitants a stronger role in decision-making over their traditional lands and natural resources ... The Committee is concerned ... that the Native Title Amendments of 1998 in some respects limit the rights of indigenous persons and communities, in particular in the field of effective participation in all matters affecting land ownership and use, and affects their interests in native title lands, particularly pastoral lands.”*¹²⁵

Se även de ovan citerade kommentarerna med anledning av Australiens periodiska rapport, vad avser rätten till jakt och fiske. Beträffande rätten till land och vatten har MR-Kommittén vidare, i kommentarer till periodisk rapport från Nya Zeeland, uttalat att

“The Committee welcomes the further progress made in the protection and promotion of the rights of Maori under the Covenant, in particular the amendments introduced by the Maori Reserved Land Amendment Act ... the Committee notes with satisfaction that the Act provides for compensation to be paid to lessors for delays in carrying out rent reviews and to ensure fair annual rents, and providing for compensation to be paid to (largely non-Maori) lessees under certain circumstances ...

*... While recognizing the positive measures taken by the State party with regard to the Maori, including the implementation of their rights to land and resources, the Committee continues to be concerned that they remain a disadvantaged group in New Zealand society with respect to the enjoyment of their Covenant rights in all areas of their everyday life. The State party should continue to reinforce its efforts to ensure the full enjoyment of the Covenant rights by the Maori people.”*¹²⁶

Också i förhållande till det samiska folkets självbestämmanderätt har MR-Kommittén fokuserat på resursdimensionen. I MR-Kommitténs ovan nämnda utlåtande beträffande den norska regeringens fjärde periodiska rapport hänvisar MR-Kommittén, med hänvisning till CCPR artikel 1 (2), till samernas rätt att råda över sina naturtillgångar och att inte berövas sina former av försörjning.¹²⁷ MR-Kommittén uppmanar vidare Norge att i nästa rapport till MR-Kommittén rapportera om hur Norge avser att implementera artikel 1 (2) i CCPR (“including paragraph 2 of that article”) i förhållande till det samiska folket. Ovan har även refererats till MR-Kommitténs kommentarer beträffande Sveriges femte periodiska rapport där MR-Kommittén anför att rätten till självbestämmande innefattar en rätt för samerna att vara

¹²⁴ Se CCPR/C/79/Add.105/1999 punkterna 7 och 8.

¹²⁵ Se FN Document CCPR/CO/69/AUS.

¹²⁶ Se FN Dokument CCPR/CO/75/NZL, punkterna 7 och 14.

¹²⁷ Se FN Dokument CCPR/C/79/Add.112/1999, punkt 17.

delaktig i beslut som berör det samiska folkets traditionella områden och näringar. Med hänvisning bl a till CCPR artikel 1 uttrycker MR-Kommittén sitt bekymmer över

*”the limited extent to which the Sami Parliament can have a significant role in the decision-making process on issues affecting the traditional lands and economic activities of the indigenous Sami people”*¹²⁸

Det skall särskilt noteras att MR-Kommittén inte begränsar det samiska folkets självbestämmanderätt till en rätt att styra över samernas egna traditionella naturresurser. Efter att ha konstaterat att samerna måste medges en betydande roll i beslutsfattande rörande sina traditionella landområden och näringar, går MR-Kommittén vidare och anför att

”The State party should take steps to involve the Sami by giving them greater influence in decision-making affecting their natural environment and their means of subsistence.”

MR-Kommittén preciserar därvid att i uttrycket *”economic activities”* ingår aktiviteter som vattenkraft, gruvdrift och skogsbruk, samt privatisering av land. Notera även att också den Europeiska Unionen bekräftat att industrin, framförallt utvinningsindustri som gruvnäring och skogbruk, måste beakta urfolkens rätt till självbestämmande.¹²⁹ Även CERD har noterat att samiska intressen innanför Sveriges gränser ofta står sig slätt mot andra intressen, främst skogsindustrin.¹³⁰ Tidigare har CERD noterat att privatisering av samiska traditionella områden utgör ett hot mot den samiska kulturen och de samiska näringarna.¹³¹

Vad specifikt avser urfolk är även beträffande självbestämmanderättens resursdimension av intresse vad Urfolksdeklarationen anför om denna. Även om FN:s medlemsländer ännu inte kunnat nå någon överenskommelse om Urfolksdeklarationen har denna, som Kommittén anför ovan, tagits fram av en grupp av världens ledande folkrättsexperter, och ger ledning beträffande självbestämmanderättens materiella innehåll. Urfolksdeklarationens artikel 7 b. anför att;

“Indigenous peoples have the ... right not to be subject to ... any action which has the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources;”

och artikel 21 vidare att;

”Indigenous peoples have the right 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. Indigenous peoples who have been deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair compensation.”

Den tidigare refererade till artikel 31 i Urfolksdeklarationen anför som bekant vidare att;

¹²⁸ Se FN Dokument CCPR/CO/74/SWE, daterad 24 april 2002, punkt 15.

¹²⁹ Se 2.4, ovan och jfr *”...in relation to economic activities, and in particular the extractive industry...”*

¹³⁰ Se FN Dokument CERD/C/64/CO/8, daterad 12 mars 2004, punkt 14.

¹³¹ Se FN Dokument CERD/C/304/Add.103, daterad 1 maj 2001, punkt 13.

*“Indigenous peoples ... have the right to autonomy or self-government in matters relating to ... land and resources management ...”*¹³²

och artikel 26 att;

“Indigenous peoples have the right to ... develop, control and use the lands and territories, including the total environment and ... resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used. This includes the right to the full recognition of their laws, traditions and customs, land-tenure systems and institutions for the development and management of resources ...”

Kom även ihåg vad den ovan citerade artikel 7.1 i ILO 169 anför beträffande urfolkens rätt att bestämma över sina landområden. Se även ILO 169 artikel 14 och av ILO 169 artikel 15 framgår att detta gäller också icke-traditionella naturresurser.

Även ESK-Kommittén har uttalat sig på ett sådant sätt att det framgår att även urfolk har rätt att själva förfoga över sina tillgångar och naturresurser. ESK-Kommittén har, med hänvisning till artikel 1.2 i CDESCR, med besvikelse noterat att

*“the traditional lands of indigenous peoples have been reduced or occupied, without their consent, by timber, mining and oil companies, at the expense of the exercise of their culture...”*¹³³

ESK-Kommittén har vidare rekommenderat Colombia att

*“... ensure the participation of indigenous peoples in decisions affecting their lives. The Committee particularly urges the State party to consult and seek the consent of the indigenous peoples concerned.”*¹³⁴

Noteras kan även det tidigare refererade uttalandet av FN:s Specialrapportör om Urfolkens Mänskliga Rättigheter och Grundläggande Friheter¹³⁵, avseende att

*“The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ... sets out in article 1 the following rights which relate directly to indigenous peoples:... all peoples may freely dispose of their natural wealth and resources (art. 1 (2)).”*¹³⁶

Beträffande det samiska folkets rätt att bestämma över och kontrollera sina traditionella näringar kan även hänvisas till den Europeiska Kommissionen för Mänskliga Rättigheter, som i fallet *G and E v. Norway*, vilket just gällde samiska rättigheter, anförde att

*“a minority group ... [is] in principle, entitled to claim the right to respect for the particular lifestyle it might lead.”*¹³⁷

¹³² Som redogjorts för under 2.5, ovan, utgår enligt det förslag Norge lämnat den exemplifierande listan efter ”internal and local affairs”. Den uppgivna anledningen därför är dock inte att dessa exempel inte skulle ingå i självbestämmanderätten. Snarare föreslås listan utgå för att åstadkomma en förenklad struktur i Urfolksdeklarationen.

¹³³ Se General Comment No. 15, The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). UN Doc. E/C.12/2002/11, 26 November 2002, para. 7.

¹³⁴ Se Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : Colombia 30/11/2001. E/C.12/Add. 1/74, para. 12 och 33.

¹³⁵ Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples.

¹³⁶ Se Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, Rodolfo Stavenhagen, FN Dokument E/CN.4/2004/80/Add.1, para. 88.

¹³⁷ Se *G and E v. Norway*, Applications No. 9278/81 and 9415/81 (1984) 35 *Eur. Comm. H.R. Decisions & Reports* 30, at 35.

Därutöver kan noteras att dåvarande ordföranden för FN:s Arbetsgrupp för Minoriteters Rättigheter, Asbjørn Eide, anfört att en kulturell autonomi för urfolk inte är meningsfull om denna inte innefattar en rätt att kontrollera också land och naturresurser. Kom även ihåg vad Kristan Myntti anfört beträffande att även om ILO 169 inte föreskriver någon rätt till autonomi så innefattar bestämmelserna i ILO 169 en tydlig rätt för urfolk att utöva kontroll över sina traditionella landområden.¹³⁸

Som redogjorts för ovan kan även beträffande självbestämmanderättens innehåll viss ledning erhållas från CCPR:s artikel 27. I sina generella kommentarer till artikel 27 har MR-Kommittén anfört att

*“With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting ...”*¹³⁹

I fallet *Ivan Kitok v. Sweden* har MR-Kommittén vidare fastslagit att artikel 27 applicerar också på renskötsel.¹⁴⁰ I ett annat mål som rörde samiska föhållanden, *Ilmari Länsman et al. v. Finland*, byggde MR-Kommittén vidare på Kitok-målet och fann att inte bara traditionella levnadsformer i deras ursprungliga form, utan även sådana näringar som anpassats till en mer modern livsstil¹⁴¹, skyddas av artikel 27.¹⁴² Att artikel 27 skyddar även moderniserade och kommersialiserade former av traditionella levnadsformer bekräftades även av MR-Kommittén i fallet *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, där MR-Kommittén fann att artikel 27 omfattar även maoriernas intresse i kommersialiserat djuphavsfiske utanför Nya Zeeland.¹⁴³ Det skall noteras att nämnda fall vidare bekräftar att artikel 27 uppställer ett absolut förbud mot verksamheter, åtgärder etc. som omöjliggör eller kraftigt försvårar urfolkens möjligheter att fortsatt bedriva sina traditionella levnadsformer i sina traditionella områden.¹⁴⁴ För att sådana verksamheter skall vara tillåtna krävs således fullständigt samtycke från urfolket ifråga.

Av redogörelsen ovan framgår tydligt att urfolkens, inklusive samernas, självbestämmanderätt innefattar en rätt bestämma över och/eller utöva inflytande över urfolkens land- och vattenområden, naturresurser, traditionella näringar och levnadsformer. Som framgår varierar de citerade källorna något vad avser hur långtgående denna bestämmanderätt över land och naturresurser är, men det är tydligt att självbestämmanderätten i detta avseende är relativt

¹³⁸ Se Myntti, Kristian, ”National Minorities, Indigenous Peoples and Various Models of Political Participation”, i Horn, Frank (ed.); Minorities and their right of Political Participation, Lapland’s University Press, Juridica Lapponica n 16, Rovaniemi (1996), sid. 24.

¹³⁹ Se General Comment No. 23 (50), paragraf 7.

¹⁴⁰ Se *Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985, Views adopted 27 July 1988, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Forty-third Session, Suppl. No. 40 (A/43/40), sid. 221-230.

¹⁴¹ Text motoriserad renskötsel

¹⁴² Se *Ilmari Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, Views adopted 26 October 1994, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Fiftieth Session, Suppl. No. 40 (A/50/40), sid. 66-76.

¹⁴³ Se *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, Views adopted 27 October 2000, Report of the Human Rights Committee, seventieth Session, UN Doc. A/56/40 (Vol. 11), sid. 11-29.

¹⁴⁴ Se här vidare, Scheinin, Martin, ”The Right to Self-determination under the Covenant of Civil and Political Rights”, i *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination* (Aikio, Pekka och Scheinin, Martin ed.), Institute for Human Rights Åbo Akademi University (2000), sid. 197. CCPR artikel 27 tillåter således inte något proportionalitetstest. Om en verksamhet omöjliggör eller kraftigt försvårar för urfolk att fortstätt utöva sin kultur i gemenskap med andra är åtgärden förbjuden, oavsett vilka monetära eller andra fördelar verksamheten skulle medföra för övriga delar av samhället.

långtgående. Om man gör ett försök att sammanfatta de källor som refererats till ovan, menar Kommittén att folkrätten ger stöd för att urfolken har rätt att närmast utan inblandning från andra folk själva bestämma över sina traditionella land- och vattenområden, över naturresurser urfolken traditionellt brukat samt över sina traditionella näringar. Vidare framgår att därutöver, urfolken måste erkännas ett inte oväsentligt deltagande i beslutsfattande beträffande naturresurser och näringar som inte är traditionellt deras, men som har inverkan på urfolkens områden. Urfolken måste även beredas del i avkastning från sådan verksamhet.

Det förefaller även som att FN:s medlemsländer idag är beredda att acceptera en självbestämmanderätt för urfolk som innefattar en sådan resursdimension. Det norska förslaget, beskrivet under 2.5, ovan, innehöll, i tillägg till vad som där beskrivits, förslag på förändringar i Urfolksdeklarationens artikel 30, vilken, enligt WGIP:s förslag lyder;

“Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources, including the right to require that States obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. Pursuant to agreement with the indigenous peoples concerned, just and fair compensation shall be provided for any such activities and measures taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.”

Norge föreslog att den understrukna texten flyttas till den del av Urfolksdeklarationen som särskilt behandlar rätten till självbestämmande, medan övriga delen inkorporeras i de artiklar i Urfolksdeklarationen som behandlar landrättigheter.¹⁴⁵ Den övervägande majoriteten stater, inklusive de nordiska länderna, stödde det norska förslaget också i denna del. Därav synes framgå att det Världssamfundet är berett att bekräfta att även förvaltning av land, territorier och naturresurser ingår i urfolkens självbestämmanderätt.

3.1.3 Rätten att själv bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling – särskilt om rätten till genetiska resurser, traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck

Intresset för frågor rörande genetiska resurser, traditionell kunskap, och traditionella kulturella uttryck¹⁴⁶ har formligen exploderat de senaste åren. Dessa frågor diskuteras nu i olika delar av FN-systemet, men framför allt inom World Intellectual Property Organization (WIPO). En av de mest diskuterade frågorna är därvid vem som har rätt att äga eller kontrollera sådana resurser och sådan kunskap. Enligt Kommitténs uppfattning är dock svaret på denna fråga från ett självbestämmandeperspektiv relativt självklart. Som anförts ovan innefattar självbestämmanderätten en rätt för alla folk att kontrollera bl a sin kulturella utveckling. Denna rätt har också kommit till uttryck i ett flertal folkrättsliga instrument. Bl a anför Principles and Guidelines for the Protection of the Heritage of Indigenous Peoples¹⁴⁷ att

¹⁴⁵ Det förslag som behandlar markrättigheterna behandlas inte vidare i denna framställning.

¹⁴⁶ Tidigare refererat till som folklore.

¹⁴⁷ Antagen av Working Group on Indigenous Populations.

“To be effective, the protection of indigenous peoples’ heritage should be based broadly on the principle of self-determination, which includes the right of indigenous peoples to maintain and develop their own cultures and knowledge systems”¹⁴⁸

Också artikel 29 i Urfolksdeklarationen bekräftar urfolkens rätt att kontrollera och äga sin traditionella kunskap och sina traditionella kulturella uttryck, och artikel 12 anför att;

”Indigenous peoples have the right to practice 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 historic sites, artefacts, designs, ceremonies, technologies and visual and performing arts and literature ...”

Här kan också hänvisas till CESCR artikel 15 som understryker

”... the right of everyone ... to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.”¹⁴⁹

Att immateriella rättigheter inkluderats i CESCR understryker att det utgör en mänsklig rättighet att inte bli berövad rätten till sitt kreativa skapande.¹⁵⁰ CESCR artikel 15 är formulerad som en individuell rättighet – den syftar enligt ordalydelsen till att skydda individuella upphovsmäns skapande. Rätt till traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck utgör emellertid - per definition - en kollektiv rättighet. I den utsträckning samiska traditionell kunskap eller traditionella kulturella uttryck utgör centrala element i den samiska kulturen har det samiska folket rätt att kontrollera dessa. Detta skall dock inte förstås som att samiska individer inte skulle kunna ha rättigheter till sitt kreativa skapande. Självfallet kan samiska slöjdare, jojkare etc. ha rättigheter till sitt skapande, men grundläggande uttryck för den samiska kulturen, vilka inte kan kopplas till någon enskild samisk individ, ankommer det på det samiska folket gemensamt att förvalta.

WIPO har vid åtskilliga tillfällen understrukit att traditionell kunskap uppstår som ett resultat av att ett folk, som ett kollektiv, under generationer responderar till förändringar i sin levnads- miljö, i enlighet med deras specifika traditioner. Det är därför normalt inte möjligt att identifiera en enskild, eller grupp, av ”skapare” bakom traditionell kunskap.¹⁵¹ WIPO har vidare betonat det närmast uppenbara att eftersom traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck per definition är ”skapade” av ett folk, sådan kunskap och kulturella uttryck också tillhör folket som sådant. WIPO:s ställningstagande är huvudsakligen baserat på motsvarande resonemang som att individuella sånger, texter etc. tillhör upphovsmannen till dessa verk, d v s författaren eller sångskrivaren.

¹⁴⁸ Se OP 2.

¹⁴⁹ Se även WIPO Dokument WIPO/GRTKF/IC/4/8, paragraph 28 som anför att “Because its generation, preservation and transmission is based on cultural traditions, traditional knowledge is essentially culturally-oriented or culturally-rooted, and it is integral to the culture identity of the social group in which it operates and is preserved. From the point of view of culture of the community in which it has originated, every component of traditional knowledge can help define that community’s own identity.” och vidare WIPO Dokument WIPO/GRTKF/IC/3/8, paragraph 14 vilket anger att “By contrast, the cultural identity dimension of traditional knowledge may have a dramatic impact on any future legal framework for its protection, because, being a means of cultural identification, the protection of traditional knowledge ... ceases to be simply a matter of economics or of exclusive rights over technology as such. It acquires a human rights dimension indeed”.

¹⁵⁰ Jfr Barron, Anne, “Traditional Knowledge, Indigenous Culture and Intellectual Property Rights” (2002), i *Samisk forskning och forskningsetikk, Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora*, Oslo.

¹⁵¹ Se här t ex WIPO Dokument WIPO/GRTKF/IC/3/8, WIPO/GRTKF/IC/3/9 och WIPO/GRTKF/IC/4/8. Därmed inte sagt att individuella samiska upphovsmän inte kan bygga vidare på traditionell kunskap eller andra element av traditionella kulturer. Tvärtom är detta mycket vanligt, och därigenom skapas individuellt identifierbara objekt med identifierbara upphovsmän.

Sammanfattningsvis står det således, enligt Kommittés uppfattning, helt klart att urfolkens självbestämmanderätt innefattar en rätt att kontrollera sin traditionella kunskap och sina traditionella kulturella uttryck. Vad avser genetiska resurser brukar man i allmänhet inte tala om ägare till sådana. Det är dock svårt att se varför genetiska resurser, i ett rättighetsperspektiv, skulle behandlas annorlunda än andra naturresurser. I linje med vad som anförts ovan beträffande naturresurser i allmänhet ingår således i urfolkens rätt till självbestämmande också en rätt att själva bestämma över sina genetiska resurser.¹⁵²

3.1.4 Sedvanor och sedvanerätt

Alla samhällen måste styras efter normer och har därför utvecklat rättssystem. Urfolksamhällena utgör härvid inget undantag. Urfolkens rättssystem utgörs i allmänhet av ett komplicerat mönster av sedvanor och sedvanerättsliga normer, snarare än av den kodifierade lagstiftning som oftast kännetecknar andra kulturer. Då urfolkens rättssystem inte kodifierats har dessa ofta betraktas som primitiva, och kolonialstaterna har ofta påstått att de av den anledningen inte behöver respektera urfolkens rättssystem. Det är felaktigt. Den omständigheten att urfolkens rättssystem är sedvanerättsliga snarare än kodifierade innebär inte att urfolks rättssystem inte förtjänar att respekteras i motsvarande utsträckning som den kodifierade lagstiftning som antagits av majoritetssamhället. Det handlar i båda fallen om rättssystem konstruerade för att styra människors beteende i ett samhälle. I enlighet med icke-diskrimineringsprincipen förtjänar således urfolk, förutsatt att dessa utgör folk i folkrättslig mening, respekt för sina rättssystem i samma utsträckning som andra folk.

Denna uppfattning överensstämmer med folkrätten. Av artiklarna 8 och 9 i ILO 169 framgår att stater har en skyldighet att respektera urfolks sedvanerätt. Som anförts ovan ger också artikel 4 i Urfolksdeklarationen urfolk rätt att behålla och utveckla sina distinkta rättssystem och ESK-Kommittén har betonat vikten av att möjliggöra för urfolken att praktisera och bevara sina sedvanor.¹⁵³ Även regionala organ har betonat vikten av att respektera urfolkens sedvanerättsliga system. I det s k *Awasi Tingni* målet uttalande den Inter-Amerikanska Domstolen¹⁵⁴ att

*”The communal concept of land – including as a spiritual place – and its natural resources form part of their customary right; their bond with the territory, although unwritten, is integral to their daily life, and the right to communal property itself has a cultural dimension. In sum, the habitat forms an integral part of their culture, transmitted from generation to generation.”*¹⁵⁵

Urfolkens sedvanerättsliga system utgör centrala element i deras kulturer och skyddas som sådana av folkrätten. Emellertid är respekt för urfolkens sedvanor och sedvanerätt även av

¹⁵² Här innefattas även den mänskliga genen. Etiska frågor beträffande den mänskliga genen är dock – som bekant – kontroversiella och behandlas i detta betänkande inte närmare annat än att det konstateras att mänskliga gener innefattas i begreppet genetiska resurser, och att enligt Kommitténs uppfattning, den ”samiska genen” tillhör det samiska folket.

¹⁵³ Se O’Keefe, Roger, “The Right to Take Part in Cultural Life”, Under Article 15 of the CDESCR, ICQL, vol. 47, 1998, sid. 918 (sid. 904 – 923).

¹⁵⁴ *Inter-American Court*

¹⁵⁵ *Awasi Tingni v. Nicaragua*, sid. 2, punkt. 6.

central betydelse för ett förverkligande av urfolkens självbestämmanderätt. Som anförts ovan måste också urfolkens samhällen styras i enlighet med en rättsordning. En rätt till självbestämmande för urfolk kan förväntas i allt väsentligt komma att implementeras i enlighet med deras egen rättsuppfattning. För att en rätt till självbestämmande skall bli effektiv måste således de stater inom vilka urfolken lever respektera deras rättsystem och rättsliga traditioner. Mot bakgrund av den starka kopplingen mellan urfolkens kulturer och deras traditionella land- och vattenområden samt naturresurser gäller detta särskilt urfolkens sedvane- rättliga förvaltning av land.

3.1.5 Vidare om ekonomiska rättigheter

Koloniseringen av urfolkens territorier har ofta lett till ekonomiskt utarmande av deras samhällen. Kommittén har ovan redogjort för att rätten att själva bestämma över sina land- och vattenområden samt naturresurser utgör det mest centrala elementet i urfolkens självbestämmanderätt. Om urfolken åter medges total kontroll över sina land och naturresurser är detta säkert ofta tillräckligt för en effektiv implementering av självbestämmanderätten. Intill dess så skett är det dock ofta nödvändigt med monetära transfereringar för att möjliggöra för urfolkens samhällen att operera effektivt. MR-Kommittén har också uttalat att det är nödvändigt att urfolkssamhällena tillförs resurser. Beträffande periodisk rapport från Danmark uttalade MR-Kommittén att denna;

*”... commends Denmark for ... the promotion of Greenland's financial independence ...”*¹⁵⁶

MR-Kommittén har vidare i kommentarer till periodisk rapport från Nya Zeeland uttalat att;

*“The approach of providing compensation from public funds helps to avoid tensions that might otherwise hamper the recognition of indigenous land and resource rights.”*¹⁵⁷

I detta sammanhang kan även noteras att MR-Kommittén uppmanat Sverige att ge det samiska folket ett reellt inflytande över sina ekonomiska aktiviteter.¹⁵⁸ Sammanfattningsvis är det Kommitténs uppfattning att Sverige har en skyldighet att tillse att det samiska samhället har resurser som möjliggör en implementering av självbestämmanderätten.

3.1.6 Historisk orättvisa

Vid bedömningen av vilka finansiella och andra skyldigheter stater har för att garantera att urfolkens självbestämmanderätt på ett effektivt sätt kan implementeras måste också, enligt Kommitténs uppfattning, beaktas den historiska orättvisa urfolk utsatts för. Få förnekar idag att i stort sett samtliga urfolk – samerna inkluderade - genom historien varit föremål för ett inte oväsentligt mått av övergrepp och andra orättvisor. Kommittén finner inte ändamålsenligt

¹⁵⁶ Se FN Dokument CCPR/CO/70/DNK, punkt 6.

¹⁵⁷ Se FN Dokument CCPR/CO/75/NZL, punkt 7.

¹⁵⁸ Se FN-dokument CCPR/CO/74/SWE, daterad 24 april 2002, punkt 15.

att i detta betänkande engagera sig i en exposé över de historiska orättvisor som drabbat det samiska folket. Då det emellertid är ostridigt att sådana övergrepp förekommit, måste enligt Kommitténs uppfattning beaktas att ett antal FN-organ intagit ståndpunkten att den omständigheten att urfolk historiskt utsatts för orättvisa idag kan motivera särskilt kraftfulla åtgärder för att garantera implementeringen av urfolkens rättigheter. Sådana särskilda åtgärder är nödvändiga för att sätta punkt för den omfattande institutionaliserade form av diskriminering de flesta urfolk varit, och fortsatt är, utsatta för. För att låna professor James Anayas ord;

”... the remedial regime that is being developed and promoted with the assistance of international institutions in regard to indigenous peoples is one that points toward context specific arrangements to ensure the survival of these peoples’ own historically rooted cultures and institutions within the framework of the states in which they live.”¹⁵⁹

Således har exempelvis CERD, vid bedömningen av omfattningen av urfolkens självbestämmanderätt, särskilt understrukt att urfolk *”have lost their land and resources to colonists, commercial companies and State enterprises”*.¹⁶⁰ Som ett annat exempel kan nämnas att MR-Kommittén som uttalat att;

“While noting the efforts by the State party to address the tragedies resulting from the previous policy of removing indigenous children from their families, the Committee remains concerned about the continuing effects of this policy.

The Committee recommends that the State party intensify these efforts so that the victims themselves and their families will consider that they have been afforded a proper remedy (arts 2, 17 and 24).”¹⁶¹

Det går följaktligen inte, enligt Kommitténs uppfattning, att vid bedömningen av omfattningen av det materiella innehållet i självbestämmanderätten att bortse ifrån att denna rätt, utöver vad som redogjorts för ovan, också har ett *”korrigerande syfte”*.¹⁶² Självbestämmanderätten kan behöva ges ett vidare innehåll än folkrätten direkt ger uttryck för om så är nödvändigt för att korrigera historisk orättvisa. Detsamma gäller vid självbestämmanderättens implementering. Den omständigheten att det finns ett behov av att korrigera historiska orättvisor kan nödvändiggöra ytterligare monetära och andra resurser för självbestämmanderättens implementering.

3.2 Självbestämmanderättens externa aspekt

3.2.1 Rätt till lösrivelse

Ovan har konstaterats att det är oklart i vilken utsträckning urfolk omfattades av den rätt till självbestämmande som växte fram under FN:s första år, men att det finns tydliga indikationer

¹⁵⁹ Beträffande vad professor Anaya anför om självbestämmanderättens läkande effekt, se Anaya, James, “Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law”, i *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination* (Aikio, Pekka och Scheinin, Martin ed.), Institute for Human Rights Åbo Akademi University (2000), sid. 12-14.

¹⁶⁰ Se Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Costa Rica, 20/03/2002.

¹⁶¹ See FN Dokument CCPR/CO/69/AU, punkterna 512 och 513.

¹⁶² Naturligtvis gränsar denna fråga till diskussionen om innehållet i icke-diskrimineringsprincipen, vilket redogjorts för under 2.3.2, ovan.

på att redan under denna period, det förutsågs att rätten till självbestämmande kunde applicera också på icke-statsbildande folk. Vi har vidare konstaterat att under senare år, en rad relevanta FN-organ, samt ett flertal av FN:s medlemsländer, bekräftat att självbestämmanderätten appliceras också på urfolk som utgör folk i folkrättslig mening.

I enlighet med den grundläggande principen om icke-diskriminering måste därvid de urfolk som kvalificerar sig som "folk" vara berättigade till ett självbestämmande med motsvarande omfattning som den som tillkommer andra folk. Att självbestämmanderätten appliceras lika på urfolk och andra folk innebär emellertid inte att denna inte kan komma att manifesteras sig själv på olika sätt beroende på i vilket sammanhang den implementeras. Att så är fallet torde ha framgått redan av redogörelsen ovan beträffande den interna aspekten av självbestämmanderätten, och kommer att utvecklas ytterligare nedan i samband med att Kommittén diskuterar självbestämmanderättens implementering. Den omständigheten att självbestämmanderätten kan materialisera sig själv annorlunda beroende på i vilket sammanhang den tillämpas blir än tydligare när man diskuterar den externa aspekten av självbestämmanderätten.

Som antytts ovan¹⁶³ uppställer principen om staters suveränitet, och närmare bestämt principen om staters territoriella integritet, vissa begränsningar för självbestämmanderättens utövande. Principen om staters territoriella integritet kom till uttryck redan i Deklarationen om Självständighet för Kolonierna och deras Folk, vilken anför att den rätt till självbestämmande som där kommer till uttryck inte får genomföras så att den utgör ett försök att helt eller delvis upplösa ett lands nationella enhet eller territoriella integritet, då detta anses strida mot Deklarationens syfte samt mot FN-stadgan.¹⁶⁴ Principen om staters territoriella integritet har kommit att upprepas i så gott som alla uttalanden FN gjort beträffande rätten till självbestämmande.¹⁶⁵ Bl a uttrycker Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater att

"Nothing in the foregoing paragraphs shall 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 conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour."

Principen har även bekräftats bl a i ovan nämnda FN Resolution 2625 från 1970 och i Handlingsprogrammet från FN:s Världskonferens om Mänskliga Rättigheter i Vien 1993.¹⁶⁶ Med andra ord får självbestämmanderätten, enligt idag gällande folkrätt, med vissa undantag som skall behandlas nedan, inte genomföras på ett sätt som förändrar gränser. Kommittén understryker dock att principen om staters suveränitet endast har betydelse för självbestämmanderättens genomförande, efter det att det redan konstaterats att en rätt till självbestämmande i den aktuella situationen i och för sig föreligger.

¹⁶³ Se punkt 2.5.2, ovan.

¹⁶⁴ Se Operativ Paragraf 6.

¹⁶⁵ Se bl a Higgins, R., "Problems and Process: International law and How We Use It" (1994).

¹⁶⁶ Se Vienna Declaration och Programme of Action, FN Dokument A/CONF. 57/123.

Internationell rätt innehåller således ingen unilateral rätt för ett folk att slita sig loss från en existerande stat för att bilda en ny självständig stat. Det råder ö h t oenighet inom folkrätten huruvida det existerar en positiv rätt till lösrivelse, men det förefaller dock som att internationell rätt i och för sig inte innehåller något uttryckligt förbud mot lösrivelse, även om i praktiken, möjligheten att bilda en egen självständig stat är mycket begränsad. Som Kanadas högsta domstol uttalat i målet om delstaten Quebecs eventuella rätt till självständighet;

*“International law contains neither a right of unilateral secession nor the explicit denial of such a right, although such a denial is, to some extent, implicit in the exceptional circumstances required for secession to be permitted under the right of a people to self-determination.”*¹⁶⁷

Domstolen uttalar dock vidare att det faktum att folk inte har rätt till lösrivelse inte innebär någon motsägelse i förhållande till självbestämmanderätten;

“While [CESCR] and [CCPR] do not specifically refer to the protection of territorial integrity, they both define the ambit of the right to self-determination in terms that are normally attainable within the framework of an existing state. There is no necessary incompatibility between the maintenance of the territorial integrity of existing states .. and the right of a “people” to achieve a full measure of self-determination.”

Endast när det inte är möjligt att utöva självbestämmanderätten inom existerande stater innehåller rätten till självbestämmanderätten en rätt till lösrivelse;

*“In summary, the international law right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all three situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to self-determination.”*¹⁶⁸

Sammanfattningsvis gäller således att urfolkens självbestämmanderätt i allt väsentligt får utövas inom existerande stater, samt med respekt för respektive stats politiska och legala system. Endast när urfolket i fråga inte har möjlighet att utöva sin självbestämmanderätt inom landets gränser, utan urfolkets situation i princip är densamma som den klassiska koloniserings-situationen¹⁶⁹, har detta rätt att bryta sig ut och bilda en egen stat.¹⁷⁰ Så är fallet om landets politiska och legala system utestänger urfolket i fråga, eller annars är odemokratiska, och således inte kan sägas representera hela statens befolkning, inklusive urbefolkningen.

¹⁶⁷ Se Supreme Court of Canada decision [1998] 2 S.C.R., 217.

¹⁶⁸ Det bör noteras att Kanadas Högsta Domstol använder uttrycket “external self-determination” något slarvigt. Som kommer att redogöras för nedan kan det finnas andra element i den externa aspekten av självbestämmanderätten som applicerar på ett folk, även om detta inte har rätt till lösrivelse. Kanadas Högsta Domstol skulle således ha använt uttrycket ”lösrivelse”, snarare än ”extern självbestämmanderätt”.

¹⁶⁹ “the situation is tantamount to classic colonialism”

¹⁷⁰ Se t e x *Explanatory note concerning the draft declaration on the rights of indigenous peoples*, FN Dokument E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, punkt 5., vilken korresponderar med Deklarationen om Vänlig Samverkan mellan Stater, som anger att “*Nothing in the foregoing paragraphs shall be 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 conducting themselves in compliance with the principles of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.*” [Kommitténs understrykning.]

Kommittén understryker dock återigen att det nyss anförda inte får förstås så att urfolk har en annan form av självbestämmanderätt än andra folk. Principen om staters territoriella integritet applicerar lika på alla folk, och uppställer således begränsningar för samtliga folks utövande av självbestämmanderätten. Det säger dock sig själv att i praktiken, den begränsning som principen om staters territoriella integritet uppställer för utövandet av självbestämmanderätten blir mest påtaglig för urfolk, då de nästan aldrig är statsbildande folk.¹⁷¹ Det fötjänar dock påpekas att andra icke-statsbildande folk kan förväntas få utöva sin självbestämmanderätt på motsvarande sätt som urfolk.

Det skall vidare noteras att självbestämmanderätten, som påpekats ovan, inte är statisk, utan att innehållit i denna kan förändras över tiden. Det är således inte säkert att i framtiden principen om staters territoriella integritet kommer att uppställa samma begränsningar för självbestämmanderättens utövande som idag.¹⁷² Som folkrätten ser ut idag synes det dock klart att rätten till självbestämmande inte ger samerna eller andra urfolk en rätt till lösrivelse.

3.2.2 Andra element i självbestämmanderättens externa aspekt

Som Kommittén påpekat i samband med Quebec-domen ovan, innehåller den externa aspekten av självbestämmanderätten mindre anspråksfulla element av självbestämmande, såsom rätten för ett folk att representera sig självt internationellt. UNESCO:s expertmöte har t ex uttryckt att alla folks rätt att delta i beslutsfattande på internationell nivå utgör en viktig dimension av självbestämmanderättens externa aspekt, vilken ofta kan implementeras utan statsbildning.¹⁷³ CERD beskriver självbestämmanderättens externa aspekt enligt följande;

”The external aspects of self-determination implies that all peoples have the right to determine freely their political status and their place in the international community based upon the principle of equal rights.”¹⁷⁴

Bestämmelsen om samisk autonomi i den finska Sametingslagen kan också nämnas som ett konkret exempel på ett erkännande av att ett icke-statsbildande folk har rätt att delta i internationella beslutsprocesser. Sametingslagens § 6 fastslår att sametinget i Finland skall representera samerna [i Finland] på nationell såväl som på internationell nivå. Ett annat konkret exempel på att självbestämmanderättens externa aspekt kan tillvaratas utan statsbild-

¹⁷¹ Man kan visserligen även tänka sig att ett folk som etniskt sett är att anse som ett urfolk, utgör summan av inneväanarna av en stat, eller i vart fall är i sådant flertal att de utgör den dominerande politiska kraften i en stat. Under sådana omständigheter är naturligtvis även ett sådant urfolk berättigat att åberopa principen om staters territoriella integritet. Skulle ett folk som etniskt är att betrakta som ett urfolk komma att utgöra summan av inneväanarna i en stat är detta (ur)folk, enligt det system som byggts upp inom folkrätten, rent rättsligt inte längre att anse som ett urfolk, utan kort och gott som ett folk. Som anförts ovan innefattar den politisk/juridiska definitionen av urfolk ett krav på domination av främmande makt.

¹⁷² Det är framför allt av denna anledning som flertalet urfolksrepresentanter motsätter sig skrivningar i Urfolksdeklarationen som uttryckligen begränsar urfolks självbestämmanderätt till den interna aspekten av självbestämmanderätten.

¹⁷³ Report of the International Conference of Experts on the Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict prevention, 21-27 November 1998 UNESCO (Division of Human Rights), s. 29.

¹⁷⁴ General Comment 21 – Right to self-determination, adopted - 48th session 1996.

ning är Grönlands lösa anknytning till den Europeiska Unionen. Grönland utgör som bekant politiskt en del av Danmark och blev i samband med Danmarks inträde i EU [EEC] i 1972 automatisk en del av EU [EEC]. Motståndet mot EU-medlemskap var emellertid starkt på Grönland, varför grönländarna 1982 höll en egen folkomröstning beträffande medlemskap i Unionen. Resultatet i folkomröstningen resulterade i att Grönlands Hemmastyre förhandlade fram ett avtal enligt vilket Grönland inte längre är att anse som en del av EU – oaktat att Danmark fortsatt är medlem av Unionen.

Vid bedömningen av om urfolk är att anse som rättssubjekt också i förhållande till självbestämmanderättens externa aspekt är det även av interesse att notera att MR-Kommittén, när denna uttalat att urfolk – inklusive samerna – har rätt till självbestämmande, inte har uttryckt någon reservation beträffande självbestämmanderättens externa aspekt.¹⁷⁵ Det får därför förutsättas att MR-Kommittén menar att samernas rätt till självbestämmande också omfattar den externa aspekten – självfallet med de begränsningar som folkrätten i övrigt uppställer. Att inte kategorisera olika folk i olika grupper med olika former av självbestämmande är f ö också i linje med icke-diskrimineringsprincipen.¹⁷⁶ Även UNESCO:s Expertmöte om rätten till självbestämmande var mycket kritisk till en sådan kategorisering;

”...it was argued that this approach [to limit external self-determination to situations of decolonisation] tantamount to saying that there are different categories of “people:” a first class that possesses the full right to self-determination, and a lesser class which possesses only a limited right to internal self-determination. The distinction is arbitrary, limits the right of choice and runs counter to the plain meaning of all instruments which state that “all peoples” have the right to self-determination, including the right to “freely determine their political status.” It was pointed out that even using a positivist “hard law” approach, one comes to the conclusion that there is no valid international instrument in force today which makes such a distinction or affirms a right to internal self-determination... Moreover, it is important to stress that claims of self-determination do not necessarily imply claims to secession, indeed, they generally are limited to demands for rights to be exercised within boundaries of existing states.”¹⁷⁷

Med andra ord anføres att en kategorisering av självbestämmanderätten är detsamma som att acceptera att det förekommer olika klasser av folk; en högre klass med full rätt till självbestämmande och en lägre klass med endast begränsad självbestämmanderätt. Expertmötet ansåg att en sådan kategorisering inte är förenlig med alla folks rätt till självbestämmande, inklusive rätten att ”fritt bestämma sin egen politiska ställning.” Enligt Expertmötet saknas också juridiskt stöd i internationell rätt för en sådan klassindelning.

Sammanfattningsvis har urfolk – inklusive samerna – även om de normalt inte har rätt att bilda egna stater, rätt att ändå representera sig själva också internationellt. De har även den politiska rätten att själva identifiera och bestämma vilken roll de skall ha i det internationella samfundet. Det är således Kommitténs uppfattning att Sverige, och övriga stater med samisk

¹⁷⁵ Se FN Dokument CCPR/C/79/Add 112.

¹⁷⁶ Jfr rapporter från Kommissionen för Mänskliga Rättigheters arbetsgrupp om utkast till en FN-Deklaration om urfolks rättigheter: E/CN.4/1996/84; E/CN.4/1997/102; E/CN.4/1998/106; E/CN.4/1999/82 och E/CN.4/2000/84.

¹⁷⁷ UNESCO Division of Human Rights, Report of the International Conference of Experts, held in Barcelona, 21-27 November 1998, se sid. 26.

befolkning, har en skyldighet att verka för att det samiska folket medges möjlighet att representera sig självt internationellt.

4. Beaktande av det samiska folkets rätt till självbestämmande idag i förhållande till bl a det svenska folkstyret, grundlagen och övrig svensk lagstiftning

4.1 Samerna erkända som urfolk i Sverige

Sveriges grundlag saknar referenser till samerna som Sveriges urfolk. Sverige har dock i andra officiella sammanhang understrukit samernas ställning som urfolket i landet, bl a gjorde Sveriges riksdag så redan 1977. Vidare föreslår Sametingsutredningen¹⁷⁸ att det samiska folkets status som Sveriges urfolk uttryckligen bör skrivas in i den svenska regeringsformen. Det finns indikationer på att ett sådant arbete pågår inom det svenska regeringskansliet. Därtill kan läggas att officiella representanter för den svenska staten vid ett flertalet tillfällen markerat samernas ställning som urfolk. Bl a anförde den svenska jordbruksministern vid sitt tal vid Jokkmokks marknad 2003 att *”Det är viktigt att säga att samerna är ett eget folk i nationalstaten Sverige”*. Sammanfattningsvis kan det inte råda någon tvekan om att Sverige anser att samerna utgör ett distinkt (ur)folk inom landets gränser.¹⁷⁹

4.2 Sveriges inställning till kollektiva mänskliga rättigheter

Som antytts ovan ansåg FN:s medlemsländer traditionellt att mänskliga rättigheter tillkommer individer och inte grupper, såsom folk. Som också redogjorts för ovan har under de senaste åren den absoluta majoriteten stater – och folkrättsexperter - ändrat uppfattning, och menar att också folk har mänskliga rättigheter.¹⁸⁰ Sverige utgör emellertid ett undantag, och håller ännu fast vid inställningen att internationell rätt inte erkänner några kollektiva mänskliga rättigheter. Denna inställning rimmar, som framgått av redogörelsen ovan, illa med den moderna folkrättsutvecklingen. Vidare förefaller Sveriges inställning något inkonsekvent, då Sverige

¹⁷⁸ Sametingets roll i det svenska folkstyret, SOU 2002:77

¹⁷⁹ Beträffande synen på samerna i de övriga länderna med samiska befolkning, se under 5.1, nedan.

¹⁸⁰ Det kan noteras att denna förändrade inställning i stor utsträckning uppkommit som ett resultat av de diskussioner som förts beträffande urfolks rättigheter.

erkänner förekomsten av en rätt till självbestämmande också för icke-statsbildande folk. Samtliga stater och folkrättsexperter (utom Sverige) torde idag vara överens om att rätten till självbestämmande utgör en mänsklig rättighet. Det kan även noteras att Sverige erkänt att det samiska folket har kollektiva mänskliga rättigheter i nationell lagstiftning. T ex anger 1 § 2 st rennäringslagen att renskötselrätten tillkommer den samiska befolkningen kollektivt.

Möjligen kan man förvänta sig en förändring i den svenska regeringens inställning till förekomsten av kollektiva mänskliga rättigheter.¹⁸¹ Oaktat om inget skifte sker i Sveriges officiella inställning till förekomsten av kollektiva mänskliga rättigheter borde dock inte detta föranleda några problem för förverkligandet av den samiska självbestämmanderätten, då Sverige uttryckligen bekräftat förekomsten av en rätt till självbestämmande för det samiska folket. Det är dock Kommitténs uppfattning att det är viktigt att vara medveten om problematiken kring Sveriges inställning till frågan om förekomsten av kollektiva mänskliga rättigheter.

4.3 Sveriges syn på en samisk rätt till självbestämmande

4.3.1 Sveriges syn på det samiska folkets rätt till självbestämmande idag

Trots att, som redogjorts för ovan, folkrätten entydigt fastslår att urfolk är berättigade till självbestämmande var Sverige, liksom f ö Finland, Norge och den Ryska Federationen, länge obenäget att erkänna förekomsten av en samisk rätt till självbestämmande.¹⁸² Sverige har visserligen etablerat sametinget och medgett detta mandat att fatta beslut i vissa frågor av betydelse för den samiska befolkningen. Genom sametinget utövar den samiska befolkningen på den svenska sidan av *Sápmi* ett visst mått av självbestämmande.¹⁸³

Att urfolk i motsvarande utsträckning som andra folk är berättigade till självbestämmande förefaller emellertid ha saknat betydelse vid och för sametingets inrättande. Regeringen angav då att sametinget inte skulle utgöra ett organ för samiskt självstyre. Snarare förutsattes vid denna tidpunkt den samiska befolkningens politiska rättigheter tas tillvara genom att medlemmar av det samiska folket deltog i svenska val till beslutsfattande församlingar på motsvarande sätt som andra svenska medborgare.¹⁸⁴ Regeringens ståndpunkt vid sametingets inrättande förefaller ha varit resultatet av att denna tolkade folkrätten så att rätten till självbestämmande endast skulle tillkomma ”folk” i betydelsen summan av innevånarna i en stat. Regeringen jämförde vid denna tidpunkt de rättigheter som tillkom det samiska folket med de rättigheter som tillkommer olika minoritetsgrupper i Sverige. Som Kommittén redogjort för under 2.2.2, ovan, är det inte förenligt med folkrätten att jämföra urfolks och minoriteters rättigheter.

¹⁸¹ Under WGGD:s senaste session annonserade såväl Frankrike som USA, vilka tidigare haft problem med att erkänna förekomsten av kollektiva mänskliga rättigheter, att de nu är beredda att medge att sådana existerar. När Frankrike har omreviderat sin position i frågan är det möjligt att Storbritannien kan komma att göra detsamma. Om Storbritannien ändrar inställning, och acceptera förekomsten av kollektiva mänskliga rättigheter, är Sverige i stort sett isolerat i sin position, i vart fall bland västerländska länder.

¹⁸² Beträffande de norska och finska regeringarnas inställning till samiskt självbestämmande, se vidare under 5.1, nedan.

¹⁸³ Vilket f ö självfallet är fallet också på den finska och norska sidan av *Sápmi*, där det också har etablerats sameting.

¹⁸⁴ Jfr Samerättstutredningen sid. 98 f, som i sin tur hänvisar till prop. 1992/93:32 sid. 35.

Frågan om en eventuell samisk självbestämmanderätt hade varit föremål för liten inhemsk debatt när sametinget inrättades. Även under åren därefter ägnade såväl svenska som samiska representanter förvånansvärt lite uppmärksamhet åt denna fråga. Inte heller har frågan om en självbestämmanderätt för samerna varit föremål för någon egentlig akademisk forskning i Sverige. Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet intensifierades dock debatten om en eventuell självbestämmanderätt för det samiska folket, främst som ett resultat av Samerådets arbete. När Sametingsutredningen tillsattes i början av 2000-talet föreföll dock det offentliga Sverige ha varit berett att adressera denna fråga. I direktiven till Sametingsutredningen har regeringen noterat folkrättens utveckling de senaste åren och anför att samerna har folkrättsligt stöd för att själva få bestämma över sin kulturella utveckling och att detta förutsätter en viss grad av självstyre. Sametingsutredningen noterade följaktligen att direktiven till Sametingsutredningen bekräftar att den svenska regeringen idag accepterar att det samiska folket har rätt till självbestämmande.¹⁸⁵

Sveriges attitydförändring till en samiska självbestämmanderätt framgår även av den svenska regeringens skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, vilken anför att

”Genom sin speciella relation till land och vatten är samerna ett ursprungsfolk i behov av andra rättigheter än minoriteter i övrigt, främst självbestämmande”

och vidare att

”Folkrättsligt går regelverket för ursprungsfolk längre än för övriga minoriteter. Det gäller främst ursprungsfolkens relation till land, vatten och självbestämmande.”

Vidare anförde den svenska jordbruksministern, vid sitt tal vid Jokkmokks marknad, att *”Ett ökat samiskt självbestämmande är en utgångspunkt för en nutida samepolitik”*. Som anförts ovan bekräftade Jordbruksministern samtidigt att samerna utgör ett distinkt folk inom Sveriges gränser.

4.3.2 Sveriges syn på innehållet i den samiska självbestämmanderätten

Då Sverige endast nyligen adresserat frågan om det över huvud taget förekommer en samisk självbestämmanderätt är det inte ägnat att förvåna att Sverige endast i mycket begränsad omfattning uttalat sig beträffande vad som innefattas i en sådan rätt. Regeringen har dock i direktiven till Sametingsutredningen anför att samernas rätt till självbestämmande omfattar en rätt att *”bestämma över sin kulturella utveckling”*.¹⁸⁶ Direktiven synes ha föranlett Sametingsutredningen att dra slutsatsen att samernas självbestämmanderätt är begränsad till *”kulturella frågor”* utövad genom en *”kulturell autonomi”*.¹⁸⁷ Det framgår inte vad regeringen avsett med *”kulturell utveckling”*, eller vad Sametingsutredningen menat innefattas i

¹⁸⁵ Se Sametingsutredningen, sid. 99, 257 och 262.

¹⁸⁶ Den svenska regeringen förefaller här ha inspirerats av Finlands grundlag, som medger det samiska folket på den finska sidan av *Sápmi* en kulturell autonomi i det s k samiska hembygdsområdet.

¹⁸⁷ Jfr Sametingsutredningen sid. 131 ff, 257 och 259 f.

”kulturella frågor” utan saken förefaller förutsättas bli föremål för ytterligare utredning. Klart är dock att den omständigheten att samernas självbestämmanderätt beskrivits som en rätt endast innefattande ”kulturell utveckling” och ”kulturella frågor” ger intrycket att regeringen och Sametingsutredningen sökt begränsa innehållet i den samiska självbestämmanderätten till att inte innefatta ekonomiska eller sociala frågor.

Som framgått av redogörelsen ovan är en sådan inställning inte förenlig med folkrätten. En mer korrekt och modern inställning till det materiella innehållet i självbestämmanderätten framkommer emellertid av den position Sverige intagit i arbetet med Urfolksdeklarationen. Som redogjorts för ovan har de nordiska länderna i arbetet med Urfolksdeklarationen gradvis kommit fram till en gemensam position bl a i frågan om urfolks rätt till självbestämmande. På WGDD:s nionde session i september 2003 la de nordiska länderna fram ett gemensamt förslag om urfolkens rätt till självbestämmande, som något modifierar Urfolksdeklarationens nuvarande text. Det nordiska förslaget beträffande självbestämmanderätten har stor betydelse för förståelsen av Sveriges inställning till det materiella innehållet i den samiska självbestämmanderätten, och redogörs därför för i dess helhet.

PP 15

Bearing in mind that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right of self-determination, and further emphasising that nothing in this Declaration shall be 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 conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples, and thus possessed of a government representing the peoples belonging to the territory without distinction of any kind,

Article 3

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

Article 31

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

Article 4

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

Article 19

Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, at all levels of decision-making in matters which may affect their rights, lives and destinies 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 20

Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, through procedures determined by them, in devising legislative or administrative measures that may affect them.

States shall obtain the free and informed consent of the peoples concerned before adopting and implementing such measures.

Article 21

Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems, 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. Indigenous peoples who have been deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair compensation.

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 determine and develop all health, housing and other economic and social programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.

Article 30

Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources, [including the right to require that States obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. Pursuant to agreement with the indigenous peoples concerned, just and fair compensation shall be provided for any such activities and measures taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact].¹⁸⁸

Article 33

Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive juridical customs, traditions, procedures and practices, in accordance with internationally recognized human rights standards.

Article 36

Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with States or their successors, according to their original spirit and intent, and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements. Conflicts and disputes which cannot otherwise be settled should be submitted to competent international bodies agreed to by all parties concerned.

Således framgår att Sverige idag erkänner en samisk rätt till självbestämmande som innefattar en rätt för det samiska folket att kontrollera sin kulturella, ekonomiska och sociala utveckling, samt en rätt att själv bestämma sin politiska status, men som inte medger någon rätt till

¹⁸⁸ Som redogjorts för ovan föreslår de nordiska länderna att texten inom hakparantes inkorporeras i de artiklar i Urfolksdeklarationen som behandlar urfolkens landrättigheter.

lösrielse. Sverige medger vidare att samerna måste ges ekonomiska förutsättningar att implementera självbestämmanderätten. Det samiska folket har vidare rätt att bibehålla och utveckla sin distinkta sociala, kulturella och politiska identitet och sina särdrag, inklusive att behålla och utveckla sitt eget rättsystem. Självbestämmanderätten innefattar även en rätt för samerna att behålla sina egna beslutsfattande organ, men samerna har också rätt till konsultation i alla frågor som berör det samiska samhället. Enligt det nordiska förslaget har samerna vidare rätt till skydd för sina traditionella levnadsformer och att fritt bedriva såväl traditionella som andra näringar. Samerna har även rätt att utveckla sitt samhälle, i enlighet med samernas egna prioriteringar och strategier. Häri innefattas bl a en rätt att bestämma över hälsoväsen, bostadspolitik och andra ekonomiska och sociala aktiviteter, och att administrera sådana aktiviteter genom sina egna beslutsfattande institutioner. Som anförts ovan medger även Sverige att det samiska folket har rätt att bestämma över sina land, territorier och naturresurser.

4.3.3 *Nordisk Samekonvention*

Under 2003 inledde Finland, Norge och Sverige, i samarbete med sametingen i respektive land, arbetet med att försöka enas om en Nordisk Samekonvention. Om regeringarna och sametingen kan komma överens om en Samekonvention kommer denna att utgöra ett traktat som är juridiskt bindande för de tre konventionsslutande länderna.¹⁸⁹ Samekonventionen har två syften. Dels skall denna understryka det samiska folkets mänskliga och andra rättigheter.¹⁹⁰ Därtill skall Samekonventionen sträva efter att harmonisera lagstiftning etc. i de tre länderna för att i största möjliga utsträckning eliminera de problem det innebär för det samiska folket att dess land numera är uppdelat på fyra länder.

Arbetet med att ta fram ett utkast till Samekonvention färdigt för ratificering skall vara klart den 31 december 2005. Rätten till självbestämmande kan förväntas utgöra ett centralt element i Samekonventionen. Samekonventionen kan antas dels formellt slå fast att det samiska folket har rätt till självbestämmande, dels utveckla mer i detalj hur denna rätt skall implementeras. Vid en redogörelse för hur Sverige hittills sett på det samiska folkets rätt till självbestämmande bör därför tas i beaktande att denna inställning kan komma att i väsentlig utsträckning utvecklas och konkretiseras vid en svensk anslutning till Samekonventionen. Men framför allt kommer Sverige, vid en ratificering av Samekonventionen, att vara legalt förpliktat att respektera det samiska folkets rätt till självbestämmande.

¹⁸⁹ Tanken är att också den Ryska Federationen vid ett senare skede skall bjudas in att ansluta sig till Samekonventionen, så att denna också kommer att applicera på den del av den samiska befolkningen som bor i den del av *Sápmi* som idag utgör en del av den Ryska Federationen.

¹⁹⁰ Denna del av Samekonventionen kan således lite förenklat beskrivas som en ILO 169 anpassad till det samiska folkets specifika situation. T ex kan Samekonventionen förväntas specifikt adressera renskötseln.

5. Samiskt självbestämmande i övriga länder med samisk befolkning, nordisk samelagstiftning och andra former för autonomi i Norden

5.1 Synen på en samiskt rätt till självbestämmande i övriga länder med samisk befolkning

5.1.1 Norge

Debatten om en eventuell samisk självbestämmanderätt startade tidigare i Norge än i Sverige. Den norska Samerättsutredningen¹⁹¹ berörde, om än endast översiktligt, frågan så tidigt som 1984.¹⁹² Den norska Samerättsutredningen drog vid denna tidpunkt slutsatsen att samerna inte har någon rätt till självbestämmande. Samerättsutredningen grundade därvid sina slutsatser på att samerna är att anse som en etnisk minoritet¹⁹³ och inte som ett folk. Den norska Samerättsutredningen noterade dock att självbestämmanderätten är dynamisk och att utredningens slutsatser således var giltiga endast vid den tidpunkt då denna presenterades. Norge har i tiden efter det att Samerättsutredningen presenterade sin utredning omvärderat sin syn på samerna och bekräftat att samerna utgör ett folk och inte etnisk minoritet.¹⁹⁴

Liksom på den svenska sidan av *Sápmi* utövas den samiska självbestämmanderätten på norsk sida huvudsakligen genom sametinget. Den norska sameloven¹⁹⁵ anger att sametinget äger behandla alla saker som enligt sametingets egen uppfattning berör det samiska folket. Sametinget i Norge är berättigat att på eget initiativ uttala sig samt framföra förslag till norska myndigheter och privata institutioner i samtliga saker inom detta kompetensområde. Den norska regeringen kan vidare delegera myndighetsuppgifter till sametinget rörande samiska frågor. Så har också skett. Bl a förvaltar sametinget i Norge på egen hand de samiska kulturminnena. Andra norska offentliga organ skall vidare bereda sametinget möjlighet att

¹⁹¹ *Samerettsutvalget*

¹⁹² Se NOU 1984:18 sid. 253 – 264.

¹⁹³ Jämför 2.2.3., ovan.

¹⁹⁴ Norge har även i diverse internationella sammanhang bekräftat att samerna utgör ett urfolk i Norge, bl a i samband med Norges ratificering av ILO 169, se bl a Norges 16:e periodiska rapport till CERD, paragraph 13.

¹⁹⁵ *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold*

uttala sig innan beslut fattas i frågor som faller innanför sametingets arbetsområde.¹⁹⁶ Även om sametinget i Norge har större befogenhet än dess motsvarighet på svensk sida har inte heller sametinget på norsk sida en beslutanderätt som kommer i närheten av de krav folkrätten uppställer.

Den norska regeringen har dock de senaste åren indikerat att man är berett att ingå i en dialog med samerna beträffande förekomsten av en samisk rätt till självbestämmande i enlighet med folkrätten. Norges position i förhållande till självbestämmanderätten har dock hittills reflekterat en relativt vanligt förekommande attityd i de nordiska staternas förhållande till samiska rättigheter. Snarare än att utreda vad som är samernas rättigheter enligt nationell och internationell rätt, och därefter inleda en diskussion om hur dessa rättigheter skall realiseras, tar de nordiska regeringarna gärna som utgångspunkt hur en kompromisslösning kan uppnås med det samiska folket, och konstaterar därefter att den uppnådda lösningen återspeglar gällande internationell rätt. Sålunda har Norge, i stortingsmedling beträffande den norska samepolitiken, begärt att sametinget på norsk sida först definierar vad sametinget menar innefattas i en rätt till självbestämmande, varefter det norska stortinget skall ta ställning till om en sådan rätt existerar.¹⁹⁷ Som framgått av redogörelsen ovan är en sådan inställning inte förenlig med internationell rätt, och sametinget på svensk sida skulle rimligen uppfatta en liknande inställning från den svenska regeringen som orimlig.

I januari 2003 arrangerade det norska stortinget en debatt om samiskt självbestämmande. Vid debatten framkom att en stor majoritet i stortinget accepterar förekomsten av en samisk självbestämmanderätt. I likhet med diskussionerna internationellt restes dock vissa frågetecken beträffande hur en samisk självbestämmanderätt eventuellt påverkar den norska statens territoriella integritet. Vid en diskussion om Norges inställning till en samisk självbestämmanderätt förtjänar även påminnas om det nordiska förslaget som presenterats i WGDD. Norge är den huvudsakliga initiativtagaren bakom det nordiska förslaget, och innehållet i detta får således förutsättas återspegla Norges inställning till en samisk självbestämmanderätt idag.¹⁹⁸

5.1.2 Finland

Delar av § 17 i den finska grundlagen lyder som följer (i engelsk översättning);

”The Saami, as an indigenous people ..., have the right to maintain and develop their own language and culture. Provisions on the right of the Saami to use the Saami language before the authorities are laid down by an Act.”

¹⁹⁶ Se Sameloven § 2.

¹⁹⁷ Se Stortingsmelding no. 33, stycke 4.1.

¹⁹⁸ Man måste dock också komma ihåg det förslag till ny lagstiftning för land- och naturresursförvaltning i Finnmarks Fylke, den s k Finnmarksloven, som den norska regeringen presenterade i april 2003. Här finns inte utrymme att redogöra för det närmare innehållet i Finnmarksloven. Det kan dock konstateras att Finnmarksloven inte når upp till de krav folkrätten ställer på urfolkens rätt att bestämma över sina land och naturresurser. Inte heller förefaller Finnmarksloven enligt Kommitténs uppfattning vara förenlig med det nordiska förslag på självbestämmande som presenterats i WGDD. Sametinget på norsk sida, liksom det samiska samhället i allmänhet, har kraftigt protesterat mot den föreslagna Finnmarksloven. Det är svårt att förutse hur debatten kring denna kan komma att påverka de generella diskussionerna kring en samisk självbestämmanderätt på norsk sida.

Den finska sametingslagens¹⁹⁹ kap. 1 § 1 anger vidare att

The purpose of this Act is to guarantee the Sami as an indigenous people cultural autonomy in respect to their language and culture. For the tasks belonging to cultural autonomy the Sami shall choose a Sami Parliament from among themselves at an election. The Sami Parliament shall function under the jurisdiction of the Ministry of Justice.

samt i kap. 2 § 5 att

The task of the Sami Parliament is to look after the Sami language and culture, as well as to take care of matters relating to their status as an indigenous people. In matters pertaining to its tasks, the Sami Parliament may make initiatives and proposals to the authorities, as well as issue statements...

och vidare i kap. 2 § 6 att

In matters pertaining to its tasks, the Sami Parliament shall represent the Sami in national and international connections.

Kap. 2 § 9 anför

The authorities shall negotiate with the Sami Parliament in all far-reaching and important measures which may directly and in a specific way affect the status of the Sami as an indigenous people and which concern the following matters in the Sami Homeland:

1) community planning;

2) the management, use, leasing and assignment of state lands, conservation areas and wilderness areas;

3) applications for licences to stake mineral mine claims or file mining patents;

4) legislative or administrative changes to the occupations belonging to the Sami form of culture;

5) the development of the teaching of and in the Sami language in schools, as well as the social and health services; or

6) any other matters affecting the Sami language and culture or the status of the Sami as an indigenous people.

In order to fulfill its obligation to negotiate, the relevant authority shall provide the Sami Parliament with the opportunity to be heard and discuss matters. Failure to use this opportunity in no way prevents the authority from proceeding in the matter.

Som framgår lägger den finska konstitutionen, läst tillsammans med den finska sametingslagen, en relativt god grundval för en implementering av en samisk självbestämmanderätt på finsk sida. Dock har de grundläggande principer som slås fast i konstitutionen och sametingslagen inte kommit till närmare uttryck i lagstiftning och förordningar och har följaktligen i praktiken inte kommit att tillämpas i någon större utsträckning. Företrädare för samerna på den finska sidan av *Sápmi* brukar ibland lite ironiskt säga att Finland i praktiken behandlar samerna som en språklig minoritet, snarare än som ett urfolk.

I ett försök att förbättra situationen i den finska delen av *Sápmi* genomförde sametinget på finsk sida en utredning om möjligheterna för samerna att på ett hållbart sätt utöva inflytande över den finska samhällsutvecklingen. Den finska riksdagen tillställde 1995 den finska rege-

¹⁹⁹ (974/1995)

ringen en skrivelse med en begäran om att regeringen skall utreda på vilket sätt det finska sametinget kan beredas möjlighet att delta i den finska samhällsutvecklingen. Den finska regeringen har hittills lämnat riksdagens skrivelse obesvarad.

Finland har nyligen uttalat att man i allt väsentligt är berett att acceptera Urfolksdeklarationen i dess nuvarande lydelse, inklusive de artiklar i deklarationen som behandlar rätten till självbestämmande. Finland står som beskrivits ovan även bakom det nordiska förslaget som tidigare presenterats. Finland borde således rimligen acceptera en samisk självbestämmanderätt som är den mer vidsträckta av Urfolksdeklarationen i dess nuvarande lydelse och det nordiska förslaget.

5.1.3 *Den Ryska Federationen*

Som bekant har inte på den ryska sidan av *Sápmi* etablerats något sameting genom vilket en samisk självbestämmanderätt på rysk sida kan förverkligas. Inte heller på annat sätt har Ryssland vidtagit några direkta åtgärder för att implementera en samisk självbestämmanderätt. Den Ryska Federationen har dock bekräftat att samerna utgör ett urfolk i Ryssland. Rysk federal lagstiftning erkänner vidare att urfolk inom gränserna för den Ryska Federationen har kollektiva rättigheter just i egenskap av urfolk,²⁰⁰ och Ryssland har i arbetet med Urfolksdeklarationen deklarerat att man inte motsätter sig förekomsten av en rätt till självbestämmande för urfolk. Genom att bekräfta att samerna är att anse som ett urfolk i Ryssland, samt genom att acceptera förekomsten av en rätt till självbestämmande för urfolk, har den Ryska Federationen indirekt medgett att det samiska folket är berättigat till självbestämmande också på rysk sida. Dock är det oklart vad den Ryska Federationen menar innefattas i en sådan rätt. Beträffande det materiella innehållet i självbestämmanderätten har Ryssland så långt fokuserat på att understryka att en sådan rätt inte kan innefatta någon rätt till lösryvelse.

5.1.4 *Nordisk Samekonvention*

Liksom Sverige kan Finland och Norge, och på sikt även Ryssland, komma att väsentligt utveckla och konkretisera sin syn på den samiska självbestämmanderätten när de tillträder den Nordiska Samekonventionen.

5.2 **Andra former för autonomi i Norden**

5.2.1 *Åland*

²⁰⁰ Se Federal law "On Guarantees of the Rights of Small Indigenous Peoples' Rights in the Russian Federation".

Finland tillerkänner de åländska öarna en form av semi-autonomi, dock med en koppling till den finska regeringen. Enligt lagen om Ålands självständighet medger Finland det åländska parlamentet beslutanderätt i frågor såsom utseende av Ålands egna politiska representanter, egen lagstiftning, utrikeshandel, fördrag med främmande stater samt initiativrätt till den centrala finska regeringen i frågor som rör administrationen av de åländska öarna. Åland har också ett fast mandat i den finska riksdagen.

Den finska regeringen har förklarat hur lagen om Ålands självständighet innebär att Finland lever upp till CCPR:s krav på alla folks rätt till självbestämmande. Finland har därvid understrukt att *“right of self governance of the [Åland] Islands is, for historical reasons, based on the need of the Swedish-speaking population on the Islands to maintain their Swedish culture and other traditions.”*²⁰¹ Finlands hänsyn till den åländska befolkningen borde enligt Kommitténs uppfattning översättas till att också applicera på den samiska befolkningen.

5.2.2 Grönland

Den danska konstitutionen tillförsäkrar Grönland två fasta mandat av det danska folketingets sammanlagt 179 platser. I tillägg till direkt representation i folketinget utövar grönländarna självbestämmande genom hemmastyret på Grönland. Hemmastyret, som introducerades genom Greenland Home Rule Act No. 577 (1979), innebär en långtgående form av självstyre för Grönland. Genom Home Rule Act har det danska folketinget delegerat lagstiftande och exekutiva befogenheter till det grönländska folkvalda parlamentet, landstinget och landsstyret. Dessa myndigheter kan begära att frågor inom ett antal områden som räknas upp i Home Rule Act skall överföras till hemmastyret för beslut. Utöver de områden som uppräknas i Home Rule Act kan hemmastyret och det danska folketinget överenskomma att även andra frågor skall överföras till hemmastyret för beslut. När ett beslutsområde överförs från danska folketinget till hemmastyret övertar hemmastyret också de kostnader som är kopplade till detta. Dessa kostnader skall täckas av skatteunderlaget på Grönland, som i sin helhet tillfaller hemmastyret. Grönland har alltså beskattningsrätt. För att täcka större investeringar och liknande kan dock ibland undantag göras och beslutsrätt överföras till hemmastyret även om detta kräver finansiellt understöd från Danmark. Sådant finansiellt stöd är dock aldrig öronmärkt, utan det är upp till hemmastyret att fritt fördela tilldelade medel.

Sedan hemmastyret inrättades har detta utnyttjat sitt självstyre inom frågor som hemmastyrets organisationsformer, beskattning, handel – inklusive jakt- och fiskerinäring, utbildning, transport och kommunikationer, social omsorg, hälsa, arbetsrätt, bostadspolitik samt miljö- och naturskydd. Vidare anger Home Rule Act uttryckligen att Grönlands bofasta befolkning har exklusiv rätt till Grönlands naturresurser. Beträffande mineraltillgångar föreskrivs dock en särskild ordning. Beslut avseende sådana skall fattas gemensamt av hemmastyret och danska centrala myndigheter. Skulle ingen enighet nås har båda parter rätt att lägga in ett veto mot en föreslagen utvinningspolicy samt mot enskilda beslut fattade av den andra parten.

²⁰¹ Se Finlands femte Periodiska Rapport till MR-Kommittén, artikel 1, sid., 23.

Det grönländska självbestämmandet är förenat med vissa konstitutionella begränsningar. Områden inom vilka det inte är tillåtet att föra över beslutanderätt till hemmastyret inkluderar relationen till främmande makt, försvarsfrågor och den monetära politiken. Emellertid föreskrivs att Danmark skall konsultera med hemmastyret i utrikesfrågor som berör Grönland, och Danmark kan även delegera till hemmastyret att förhandla för Danmark internationellt bindande fördrag i frågor som specifikt berör Grönland. Så har också skett i frågor rörande bl a fiske. I den utsträckning hemmastyret utfärdar lagstiftning eller administrativa föreskrifter som potentiellt kan påverka tredje makt, såsom t ex föreskrifter rörande fiske, måste hemmastyret dessförinnan konsultera de centrala myndigheterna i Köpenhamn. Hemmastyret är också berättigat att sända representanter till Danmarks missioner i utlandet.

5.2.3 Färöarna

Som anförts ovan jämställer Danmarks konstitution färöingar med den fastboende danska befolkningen. [*Här väntar Kommittén på material, varefter denna del kommer att kompletteras*]

5.3 Andra erfarenheter av självbestämmande – det baskiska exemplet

Baskien är en region i det federala Spanien med ca 2,1 miljoner invånare.²⁰² Strax efter Franco-diktaturens fall på 1970-talet undertecknade representanter för centralregeringen i Madrid och representanter för det baskiska folket ett avtal. Detta avtal ger Baskien ett betydligt mer omfattande självstyre än de övriga regionerna i Spanien.²⁰³ Avtalet, som föregicks av en folkomröstning i Baskien avseende om baskerna önskade bli en självstyrande region, dokumenterades i ett statut från 1979. Det baskiska självstyret framgår även av Spaniens grundlag samt av en lag om Baskiens autonomi från 1979. Som en följd av denna process inrättades det baskiska parlamentet.

Baskien har idag direktrepresentation i det spanska federala parlamentet i Madrid. Det baskiska självstyret utövas emellertid i första hand genom det egna folkvalda parlamentet. Parlamentet har 75 platser, i dagsläget fördelade på 6 partier/partigrupper. Partierna kan huvudsakligen beskrivas efter en traditionell vänster-högerskala, dels efter en skala beroende på i vilken utsträckning de förespråkar ett utökat självstyre för Baskien, eller motsatsvis en starkare koppling till Madrid. Partierna på höger-vänster-skalan utgör ofta delar av deras

²⁰² Liksom *Sápmi* är Baskien idag genomskuret av nationsgränser. Baskien består av sju provinser, varav tre ligger inom den del av Baskien som idag utgör Frankrike. Denna del av Baskien som ligger inom Frankrikes gränser åtnjuter inte det självstyre som etablerats på den spanska sidan. Baskerna har framfört önskemål om en självstyrande region också på fransk sida, men Frankrike har sagt nej. Baskerna på fransk sida ger dock ett relativt omfattande ekonomiskt stöd till baskerna på fransk sida. Vidare förekommer vissa samarbetsavtal, bl a genom handelskammarna på respektive sida gränsen och det har även etablerats ett intensivt samarbete mellan gränsstäder på respektive sida gränsen. Då det inte etablerats något självstyre i den franska delen av Baskien bortser Kommittén fortsättningsvis från det franska Baskien i denna framställning. Av de fyra baskiska provinser som ligger inom vad som idag utgör Spanien representerar det baskiska parlamentet tre. Inom dessa tre provinser bor ca 75 % av den totala baskiska befolkningen. Den sjunde provinsen är det självständiga Navarra. Framställningen nedan bortser även från Navarra.

²⁰³ Också Katalonien åtnjuter ett relativt stort självstyre, dock inte lika långtgående som den baskiska regionens.

nationella motsvarighet.²⁰⁴ Nationalistpartiet, som varit det dominerande partiet sedan inrättandet av det baskiska parlamentet, förespråkar ett kraftigt utvidgat självstyre, dock förverkligat genom icke-våldsmetoder. I det baskiska parlamentet fanns tidigare ett parti som förespråkar ett Baskien totalt självständigt från Madrid och som inte uteslöt våld som en metod för att förverkliga detta mål.²⁰⁵ Spaniens konstitutionsdomstol har dock förbjudit detta parti, men dess medlemmar sitter fortfarande kvar i parlamentet, i sin personliga kapacitet. Inom ramarna för det baskiska självstyret beslutar det baskiska parlamentet i frågor om bl a hälsovård, utbildning, skola, polisväsende, infrastruktur, fiskeri och bostäder.

Sedan införandet av det baskiska självstyret i slutet av 1970-talet har den baskiska regionen haft en kraftig positiv ekonomisk utveckling. Den baskiska ekonomin har under denna period växt i betydligt snabbare takt än såväl ekonomin i övriga Spanien som genomsnittet inom den Europeiska Unionen.

Baskien har egen beskattningsrätt. Beskattningsrätten utgör en central del av det baskiska självstyret. Representanter för den baskiska regeringen och det baskiska parlamentet har uppgett att de upplever den beskattningsrätt som baskerna åtnjuter som imperativ för ett effektivt utövande av den baskiska självbestämmanderätten. Baskerna menar att om de inte haft den egna beskattningsrätten, vid konflikter mellan Baskien och den federala regeringen, Madrid hade kunnat skära av kapitalflödet till Baskien som ett påtryckningsmedel. Rent praktiskt fungerar beskattningsrätten så att baskerna själva beslutar hur mycket inkomstskatt²⁰⁶ de skall betala, och skatten betalas också in till baskiska myndigheter. Av dessa skatteintäkter överför de baskiska myndigheter en summa till Madrid som motsvarar kostnaderna för de kompetensområden som ännu inte överförts till det baskiska självstyret, med tillägg för en summa motsvarande vissa gemensamma utgifter för hela federationen, såsom t ex kostnader för försvar och kungahuset. Även skattesatserna för arv-, gåvo-, förmögenhets- och företagskatter bestämmer baskerna själva, och baskerna kan också själva besluta om biltullar. Madrid bestämmer dock skattesatsen för mervärdesskatter, och också punktskatter på varor såsom bensin. Även de baskiska kommunerna har viss beskattningsrätt.

Baskerna eftersträvar också ett eget domstolssystem, separat från det spanska domstolssystemet. De utesluter dock inte att högsta domstolen kan vara gemensam med övriga Spanien. Baskien har idag egna domstolsbyggnader, men är beroende av det spanska justitiet systemet. Baskiska representanter har uppgett att de menar att endast genom en baskisk implementering av baskiska normer i baskiska domstolar kan det baskiska självstyret bli komplett.

Det ovan nämnda statutet från 1979 är för närvarande föremål för revidering. En anledning till denna revidering är, enligt representanter för det baskiska Nationalistpartiet, att Madrid inte levt upp till det avtal som träffades i slutet av 1970-talet. De menar att Madrid fortfarande inte fört över 37 stycken kompetensområden till Baskien enligt vad som överenskoms 1979. Bl a

²⁰⁴ T ex finns det spanska socialistpartiet och det spanska konservativa partiet (Parti Popular) representerade i det baskiska parlamentet.

²⁰⁵ Detta parti, Batsuna, refererades ofta till som ETA:s politiska gren.

²⁰⁶ D v s skattesatsen

önskar baskerna få kontroll över försäkringskassan. Även pensionssystemet administreras idag av Madrid. Baskerna menar att de betalar in betydligt mer i sådana avgifter än som går åter till Baskien. Vidare menar baskiska representanter att Madrid bryter mot statutet genom att utestänga Baskien från de diskussioner och förhandlingar Spanien för inom ramen för den Europeiska Unionen. Baskerna menar att därigenom kompetens överförs från Baskien till Bryssel utan att baskerna har någon kontroll över detta. Baskiska representanter begär i det nya föreslagna statutet inte någon lösryvelse från Spanien, men ett väsentligt utökat självbestämmande inom existerande gränser. Baskiska representanter har dock betonat att det är viktigt att Baskien är en del av Spanien av egen fri vilja, och håller således dörren öppen för ett självständigt Baskien i framtiden. Vidare kräver baskerna väsentligt utökade möjligheter att representera sig själva internationellt. Bl a vill man själv definiera sin roll i Europa.

En majoritet inom det baskiska parlamentet önskar anordna en folkomröstning där det baskiska folket ges rätt att ge sin åsikt om ett utökat baskiskt självstyre. Madrid har motsatt sig att en sådan folkomröstning anordnas, och är även i övrigt negativt inställt till en diskussion om en revidering av statutet från 1979 och ett utökat baskiskt självstyre.

6. Förslag på former för samiskt självbestämmande i den del av *Sápmi* som idag utgör Sverige

Bedömningen av hur det samiska folkets självbestämmande kan och skall utövas inom Sveriges gränser måste, enligt Kommittén, ha som utgångspunkt att Sverige är en stat baserat på territoriet av två folk – det svenska (eller om man så vill det skandinaviska) och det samiska folket.²⁰⁷ Att Sverige är ett land baserat på territoriet av två folk har som anförts ovan bekräftats av svenska officiella representanter, bl a av den svenska Jordbruksministern i tal vid Jokkmokks marknad 2002. Det är vidare Kommitténs uppfattning att det samiska och svenska folken har lika rättigheter och att således den samiska självbestämmanderätten inte kan vara begränsad i större utsträckning än vad som är fallet med de rättigheter som tillkommer den icke-samiska befolkningen. Allting annat innebär ett brott mot den fundamentala principen om icke-diskriminering i folkrätten. Det samiska folkets självbestämmanderätt måste innefatta en rätt att bestämma över samtliga frågor av betydelse för det samiska samhället, må de vara ekonomiska, kulturella eller ekonomiska. Det sagda innebär emellertid inte att den samiska självbestämmanderätten med nödvändighet måste komma till uttryck på samma sätt som den icke-samiska befolkningens självbestämmanderätt. Självbestämmanderättens implementering måste anpassas till de faktiska förutsättningarna samt till det faktum att olika folk har utvecklat olika samhällen och kulturer. Också detta följer av principen om icke-diskriminering, enligt vad Kommittén anført ovan om att icke-diskriminering också kräver att olika fall behandlas olika.

Det är Kommitténs uppfattning att Sveriges politik idag inte respekterar den fundamentala principen om det samiska folkets lika värde som den icke-samiska befolkningen. Om Sverige efterlevde denna grundläggande princip skulle detta innebära ett väsentligt utökat mandat för sametinget, samebyarna och andra samiska samhällsinstitutioner.

6.1 Innehållet i det samiska folkets rätt till självbestämmande - generellt

Det är Kommitténs uppfattning att – i enlighet med folkrätten - den samiska självbestämmanderätten måste innefatta en rätt för det samiska folket att själva bestämma över alla frågor

²⁰⁷ Förevarande betänkande har inte som ambition att besvara vem som är att anse som same. Kommittén har i sitt arbete inte varit föranledd att spekulera i någon annan samedefinition än den som anger vem som är röstberättigad till sametinget. I förevarande sammanhang skall betonas att man självfallet inte behöver vara upptagen i sameröstlängden för att anses som same. Kommittén betonar vidare att det i sista hand är upp till det samiska folket självt att identifiera vem som är att anse som same. Denna uppgift kan inte ligga hos tredje person, såsom t ex hos den svenska riksdagen eller svenska myndigheter.

som faller inom det samiska samhällets ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Samerna måste medges en rätt att bestämma över egentligen samtliga frågor av betydelse för det samiska folket och det samiska samhället.

Som anförts ovan ansåg den svenska regeringen vid inrättandet av sametinget inte att detta utgjorde ett organ för utövande av samiskt självbestämmande. I praktiken utövar emellertid samerna genom sametinget ett visst mått av självbestämmande. Sametinget beslutar bl a om fördelning av kulturmedel och är ansvarigt för att leda det samiska språkarbetet. Genom sametinget konsulterar samerna även med regering och myndigheter. Enligt sametingslagen skall sametinget i Sverige vidare medverka i samhällsplaneringen, och därvid tillse att samiska behov beaktas bl a vid land- och vattenutnyttjande. Rennäringens intressen beträffande nyttjande av land och vatten skall därvid särskilt tillvaratas. Därutöver saknas dock fortfarande en skyldighet för myndigheter etc. att konsultera sametinget i frågor av betydelse för samerna.

På senare år har vissa förslag lagts som i skulle innebära ett utökat självbestämmande för samerna. I 2001 presenterade Rennäringspolitiska kommittén sitt förslag på en ny rennäringspolitik.²⁰⁸ Rennäringspolitiska kommittén nämner i sitt betänkande inte någonting om samiskt självbestämmande. Oaktat detta innehåller betänkandet en rad förslag som i praktiken innebär ett utökat samiskt självstyre. Rennäringspolitiska kommittén anför bl a att samernas egna prioriteringar i största möjliga utsträckning skall vara styrande för samernas kulturella och ekonomiska mål, inklusive för de samiska näringarna. Beträffande miljöpolitiken i de samiska områdena ser Rennäringspolitiska kommittén framför sig en gemensam diskussion mellan den samiska och icke-samiska befolkningen. Rennäringspolitiska kommittén föreslår vidare att sametinget skall få bl a följande nya uppgifter; fördelning av renskötselområden mellan samebyarna, pröva medlemskap i sameby, sammanställa uppgifter om markanvändning i samebyarna, ansvara för registrering av renmärken och meddela föreskrifter om sådana samt utöva tillsyn över miljöstöd till rennäringen. Sametinget skall även i övrigt vara central myndighet för rennäringen och tillse att rennäringen uppfyller krav som ställs med hänsyn till miljön och övriga allmänna intressen. Sametinget skall vidare överta förvaltningen av medlen i Samefonden.

Nämnda förslag utgör lovvärda steg i en riktning mot ett utökat samiskt självbestämmande, och utgör även exempel på hur en samisk självbestämmanderätt rimligen får implementeras.²⁰⁹ Rennäringspolitiska kommitténs förslag är emellertid enligt Kommitténs uppfattning inte tillräckligt långtgående för att anpassa den svenska samepolitiken till de krav folkrätten ställer på innehållet i en samisk självbestämmanderätt. Kommittén avser återkomma till denna fråga i framställningen nedan.

Som anförts ovan har regeringen i direktiven till Sametingsutredningen ändrat uppfattning beträffande sametingets roll och anført att detta utgör ett organ för utövande av samiskt själv-

²⁰⁸ En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare. Betänkande av Rennäringspolitiska kommittén, SOU 2001:101.

²⁰⁹ Även om Kommittén här inte tar ställning till om vissa av nämnda uppgifter kanske borde ligga hos andra samiska institutioner än just sametinget. Poängen i förevarande sammanhang är att beslutanderätten i sådana frågor överförs från det svenska till det samiska samhället.

bestämmande.²¹⁰ Enligt Sametingsutredningen skall sametingets roll som remissinstans förstärkas och sametinget skall vidare självt få möjlighet att i större utsträckning bestämma i frågor som rör samiska intressen.²¹¹

Sammanfattningsvis utgör såväl Rennäringspolitiska kommitténs som Sametingsutredningens förslag lovvärda, men otillräckliga, initiativ för att bringa den samiska självbestämmanderätten i linje med folkrätten. Nedan utvecklas närmare vilka övriga element Kommittén anser ingå i den samiska självbestämmanderätten. I Kapitel 7, nedan, kommer därefter att utvecklas hur den samiska självbestämmanderätten lämpligen kan implementeras inom olika områden.

6.2 Innehållet i den samiska självbestämmanderätten – självbestämmanderättens interna aspekt

6.2.1 Land, vatten, naturresurser, traditionella näringar och levnadsformer

I likhet med andra urfolk är det samiska samhället och den samiska kulturen nära kopplad till det samiska folkets traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Samernas traditionella levebröd och näringar är avhängiga levnadsmiljön i de samiska områdena. Den traditionella samiska livsåskådningen har vidare som fundament en närmast spirituellt kontakt med hela den omgärdande naturen och dess samtliga beståndsdelar. Mot bakgrund av dessa grundläggande drag i den samiska kulturen är det samiska folkets ekonomiska, sociala och kulturella utveckling samtliga intimt sammankopplade med en fortsatt tillgång till samernas traditionella land- och vattenområden samt naturresurser. Det är mot ovanstående bakgrund naturligt att en diskussion kring det materiella innehållet i den samiska självbestämmanderätten tar som utgångspunkt i vilken utsträckning det samiska folket är berättigat att bestämma över och kontrollera land, vatten och naturresurser.

Den förvaltning som idag sker av de samiska traditionella områdena sker i stor utsträckning i strid med samernas önskemål, med stor, ibland irreparabel skada på den samiska kulturen och det samiska samhället som följd. Etablering av vägar, järnvägar, gruvor, vattenkraftverk, militära övningsfält, skogsindustri, turistindustri etc. försvårar kraftigt eller t o m omöjliggör samisk näringsverksamhet och andra traditionella kulturbaserade aktiviteter i stora delar av samernas traditionella områden, utan att samerna utövar något inflytande över sådana aktiviteter. Ofta är det etableringen i sig som orsakar skada för det samiska samhället. Inte sällan är det dock snarare det ökade tryck etableringen orsakar på det samiska områdena som leder till problem. T ex resulterar en ny väg i att fler människor söker sig upp i de samiska områdena. I andra fall är det i och för sig möjligt för samiska och andra näringar att bedrivas sida vid sida, men det okänsliga sätt på vilket den icke-samiska verksamheten bedrivs försvårar eller omöjliggör samisk närings- och annan verksamhet. Som ett exempel kan nämnas att skogsbruket idag i väsentlig omfattning avverkar skog innan denna tillåts bli

²¹⁰ Även om, som redogjorts för ovan, regeringen i direktiven till Sametingsutredningen sökt begränsa det materiella innehållet i självbestämmanderätten på ett sätt som inte är förenligt med folkrätten.

²¹¹ Det är Sametingsutredningens uppfattning att både sametingets remissfunktion samt dess egna beslutanderätt preciseras i lag. Utredningen förefaller dock inte gjort något försök att identifiera endera av dessa områden.

tillräckligt gammal, vilket omöjliggör såväl traditionell renskötsel som reducerar möjligheterna till virkesuttag nödvändig för samisk slöjd.

Då samernas land- och vattenområden samt naturresurser utgör fundamentet för den samiska kulturen och samhället är det enligt Kommitténs uppfattning självklart att i den samiska självbestämmanderätten ingår en rätt för det samiska folket att självt bestämma över sådana områden och resurser. Detsamma gäller för de traditionella samiska näringarna och annat traditionellt kulturbaserat naturresursutnyttjande, såsom exempelvis renskötsel, jakt och fiske. Endast samerna själva kan förvalta de samiska land- och vattenområdena samt naturresurser på ett sätt ändamålsenligt för det samiska samhället. Kommittén menar sig ha stöd för denna uppfattning i folkrätten, enligt vad som redogjorts för ovan.

Det är därför enligt Kommittén närmast självklart att den samiska självbestämmanderätten måste innefatta en rätt för samerna att själva bestämma över de samiska näringarna i de samiska områdena. Det svenska samhället skall som huvudregel inte kunna uppställa administrativa villkor för utövandet av de samiska näringarna. Om bestämmelser skall uppställas för maximalt renantal etc. skall samerna själva ansvara för sådana. Även beslut om betesland etc. skall fattas inom det samiska samhället. Vidare är det nödvändigt att samerna ges ett väsentligt större inflytande över administrativa regler etc. som inte direkt riktar sig mot de samiska näringarna, men som ändå i väsentlig utsträckning påverkar dessa. Exempel på sådana regleringar kan vara regler för transport av kött och djur över landsgränserna och vissa punktskatter som slår hårt mot de samiska näringarna.

I tillägg till renen tillhör vilt och fisk de mest centrala naturresurser i det samiska samhället. Samerna måste ges ett väsentligt större inflytande över vilt och fiskeförvaltning i de traditionella samiska områdena. Samerna skall själva i allt väsentligt besluta om jakttider, vilttilldelning etc. i de samiska områdena. Eventuell försäljning av jakt- och fiskekort på traditionella samiska områden skall bara ske med samernas godkännande och på samernas egna villkor. Inkomster från sådan försäljning skall tillfalla samerna.

Vidare bör samerna äga rätt att besluta om förvaltning av rovdjursstammen i de samiska områdena. Kommittén medger att det finns ett visst riksintresse i dessa frågor, men under alla omständigheter måste samerna medges ett betydligt större inflytande i sådana frågor än fallet är idag. För ett stort antal samer inom renskötelsen har rovdjursstammens utbredning större betydelse för deras livsvillkor än någon annan enskild fråga. En samisk rovdjursförvaltning innebär inte att rovdjuren försvinner från de samiska områdena. Full ekonomisk ersättning skall utgå för skada orsakad av rovdjur.

Det samiska samhället måste även medges väsentligt större inflytande över icke-traditionellt resursutnyttjande i samiska traditionella områdena. Härvid måste enligt Kommitténs uppfattning en distinktion göras mellan nyttjande av sådana naturresurser som konkurrerar med de samiska näringarna och nyttjande som i och för sig inte alls eller endast marginellt inverkar på samernas levnadsvillkor men som inbringar en ekonomisk utkomst av naturresurser på eller under traditionella samiska land- eller vattenområden.

Utnyttjande av icke-traditionella samiska naturresurser försvårar eller t o m omöjliggör, som anförts ovan, inte sällan utövandet av de traditionella samiska näringarna och annat kultur-baserat naturresursutnyttjande. Vattenkraft, skogsbruk, gruvdrift, militäraktiviteter, turism etc. har länge ställt till problem för de samiska näringarna. Idag utgör vindkraftsetablering i fjäll-områdena ett allt större problem för den samiska befolkningen. Det är Kommitténs uppfattning att samerna skall ha rätt att säga nej till sådana aktiviteter, inklusive skogsavverkning, och andra etableringar i de samiska områdena, i vart fall om sådana aktiviteter har mer än en lindrig inverkan på det samiska samhället. Om inverkan är mer marginell kan förhandlingslösningar tänkas. Av motsvarande anledning bör samerna ha vetorätt att stoppa militärövningar på samiska områden. I förevarande sammanhang noterar Kommittén att i framtiden de störningar militära aktiviteter orsakar på de samiska områdena kan komma att öka markant. Detta eftersom Sverige förhandlar med andra stater om att upplåta samiska områden belägna inom vad som idag utgör Sverige för militärövningar. Det samiska folket skall vidare själva bestämma över vilka regler som skall gälla för etablering av nationalparker inom de samiska traditionella områdena.

Vägar, järnvägar, kraftledningar och annan infrastruktur i de samiska områdena är av väsentlig betydelse också för det samiska samhället. Emellertid kan etablering av sådan infrastruktur också utgöra väsentliga impediment för utövande av de samiska näringarna. Samerna måste därför beredas tillfälle att mer aktivt delta i beslut om etablering av sådan infrastruktur än fallet är idag. Över huvud taget måste samerna ges större inflytande över planverksamhet i de samiska områdena. Det är därvid enligt Kommitténs uppfattning av central betydelse att samerna kommer in i sådan sådana processer i så god tid att de har en praktisk möjlighet att påverka dessa.

Beträffande vattenkraftverk, gruvor etc. som redan etablerats i de samiska områdena ser Kommittén, i vart fall som huvudregel, ingen reell möjlighet för samerna att begära att dessa avlägsnas. Dock måste samerna medges ett betydligt större inflytande över bedrivandet av sådana aktiviteter, för att tillse att den skada som orsakas på det samiska samhället minimeras. Vidare skall full intrångs- och annan ersättning utgå till berörda samer för orsakad skada.

För det fall utvinning av naturresurser etc. i de samiska områdena inte orsakar skada för det samiska samhället förefaller det enligt Kommitténs uppfattning saknas anledning till att samerna skall ha rätt att stoppa sådana aktiviteter. Då dessa naturresurser, även om de inte är traditionellt samiska, befinner sig på traditionellt samiskt land eller vatten skall dock ersättning utgå till samerna för nyttjandet. Hur stor denna ersättning skall vara får lösas genom förhandlingar. Kommittén vill dock betona att enligt dennas mening, det inte kan röra sig om endast symboliska summor. Kommittén påminner i förevarande sammanhang om att i t ex Kanada, motsvarande förhandlingar resulterat i att urfolken där tillerkänts rätten till 50 %, och ibland t o m 100%, av intäkterna från t ex gruvdrift. På liknande vis har Maorierna på Nya Zeeland tillerkänts rätten till 40 % av Nya Zealands totala fiskekvota för djuphavsfiske.

6.2.2 *Särskilt om genetiska resurser, traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck*

Det samiska folket måste tillåtas att självt ta ansvar för sitt gemensamma kulturella arv. Som redogjorts för ovan ingår som centralt element i självbestämmanderätten alla folks rätt att bestämma över sin kulturella utveckling. Enligt Kommitténs uppfattning utgör det samiska folkets kollektiva genetiska resurser, traditionella kunskap och traditionella kulturella uttryck integrerade delar av den samiska kulturen och det samiska samhället. Kommittén är medveten om att enskilda individer, såsom t ex slöjdare och jojkare, kan ha individuella rättigheter, såsom t ex upphovsrätt, till element av den samiska kulturen, såsom slöjdföremål, jojkar,²¹² danser etc. I den mån en kunskap eller kulturellt uttryck inte kan tillskrivas någon enskild individ eller grupp av individer, utan snarare faller inom det gemensamma samiska kulturarvet, ankommer det dock på det samiska folket som sådant att bestämma över hur detta arv skall förvaltas. Kommittén betonar också att även då en enskild samisk individ har upphovsrätt e dy till sitt individuella skapande, det ofta följer av samiska sedvanerättsliga eller andra normer att denne inte kan utnyttja sin rätt hur som helst. Detsamma gäller samiska kulturminnen, såväl fasta sådana (såsom t ex gamla offerplatser) som lösa (såsom t ex trolltrummor).

Det arktiska klimat i vilket det samiska folket lever är inte så rikt på genetiska resurser. I den utsträckning sådana existerar saknas det emellertid anledning att göra skillnad mellan genetiska resurser och andra naturresurser. I linje med vad som anförts ovan är därför det samiska folket, enligt Kommitténs uppfattning, berättigat att självt bestämma över sådana.

6.2.3 Bosättning

Möjlighet till bosättning på rimliga villkor i de traditionella samiska områdena är en förutsättning för det samiska samhällets överlevnad. Samerna måste själva få bestämma om i vilken utsträckning nya bosättningar skall tillåtas i de traditionella samiska områdena. Idag omöjliggör ofta otidsenliga svenska regler²¹³ för samerna att bosätta sig i områden deras förfäder har bebott sedan urminnes tider. Detta orsakar problem bl a för unga samer som vill flytta ut ur föräldrahemmet och bilda egna familjer i sina traditionella områden. Samerna måste även själva få bestämma över i vilken utsträckning renvaktarstugor, jakt- och fiskestugor etc. skall etableras i de samiska områdena. Kommittén hänvisar i förevarande sammanhang bl a till Urfolksdeklarationens artikel 23, vars andra led lyder;

”... In particular, indigenous peoples have the right to determine and develop all ... housing and other economic and social programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.”

Det är också viktigt för det samiska samhällets överlevnad att samer som inte längre permanent är bosatta eller verkar i de traditionella samiska områdena bereds möjlighet att vistas i de marker där de har sina rötter under semesterperioder etc. Det samiska samhället måste därför beredas tillfälle att ackomodera också för sådan icke-permanent bosättning. Kommittén betonar härvid att sådan etablering inte bör ske på ett sådant sätt som medför skada eller

²¹² Det skall dock noteras att under samisk sedvanerätt, en jojk inte nödvändigtvis anses tillhöra den som enligt konventionell upphovsrättslagstiftning anses som upphovsman till jojken i fråga.

²¹³ Ofta rester av de gamla fjällägenhetssystemet.

störningar på renskötelsen eller andra samiska näringar eller traditionella naturresursbaserade kulturyttringsformer.

6.2.4 Turism

Turism kan potentiellt bidra med väsentliga inkomstillskott till det samiska samhället och därmed till fortsatt samisk bosättning i de samiska kärnområdena. Liksom infrastrukturetableringar kan dock turistindustrin också leda till kraftiga störningar på och inskränkningar i utövandet av de traditionella samiska näringarna. Försäljning av jakt- och fiskekort till andra än samer minskar jakt- och fisketilldelningen till medlemmar av det samiska samhället. Etablering av skidbackar och skotertrafik inskränker väsentligt samernas betesområden. Det är därför enligt Kommitténs uppfattning av central betydelse att turistnäring i de samiska områdena bedrivs på samernas egna villkor, i enlighet med av samerna själva utfärdade bestämmelser.

6.2.5 Miljöarbetet i de samiska områdena

Inte bara extraktiva industrier och andra etableringar påverkar samernas traditionella områden. Också miljöförstöring har en stor inverkan på dessa områden. Det samiska samhället är känsligt, eftersom de samiska näringarna är så intimt kopplade till naturen. Samerna har i generationer brukat sina traditionella land och vatten på ett hållbart sätt. Man har med tiden genererat ett stort mått av kunskap om flora och fauna i de arktiska områdena samt hur dessa förändras och påverkas av yttre faktorer. Samerna har således en hel del att bidra med till miljöarbetet i dessa områden. Då det samiska samhället i stor utsträckning påverkas av förändrad miljö i de arktiska områdena är det naturligt att samerna tillåts ha en aktiv roll i det miljöarbete som påverkas dessa områden. Det är enligt Kommitténs uppfattning naturligt att detta arbete bedrivs i nära samarbete mellan det samiska och svenska samhället. Samisk traditionell kunskap och konventionell vetenskap kan här komplettera varandra för mest effektiva miljöarbete.

6.2.6 Samiska sedvanor, rättsuppfattningar och rättsväsende

Som redogjorts för under 3.1.4, ovan, har de flesta urfolk utvecklat sedvanerättsliga system som är väl så utvecklade, och som förtjänar att respekteras i motsvarande utsträckning, som rättssystem som kodifierats i statut. Samerna är inget undantag i detta hänseende. Till skillnad från svensk normgivning bygger det samiska rättssystemet i allt väsentligt på sedvanerättsliga normer. Den omständigheten att samernas rättssystem inte kodifierats i lagstiftning utgör enligt Kommitténs uppfattning inte skäl att inte respektera samernas rättssystem i motsvarande utsträckning som det svenska rättssystemet. Båda rättssystemen utgörs av normer som utvecklats som en reaktion på värderingar och behov i respektive samhälle. Rättsreglernas

legitimitet bygger vidare i båda fallen i slutändan på att de vinner respekt i respektive samhälle.²¹⁴

Inom det samiska samhället utvecklades tidigt ett omfattande och väl fungerande sedvanerättsligt system, särskilt vad avser land, vatten och naturresursförvaltning. Den viktigaste byggstenen i detta sedvanerättsliga system var *siidan*. Dagens samebyar bygger på och har sin utgångspunkt i det gamla *siida*-systemet, men motsvarar långt ifrån detta. Inom det samiska samhället finns dock fortfarande en hel del bevarat av bl a den traditionella fördelningen av jaktområden, fiskevatten och betesmarker. Kunskap om samiska sedvanerättsliga familjerättsliga och arvsrättsliga regler finns också på sina håll bevarade. Det är Kommitténs uppfattning att det samiska folkets rätt att bevara och utveckla²¹⁵ sitt eget rättssystem, sina egna rättsuppfattningar och rättsliga traditioner utgör ett självklart - och centralt - element i den samiska självbestämmanderätten. Kommittén menar att folkrätten stöder denna uppfattning, enligt vad som redogjorts för under 3.1.4, ovan. Sverige har en skyldighet att i interna samiska angelägenheter skapa utrymme för samerna att tillämpa sina egna rättsliga traditioner, i sina egna tvistelösningsmekanismer, i betydligt större utsträckning än som sker idag. Som kommer att utvecklas nedan har Sverige även, enligt Kommitténs uppfattning, en skyldighet att tillse att samiska parter får större möjlighet att effektivt föra talan i tvister mellan samiska och svenska parter.

6.2.7 *Vård, omsorg och äldrevård*

I stor utsträckning skiljer sig den samiska befolkningens behov av vård, omsorg och äldrevård inte från behovet hos den icke-samiska befolkningen. Emellertid kan det finnas anledning att i viss utsträckning anpassa vård och omsorg till samernas kulturella bakgrund. Bl a är det viktigt att samer inom äldrevården har möjlighet att tala samiska med personalen. Samiska individer inom vård och omsorg torde vidare ofta uppskatta om t ex kost och dagaktiviteter anpassas till deras samiska bakgrund. Inom sjukvården kan det även bli aktuellt att ge visst utrymme till traditionell samisk hälsovård. Också inom socialvården kan det vara nödvändigt med personal som har förståelsen för samernas kulturella bakgrund. Enligt Kommitténs uppfattning är endast samerna själva i position att bedömma vilka åtgärder som är nödvändiga för att anpassa vård, omsorg och äldrevård till samernas specifika kulturella bakgrund. Den samiska självbestämmanderätten måste därför innefatta en rätt att besluta i frågor rörande äldrevård, vård och omsorg för den samiska befolkningen. I förevarande sammanhang kan noteras ILO 169:s artikel 25.2, som anför att;

²¹⁴ Sverige erkände historiskt samernas rättssystem som likvärdigt med det svenska. Vidare erkände Sverige samisk jurisdiktion. Ibland tillämpades samisk rätt i egna samiska "domstolar", men även svenska domstolar tillämpade samisk sedvanerätt. Detta gällde (naturligen) i ärenden som involverade endast samiska parter, men även i tvister mellan en samisk och en svensk part kunde samisk rätt tillämpas. Denna ordning raderades ut under den period i slutet av 1800- och början av 1900-talet när attityderna gentemot samerna präglades av teorier som kallats social-darwinistiska, kulturhierarkiska eller helt enkelt rasistiska. Dessa teorier framfördes, lämpligt nog för det svenska samhället, samtidigt som detta utvecklade ett större intresse för naturresurserna på och under de samiska områdena.

²¹⁵ Det kan enligt Kommitténs uppfattning finnas anledning att betona att samernas och andra urfolks rättssedvanor kan förändras och utvecklas i takt med förändringar i det samiska samhället och förändringar i den omgärdande miljön. Allt för ofta framförs missuppfattningen att urfolks sedvanor på något sätt skulle vara huggna i sten; att dessa utvecklats någon gång för hundratals eller tusentals år sedan och därefter inte kan vara föremål för förändring. Så är inte fallet. Tvärtom är ett sedvanerättsligt rättssystem ofta snabbare att anpassa sig till förändringar i omgivningen än ett rättssystem som bygger på statut.

”Health services shall, to the extent possible ... be planned and administered in co-operation with the peoples concerned ...”

Enligt Kommitténs uppfattning måste det samiska inflytandet över vård och omsorg för människor av samisk bakgrund med nödvändighet variera beroende på storleken av den samiska befolkningen inom respektive geografiskt område. Inom de samiska kärnområdena kan det finnas utrymme för en vård- och omsorgsinstitutioner som är allt igenom samiska. Från ekonomisk utgångspunkt är det dock i de flesta fall kanske mer praktiskt att operera med avdelningar inom den allmänna vården och omsorgen som är anpassade till samiska förhållanden. Kommittén betonar dock att samerna under sådana förhållanden måste medges ett reellt inflytande över sådana samiska inslag i den allmänna vården och omsorgen eftersom annars, när det skall sparas inom vården och/eller omsorgen, det är lätt hänt att de samiska avdelningarna är de första som får ta stryk. Inom vård och omsorg utanför de samiska kärnområdena är det knappast realistiskt att tro att det skall gå att etablera specifikt samiska vård- och omsorgsinstitutioner eller ens specifika avdelningar inom den allmänna vården- och omsorgen. Kommittén betonar dock att även i sådana områden, i största möjliga utsträckning vård och omsorg för samiska individer måste anpassas till deras kulturella bakgrund. Det ankommer på samerna själva att ge direktiv för hur så skall ske.

6.2.8 Skola och utbildning

Samiska barn och samisk ungdom utgör det samiska folkets framtid. Det är av central betydelse för det samiska samhällets fortlevnad att samiska barn och samisk ungdom får en utbildning som är likvärdig i kvalitet med den utbildning andra barn får, men som också är anpassad till de samiska barnens kulturella bakgrund. Det måste utbildning för samiska barn som lever i familjer som fortsatt är aktiva inom de traditionella samiska näringarna möjliggöra för dessa barn att delta i och lära sig det arbetet parallellt med skolarbetet. Skolorna måste även rent geografiskt vara belägna så att samiska familjer inte tvinga välja mellan att fortsätta i de traditionella näringarna och att ge sina barn en adekvat utbildning. Vidare bör samiska barns och samisk ungdoms undervisning ge utrymme för traditionella samiska undervisningsmetoder.

Det är Kommitténs uppfattning att endast samerna själva kan utforma en läroplan som på ett adekvat sätt tillgodoser samtliga dessa behov. Samerna måste därför medges ett väsentligt inflytande över den nationella läroplanen, i de delar denna applicerar på samiska barn och samisk ungdom. Kommittén hänvisar i detta avseende även till Urfolksdeklarationens artikel 15, som anför att;

”... All indigeonus 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.”

Det kan även vara värt att notera artikel 27 i ILO 169, som anger att;

”Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations”

...

In addition, governments shall recognize the right of these peoples to establish their own educational institutions ...”

Detta gäller särskilt för sameskolorna och andra skolor i de samiska kärnområdena. Det är enligt Kommitténs uppfattning önskvärt att fler sameskolor etableras. Men Kommittén betonar att också samiska barn och samisk ungdom bosatta utanför de samiska kärnområdena har rätt till en utbildning anpassad till deras bakgrund.²¹⁶

Kommittén önskar vidare betona vikten av att det finns en högre utbildning anpassad till det samiska folkets specifika förhållanden, och att samerna själva medges inflytande över denna. Det är härvid av stor betydelse att existerande och framtida samisk högre utbildning förbättras och koordineras inom *Sápmi*, också utanför Sverige. Samerna måste medges ett väsentligt inflytande över denna koordinering. I Sverige pågår för närvarande en debatt om det ändamålsenliga i att förbehålla personer som tillhör etniska minoriteter särskilda platser vid högre utbildning. Kommittén menar att i förevarande sammanhang, det bör diskuteras om inte detsamma under sådana omständigheter bör gälla samerna som Sveriges urfolk.²¹⁷

6.2.9 Media

Som kommer att redogöras för närmare nedan är det Kommitténs uppfattning att den samiska självbestämmanderätten måste byggas upp med en respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Ingen ifrågasätter idag att varje samhälle har behov av en ”tredje statsmakt” - en fri och obunden kvalitativ nyhetsbevakning. Detta är av central betydelse för att befolkningen skall kunna utnyttja sina demokratiska rättigheter genom att göra informerade beslut, bl a vid allmänna val. Vidare är det viktigt att det finns en media som bevakar individens rättigheter gentemot den offentliga maktapparaten. Det är därför av stor vikt att det skapas förutsättningar för en väl fungerande samisk media. Som anförts bör samiska media i största möjliga utsträckning vara fria och obunden. I den utsträckning det finns behov för en reglering av samisk media skall det dock ankomma på samerna själva att svara för sådan. Kommittén hänvisar här till artikel 17 i Urfolksdeklarationen, som anför att;

”Indigenous peoples have the right to establish their own media in their own language.”

En fungerande samisk media är, enligt Kommitténs uppfattning, därutöver av stor betydelse för att samisk media, i tillägg till att bevaka det samiska samhället, också har ett stort ansvar för bevakningen av Sveriges samepolitik.

²¹⁶ Kommittén utesluter inte i detta sammanhang att man undersöker möjligheten att etablera sameskolor eller specifika samiska klasser i t ex Göteborg, Luleå, Stockholm och Umeå.

²¹⁷ Härvid kan särskilt noteras att Sverige för inte så länge sedan hänvisade stora delar av den samiska befolkningen till särskilda skolor med medveten undermålig kvalitet.

Det är viktigt att resurser tillförs samisk media som möjliggör en kvalitativ, effektiv och objektiv mediabevakning. Samiska partier och organisationer är naturligtvis fria att etablera sina egna tidningar etc. Det är dock önskvärt att det finns resurser för en mångfald i tidningar, för att garantera en flersidig mediadebatt. För en objektiv mediabevakning är naturligtvis också en obunden Same-TV och Sameradio av stor betydelse. Dessa måste tillföras resurser som garanterar en kvalitativ och oberoende journalistik.

6.2.10 Kultur²¹⁸, idrott och samhällsliv

Samiska markörer, såsom t ex rennäring, språk, slöjd och dräktskick har stor betydelse för att bevara och utveckla den samiska identiten. Det svenska samhället och svenskarna har därför en skyldighet att respektera samiska markörer, genom att t ex inte tillåta att andra än samer bedriver renskötsel, använder samiska klädesdräkter eller försöker marknadsföra icke-samisk slöjd som samisk. Det är upp till det samiska samhället att själv bestämma över hur de samiska kulturella markörerna används och bäst förvaltas och utvecklas, i enlighet med samiska traditioner och rättsliga sedvanor.

Verksamheter såsom idrott och konst, exempelvis jojk, dans, teater, konsthantverk och brukskonst, utgör centrala element i forandet, bevarandet och utvecklandet av den samiska identiteten och kulturen. Det är Kommitténs uppfattning att det är av central betydelse att det inom det samiska samhället skapas en miljö som utgör en positiv grogrund för samiskt idrott och konst. För denna utveckling måste det samiska samhället i första hand självt ta, och tillåtas ta, ansvaret. Det är ett centralt moment i den samiska självbestämmanderätten att det skapas gynsamma förutsättningar för samisk konst, hantverk och idrott.

6.2.11 Rätt att bibehålla och utveckla samernas egna samhällsinstitutioner

Som redogjorts för ovan utgör urfolkens rätt att bibehålla och utveckla sina egna samhällsinstitutioner en fundamental byggsten i urfolkens självbestämmanderätt. Vidare ingår i självbestämmanderätten en rätt för urfolken att välja sina egna ledare och andra representanter. Det är således Kommitténs uppfattning att samerna har rätt att bibehålla och utveckla vad som återstår av det gamla *siida* systemet och att samerna även i övrigt har en rätt att behålla – och i den mån det är lämpligt – återinföra traditionella samiska samhällsstrukturer och samhällsinstitutioner. T ex har samerna rätt att behålla och utveckla vad som återstår av traditionella tvistelösningsmekanismer. Kommittén accepterar och välkomnar dock samtidigt etableringen av sametinget som en modern form för utövande av den samiska självbestämmanderätten, och understryker att det, som en del av självbestämmanderätten, är upp till samerna själva att välja sina representanter till sametinget. Det ligger också inom en samiska självbestämmanderätten att samerna själva äger utforma reglerna för hur sådana val skall gå till.

²¹⁸ Härvid avser Kommittén kultur i en mer inskränkt betydelse. Självfallet utgör också t ex de samiska traditionella näringarna som diskuterats ovan väsentliga element i den samiska kulturen.

6.3 Innehållet i den samiska självbestämmanderätten – självbestämmanderättens externa aspekt

6.3.1 Statsbildning

Det är Kommitténs uppfattning att internationell rätt, som denna ser ut idag, inte medger någon rätt för det samiska folket att frigöra sig från existerande stater och bilda en ny, samisk, stat. Kommittén tror heller inte att statsbildning utgör någon praktiskt alternativ för utövandet av det samiska folkets rätt till självbestämmande, i vart fall inte idag. Kommittén betonar i förevarande sammanhang att denna härvid inte kan tala för framtida samiska generationer.

Däremot är andra element i den externa aspekten av självbestämmanderätten intressanta för det samiska folket. Det skall härvid noteras att MR-Kommittén i sina observationer beträffande samernas självbestämmanderätt enligt vad som redogjorts för ovan inte gjort någon reservation beträffande självbestämmanderättens externa aspekt. Det får därför förutsättas att MR-Kommitténs uppfattning är att samernas självbestämmanderätt innefattar också den externa aspekten av denna rätt, självfallet med de begränsningar som folkrätten i övrigt uppställer.

6.3.2 Det samiska folkets rätt att samarbeta över landsgränserna

Som framgått efterlyser Kommittén en omfattande omfördelning av politisk och legal bestämmanderätt inom Sveriges gränser. Kommittén har beskrivit hur Sveriges riksdag, regering, myndigheter och i viss utsträckning domstolar måste överföra beslutanderätt till det samiska folket för att garantera en implementering av den samiska självbestämmanderätten inom den del av *Sápmi* som idag utgör Sverige.

Detta är emellertid inte tillräckligt. Det samiska folket samarbetar idag i allt större utsträckning över statsgränserna, vilket tydligast kommit till uttryck genom etableringen av Samiskt Parlamentariskt Råd. Detta är naturligt. Som redogjorts för ovan tillkommer självbestämmanderätten samerna som folk, oaktat statsgränser. Det är en rimlig ambition att samerna önskar utöva denna rätt i gemenskap, som ett folk. Sverige har ett ansvar för att tillse att de gränser som idag skär genom *Sápmi* inte onödigtvis skapar problem för det samiska folket och bör ta ett större ansvar för att – när så är praktiskt möjligt – samerna på svensk sida kan bestämma över sitt samhälle i gemenskap med samerna på finsk, norsk och rysk sida. I förevarande sammanhang finner Kommittén det arbete som utförs inom ramen för Nordisk Samekonvention som utomordentligt viktigt. Kommittén menar att det kan finnas anledning att undersöka möjligheterna för ytterligare sådant pan-samiskt samarbete.

Det är också Kommitténs uppfattning att visumfrihet, tullfrihet och annan fri rörlighet inom sina egna traditionella landområden utgör ett självklart element i den samiska självbestämmanderätten. Kommittén betonar därvid särskilt betydelsen av att de renskötande samernas rätt till renbete över nationsgränser säkras.

Kommittén betonar vidare att landsgränserna inte heller får uppställa onödiga problem för samisk familjebildning. Äktenskap etc. över nationsgränserna är mycket vanliga i det samiska samhället. Nationella regler får inte sätta hinder i vägen för detta.

6.3.3 *Det samiska folkets rätt att representera sig självt internationellt*

Kommittén menar att Sverige (och andra länder med samisk befolkning) har en skyldighet att verka för att det samiska folket kan representera sig självt i internationella sammanhang - i största möjliga utsträckning i gemenskap med den samiska befolkningen i övriga länder. Det samiska folket skall inte behöva representera sig självt genom den svenska regeringsdelegationen, vilket oftast är fallet idag.²¹⁹ I förevarande fall kan noteras att det följer av den finska grundlagen att det samiska folket skall kunna representera sig självt internationellt. Vidare finns här anledning att studera hur Danmark arbetat för att ge inuiterna på Grönland möjlighet att representera sig själva internationellt.

I den externa självbestämmanderätten ingår inte enbart en rätt för ett folk att representera sig självt i politiska sammanhang. Ett folk kan representera sig självt internationella också i t ex idrotts- och kultursammanhang. Sameungdomars deltagande i Arctic Winter Games har stor betydelse för uppbyggnaden och bevarandet av en samisk identitet. Det samiska fotbollslandslaget kan också nämnas som ett exempel på hur idrott kan stärka det samiska folkets självkänsla.

6.3.4 *Totalförsvaret*

Det är Kommitténs uppfattning att personer av samiskt ursprung inte mot sin vilja skall behöva fullgöra svensk värnplikt eller på annat sätt delta i det svenska totalförsvaret. Kommittén hänvisar härvid till Urfolksdeklarationens artikel 11 a., som anför att;

”States ... shall not recruit indigenous individuals against their will into the armed forces and, in particular, for use against other indigenous peoples;”

I förevarande sammanhang menar Kommittén att Sverige har en särskild skyldighet att tillse att personer av samiskt ursprung inte hamnar i en situation där de tvingas bära vapen mot andra personer av samiskt ursprung, bosatta i annan stat.

6.3.5 *Den Europeiska Unionen*

Stora delar av *Sápmi*, inklusive den del som ligger inom vad som idag utgör Sverige, ingår idag som en del av den Europeiska Unionen (EU). Samiskt Parlamentariskt Råd och Same-

²¹⁹ Här kan noteras att Samerådet vid Permanent Forum för Urfolksfrågors samtliga sessioner fört fram krav på att Permanent Forum antar en arbetsordning som medger folkvalda urfolksorgan en möjlighet att representera sig själva vid Permanent Forums framtida sessioner. Dessa anföranden har vunnit brett stöd bland andra urfolksorganisationer.

rådet har de senaste åren arbetat för att samerna – i egenskap av urfolk - skall medges formell ställning som (ur)folk inom EU, samt för att samerna skall medges ett reellt inflytande i det europeiska samarbetet. Härvid kan noteras att det nuvarande utkast till ”Grundlag” för EU formellt erkänner samerna som Europas urfolk.

Bland samerna råder naturligen delade uppfattningar om det ändamålsenliga i det europeiska samarbetet. Det samiska folket har dock alltid tvingats anpassa sig till den omgärdande verkligheten. Det är Kommitténs uppfattning att samerna på svensk sida har att acceptera förekomsten av EU, och bör förhålla sig konstruktiva mot Unionen. På motsvarande sätt har EU att acceptera det samiska folket som ett urfolk i Europa, med rätt att företräda sig självt i internationella sammanhang, inklusive inom EU. EU måste också anpassa sig till utvecklingen inom internationell rätt, med ett större fokus på ”folk”, och mindre fokus på stater, enligt vad som redogjorts för ovan.²²⁰ Det är Kommitténs uppfattning att det samiska folket måste medges relevant representation i EU:s styrande och rådgivande organ.²²¹ Samerna bör därvid sträva efter att *Sápmi* utvecklas till en kulturell, social, politisk och ekonomisk – samt i viss mån territoriell – autonomi i Europa.

²²⁰ Faktum är att bildandet av den Europeiska Unionen, och dess fokus på regioner snarare än nationalstater, kan ses som en del av denna utveckling.

²²¹ En jämförelse kan här göras med det baskiska folkets strävan i detta hänseende, enligt vad som redogjorts för ovan under 5.3.

7. Implementeringen av det samiska folkets självbestämmanderätt i den del av Sápmi som idag utgör Sverige

7.1 Inledning

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. Ingentenda 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 respektful 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 självbestämmanderätten.

7.2 Den faktiska implementeringen beroende på sakområdet i fråga

7.2.1 Implementeringen av självbestämmanderätten sker dels genom egen beslutanderätt, dels genom konsultationer mellan samiska och svenska beslutsfattande organ

Ovan har redogjorts för att urfolk, till skillnad mot minoriter, som huvudregel har rätt att utöva sina rättigheter genom att behålla sina egna samhällsinstitutioner etc. vid sidan om majoritetssamhället. Rätten att behålla sina egna samhällsinstitutioner utgör också ett centralt element i självbestämmanderätten. Notera återigen WGDD artikel 4 som uttrycker att;

”Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems ...”

I tillägg till att behålla sina egna samhällsinstitutioner är urfolk, i likhet med minoriteter, också berättigade att delta i majoritetssamhällets samhällsliv²²², om de så önskar. WGDD artikel 4 fortsätter enligt följande;

” ... while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State”

Beträffande självbestämmanderättens implementering genom konsultation med det icke-samiska samhället har CERD vidare uttryckt att;

”The Committee notes with concern ... the failure of the parts of the authorities to maintain communication with the indigenous population... the Committee calls upon State parties to ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests are taken without informed consent”²²³

Som anförts ovan befattar ILO 169 sig formellt inte med urfolkens självbestämmanderätt, även om ILO 169:s brytning med det tidigare assimileringförhållandet till urfolk innebär att konventionen i praktiken måste läsas mot en självbestämmandebakgrund. ILO 169 understryker staters skyldigheter att konsultera urfolk *”in good faith”*²²⁴ och ILO:s egna riktlinjer avseende hur ILO 169 skall implementeras går, efter att ha understrukit urfolkens rätt att bevara sina egna samhällsinstitutioner vidare, och anför att

“It also presumes that these peoples are in most cases able to speak for themselves and to take part in the decision-making process as it affects them. It also presumes that they have the right to take part in this decision-making process, and that their contribution will be a valuable one in the country in which they live.”²²⁵

ILO har därvid tydliggjort att det t ex är nödvändigt att konsultera berörda urfolk innan auktorisering ges till exploatering av naturtillgångar under jordytan.

Sammanfattningsvis kommer samernas självbestämmanderätt med nödvändighet att måste implementeras, dels genom egen beslutanderätt, dels genom konsultation med det omgärdande (på den svenska sidan av *Sápmi*, svenska), dominerande, samhället.

7.2.2 *Självbestämmanderättens implementering genom egen beslutanderätt*

Samerna har således som utgångspunkt rätt att behålla sina egna politiska- och samhällsinstitutioner och strukturer. I första hand utövas den samiska självbestämmanderätten genom dessa. I frågor som enbart berör det samiska folket, eller som är av endast marginellt intresse för det svenska samhället, fattar samerna, enligt Kommitténs uppfattning, själva beslut genom sina egna samhällsinstitutioner, utan inblandning av det svenska samhället. Som ett exempel på en sådan fråga, och där denna princip inte upprätthålls idag, kan nämnas det arbete som bedrivs inom Renbeteskonventionen rörande renbete över den svensk-norska

²²² Inklusivt rätten att delta i allmänna val.

²²³ Se Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Costa Rica, 20/03/2002.

²²⁴ Se artikel 6.

²²⁵ *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169* (1996)

gränsen. Kommittén kan inte se varför det behövs inblandning av de svenska och norska samhällena för att avgöra frågor som har att göra med fördelning av betesområden inom *Sápmi*.

Som ytterligare exempel på frågor där Kommittén menar att samerna har rätt att fatta beslut själva kan, som indikerats ovan, nämnas beslut rörande förvaltningen av samernas traditionella land, vatten och naturresurser, samt beslut rörande de samiska näringarna. Kommittén efterlyser således en ordning som är närmast spegelvänd jämfört med vad som gäller idag. En beslutar svenska offentliga organ i allt väsentligt i sådana frågor.²²⁶ I linje med det nyss sagda är det vidare Kommitténs uppfattning, som också indikerats ovan, att rätten att besluta i jakt- och fiskefrågor inom det traditionella samiska området tillkommer det samiska folket självt.

7.2.3 Självbestämmanderättens implementering genom konsultationer mellan samiska och svenska beslutsfattande organ

I frågor av intresse för både de samiska och svenska samhällena måste rimligen den samiska självbestämmanderätten implementeras efter konsultationer mellan det samiska och det svenska samhället. Omfattningen av dessa konsultationer, samt frågan om vem som har rätt att besluta för det fall ingen samförståndslösning går att nå, måste avgöras från fall till fall. Av central betydelse blir därvid, enligt Kommitténs uppfattning, för vilket samhälle frågan har störst betydelse. Kommittén ser framför sig en form av glidande skala. Vissa frågor kan tänkas vara av väsentlig betydelse för det samiska samhället, men också av viss betydelse för det svenska samhället. I sådana fall menar Kommittén att beslut primärt bör fattas av samiska samhällsinstitutioner, dock först efter att relevanta svenska institutioner har konsulterats. Man kan dock tänka sig att vissa frågor är av så liten betydelse att det räcker med att det svenska samhällsinstitutionerna informeras om samernas verksamhet.

Ju starkare det svenska intresset blir i den relevanta frågan, desto större krav måste ställas på den samiska konsultationsplikten. Om man fortsätter att gå skalan ned när man så småningom någon form av jämviktsläge, där båda samhällena har ungefär lika stort intresse i frågan. Enligt Kommitténs mening kan en sådan fråga gälla beslut rörande naturresurser som inte är traditionellt samiska men som är belägna på eller under traditionellt samiskt land eller vatten. Exempel på sådana resurser är mineraler och vattenkraft. Kommittén ser här framför sig någon form av medbestämmande mellan de samiska och svenska samhällsinstitutionerna. Den närmare ordningen för ett sådant medbestämmande får utarbetas mellan relevanta respektive institutioner, men Kommittén utesluter inte att vissa beslut kan kräva båda parter samtycke. I andra fall kan man tänka sig en ordning där beslut om markanvändning primärt tas av de samiska samhällsinstitutionerna och beslut rörande resursanvändning av den svenska regeringen, riksdagen etc., i båda fall efter omfattande konsultationer med den andra parten. Andra områden där medbestämmande kan bli aktuellt är frågor som rör miljöarbetet i de traditionella

²²⁶ Som anförts ovan ligger således Rennäringspolitiska kommitténs förslag avseende att vissa frågor beträffande rennäringen som idag handhas av myndigheter förs över för beslut av samerna själva, liksom förslaget att sametingets roll som remissinstans stärks, i linje med det nyss sagda. Rennäringspolitiska kommitténs förslag är emellertid, enligt denna Kommittés uppfattning, inte tillräckligt långtgående.

samiska områdena. Som antytts ovan menar Kommittén att sådant arbete bör bedrivas gemensamt av det samiska och det svenska samhället.

Det går vidare tänka sig områden där de centrala besluten fattas av samiska institutioner (själva eller efter vissa konsultationer med svenska institutioner), men där den lokala implementeringen snarast blir en uppgift för icke-samiska institutioner. Ett exempel på en sådan fråga kan vara undervisning för samiska barn i icke-traditionella samiska områden. Kommittén menar att det kan var lämpligt att samerna här fattar beslut om vissa inslag i läroplanen som tar hänsyn till samiska barns och samisk ungdoms specifika bakgrund. Vad avser samiska barn som bor utanför de samiska kärnområdena torde sedan den praktiska implementeringen av dessa beslut ankomma på lokala svenska skolor och myndigheter.

Motsvarande som för utbildning torde gälla för vård och omsorg av samiska personer utanför de samiska kärnområdena. Det är dock även möjlighet att man här får ta några steg ytterligare längs skalan. Inom vissa områden av vård och omsorg kan det vara rimligt att Sveriges regering och myndigheter fattar beslut beträffande sådana institutioner, men att de därvid står i en dialog med samerna och i största möjliga utsträckning tillmötesgår de särskilda behov samiska äldre inom äldreården kan ha, enligt vad som framhålls av samiska beslutsfattare.

Vandrar man hela skalan ned hamnar man till slut i frågor där relationen samiskt-svenskt intresse är sådan att enligt Kommitténs uppfattning det knappast kan föreligga någon annan skyldighet för det svenska samhället än att informera det samiska samhällsinstitutionerna om åtgärder etc. man är i färd att vidta. Kommittén betonar dock att det ibland måste vara svårt för svenska beslutsfattande organ att bedöma vilken betydelse en viss åtgärd har för det samiska samhället. Information om planerade beslut bör därför ges i så god tid att samerna har en praktisk möjlighet att reagera och meddela om ett visst beslut påverkar det samiska samhället och folket i större utsträckning än den svenska myndigheten kunnat förutse.

Sammanfattningsvis kommer implementeringen av det samiska självbestämmandet att väldigt mycket handla om en ärlig och konstruktiv dialog mellan två jämbördiga parter, där vem som i slutändan har merparten av, eller kanske hela, beslutanderätten får avgöras från fall till fall, till stor del avhängigt av för vilket folk frågan har störst betydelse. Kommittén understryker att det måste röra sig om förhandlingar mellan två jämbördiga parter. Det får inte gå till som idag där samerna ofta i bästa fall får tycka till men sedan har väldigt lite, eller inget, inflytande på det slutgiltiga beslutsfattandet.

7.2.4 Sametingets ställning

Mot bakgrund av den centrala roll sametinget kan förväntas få för implementeringen av den samiska självbestämmanderätten finner Kommittén det olämpligt att sametinget utgör en statlig myndighet och att dess beslut således kan överklagas till icke-samiska myndigheter och domstolar. Dessa båda roller måste särskiljas. Kommittén menar vidare att den direktivrätt den svenska regeringen idag har över sametinget är oförenlig med sametinget som ett organ

för utövandet av samiskt självbestämmande, och måste avskaffas. I linje med det nyss sagda är det även uteslutet att sametingets ordförande utses av regeringen.

För en effektiv och reell implementering av den samiska självbestämmanderätten är det vidare, enligt Kommitténs uppfattning, av central betydelse att sametinget förblir just ett sameting. Kommittén respekterar självfallet den demokratiska processen, men är av uppfattningen att en utveckling där ”svenska” partier ställer till val i sametinget vore olycklig. Om sametinget skall kunna fungera som det högsta organet för utövandet av den samiska självbestämmanderätten är det av stor vikt att sametinget tillåts verka utan sådan påverkan från svenska partier eller det svenska samhället i övrigt.

7.2.5 Självbestämmanderättens implementering genom samiskt deltagande i svenska beslutsfattande organ

Oaktat att den samiska självbestämmanderätten huvudsakligen förverkligans genom samernas egna beslutsfattande organ förutsätter implementeringen som framgått en nära dialog med svenska beslutsfattande organ. Viss samisk representationsrätt i icke-samiska institutioner skulle bidra till att effektivisera denna dialog. De icke-samiska institutionerna kommer vidare även, också efter en implementering av den samiska självbestämmanderätten, att ha ansvaret för ett väsentligt antal frågor som påverkar också den samiska befolkningen. Dessutom torde en full implementering av den samiska självbestämmanderätten, enligt vad som redogjorts för ovan, ligga åtskilliga år fram i tiden.²²⁷ Intill dess den egna samiska självbestämmanderätten på ett effektivt sätt har implementerats bör det övervägas om inte en fast representationsrätt för samerna i Sveriges riksdag och i lokala folkvalda organ vore ändamålsenlig. Sådan representationsrätt bör därefter bestå i den utsträckning det är nödvändigt för att den samiska rätten till självbestämmande på ett effektivt sätt skall kunna implementeras.

Kommittén hänvisar i förevarande sammanhang till MR-Kommittéfallet *Grand Chief Donald Marshall et al. (Mikmaq people) v. Canada*.²²⁸ I detta mål gjorde Mikmaq-folket i Kanada gällande att den omständigheten att de inte tilläts delta i en ”konstitutionell konferens” om urfolken i Kanadas rätt till självbestämmande konstituerade ett brott mot deras rätt att delta i ”public affairs” enligt CCPR artikel 25. MR-Kommittén fann inte så vara fallet. Emellertid har professor i folkrätt, och ledamot av MR-Kommittén, Martin Scheinin därefter uttryckt att

*”In the light of more recent cases ... it is unclear whether the result would be the same today, or whether Article 1 would affect the application of Article 25 so that at least a group constituting “a people could claim specific collective arrangements for its participation in public decision-making.”*²²⁹

²²⁷ Se vidare 10., nedan.

²²⁸ Se *Grand Chief Donald Marshall et al. (Mikmaq people) v. Canada*, Communication No. 205/1986, views adopted 4 November 1991, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Forty-seventh Session, Suppl. No. 40 (A/47/40), sid. 213-217.

²²⁹ Se ”Leading Cases of the Human Rights Committee”, compiled by Raija Hanski and Martin Scheinin, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University (2003), sid. 402.

Tanken med en sådan samisk representationsrätt är inte i första hand att ge samerna inflytande över svensk lagstiftning. Snarare är syftet att åstadkomma en bättre kommunikation mellan det samiska och svenska samhället. Dock kan det enligt Kommitténs uppfattning diskuteras om inte samerna borde få större inflytande över sådan svensk lagstiftning som visserligen applicerar på hela det område som idag utgör Sverige, men som kan förväntas få särskild betydelse för den samiska befolkningen. Som ett exempel kan nämnas straffskalor för jaktbrott av särskild relevans för det samiska folket.

7.2.6 Självbestämmanderättens implementering genom samisk initiativrätt i svenska beslutsfattande organ

En närliggande fråga är i vilken utsträckning samerna bör beredas tillfälle att delta redan i beredningen av frågor i regeringskansliet, statliga utredningar etc. Även om den samiska självbestämmanderätten i första hand implementeras genom egna beslut, menar Kommittén att det ofta kan vara en förutsättning för att åstadkomma en ändamålsenlig balans mellan samiska och svenska intressen att samerna bereds tillfälle att komma med synpunkter i ett så tidigt skede i beslutsprocessen som möjligt. Ofta är det för sent att komma in i en beslutsprocess när regering, myndigheter etc. redan hunnit "låsa" sig vid en lösning. Samerna bör därför beredas tillfälle att yttra sig över direktiv till statliga utredningar etc. innan dessa slutgiltigt fastställts. De samiska synpunkterna bör också reellt beaktas i den mån utredningen i fråga berör frågor av intresse för det samiska folket. Självfallet skall samerna också ha representation i sådana utredningar.

Det kan inte tas för givet att svenska institutioner på eget initiativ utreder samtliga frågor av betydelse för relationen mellan det svenska och samiska samhället. Samiska beslutsfattande organ bör därför också ha möjlighet att själva ta initiativ till att frågor kommer upp på svenska beslutsfattande organs dagordning. Framför allt bör sametinget ha initiativrätt vid Sveriges regering och riksdag. Sametinget bör därvid ha rätt att ta initiativ till ny och förändrad svensk lagstiftning inom hela sitt kompetensområde. Vidare bör sametinget kunna uttala sig om vad inom nuvarande lagstiftning som bör ingå i den nya Samelagen enligt vad som redogörs för under 7.3, nedan, respektive vad som bör hänföras till sametingets egen normgivningsmakt.

7.3 Samisk egen normgivning och konsultationer mellan samiska och svenska beslutsfattande organ - samelag jämfört med sametingslagar

Ovan har redogjorts för att en implementering av det samiska självstyret förutsätter en kompetensöverföring från svenska beslutsfattande organ och domstolar till samiska institutioner. Gränsen mellan samisk och svensk kompetens måste rimligen regleras i lag.²³⁰ Det är Kommitténs uppfattning att det mest lämpliga torde vara att Sverige övergripande reglerar samtliga förhållanden/relationer mellan de samiska och svenska samhällena i en särskild lag –

²³⁰ En sådan överföring av kompetens torde även förutsätta relativt omfattande ändringar i Sveriges grundlag. Kommittén har dock inte sett som sin uppgift att närmare undersöka vilka grundlagsförändringar som är nödvändiga för en implementering av det samiska folkets självbestämmanderätt i enlighet med vad som föreslås i förevarande betänkande.

en Samelag. Samelagen kommer då att innehålla en definition av omfattningen av den samiska självbestämmanderätten på svensk sida.

Från Samelagen får skiljas den normgivning sametinget ägnar sig åt när detta utövar det samiska folkets självbestämmanderätt genom att fatta egna beslut av generell karaktär. Man skulle kunna kalla sådan normgivning för "sametingslagar", även om det, för undvikande av missförstånd, kanske kan vara lämpligt att kalla sametingets normgivning för något annat än just "lag".

En central uppgift vid implementeringen av den samiska självbestämmanderätten blir att identifiera vad inom nuvarande svensk samelagstiftning som behandlar relationen mellan Sverige och samerna, och således skall föras över till den nya Samelagen, respektive vad som endast berör samiska förhållanden och därför skall hänföras till samisk normgivningskompetens.²³¹

7.4 Historisk orättvisa och vidare om ekonomiska frågor

Som nämnts ovan måste, vid bedömningen av omfattningen av den samiska självbestämmanderätten, samt hur denna skall implementeras, enligt Kommitténs uppfattning beaktas den historiska orättvisa det samiska folket utsatts för.²³² Vid bedömningen av vilka ekonomiska resurser som skall tillföras det samiska samhället för att möjliggöra en adekvat implementering av självbestämmanderätten måste observeras att det historiskt sett skett stora intrång i *Sápmi* för vilka aldrig utgått kompensation, skadestånd eller annan ersättning. Sverige har öht inte utgett någon ersättning för att man tagit de land, vatten och naturresurser som Sverige för inte allt för länge sedan erkände är samernas.

7.4.1 Naturresurser

För att det samiska självbestämmandet skall fungera i praktiken är det en förutsättning att samiska institutioner har tillräckliga medel att fungera, vilket kan ske genom att samerna medges kontroll över sina traditionella land- och vattenområden samt naturresurser, och även medges ekonomisk delaktighet i icke-traditionella naturresurser, enligt vad som diskuterats ovan. Idag inskränker det svenska samhället i väsentlig utsträckning samernas möjlighet att utöva kontroll över sina traditionella land- och vattenområden. Inte heller sker någon fördelning av inkomster genererade av naturresurser som inte är traditionellt samiska, men belägna på eller under samiska traditionella områden. Det är Kommitténs uppfattning att en omfördelning av kontroll över sådana land- och vattenområden samt naturresurser skall ske varefter det samiska samhället kan förväntas vara självförsörjande. Samisk kontroll över

²³¹ Som exempel kan nämnas rennäringslagen. De segment av denna som reglerar förhållandet till det svenska samhället hör hemma i Samelagen medan de delar av rennäringslagen som rör enbart interna samiska förhållanden rimligen hamnar under ren samisk beslutanderätt. (Undantaget civilrättsliga rättigheter, som endast ändras genom expropriationsliknande förfaranden.) Det är således viktigt att skilja på samebyns näringsmässiga och sociala funktion. Den förstnämnda hör rimligen hemma i Samelagen medan den sociala funktionen närmast torde falla inom samisk egen beslutanderätt. Jämför härvid jämförelsen mellan samebyar och samekommuner under, 8.2, nedan.

²³² Jfr vad Kommittén anfört under 2.2.3, nedan.

turismen i de samiska områdena torde också väsentligt kunna bidra till ett självförsörjande *Sápmi*. Så länge som Sverige inte erkänner sådana rättigheter för samerna måste emellertid ekonomiska resurser tillföras det samiska samhället i större utsträckning än som nu sker. En ordning där samerna får ökade ansvarsområden, men inte motsvarande finansiella resurser, är inte hållbar.

I förevarande sammanhang betonar Kommittén att de transfereringar som idag sker från det svenska samhället till sametinget, renskötseln, Samefonden etc. inte utgör bidrag e dy. Snarare är sådana transfereringar att betrakta som otillräcklig kompensation för resurser som det svenska samhället historiskt sett och fortsättningsvis genererat/genererar från det samiska samhället. Det är Kommitténs uppfattning att Sverige skall utge retroaktiv ersättning till det samiska folket och till enskilda samer för gågna brott, t ex för tvångsförflyttningar och tidigare intrång i samiska land, vatten och naturresurser. I detta sammanhang kan det även finnas anledning att se över de avtal som slöts mellan samer och den svenska staten eller annars med svenska parter under koloniseringen av de samiska områdena. Samerna blev under denna period tvingade eller lurade att skriva på avtal som medgav mer eller mindre ingen ersättning för tillstånd att bygga ut strömmande vatten etc. Man skall även komma ihåg att samerna ofta inte fick lov att representera sig själva i dessa "avtalsförhandlingar". Samerna företrädde ofta av de sk lappfogdarna. Kommittén menar vidare att retroaktiv ersättning skall utgå för skada som Sverige åsamkade samerna genom införandet av de första renbeteslagarna, bl a genom den artificiella uppdelning av det samiska samhället dessa introducerade. Detta är bara några exempel, och skall inte förstås som en uttömmande lista över de oförätter samerna utsatts för.

7.4.2 *Beskattningsrätt*

Som redogjorts för ovan innefattar självbestämmanderätten en rätt för alla folk att bestämma över sin ekonomiska utveckling. Bl a de baskiska och grönländska exemplen visar, enligt Kommitténs uppfattning, att det är mycket svårt att förverkliga en reell självbestämmanderätt utan ekonomisk självständighet. Som även diskuterats ovan kan sådan ekonomisk oavhängighet troligen uppnås om det samiska folket medges kontroll över land, vatten och naturresurser (inklusive naturresurser som inte är traditionellt samiska) i de traditionella samiska områdena.

Rätt att bestämma över sin ekonomiska utveckling innefattar emellertid också, enligt Kommitténs uppfattning, en rätt att göra ekonomiska prioriteringar. Det är inte säkert att de samiska och svenska folken gör samma prioriteringar vad gäller exempelvis infrastrukturinvesteringar. Den omständigheten att det samiska folket har rätt att bestämma över sin ekonomiska utveckling, och inte skall behöva vara finansiellt avhängigt beslut fattade av svenska beslutsfattande organ motiverar enligt Kommittén införandet av en samisk beskattningsrätt. Vilka former av skatter och avgifter det därvid kan bli tal om måste självfallet diskuteras närmare. Kommittén menar dock att det kan finnas skäl att överväga skatter och avgifter som t ex inkomstskatt, skatt på naturresurser, vissa punktskatter och biltullar. Vidare måste diskuteras den närmare utformningen av en sådan beskattningsrätt. Framför allt är det nödvändigt att avgöra hur stor del av skatteintäkterna som skall gå direkt till samerna respek-

tive hur stor del som skall överföras till Stockholm (alternativt till kommuner och landsting) för att täcka kostnader som är gemensamma för de samiska och svenska samhällena.

Den samiska befolkningen inom den del av *Sápmi* som idag utgör Sverige är relativt liten. Intäkterna från en samisk inkomstbeskattning kan därför förväntas bli relativt begränsade. Oaktat detta kan även mindre finansiella tillskott bidra till ett förverkligande av den samiska självbestämmanderätten. Vidare är det av visst symbolvärde att samerna betalar skatt till sina egna organ. En samisk inkomstbeskattning måste, enligt Kommitténs uppfattning, bygga på frivillighet. Det måste finnas en vilja hos individen att upptas i en för ändamålet upprättad samisk skattlängd. Väljer personer av samiskt ursprung att registrera sig på den samiska skattlängden skall dessa befrias från korresponderande svensk beskattning.

En rätt för samerna att beskatta naturresurser torde kunna leda till väsentligt större skatteintäkter än en inkomstbeskattning. Den svenska statskassan erhåller idag väsentliga intäkter från beskattning av bl a skogs-, gruv och kraftindustrin. En samisk beskattning av naturresurser torde också kunna genomföras utan större praktiska svårigheter. I allt väsentligt handlar en sådan beskattning om att det skatteuttag som idag sker från Stockholm omdirigeras till samiska organ, helt eller delvis.²³³ Kommittén ser vidare det som fullt möjligt att intäkterna från vissa punktskatter inom det samiska området, såsom exempelvis skatt på drivmedel, tillfaller samerna, helt eller delvis. Vidare finns inga praktiska hinder att införa biltullar i de samiska områdena, där intäkterna tillfaller samerna. Här torde det bli aktuellt att införa differensierade tullsatser, beroende på om trafiken i fråga är av yrkes- eller annan natur.

7.4.3 *En samisk allmän arvsfond*

När en person avlider utan legala arvingar eller testamentstagare tillfaller som bekant de värden den avlidne lämnat efter sig den allmänna arvsfonden. Medlen i den allmänna arvsfonden används för olika välgörande ändamål. Som anförts gör det samiska och svenska samhällena inte alltid samma prioriteringar beträffande hur resurser skall användas. Kommittén menar därför att det skall införas en samisk allmän arvsfond. Samerna skall själva förvalta denna och se till att medlen används för olika välgörande ändamål inom det samiska samhället. En idé kan vara att använda medlen som stipendier till unga samer som önskar tillägna sig högre utbildning.

7.5 **Samiska sedvanor och rättsliga traditioner**

Under 7.3, ovan, har konstaterats att Sverige har en skyldighet att respektera samernas sedvanerättsliga rättsystem. Normgivning riskerar bli ineffektiv om det saknas en uttolkare av densamma. Icke-samiska domstolar och myndigheter har inte kompetens att tolka normer

²³³ Det skall således noteras att en samisk beskattningsrätt inte medför större kostnader för industrin. Det är inte frågan om att utöka skatteuttaget, utan endast att omfördela intäkterna från detta.

anpassade till att reglera förhållanden i det samiska samhället.²³⁴ Inte heller är det förenligt med självbestämmanderättens grundläggande principer att svenska organ implementerar samisk normgivning. Sverige bör därför verka för att det samiska folket tillåts etablera egna tvistelösningsmekanismer, så långt möjligt är, som kan slita tvister inom det samiska samhället, i enlighet med samiska normer. Det är därvid Kommitténs uppfattning att det samiska samhällets ambition bör vara att den samiska självbestämmanderätten i största möjliga utsträckning implementeras i enlighet med samernas egna sedvanor och rättsliga traditioner. Som exempel på frågor som kan bli föremål för samernas egna tvistelösningsmekanismer är gränsdragning mellan olika samebyar. Det svenska samhället torde sakna både kompetens för och intresse av sådana frågor. En koordinering mellan samisk och svensk jursidiktion bör, enligt Kommitténs mening, regleras i den Samelag som diskuterats under 7.3, ovan, eller annars i svensk lagstiftning.

Emellertid kommer självfallet också fortsättningsvis att uppstå konflikter mellan representanter för det samiska samhället, å den ena sidan, och representanter för det svenska samhället, å den andra. Detta gäller särskilt beträffande rätten till land, vatten och naturresurser.²³⁵ Samernas rätt att få sitt rättssystem beaktat som en del av självbestämmanderätten kräver också att Sverige skapar större utrymme för en tillämpning av samernas rättsliga tänkande i tvister mellan det samiska och svenska samhället. Svenska domstolar har i sådana tvister hittills uppvisat ett fullständigt ointresse för att sätta sig in i samiska rättsliga sedvanor eller i villkoren för det samiska samhället ö h t. Denna oförmåga och ovilja har resulterat i att svenska intressen helt kommit att diktera villkoren i sådana tvister, med förödande konsekvenser för det samiska samhället som följd. Det är Kommitténs uppfattning att anledningen till att sameparter haft så svårt att nå framgång i t ex landtvister till stor del beror på att dessa slits i svenska domstolar, som tillämpar svenska lagar med domare som inte har, och inte önskar, någon kunskap om samernas rättsliga syn på de saker som prövas. För att möjliggöra en implementering av den samiska självbestämmanderätten är det Sveriges skyldighet att tillse att svenska domstolar, myndigheter etc. utvecklar en större förståelse och respekt för samernas eget rättssystem, som en viktig del av implementeringen av den samiska självbestämmanderätten.

Svenska och samiska parter måste mötas på lika villkor i svenska domstolar. Icke-samiska domstolar och myndigheter måste respektera och förstå samiska sedvanor och rättsuppfattningar, vilket förutsätter en omfattande utbildning av svenska domare och tjänstemän. En större samisk representation i svenska domstolar kan också bidra till en större förståelse för samiskt rättstänkande bland svenska domare. Kommittén föreslår därför att i vart fall i de samiska kärnområdena, samerna bör ha rätt att utse samiska nämndemän att tjänstgöra i svenska domstolar. Till sådana nämndemän bör enligt Kommitténs uppfattning i första hand utses personer med kunskap om samisk sedvanerätt, inklusive traditionell samisk land-, vatten- och naturresursförvaltning. Ytterligare ett steg i nämnda riktning vore inrättandet av en skiljenämnd att döma i tvister mellan samiska och icke-samiska parter.

²³⁴ Jämför den grundläggande motiveringen bakom införandet av en samisk självbestämmanderätt. Bara samerna själva känner det samiska samhället varför endast samerna själva på ett ändamålsenligt sätt kan styra detsamma.

²³⁵ Ett exempel är de s k renbetsmålen.

7.6 Utbildning och information om det samiska folkets rätt till självbestämmande

Som redogjorts för ovan kommer den samiska självbestämmanderätten att i inte oväsentlig utsträckning implementeras genom en fungerande dialog med den svenska staten och dess lokala myndigheter. För att en sådan dialog skall fungera är det en förutsättning att det bland dessa finns en respekt för och kunskap om den samiska kulturen och det samiska samhället. Vidare är det nödvändigt att den svenska allmänheten har kunskap om vilka rättigheter, inklusive självbestämmanderätten, samerna är berättigade till i egenskap av (ur)folk. Sverige har en skyldighet att undervisa och informera landets befolkning och myndigheter om samernas förhållanden inklusive om rätten till självbestämmande.

7.7 Det samiska språket²³⁶

Tillsammans med renskötseln är det samiska språket en av de mest betydelsefulla samiska kulturbärarna. Språket har också en central roll som förmedlare av att Sverige är ett land baserat på territoriet av två folk. Information etc. på samiska är således, i tillägg till att vara av betydelse för bevarandet och utvecklandet av det samiska språket och den samiska identiteten, även betydelsefullt för att markera samernas ställning som ett (ur)folk med rättigheter. Det är därför Kommitténs uppfattning att t ex valinformation också i nationella val skall finnas tillgänglig på samiska. Det är vidare viktigt att i hela det samiska området vägs skyltar anger både det samiska och svenska namnet på platsen i fråga. Även kartor skall ange samiska Ortsnamn.²³⁷

²³⁶ Med det "samiska språket" avses här samtliga de samiska språkformerna.

²³⁷ Sametinget har redan antagit en offensiv språkpolitik. Kommittén finner mot denna bakgrund inte anledning att djupare analysera dessa frågor.

8. Implementeringen av självbestämmanderätten inom det samiska samhället

8.1 Inledning

Liksom i andra samhällen fattar samiska institutioner dagligen beslut med inverkan på samernas liv. Viktigast är naturligtvis sametinget i egenskap av samernas högsta folkvalda organ, men även bl a samebyar, sameföreningar och samiska intresserorganisationer deltar i den samiska samhällsstyret och i utvecklingen av det samiska samhället. När beslutanderätt överförs från det svenska samhället till det samiska kan samtliga dessa samhällsinstitutioner förväntas öka i betydelse. Betänkandet har ovan diskuterat förekomsten av en rätt till självbestämmande för det samiska folket, innehållet i denna samt hur självbestämmanderätten på ett praktiskt sett kan implementeras, särskilt mot bakgrund av att den samiska självbestämmanderätten baseras på etnicitet snarare än på territorium. Betänkandet har med andra ord behandlat den gränsdragning mot det svenska samhället som måste göras när den samiska självbestämmanderätten implementeras. Betänkandet har så långt ö h t inte berört hur ansvaret för den ökade samiska beslutanderätten kan komma att fördelas inom det samiska samhället.

Kommittén finner det inte ändamålsenligt att i förevarande dokument presentera någon längre och mer detaljerad redogörelse över hur olika aspekter av självbestämmanderätten lämpligen fördelas mellan olika segment i det samiska samhället. Som framgått av redogörelsen ovan är det först under de allra senaste åren det stått klart att det samiska folket – i egenskap av (ur)folk - har rätt till självbestämmande. Sverige²³⁸ har först nyligen erkänt förekomsten av en sådan rätt. Någon debatt beträffande självbestämmanderättens implementering har knappast alls förekommit inom det samiska samhället. Det är Kommitténs uppfattning att den samiska befolkningen bör ges möjlighet att diskutera hur självbestämmanderätten lämpligen kan implementeras i det samiska samhället innan sametinget uttalar sig i detalj i dessa frågor. Framställningen nedan begränsas därför till några generella synpunkter och kommentarer beträffande självbestämmanderättens fördelning inom det samiska samhället.

²³⁸ Detsamma gäller som bekant även Finland, Norge och Ryssland.

8.2 Fördelning av ansvar för självbestämmanderättens implementering mellan institutioner och organ inom det samiska samhället

8.2.1 Inledande synpunkter

Kommittén understryker att frågan om hur självbestämmanderätten bör fördelas inom det samiska samhället är väsenskild från frågan om hurvida en rätt till självbestämmande existerar, och i så fall materiellt innefattar. Med andra ord, eventuellt varierande ståndpunkter beträffande om hur rättigheterna lämpligen bör fördelas inom det samiska samhället skall inte föranleda olika uppfattningar beträffande förekomsten av en samisk självbestämmanderätt som sådan, och inte heller beträffande omfattningen av denna.

Den samiska självbestämmanderätten måste med növändighet manifesteras sig olika beroende på var den utövas.²³⁹ Som framgått av redogörelsen ovan kan större krav på *självbestämmanderättens implementering* ställas i de samiska kärnområdena jämfört med t ex i de sydliga delarna av Sverige. Detta är dock inte detsamma som att den samiska befolkningen som idag bor utanför de samiska kärnområdena inte skulle ha rätt att delta i *självbestämmanderättens utövande*, d v s i de olika samiska beslutsprocesserna, i mindre utsträckning än samer bosatta i kärnområdena. En same har t ex samma rösträtt till sametinget oavsett var hon eller han är bosatt. Det skall dock noteras att också inom det samiska samhället, en hel del beslut inom ramen för självbestämmanderätten kan förväntas fattas på regional och lokal nivå.²⁴⁰ Självfallet deltar endast samer bosatta inom det specifika geografiska området i sådana beslut, men denna princip applicerar lika på alla samer.

Det skall vidare betonas att den omständigheten att självbestämmanderätten kommer att manifesteras sig mer tydligt i de samiska kärnområdena inte innebär att den del av det samiska befolkningen som är bosatt i dessa områden skulle ha ”mer” självbestämmande än andra segment av den samiska befolkningen. Som framgått av redogörelsen ovan tillkommer självbestämmanderätten samerna som folk. Den omständigheten att en del av den samiska befolkningen lever utanför de samiska kärnområdena föranleder således inte att denna del inte skulle vara berättigad till vissa aspekter av självbestämmanderätten. Det är det samiska folkets nära och spirituella koppling till sina traditionella landområden i egenskap av ett folk som ger upphov till den *kollektiva självbestämmanderätten*, inte enskilda samers koppling till just sina specifika landområden.

Självbestämmanderätten kan dock lika lite förstås så att samtliga aspekter av denna skall fördelas exakt lika mellan alla samer. Som sagt kan självbestämmanderättens implementering komma att se olika ut i olika delar av den svenska sidan av *Sápmi*. Vidare kan självfallet enskilda samer, familjer, samebyar eller andra samiska allmänningar genom nyttjande eller på annat sätt ha kommit att förvärva *individuella rättigheter*²⁴¹ till vissa specifika land- och/eller vattenområden samt naturresurser, som inte påverkas av det samiska folkets kollektiva själv-

²³⁹ Som redogjorts för ovan är det t ex knappast praktiskt möjligt att ha särskilda avdelningar för äldre samer på äldreboenden utanför de samiska kärnområdena, möjligen med undantag för storstadsregionerna.

²⁴⁰ Avseende centralstyrning contra decentralisering, se 9.2.2 nedan.

²⁴¹ Såväl enligt svensk lagstiftning som enligt samernas egna traditionella sedvanerätt. Samisk sedvanerätt erkänner exklusiv individuell nyttjanderätt till betes-, jakt-, och fiskeområden.

bestämmanderätt. Det finns i folkrätten inte stöd för att kollektiva rättigheter skulle ersätta individuella sådana.

8.2.2 Grundläggande förutsättningar för implementeringen av självbestämmanderätten inom det samiska samhället

Enligt Kommittén är det självklart att den samiska självbestämmanderätten måste implementeras med full respekt för demokrati och demokratiska värderingar. Som anförts ovan tillkommer rätten till självbestämmande det samiska folket som sådant och skall implementeras i enlighet med den samiska folkviljan. Det är Kommitténs uppfattning att så endast kan ske om det finns ett centralt folkvalt organ, såsom sametinget, med det huvudsakliga ansvaret för självbestämmanderättens implementering. Därmed inte sagt att sametinget skall vara ensamt ansvarigt för samtliga beslut inom det samiska samhället. Tvärtom förefaller det vara ändamålsenligt att beslut fattas så nära de personer som berörs av beslutet i fråga.²⁴² Det är med andra ord Kommitténs uppfattning att den s k subsidiaritetsprincipen bör vara vägledande vid implementeringen av den samiska självbestämmanderätten. Beslut som endast, eller i allt väsentligt, berör en sameby, eller andra eventuella samiska lokala sammanslutningar,²⁴³ bör således fattas av sammanslutningen i fråga. På motsvarande sätt bör beslut som berör t ex två stycken samebyar kunna fattas av dessa gemensamt.

Det är vidare Kommitténs uppfattning att en fungerande demokrati förutsätter insyn i de beslutsfattande organens arbete. Samiska beslutsfattande organ, såsom t ex sametinget, bör således beakta offentlighetsprincipen i största möjliga utsträckning. Endast om särskilda skäl så föranleder skall förhandlingar och dokument inom sametingsadministrationen – och andra relevanta samiska administrationer - undanhållas den samiska allmänheten.²⁴⁴

Den samiska självbestämmanderätten kommer således att implementeras genom samiska centrala, regionala och lokala beslutande organ, främst sametinget. Det är dock Kommitténs uppfattning att dessa inte kan vara helt fria i sitt beslutsfattande. På motsvarande sätt som samerna kräver att det svenska samhället respekterar det samiska folkets lika värde med andra folk måste också samiskt beslutsfattande bygga på respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare har det samiska samhället, liksom det svenska, en skyldighet att respektera alla folks och människors lika värde och bekämpa t ex rasism, rasdiskriminering och främlingsfientliga tendenser.

²⁴² Det kan i förevarande sammanhang påpekas att en sådan ordning torde överensstämma med hur beslut traditionellt har fattats inom det samiska samhället. Det förefaller tveksamt om det samiska folket traditionellt laborerat med något centralt beslutsfattande organ såsom ett sameting. Snarare synes beslut inom det samiska samhället traditionellt ha fattats på loka nivå, inom den enskilda *siidan*, alternativt mellan två *siidor* gemensamt om aktuell fråga var av gränsöverskridande natur.

²⁴³ Se nedan under, 8.2.6, beträffande samiska kommuner.

²⁴⁴ Härvid uppstår ytterligare ett gränsdragningsproblem mellan det samiska och svenska samhället. Sametinget har naturligtvis idag, i egenskap av svensk myndighet, att efterleva den offentlighetsprincip som följer av Sveriges grundlagar och övrig lagstiftning. Allt eftersom den samiska självbestämmanderätten utvecklas och utökas ser emellertid inte Sametinget det som självklart att också icke-samer skall ha tillgång till alla Sametingets handlingar. Sametinget avstår ifrån att närmare utveckla denna tankegång i förevarande dokument.

8.2.3 Centralstyre och decentralisering

Som antytts ovan måste för varje enskild fråga övervägas på vilken nivå i det samiska samhället beslut lämpligast fattas. Är saken sådan att den bäst hanteras på central, regional eller lokal nivå?²⁴⁵ Med det samiska samhällets nuvarande struktur är med andra ord frågan om beslutsansvaret för en viss fråga bör ligga hos sametinget eller hos lokala strukturer såsom t ex samebyarna. Inget torde heller hindra sametinget att etablera regionala kontor ute i det samiska samhället. En decentralisering av besluten kan då delvis ske inom sametingsstrukturen. Kommittén kommer nedan under 8.2.6 att diskutera det ändamålsenliga med att införa samiska kommuner. Om så sker utgör samekommunerna ytterligare exempel på lokala samiska beslutsstrukturer, genom vilka en decentralisering av beslut kan genomföras

Det är en central uppgift vid implementeringen av det samiska självbestämmanderätten att uppnå bästa möjliga balans mellan dessa beslutsnivåer. Kommittén menar att det är naturligt att sametinget - i egenskap av högsta samiska folkvalda organ - spelar en ledande roll vid implementeringen av det samiska självstyret. Det är naturligt att sametinget är ansvarigt för exempelvis budgetramar, generell normgivning och andra allmänna riktlinjer för det samiska samhället.²⁴⁶ Vidare torde sametinget, och inte regionala strukturer såsom samebyarna, lokala sametingskontor eller samekommuner, vara mest lämpat att hantera frågor såsom t ex samisk äldrevård och omsorg. Samebyarna torde heller inte vara lämpliga organ att hantera frågor rörande samisk skola och utbildning. Sådana frågor administreras förmodligen bättre av centrala organ såsom sametinget.

Kommittén går inte närmare in på ansvarsfördelningen mellan sametingets plenum och dess styrelse, och inte heller i övrigt på sametingets interna struktur. Det kan dock förutsättas att ansvaret för implementeringen av fattade beslut lämpligast handhas av sametingets styrelse i den mån besluten rör det samiska samhället i stort eller samernas relation till staten eller annan främmande makt. I den mån besluten skall implementeras mer på regional nivå kan en mer ändamålsenlig implementering förmodligen uppnås genom t ex samebyarnas, lokala sametingskontors eller samekommunernas försorg.

I tillägg till implementering av beslut fattade av sametinget menar Kommittén, såsom anförts ovan, att lokala beslutsstrukturer i enlighet med den s k subsidiaritetsprincipen i största möjliga utsträckning själva bör fatta beslut i frågor av mer lokal karaktär. Exempelvis menar Kommittén att – som generell princip - frågor om markanvändning i de samiska områdena lämpligast huvudsakligen hanteras av samebyarna. Detsamma gäller krav på ersättning p g a skada orsakad i det samiska områdena av icke-samisk markanvändning. Vidare är sametinget troligen inte lämpligt organ för beslut i enskilda fall om fördelning av betesområden eller medlemskap i sameby.²⁴⁷ Det skall dock betonas att, i enlighet med vad som anförts ovan, sametinget bör kunna meddela generella direktiv för sådan verksamhet.

²⁴⁵ Denna fråga är således parallell med de diskussioner som förs inom det svenska samhället beträffande om beslut bäst fattas på riksdags-, landstings eller kommunal nivå.

²⁴⁶ Med andra ord skulle sametingets kompetens ungefärligen motsvara vad som enligt traditionell maktfördelningslära refereras till som den normgivande makten.

²⁴⁷ I sammanhanget kan nämnas att Rennäringspolitiska Kommittén uttalat att samebyarna själva bör besluta om vilken verksamhet som skall bedrivas inom samebyn samt om markindelningen mellan byarna. Rennäringspolitiska Kommittén

En annan fråga är om i vart fall vissa sådana frågor som i första instans faller inom lokala beslutsstrukturernas kompetens i slutändan skall kunna föras upp på sametingsnivå, t ex i händelse av oenighet på det lokala planet. Här tar Kommittén inte ställning. En fråga som aktualiseras i förevarande sammanhang är sametingets organisation. Det är kanske inte lämpligt att sametinget, för det fall detta skall behandla sådana frågor, diskuterar saker i plenum, utan möjligen bör det inrättas ett för ändamålet lämpligt organ. Härvid kan noteras att också Rennäringspolitiska Kommittén uttalat att frågor lämpade för beslut av sametinget inte nödvändigtvis behöver hänföras till sametingets plenum. Kommittén delar denna uppfattning. Det kan vara ändamålsenligt att inrätta någon form av tvistelösningsmekanism inom ramen för sametinget. Notera härvid vad som tidigare anförts om samiska tvistelösningsmekanismer.

8.2.4 Kort om sametingets organisation

Det har inte varit Kommitténs uppgift att fördjupa sig i sametingets interna organisation. Kommittén finner dock anledning att något kommentera sametingets struktur, då detta har betydelse för framställningen i övrigt.²⁴⁸ Som samernas högsta folkvalda organ bör sametinget kunna inträtta de kommittéer och andra (under)organ tinget önskar. I detta sammanhang kan noteras att den verksamhet Kommittén ägnat sig åt, d v s samiska offentliga utredningar, också utgör ett väsentligt inslag i en effektiv samisk självbestämmanderätt, då betänkanden av detta slag utgör en förutsättning för ett ändamålsenligt utövande av sametingets normgivningsmakt. Sametingsstyrelsen skall ha rätt att inrätta de samiska myndigheter styrelsen finner lämpligt.

Ett effektivt självstyre förutsätter vidare att de personer som blivit anförtrödda att implementera detta – t ex sametingets ledamöter - har praktiska möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Det är således Kommitténs uppfattning att en ordning måste till som möjliggör för sametingets ledamöter att arbeta under bättre ekonomiska och andra förutsättningar än fallet är idag.

8.2.5 Direktdemokrati

I särskilt viktiga frågor kan det tänkas att den samiska självbestämmanderätten bäst utövas genom direktdemokrati, d v s genom folkomröstningar där det samiska folket ges möjlighet att direkt uttala sig om vilket beslut man önskar i en specifik fråga. Av kostnadsskäl anordnas sådana folkomröstningar troligen lämpligen i samband med sametingsval.

föreslår vidare att även fortsättningsvis varje enskild sameby bör kunna bestämma om fördelningen av renskötselrätter inom byn.

²⁴⁸ Härvid upprepas inte vad Kommittén tidigare anfört beträffande att det inte är förenligt med ett samiska självstyre att sametinget utgör en svensk myndighet och att svenska regeringen har direktiv rätt till sametinget.

En fråga där det samiska folket bör ges rätt att uttala sig genom en folkomröstning är måhända just frågan om lämpligheten av ett utökat samiskt självbestämmande. En sådan folkomröstning skulle möjligen kunna hållas redan 2005, men 2009 är kanske mer realistiskt.

8.2.6 Ytterligare om de samiska samhällsinstitutionerna

Idag får de samiska samhällsinstitutionerna sägas framför allt bestå av på central nivå sametinget och på lokal nivå samebyarna, samt på regional nivå i viss mån av sameföreningarna. Vidare finns de samiska organisationerna. Det är dock inte givet att det samiska samhället också framgent kommer att vara strukturerat på sådant sätt. Av betydelse för denna fråga är naturligtvis också hur de framtida samebyarna skall se ut. Det förefaller som att relativt snart, en omstrukturering kan komma att ske av samebyarna. Utredning av denna fråga pågår för närvarande och Kommittén avser inte närmare kommentera detta arbete.

I förevarande sammanhang finner dock Kommittén anledning att något kommentera diskussionerna kring att samebyarna bör omvandlas till samiska kommuner. I bl a motion till sametinget har framförts förslag avseende att samebyarna bör ersättas av en samekommunstruktur. Alternativt kan naturligtvis tänkas att samekommuner bildas utan att ersätta de nuvarande samebyarna. En sådan lösning skulle kunna bidra till att minska den spänning som idag råder kring medlemskap i sameby. Många samer som idag inte är medlem i någon sameby känner att de helt eller delvis stängts ute från det samiska samhället. En sådan situation är enligt Kommitténs uppfattning inte hållbar. Mot detta invänder ofta samebyarna att dess medlemmar redan lever på begränsade resurser och att ett utökat medlemskap i samebyarna riskerar slå ut ytterligare samer från renskötseln. För att överbrygga denna klyfta skulle det kunna vara ändamålsenligt att skapa en ny, alternativ, institution – t ex en samekommun – som inte sammanfaller med samebyarna. Därigenom kan möjligen åstadkommas att väsentligt färre samer känner sig utestängda från det samiska samhället, samtidigt som förutsättningarna för en fortsatt renskötsel bevaras.²⁴⁹ Dock riskerar en sådan lösning åstadkomma en onödig administration. Är samerna i behov av fler myndigheter än sametinget, särskilt om sametinget skulle komma att utveckla regionala kontor etc.? Vad skulle samekommunerna kunna bidra med som inte sametinget kan administrera?²⁵⁰ Kommittén tar inte ställning i dessa frågor, utan detta måste noga diskuteras i *Sápmi*. Om en samisk självbestämmanderätt i enlighet med vad som föreslås i detta betänkande skall kunna implementeras på ett effektivt sätt torde det dock krävas någon form av förstärkning av de lokala/regionala samiska beslutsstrukturerna. För att minska administrationen kan eventuella samekommunerna kanske ligga under sametingets administration, dock att sametingets plenum inte lägger sig i kommunernas verksamhet. Det kan emellertid möjligen vara positivt om de folkvalda i sametinget också sitter i de regionala beslutsorganen.

²⁴⁹ Kommittén är dock medveten om att för vissa samer känner sig orättmätigt utestängda från en viss sameby. För dessa är medlemskap i en samekommun inte något adekvat substitut för medlemskap i sameby.

²⁵⁰ Vidare måste naturligtvis övervägas det ändamålsenliga i att så att säga låna en samällsstruktur från det svenska samhället som förefaller sakna rötter i det samiska samhället som detta traditionellt varit organiserat.

Vid en eventuell framtida samisk beskattningsrätt torde en av de viktigaste uppgifterna för eventuella samekommuner bestå i att adminstrera skatteuttaget. Samekommunerna kan också förväntas ta ett stort socialt ansvar, och arbeta för gemenskap mellan samer etc.

Det är Kommitténs uppfattning att oavsett vilka beslutsfattande institutioner samerna i slutändan väljer, det samiska samhället står inför uppgiften att åstadkomma en ordning där besluten i *Sápmi* i största möjliga utsträckning har en regional förankring, med minsta möjliga administration. Vidare bör alla samer kunna känna sig delaktiga i det samiska samhället samtidigt som förutsättningarna för alla de samer som vill kunna leva på de traditionella samiska näringarna bevaras och förbättras. Det är Kommitténs uppfattning att oavsett hur det samiska samhället organiseras på det lokala planet, man i största möjliga utsträckning bör undvika att ändra på sådana strukturer för näringsutövande som har sina rötter i det gamla siidasystemet. Genom att behålla samebyarna²⁵¹ undviks också att meningsskiljaktigheter beträffande rättigheter i det samiska samhället sprids till eventuella samekommuner.

Kommittén menar att samebyarna å ena sidan, och eventuella samekommuner, regionala sametingskontor och andra lokala eller regionala organ å andra sidan, bör hållas isär. Inom samebyn bedrivs framför allt renskötsel, medan samekommunens huvudsakliga uppgifter kan förväntas bestå i att implementera sametingets beslut på det lokala planet samt fatta beslut i lokala frågor som går utanför de traditionella näringarna. Som anförts ovan kan samekommunerna även förväntas få en viktig social roll. Kommittén betonar att det nyss sagda inte skall förstås så att rennäringen nödvändigtvis är rättighetshavare till samtliga resurser i de traditionella samiska områdena. Andra samer än samebymedlemmar kan också ha etablerat rättigheter till naturresurser. Härvid betonar Kommittén att renskötseln måste tillföras resurser så att det ges möjlighet att leva på de traditionella näringarna. Samtidigt får rennäringens resurs-behov inte överdrivas, med rättsförlust för andra samer som följd. På motsvarande vis är det inte självklart att enbart samebyar skall erhålla ersättning för vattendämningar etc. I den mån samer utanför samebyarna också drabbas av skada i form av förlorat fiske, översvämmad mark etc. utanför samebyarnas område skall ersättning utgå också för sådan skada. Kommittén upprepar härvid att för skada orsakad på det samiska samhället av det svenska samhället, full ersättning skall utgå. Det är ö h t av central betydelse att alla delar av det samiska samhället uppvisar en lyhördhet för övriga samers behov och värderingar.²⁵²

Det förtjänar understrykas att en implementering av den samiska självbestämmanderätten i enlighet med vad som föreslås i detta betänkande skulle lösa många av de problem som idag existerar inom det samiska samhället. Det är Kommitténs uppfattning att många av dessa konflikter orsakas av resursbrist. Om naturresurser belägna på och under samernas traditionella områden och de intäkter som dessa genererar förs åter till det samiska samhället torde det tillföras resurser till *Sápmi* tillräckliga för att möjliggöra en större aktivitet i de samiska kärnområdena för fler samer. På motsvarande sätt gäller att om andra än samiska jägare, fiskare etc. bereds tillträde till de traditionella samiska områdena endast på samernas egna

²⁵¹ Som dessa ser ut idag eller i deras eventuella framtida form.

²⁵² Här kan även nämnas att rennäringen ofta betonar att det är långtifrån alltid som själva resurstagandet är problemet, utan snarare den störning som nyttjandet ger upphov till. Från icke-rennagarhåll anförts inte sällan att även om rennäringen har rätt att definiera sina behov, denna knappast är i position att uttala sig om vilka behov andra samer inte har.

villkor, torde det finnas plats för samtliga samiska jägare och fiskare. Om dessutom en samisk beskattningsrätt införs tillförs naturligtvis det samiska samhället ytterligare resurser.

8.2.7 Jämställdhet

Samiska kvinnor är idag kraftigt underrepresenterade i samiska beslutande organ. Inte minst gäller det sametinget. Självbestämmanderätten är en rätt för hela det samiska folket, inte bara för samiska män. Vidare är det som sagt Kommitténs uppfattning att en implementering av det samiska självstyret måste vila på demokratins grundvalar. Mot denna bakgrund menar Kommittén att det är en förutsättning för en fullständig implementering av den samiska självbestämmanderätten att det samiska samhället, inklusive sametinget, vidtar åtgärder för att tillse att samiska kvinnor på ett adekvat sätt är representerade i samiska beslutande organ.²⁵³

²⁵³ Detta gäller för också självfallet andra sub-grupper inom den samiska befolkningen.

9. Förslag beträffande hur ett samiskt självbestämmande på nordiskt och ryskt plan kan utvecklas

Samernas territorium är idag uppdelat på fyra länder. Oaktat detta är det samiska samhället ett samhälle. I tre av fyra länder med samisk befolkning har det inrättats ett sameting. Den samiska befolkningen i den del av *Sápmi* som idag ligger inom den Ryska Federationen har uttryckt önskemål om att ett sameting etableras också på rysk sida. De tre existerande sametingen har genom etableringen av Samiskt Parlamentariskt Råd formaliserat ett samarbete i frågor som sträcker sig över nationsgränserna. Det förefaller finnas en klar ambition bland sametingen att utvidga samarbetet inom Samiskt Parlamentariskt Råd genom att delegera fler frågor dit som berör samer i mer än ett land. Den samiska befolkningen på rysk sida har observatörstatus i Parlamentariskt Råd och har uttryckt önskemål om att upptas som formell medlem i detta.

Kommittén är positiv till ett intensifierat samiskt samarbete över nationsgränserna. Som har redogjorts för ovan är det det samiska folket som sådant, i dess helhet, som har rätt till självbestämmande, oaktat att samerna idag är uppdelade på fyra länder. En fullständig implementering av ett samiskt självstyre förutsätter att frågor kan diskuteras, och beslut fattas, över landsgränserna, av hela det samiska folket.

Enligt Kommittén är det naturligt att slutmålet för strävan efter ett utökat samiskt samarbete över landsgränserna är etableringen av ett enda gemensamt sameting, med mandat att representera samerna i samtliga fyra länder. Detta bör vara samernas gemensamma vision. Det förefaller emellertid realistiskt att ett enda sameting med mandat över statsgränserna kommer att kunna etableras inom de närmaste åren. Som delmål på vägen, och som en förberedelse för ett framtida gemensamt sameting, kan dock existerande sameting sträva efter gemensamma valdagar. Även sametingens plenum kan, i vart fall emellanåt, hållas samtidigt och på samma plats. Man kan även tänka sig gemensamma möten med gemensam dagordning. Sametingen kan även söka anpassa antalet ledamöter i respektive sameting inför etableringen av ett framtida gemensamt sameting. Sametingen och Samiskt Parlamentariskt Råd bör självfallet även sträva efter att involvera samerna på rysk sida i detta samarbete i största möjliga utsträckning, samt stötta dem i deras strävan att etablera ett sameting också på

rysk sida. Som ytterligare steg i riktningen mot ett gemensamt sameting kan de nationella sametingen inrätta gemensamma organ till vilka kompetens överförs genom avtal. Kommittén föreslår att sametinget inleder en dialog med övriga sameting om sådana avtal.

Kommittén betonar också att Sverige har en skyldighet att underlätta samernas samarbete över landsgränserna, och hänvisar härvid till Urfolksdeklarationens artikel 35, som anför att;

“Indigenous peoples ... divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation ... with other peoples across borders.

States shall take effective measures to ensure the exercise and implementation of this right.”

samt till ILO 169 artikel 32, vilken anger att;

”Governments shall take appropriate measures ... to facilitate contacts and co-operation between indigenous ... peoples across borders ...”

Kommittén förväntar sig att Sverige agerar i enlighet därmed.

10. Tidplan

10.1 Generellt

Ovan har redogjorts för omfattningen av den självbestämmanderätt det samiska folket i egenskap av (ur)folk kan begära att Sverige respekterar enligt internationell rätt. Det är Kommitténs uppfattning att den strategi för självbestämmande som Kommittén presenterat väl ryms inom folkrättens ramar. Det är således inte någon ”önskedröm” Kommittén beskrivit, utan betänkandet beskriver en verklighet som skulle råda om Sverige fullt ut erkände samernas rättigheter i egenskap av (ur)folk. Det är således Kommitténs uppfattning att Sverige har en skyldighet att verka för att Kommitténs förslag, om detta godkänns av samedinget, kan genomföras.

Oaktat det nyss sagda är Kommittén självfallet medveten om att det samhälle betänkandet målar upp ligger en bit ifrån det samiska samhälle samerna lever i idag. En del av förslagen i betänkandet kommer därför säkerligen att uppfattas som av närmast visionär karaktär. Detta innebär emellertid inte, enligt Kommitténs uppfattning, att samerna bör avstå ifrån att ställa krav på att dessa förslag implementeras. Kommittén upprepar uppfattningen att samtliga föreslagna åtgärder har folkrättsligt stöd. Det står dock klart även för Kommittén att en full implementering av den samiska självbestämmanderätten kommer att kräva omfattande anpassningar både från det samiska och det svenska samhället. Både samer och svenskar måste börja se på samerna som ett självstyrande folk och fullt ut dra konsekvenserna av denna insikt. Kommittén ser som en av samedingets allra viktigaste uppgifter de närmaste åren att verka för att dagens samiska samhälle allt mer kommer att efterlikna det samiska samhälle betänkandet utmålar, steg för steg. Kommittén föreställer sig därvid att en väsentlig del av förverkligandet av det samiska självstyret kan förväntas bestå i att uppnå en förståelse bland den svenska allmänheten för de samiska rättigheterna. Ö h t är det självfallet nödvändigt att ha en dialog med icke-samiska beslutsfattare under hela processen med att implementera självbestämmanderätten.

Det är uppenbart att det kommer att krävas relativt omfattande åtgärder från Sveriges sida för att implementera en del av förslagen i betänkandet. Sveriges riksdag, regering, myndigheter och i viss mån domstolar måste överlåta relativt stora beslutsbefogenheter till samiska organ. Detta torde i flera fall kräva grundlagsförändringar. Då så är fallet följer redan av den svenska

konstitutionen att implementeringen av självbestämmanderätten kommer att vara förenad med inte oanselig tidsutdräkt. Särskilda problem uppstår då kompetensöverföring skall ske till organ eller myndigheter som ligger utanför Sveriges gränser, såsom exempelvis till Samiskt Parlamentariskt Råd eller till ett framtida gemensamt sameting. Andra förslag i betänkandet innebär att rätten att bestämma över natur- och/eller finansiella resurser överförs från det svenska till det samiska samhället. Dessa åtgärder kommer följaktligen att kosta det svenska samhället en hel del pengar. Det kommer att krävas ett omfattande politiskt arbete för att få Sverige att bidra till en implementering av de delarna av självbestämmanderätten.

Andra förslag i betänkandet torde dock kunna genomföras utan grundlagsförändringar och med endast små, eller inga, kostnader för det svenska samhället. Dessa element av den samiska självbestämmanderätten borde kunna implementeras relativt omgående genom relativt begränsade åtgärder. Nedan ges några korta tankar beträffande inom vilken tidsrymd den samiska självbestämmanderätten, enligt Kommitténs uppfattning, realistiskt kan tänkas implementeras.²⁵⁴

10.2 Omedelbar implementering

Åtgärder som att ge ut valinformation till svenska val på samiska samt förse vägskyltar i hela det samiska området också med Ortsnamn på samiska är exempel på områden som borde kunna vidtas utan större kostnader och vidare tidsutdräkt.

10.3 Implementering på kort sikt

Det är Kommitténs uppfattning att samtliga förslag Kommittén lämnat beträffande skola, vård och omsorg bör kunna implementeras på kort sikt. Detsamma gäller förslag som också lagts fram av Rennäringspolitiska Kommittén och/eller Sametingsutredningen.

Kommittén menar även att en ordning med samiska nämndemän i domstolar bör kunna implementeras utan större tidsutdräkt. Även samiska tvistelösningsmekanismer torde kunna implementeras relativt snabbt. En annan sak är att kompetens till dessa får överföras steg för steg, i samma takt som kompetens generellt överförs från det svenska till det samiska samhället. Detsamma torde fö gälla samiska regionala och lokala beslutsstrukturer. Sådana torde få introduceras allt eftersom det samiska självbestämmandet utökas. Även respekt för samiska sedvanor i svenska domstolar borde kunna introduceras utan tidsutdräkt.

²⁵⁴ Redgårelsen nedan behandlar inte alla förslag Kommittén har lämnat, utan endast ett urval av dessa. Kommittén är vidare medveten om att det inte alltid är helt enkelt att avgöra hur lång tid det kan tänkas ta att implementera en åtgärd. Även det enklaste beslut blir t ex besvärligt om det saknas politisk vilja. Som ett annat exempel kan de tre sametingen rent praktiskt hålla ett gemensamt möte redan imorgon och fatta de beslut de önskar. Om det sametinget i Sverige därvid skall kunna fatta ett beslut som innebär myndighetsutövning torde dock krävas en förändring av Sveriges grundlag. Huruvida gemensamma möten mellan sametingen bedöms utgöra implementering på lång- eller kort sikt är således inte helt enkelt att besvara. Redgårelsen nedan skall förstås mot denna bakgrund.

Sverige bör vidare relativt omgående kunna verka för att samerna bereds möjlighet att representera sig själva internationellt.

10.4 Implementering på mellanlång sikt

Kommittén gör bedömningen att ett relativt omfattande fotarbete torde krävas innan en permanent samisk representation i Sveriges riksdag kan bli verklighet.

Frågan om en samisk förvaltningsrätt över land- och vattenområden samt naturresurser är politiskt mycket laddad. Även om folkrätten är väldigt tydlig på detta område torde därför implementeringen av en samisk land- och naturresursförvaltning²⁵⁵ variera mellan mellanlång- och lång sikt, beroende på landområdet eller resursen i fråga.

De ersättningar som skall utgå på grund av historisk orättvisa borde generellt kunna erkännas utan vidare tidsutdräkt. Utredningar om specifik betalningsskyldighet torde ta något längre tid.

10.5 Långsiktig implementering

Som anförts ovan torde det krävas tid för att implementera alla sådana åtgärder som förutsätter förändringar i den svenska grundlagen. Hit hör exempelvis samtliga förslag som medför att beslutsbefogenhet förs över från svenska myndigheter till mellannordiska organ. Också införandet av en samisk beskattningsrätt torde ligga åtskilliga år fram i tiden.

10.6 Avslutande synpunkter

Som tidigare anförts menar Kommittén att arbetet med att förverkliga det samiska självstyret utgör en av sametingets mest centrala uppgifter de närmaste åren. Kommittén föreslår därför att när sametinget enats om en tidplan för implementeringen av den samiska självbestämmanderätten, tinget tillsätter en kommitté med uppgift att övervaka och följa upp hur arbetet med att förverkliga den samiska självbestämmanderätten fortskrider.

²⁵⁵ Inklusivt genetiska resurser, traditionell kunskap och traditionella kulturella uttryck