Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige

Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169

Betänkande av Utredningen om ILO:s konvention nr 169

SOU 1999:25

Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1999:25
Jordbruksdepartementet

Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige

Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169

Betänkande av Utredningen om ILO:s konvention nr 169
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1999

ISBN 91-7610-934-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 11 september 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om Sverige kan ratificera ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 december 1997 f.d. landshövdingen Sven Heurgren.

Som sekreterare i utredningen förordnades från och med samma dag direktören Bror Tronbacke, samt anställdes från och med den 7 januari 1998 departementssekreteraren Göran Ternbo (på halvtid) och från och med den 26 januari 1998 hovrättsassessorn Marie B. Hagsgård.

Som experter förordnades fr.o.m. den 11 februari 1998 juristen Lars Anders Baer, departementssekreteraren Monica Dillner-Thorsson, hovrättsassessorn Mikael Gulliksson, departementsrådet Anders Holmgren, kammarrättsassessorn Carin Jahn, agronomen Solveig Larsson, kanslichefen Lars-Nila Lasko, departementssekreteraren Marie Mild, kanslirådet Ann Marie Pennegård, departementsrådet Bertil Roth samt jägmästaren Jan Sandström. Marie Mild entledigades från och med den 6 april 1998. Från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Ulla-Karin Kinell till expert i utredningen. Till experter i utredningen förordnades från och med den 18 maj 1998 f.d. justitierådet Bertil Bengtsson och från och med den 1 juni 1998 hovrättsassessorn Marinette Andersson.

Utredningen har arbetet under namnet Utredningen om ILO-konvention nr 169 (Jo 1997:4).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande Samerna- ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169.

Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

Jag har därmed slutfört mitt uppdrag.

Västerås i mars 1999

Sven Heurgren

/Marie Blomquist Hagsgård Göran Ternbo Bror Tronbacke

Innehåll

Sammanfattning **13**

Summary **23**

Coahkkaigeassu **35**

1 Inledning **45**

1.1 Uppdraget 45
1.2 ILO och dess konvention nr 169 45
1.3 Ursprungsfolk och stamfolk 47
1.4 Synen på ursprungsfolk i ett internationellt perspektiv 47
1.5 Konventionens bakgrund och syfte 50
1.5.1 Från integration till självbestämmande 50
1.5.2 Särskilda åtgärder 52
1.6 Samerna 52
1.6.1 Ett ursprungsfolk i Sverige 52
1.6.2 Samekulturens uppkomst 53
1.6.3 Samhällets syn på samerna genom tiderna 53
1.7 Intressekonflikter 54
1.8 Tidigare svenska ställningstaganden 55

2 Arbetets uppläggning och genomförande **57**

2.1 Tolkningen av ILO-konvention nr 169 58
2.2 Bedömningen av om svenska bestämmelser motsvarar konventionens krav 60
2.3 Bedömningen av vilka åtgärder som krävs för att uppfylla konventionens krav 61
2.4 Generella direktiv 61
2.5 Arbetets bedrivande 62
2.6 Den fortsatta framställningen 63

3 Andra länder 65

3.1 Norden 65
3.1.1 Samernas rätt till land och vatten i Norge 65
3.1.2 Finsk gällande rätt om samernas rätt till mark 74
3.1.3 Dansk gällande rätt om inuiternas rätt till mark på Grönland 76
3.2 Övriga länder 77

4 Konventionens syfte och allmänna bestämmelser, artiklarna 1–7 79

4.1 Inledning 79
4.2 Artikel 1. Grupper som konventionen skall tillämpas på.. 81
4.2.1 Innebörden av artikeln 81
4.2.2 Svenska förhållanden och svenska bestämmelser 82
4.2.3 Min bedömning 82
4.3 Artikel 2. Program för att skydda ursprungsfolkens rättigheter och garantera respekt för deras integritet 84
4.3.1 Innebörden av artikeln 84
4.3.2 Svenska bestämmelser 85
4.3.3 Min bedömning 85
4.4 Artikel 3. Förbud mot diskriminering av ursprungsfolk... 86
4.4.1 Innebörden av artikeln 86
4.4.2 Svenska bestämmelser 86
4.4.3 Min bedömning 87
4.5 Artikel 4. Skydd för ursprungsfolkens individer, stitutioner, egendom, arbete och miljö 87
4.5.1 Innebörden av artikeln 88
4.5.2 Svenska bestämmelser 88
4.5.3 Min bedömning 90
4.6 Artikel 5. Ursprungsfolkens sociala, kulturella, religiösa och andliga värden och bruk.. 90
4.6.1 Innebörden av artikeln 91
4.6.2 Svenska bestämmelser 91
4.6.3 Min bedömning 91
4.7 Artikel 6. Samråd med ursprungsfolken och utveckling av ursprungsfolkens egna institutioner 92
4.7.1 Innebörden av artikeln 92
4.7.2 Svenska bestämmelser 93
4.7.3 Min bedömning 95
4.8 Artikel 7. Rätt för ursprungsfolken att besluta om sina egna prioriteringar. Skydd för miljön. 95
4.8.1 Innebörden av artikeln 96

4.8.2 Svenska bestämmelser 97
4.8.3 Min bedömning 98

5 Allmänna principer för rättsordningen och rättstillämpningen, artikel 8–12 101

5.1 Inledning 101
5.2 Artikel 8. Sedvänjor och sedvanerätt 102
5.2.1 Innebörden av artikeln 102
5.2.2 Svenska bestämmelser 104
5.2.3 Min bedömning 104
5.3 Artikel 9 och 10. Hänsyn till ursprungsfolks sedvänjor och särdrag vid utdömande av straff 105
5.3.1 Innebörden av artiklarna 105
5.3.2 Motsvarande svenska bestämmelser 106
5.3.3 Min bedömning 107
5.4 Artikel 11. Förbud mot tvångsarbete m.m. 108
5.4.1 Innebörden av artikeln 108
5.4.2 Motsvarande svenska bestämmelser 108
5.4.3 Min bedömning 109
5.5 Artikel 12. Skydd mot kränkning av ursprungsfolkens rättigheter 109
5.5.1 Innebörden av artikeln 109
5.5.2 Motsvarande svenska bestämmelser 111
5.5.3 Min bedömning 112

6 Allmänt om ursprungsfolks mark 113

6.1 Inledning 113
6.2 Artikel 13. Markens betydelse för ursprungsfolken 115
6.2.1 Innebörden av artikeln 115
6.2.2 Svenska bestämmelser 116
6.2.3 Min bedömning 116

7 Ursprungsfolkens markrättigheter, artikel 14 119

7.1 Inledning 119
7.2 Artikel 14 punkt 1. Ursprungsfolks rätt till mark 120
7.2.1 Innebörden av begreppet äganderätt och besittningsrätt. 121
7.2.2 Innebörden av att ursprungsfolket traditionellt innehar mark och av att de traditionellt nyttjar mark tillsammans med andra 127
7.2.3 Innebörden av att åtgärder skall vidtas i lämpliga fall för att skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark 130
7.2.4 Svenska bestämmelser 131

7.2.5 Min bedömning ... 145
7.2.6 Åtgärder som krävs ... 159
7.2.6.1 Åtgärder som krävs inom mark som samerna traditionellt innehar ... 159
7.2.6.2 Åtgärder som behövs inom mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra ... 164
7.3 Artikel 14 punkt 2. Identifiering av ursprungsfolkens mark ... 168
7.3.1 Innebörden av artikel 14 punkt 2 ... 169
7.3.2 Svenska bestämmelser ... 171
7.3.3 Min bedömning ... 171
7.3.4 Åtgärder som krävs ... 173
7.4 Artikel 14 punkt 3. Rättsliga förfaranden för att ta ställning till anspråk på mark ... 175
7.4.1 Innebörden av artikel 14 punkt 3 ... 176
7.4.2 Svenska bestämmelser ... 177
7.4.3 Min bedömning ... 178
7.4.4 Åtgärder som krävs ... 178

8 Ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar, artikel 13 punkt 2 och artikel 15 ... 181

8.1 Inledning ... 181
8.2 Artikel 13 punkt 2. Innebörden av uttrycket mark ... 181
8.2.1 Innebörden av artikeln ... 182
8.2.2 Vilken mark och vilka naturtillgångar berörs vid en tillämpning av konventionen i Sverige? ... 183
8.3 Artikel 15 punkt 1. Ursprungsfolkens rättigheter till naturtillgångar ... 184
8.3.1 Innebörden av ursprungsfolkens rättigheter till naturtillgångar ... 185
8.3.2 Svenska bestämmelser ... 187
8.3.3 Min bedömning ... 188
8.3.4 Åtgärder som krävs ... 190
8.4 Artikel 15 punkt 2. Ursprungsfolks rättigheter till naturtillgångar som staten behållit äganderätten till ... 192
8.4.1 Innebörden av artikel 15 punkt 2 ... 193
8.4.2 Svenska bestämmelser ... 195
8.4.3 Min bedömning ... 197
8.4.4 Åtgärder som krävs ... 199

9 Övriga bestämmelser om ursprungsfolks rätt till mark, artikel 16–19 201

9.1 Artikel 16. Folkförflyttningar 201
9.1.1 Innebörden av artikeln 202
9.1.2 Svenska bestämmelser 203
9.1.3 Min bedömning 204
9.2 Artikel 17. Överflyttning av markrättigheter 204
9.2.1 Innebörden av artikeln 205
9.2.2 Svenska bestämmelser 205
9.2.3 Min bedömning 206
9.3 Artikel 18. Obehörigt intrång m.m. 206
9.3.1 Innebörden av artikeln 206
9.3.2 Svenska bestämmelser 206
9.3.3 Min bedömning 207
9.4 Artikel 19. Tillhandahållande av mark m.m. 208
9.4.1 Innebörden av artikeln 208
9.4.2 Svenska bestämmelser 208
9.4.3 Min bedömning 210

10 Sysselsättning och anställningsvillkor, artikel 20 211

10.1 Innebörden av artikeln 212
10.2 Svenska bestämmelser 213
10.3 Min bedömning 216

11 Yrkesutbildning, hantverk och landsbygdsindustri, artikel 21–23 217

11.1 Artikel 21. Yrkesutbildning 217
11.1.1 Innebörden av artikeln 217
11.1.2 Svenska bestämmelser 217
11.1.3 Min bedömning 218
11.2 Artikel 22. Utbildningsprogram 218
11.2.1 Innebörden av artikeln 218
11.2.2 Svenska bestämmelser 219
11.2.3 Min bedömning 220
11.3 Artikel 23. Traditionell verksamhet och hantverk 220
11.3.1 Innebörden av artikeln 221
11.3.2 Svenska bestämmelser 221
11.3.3 Min bedömning 222

12 Social trygghet och hälso- och sjukvård, artikel 24 och 25 223

12.1 Artikel 24. Social trygghet 223
12.1.1 Innebörden av artikeln 223
12.1.2 Svenska bestämmelser 223
12.1.3 Min bedömning 224
12.2 Artikel 25. Hälso- och sjukvård 224
12.2.1 Innebörden av artikeln 225
12.2.2 Svenska bestämmelser 225
12.2.3 Min bedömning 226
12.2.4 Åtgärder som krävs 227

13 Utbildning och kommunikation, artikel 26–31 229

13.1 Artikel 26. Utbildning 229
13.1.1 Innebörden av artikeln 229
13.1.2 Svenska bestämmelser och min bedömning 229
13.2 Artikel 27. Utbildningsprogram och undervisning 230
13.2.1 Innebörden av artikeln 230
13.2.2 Svenska bestämmelser 230
13.2.3 Min bedömning 232
13.3 Artikel 28. Främjande av eget språk 232
13.3.1 Innebörden av artikeln 232
13.3.2 Svenska bestämmelser 233
13.3.3 Min bedömning 234
13.4 Artikel 29. Allmänna kunskaper och färdigheter 234
13.4.1 Svenska bestämmelser och min bedömning 234
13.5 Artikel 30. Åtgärder för att upplysa ursprungsfolken om deras rättigheter och skyldigheter 235
13.5.1 Innebörden av artikeln 235
13.5.2 Svenska bestämmelser 235
13.5.3 Min bedömning 236
13.6 Artikel 31. Utbildning om ursprungsfolkens samhällen och kulturer 237
13.6.1 Innebörden av artikeln 237
13.6.2 Svenska bestämmelser 237
13.6.3 Min bedömning 238

14 Kontakter över gränserna, artikel 32 239

14.1.1 Innebörden av artikeln 239
14.1.2 Svenska bestämmelser 239
14.1.3 Min bedömning 242

15 Administration, artikel 33 243

15.1 Innebörden av artikeln 244
15.2 Svenska bestämmelser 244
15.3 Min bedömning 244
15.4 Åtgärder som krävs 245

16 Kostnadsaspekter 247

17 Tillvägagångssättet vid en svensk anslutning 251

17.1 Bakgrunden 251
17.2 Konflikter 251
17.3 Vad krävs för en svensk anslutning? 252
17.4 Vad talar för en svensk anslutning? 253
17.5 Vad talar mot en svensk anslutning? 254
17.6 Mina överväganden 255
17.7 Hur skall en svensk anslutning gå till? 256

Särskilda yttranden 261

Bilagor:

1 Kommittédirektiv 1997:103 271
2 ILO-konvention nr 169 (engelsk och svensk version) 277
3 ILO-konvention nr 169 (fransk version) 295
4 ILO-konvention nr 169 (engelsk och samisk version) 311

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att ta ställning till om Sverige kan ratificera, dvs. ansluta sig till, ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och vilka åtgärder som i så fall krävs för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen (kommittédirektiv 1997:103).

ILO och dess konvention nr 169

ILO står för International Labour Organization. Det är ett av FN:s s.k. fackorgan med uppgift att bevaka frågor om arbetsvillkor, diskriminering m.m. Inom ramen för denna uppgift har ILO sedan många år bevakat ursprungsfolkens arbets- och levnadsvillkor.

ILO utarbetar bl.a. konventioner. Konvention nr 169 innehåller ett antal bestämmelser och åtaganden till skydd för ursprungsfolken. Regeringarna i de länder som anslutit sig till konventionen skall se till att ursprungsfolkens rättigheter skyddas och att deras integritet respekteras. Regeringarna skall samråda med folken om åtgärder som angår dem och skapa förutsättningar för att de så långt som möjligt själva skall kunna bestämma över sin utveckling.

Ett grundläggande krav enligt konventionen är att ursprungsfolken till fullo skall åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Men de stater som ansluter sig skall inte bara vidta åtgärder mot diskriminering, utan även utforma särskilda insatser som främjar de berörda folkens sociala och ekonomiska rättigheter och som skyddar deras andliga och kulturella värden. Detta innebär bl.a. att åtgärder skall vidtas för att skydda deras mark, kultur och miljö.

I konventionen betonas särskilt markens betydelse för ursprungsfolken. Därför finns i konventionen bestämmelser som skall säkra deras rätt till sådan mark som de under lång tid har innehaft eller brukat.

Konventionen trädde i kraft år 1991 och hittills har 14 länder anslutit sig, däribland Norge och Danmark. Det största hindret för en svensk ratificering har tidigare ansetts vara att Sverige inte uppfyller konventionens krav på markrättigheter.

Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige

Ursprungsfolk definieras som folk som härstammar från folkgrupper som bodde i landet vid tiden för fastställandet av nuvarande statsgränser och som helt eller delvis har behållit sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Avgörande är inte att dessa folk historiskt sett bott i ett visst område längre tid än andra. Det är av större betydelse att deras sociala och kulturella situation är speciell.

Samerna är ett ursprungsfolk i Sverige. Samerna själva identifierar sig som ursprungsfolk och en samisk befolkning levde i det som nu är norra Sverige innan landet fick sina statsgränser. Riksdagen har också bekräftat samernas ställning som ursprungsfolk.

Den samiska befolkningen i Sverige uppskattas till ungefär 17 000 personer och av denna befolkning är mindre än 2 500 personer renskötande samer och medlemmar i en sameby.

Konflikter inom renskötselområdet

Det geografiska område där konventionens regler om markrättigheter kan bli aktuella är renskötselområdet, dvs. fjällvärlden och stora delar av Norrland. Inom renskötselområdet har samerna på grundval av urminnes hävd renskötselrätt, en bruksrätt som bl.a. innefattar rätt till renbete och rätt till jakt och fiske. Det är bara de renskötande samerna som får utöva denna rättighet.

Renskötselområdet delas in i året-runt-marker och vinterbetesmarker. Samernas rättigheter är starkast inom året-runt-markerna, dvs. i Norrlands inland. Vinterbetesmarkerna är sydligare och gränserna är i vissa fall oklara. Totalt omfattar renskötselområdet ungefär en tredjedel av Sveriges yta.

Det finns intressekonflikter inom renskötselområdet. Samernas rätt att t.ex. nyttja mark för renbete, jakt och fiske gäller inom hela området och i många fall alltså på mark som andra äger och brukar. Ägarförhållandena i fjällvärlden är delvis omstridda. Bara i några få fall har det blivit rättsligt prövat om samerna har t.ex. äganderätt till delar av renskötselområdet.

Det är viktigt att poängtera att de intressekollisioner som uppstått mellan samer och framför allt markägare är följden av en rad omständigheter som ingen av parterna kan lastas för. Upprinnelsen till konflikterna ligger långt tillbaka i tiden. Under historiens förlopp– från mitten av 1700-talet och långt in på 1900-talet – har staten aktivt uppmuntrat nybyggare och andra till uppodling av områden som samerna tidigare under lång tid ensamma brukat för renskötsel, jakt och fiske. Det har lett till konkurrens om marken och därav följande konflikter.

Regelsystemen för såväl rennäringen som jakten och fisket har växt fram successivt. Dessa regler har blivit oklart utformade, vilket enligt min åsikt bidragit till de konflikter som finns idag. Som exempel kan nämnas reglerna om samernas jakt- och fiskerätt och regleringen av vinterbetesmarkernas omfattning.

Vad krävs för att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen?

Jag har grundligt studerat konventionen och noga analyserat vad bestämmelserna skulle innebära för svensk del. Jag anser att Sverige redan i dag uppfyller konventionens krav i de allra flesta avseenden. Den stora stötestenen är reglerna om samernas rättigheter till mark. Jag har gjort en bedömning av vilka åtgärder som måste vidtas och vilka regler som måste ändras för att Sverige skall nå upp till kraven.

Samernas äganderätt och besittningsrätt till mark

Konventionen ställer krav på att staterna skall erkänna ursprungsfolkens "äganderätt och besittningsrätt" till mark som de "traditionellt innehar". Med traditionellt innehav menas mark som ursprungsfolken under lång tid i stort sett varit ensamma om att bruka, dvs. haft det dominerande inflytandet över.

När det gäller mark som samerna enligt denna definition kan anses inneha har jag kommit fram till att det i första hand måste röra sig om sådana delar av året-runt-markerna som varit i statlig ägo in i våra dagar. Gränserna för dessa markområden är dock delvis oklara och måste fastläggas.

Även om konventionen använder uttrycket "äganderätt och besittningsrätt" står det klart att det inte nödvändigtvis måste vara fråga om formell äganderätt till marken. Konventionen förutsätter emellertid att markrättigheterna når upp till en viss miniminivå. Enligt min

bedömning motsvarar denna miniminivå en starkt skyddad rätt till nyttjande och besittning av marken.

De markrättigheter som samerna har idag når inte upp till denna miniminivå, eftersom de måste tåla ett betydande intrång i renskötselrätten. För att Sverige skall uppfylla minimikraven måste samerna få ett starkare skydd mot sådana inskränkningar. Renskötselrätten måste få ett skydd som motsvarar vad som gäller för andra bruksrätter till mark. För att ett sådant skydd skall bli effektivt bör samerna få möjlighet att i förväg yttra sig över åtgärder som kan innebära mer än ringa intrång i renskötselrätten och en rätt att få sådana åtgärder prövade av en opartisk instans med kunskaper om renskötseln och dess behov av mark. Om åtgärder vidtas som innebär skada för renskötselrätten skall samerna ha rätt till ersättning. Samerna måste också få samma möjlighet som andra att mot betalning upplåta sin jakt- och fiskerätt.

Samernas rätt att nyttja mark

Konventionen ställer också krav på att staterna skall erkänna ursprungsfolkens nyttjanderätt till sådan mark som de av tradition, dvs. sedan lång tid, har brukat tillsammans med andra.

Mark som samerna traditionellt nyttjat tillsammans med andra är sådana områden som de brukat för renskötsel, jakt och fiske. Det rör sig enligt min bedömning främst om mark inom renskötselområdets vinterbetesmarker, dvs. de mer kustnära områdena där också andra nyttjat marken för t.ex. skogsbruk och jordbruk. Eftersom gränserna för vinterbetesmarkerna är oklara och omtvistade måste de först fastläggas om staten skall kunna erkänna samernas nyttjanderätt inom dessa områden.

Samernas möjlighet att även fortsättningsvis bedriva renskötsel är starkt beroende av tillgången till vinterbetesmark och att det finns ett skydd för nyttjanderätten till dessa områden. Om Sverige skall uppfylla konventionens krav måste möjligheten till fortsatt renskötsel säkras. Jag bedömer det därför som nödvändigt att stärka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten också inom dessa delar av renskötselområdet. Detta bör ske genom att samerna ges möjlighet att yttra sig över planerade markanvändningsåtgärder som kan antas leda till mer än ringa intrång i renskötselrätten inom dessa områden. Om åtgärder vidtas som innebär skada för renskötselrätten skall samerna ha rätt till ersättning.

Konventionens krav innebär också att regeringen skall se till att samerna har tillräckligt med mark för att kunna fortsätta bedriva renskötsel i alla de områden där renskötsel bedrivs i dag.

Samernas rätt till domstolsprövning av sina anspråk på mark

Konventionen förutsätter att ursprungsfolken skall ha en reell möjlighet att få sina anspråk på mark rättsligt prövade.

Rättegångar som rör samernas anspråk på mark är ofta förknippade med stora rättegångskostnader. Det har visat sig att samerna i praktiken har små möjligheter att få sina anspråk på mark prövade av domstol eftersom de inte har ekonomiska möjligheter att betala rättegångskostnaderna. För att Sverige skall uppfylla konventionens krav i detta avseende har jag bedömt det som nödvändigt att parterna i mål som rör principiellt viktiga frågor om samernas markanspråk måste få möjligheter till ersättning för sina rättegångskostnader från staten.

Samernas rätt till inflytande över naturtillgångarna

Konventionen ställer också krav på att ursprungsfolken skall ha möjlighet till inflytande över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar när sådana åtgärder angår dem.

För att Sverige skall uppfylla detta krav måste enligt min mening samernas inflytande över renskötselområdets naturtillgångar stärkas. Flera åtgärder måste till.

Samerna måste få rätt att yttra sig över planerad markanvändning inom renskötselområdet när denna kan vara till skada för renskötseln.

Även det mer övergripande skyddet mot exploatering av renskötselområdet bör stärkas. Detta kan ske genom att miljöbalkens regler om hushållning med mark och vatten ändras så att Sametinget får rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs inom renskötselområdet och innan exploatering av sådan mark med betydelse för renskötselrätten tillåts.

När det gäller mark inom den del av renskötselområdet som samerna traditionellt kan anses inneha bör denna få ett mer heltäckande skydd mot exploatering. Detta kan ske genom att dessa områden skyddas som riksintressanta i sin helhet på grund av samiska kulturvärden.

För att öka samernas inflytande över användningen av naturtillgångar i dessa skyddade områden bör Sametinget också ges rätt att yttra sig bl.a. innan exploatering eller ingrepp enligt reglerna i

miljöbalken tillåts. Sametinget skall i dessa områden inte bara bevaka rennäringens behov av mark utan också bl.a. att samiska kulturvärden inom områdena skyddas.

Konventionen ställer särskilda krav på samråd med samerna innan undersökning eller exploatering enligt minerallagen och torvlagen beviljas. För att dessa krav skall kunna uppfyllas måste gällande regler ändras så att samerna får rätt till sådant samråd och att hänsyn kan tas till samernas intresse av marken.

Hälso- och sjukvård utifrån samernas behov

Konventionen innehåller bestämmelser om att hälso- och sjukvården lokalt skall organiseras och administreras i samarbete med ursprungsfolken, utifrån deras särskilda behov och med respekt för deras traditionella metoder för vård m.m. För att Sverige helt skall kunna uppfylla dessa förpliktelser anser jag att den lokala hälso- och sjukvården, i de delar av landet där flest samer bor, bör planeras i samråd med Sametinget.

Tillämpningen av konventionen

Konventionen täcker också en rad andra områden än de här nämnda. Enligt konventionen skall alla åtgärder som rör ursprungsfolken planeras, verkställas och utvärderas i samarbete med dem.

För att olika frågor skall kunna samordnas på det sätt som konventionen förutsätter krävs enligt min uppfattning att en särskild enhet inrättas inom Regeringskansliet med ansvar för samefrågor. I enhetens uppgifter bör ingå att inhämta synpunkter från samerna och att samordna åtgärder på området.

Norges tillämpning av konventionen

Norge var det första land som anslöt sig till konventionen. Det har ingått i mitt uppdrag att beakta hur den norska regeringen tolkat konventionen med hänsyn till bestämmelserna om samernas rätt till mark. Den norska regeringen gjorde i samband med ratificeringen bedömningen att den bruksrätt som samerna då hade till mark i Norge uppfyllde konventionens krav. Samerettsutvalget, en av norska regeringen tillsatt utredning, har senare gjort en helt annan bedömning och frågan tycks ännu inte slutligt avgjord i Norge.

Skälen för och emot en svensk anslutning

Under utredningens gång har det framkommit skäl både för och emot en svensk anslutning. Det finns flera skäl för en anslutning. Regeringen har uttryckt en önskan om att kunna ratificera en konvention som är angelägen för ursprungsfolken. Sverige har en lång tradition av att engagera sig för svaga och eftersatta grupper och anslutit sig till alla centrala konventioner till skydd för minoritetsgrupper m.m. Internationellt sett har respekten för ursprungsfolkens traditionella levnadssätt blivit större under senare år. Det framstår som självklart att samerna bör få möjlighet till vidareutveckling inom ramen för sin egen kultur. Samerna själva förordar en svensk ratificering och har med skärpa påtalat det orättfärdiga i att de inte kan förfoga över sina egna jakt- och fiskerättigheter.

Argumenten mot en svensk anslutning har sin grund framför allt i den konfliktfyllda situation som råder när det gäller användningen av mark inom stora delar av renskötselområdet.

Jag har under arbetets gång haft kontakter med såväl markägare som med kommunala företrädare inom renskötselområdet och de statliga myndigheter som berörs av frågorna. En klar majoritet av dessa har angett att de är mycket tveksamma till en svensk anslutning till konventionen om det kommer att innebära att samernas markrättigheter stärks. De menar att praktiska lösningar kan nås på lokal nivå genom förhandlingar mellan dem och samerna.

Svensk anslutning på fem års sikt

Som framgått har jag analyserat vad konventionens krav innebär och tagit ställning till vilka åtgärder som måste vidtas för att en svensk anslutning skall bli möjlig. Jag har också beaktat de norska erfarenheterna av att praktiskt tillämpa konventionen. Jag har slutligen vägt samman synpunkter från samer, markägare och andra berörda.

Min bedömning blir sammanfattningsvis att Sverige kan ansluta sig till ILO:s konvention nr 169, men att detta inte bör ske förrän ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark har blivit genomförda. Jag räknar med att det är en process som tar cirka fem år. Jag har här dragit upp riktlinjerna för hur en svensk anslutning kan gå till väga.

- För det första måste den mark som samerna har rättigheter till enligt konventionen identifieras. Det gäller dels mark som samerna i konventionens mening traditionellt innehar och dels mark som de traditionellt har rätt till att nyttja tillsammans med andra brukare. Jag

anser att en gränsdragningskommission bör tillsättas som får till uppgift att klara ut dessa frågor.

- För det andra måste omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark som de traditionellt innehar klarläggas.

När dessa frågor klarats ut kan andra åtgärder vidtas som är nödvändiga för att samernas rättigheter skall nå upp till den nivå som konventionen kräver. Det är framför allt fråga om följande åtgärder.

- Samerna bör få ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten. Inom mark som samerna traditionellt innehar bör de få rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt till andra mot betalning. Sametinget bör få rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen bestäms och innan exploatering av sådan mark tillåts. Det bör också finnas ett tydligt skydd mot exploatering av sådan mark i miljöbalkens hushållningsbestämmelser och en rätt för Sametinget att yttra sig innan exploatering tillåts.

- Inom mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra krävs också ett ökat skydd mot inskränkningar i renskötselrätten. Sametinget bör få rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen bestäms och innan exploatering av sådan mark tillåts.

- Åtgärder bör vidtas för att säkerställa att samerna har tillräckligt med mark för att kunna fortsätta bedriva rennäring. Samerna kan förlora en del marker som de i dag utnyttjar för renskötsel, bl.a. till följd av de rättsprocesser som pågår i dag.

- Det bör finnas möjlighet till ersättning från staten för rättegångskostnader i principiellt viktiga mål rörande samernas markrättigheter. Som det är i dag finns det en risk för att samerna av ekonomiska skäl inte kan få sina anspråk på mark rättsligt prövade och klarlagda.

- Ytterligare en åtgärd anser jag vara angelägen för att förbereda en svensk anslutning till konventionen. En nationell informationskampanj om samerna som ursprungsfolk och om den samiska kulturen bör genomföras. Information behövs också som klargör vad en svensk anslutning skulle innebära för berörda parter.

Samtliga dessa åtgärder ser jag som nödvändiga för att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen. Enligt min bedömning kommer åtgärderna utan tvekan också att leda till minskade konflikter mellan samerna och markägarna och skapa förutsättningar för samarbete. Min rekommendation är därför att det bör tas under övervägande om inte åtgärderna är att anse som så angelägna att de bör genomföras oavsett om en ratificering kommer till stånd eller inte.

Självklart är det också mycket viktigt att vidta åtgärder för att uppnå samförståndslösningar och skapa en dialog mellan samerna och andra markanvändare inom renskötselområdet. ILO:s konvention innehåller emellertid inga instrument för hur konflikter mellan ursprungsfolken och andra grupper skall lösas. Konventionen syftar till att säkra ursprungsfolkens ställning.

Det är naturligtvis så att även samerna måste vara beredda att ta hänsyn till andra som driver näring inom renskötselområdet. Det har dock inte ingått i mitt uppdrag att väga samernas intressen mot andras och lägga fram förslag som underlättar samförståndslösningar mellan parterna. Mitt uppdrag har varit inriktat på att undersöka vad som krävs för att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen.

Den av regeringen tillsatta rennäringspolitiska kommittén har ett vidare uppdrag när det gäller rennäringens förhållande till andra areella näringar. I deras direktiv anges att de skall lämna förslag till bestämmelser för att minimera konflikterna mellan rennäringen och andra markanvändare inom renskötselområdet. Rennäringspolitiska kommittén bör därför kunna föreslå åtgärder som underlättar samförståndslösningar.

Kostnadsaspekter

De åtgärder som är nödvändiga för att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen innebär vissa kostnader.

I en första fas gäller det gränsdragningskommissionen samt en utredning om hur omfattande samernas rätt till jakt och fiske är.

Nya regler om ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten för med sig ökade kostnader för administration, både för markägarna, samerna och myndigheterna. Man får också räkna med vissa ökade kostnader för markägare och andra brukare av mark genom att större hänsyn måste tas till renskötselrätten.

På sikt kommer de nämnda insatserna emellertid att innebära lägre kostnader på en del områden. Gränsdragningskommissionens arbete kommer troligen att leda till att det blir färre rättsprocesser och därmed

mindre kostnader för tvister om vinterbetesmarkernas gränser. Även övriga åtgärder som minskar konflikterna mellan samer och andra markanvändare kommer att få till följd att kostnaderna sjunker för både staten, samerna och markägarna.

I ett inledande skede uppstår helt klart nettokostnader för det åtgärdspaket som angivits. Dessa kostnader bör finansieras genom att ytterligare medel tillförs same- och rennäringspolitiken. Enbart en omfördelning av resurser skulle medföra en risk för att andra åtgärder som i dag vidtas inom ramen för denna politik urholkas. Detta skulle i sin tur kunna få till följd att Sverige inte kan uppfylla alla åtaganden enligt konventionen.

Summary

The Assignment

My assignment was to consider whether Sweden can ratify, that is, accede to, the ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, and in that case what measures would be required to enable Sweden to comply with the provisions contained in the Convention (Terms of Reference 1997:103).

ILO and Convention No. 169

ILO stands for International Labour Organization. It is one of the UN's specialised agencies enjoined with the task of monitoring issues pertaining to working conditions, discrimination, etc. Within the framework of this brief, the ILO has monitored the living conditions of indigenous peoples for many years.

ILO drafts inter alia conventions. Convention No. 169 contains a number of provisions and undertakings designed to protect indigenous and tribal peoples. The Governments in the countries that have acceded to the Convention must ensure that the rights of the indigenous peoples are protected and that their integrity is respected. The Governments should consult with the peoples with regard to measures that affect them, and create conditions that will enable them to determine their own development as far as possible.

A fundamental principle of the Convention is that the indigenous peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. But in addition to taking measures to counteract discrimination, the states that accede to the Convention must also author special measures which promote the social and economic rights of the peoples concerned and protect their spiritual and cultural values. This means inter alia that steps must be taken to protect their land, culture and environment.

The Convention places special emphasis on the importance of land for indigenous and tribal peoples. Therefore, the Convention contains provisions intended to safeguard their right to certain tracts of land which they have owned or otherwise used for a long time.

The Convention entered into force in 1991, and so far 14 countries have acceded to it, including Norway and Denmark. The greatest obstacle to ratification by Sweden was previously considered to be the fact that Sweden does not fulfil the conditions set down by the Convention with regard to land rights.

The Sami – an indigenous people in Sweden

Indigenous peoples are defined as people who are descended from the populations which inhabited the country at the time when the present state boundaries were established and who have wholly or partially retained their own social, economic, cultural and political institutions. The decisive factor is not that these people historically speaking have inhabited a certain area for a longer period than anyone else. What is more significant is that their social and cultural situation is special.

The Sami are an indigenous people in Sweden. The Sami themselves identify themselves as an indigenous people, and a Sami population lived in what is now northern Sweden before the country acquired its present state boundaries. The Riksdag (Swedish parliament) has also confirmed the Sami people's status as an indigenous people.

The Sami population in Sweden is estimated to amount to approximately 17,000 persons and of this group, fewer than 2,500 persons are engaged in reindeer breeding and are members of a Sami village.

Conflicts in the reindeer breeding area

The geographical area in which the provisions of the Convention on land rights would apply is the reindeer breeding area, that is, the mountains and large parts of Norrland. Within the reindeer breeding area the Sami have an ancient prescriptive right to practice reindeer husbandry, a usufructary right which includes the right to reindeer pasture, hunting and fishing. Only the Sami who practice reindeer breeding are permitted to exercise these rights.

The reindeer breeding area is divided into year-round pasture lands and winter pasture lands. The Sami people's rights are stronger in the

year-round pasture lands, that is to say in the interior of Norrland. The winter pasture lands lie further to the south, and in certain cases the boundaries are not clearly defined. In total, the reindeer breeding area covers approximately one-third of Sweden's surface area.

There are conflicts of interest within the reindeer breeding area. The Sami right, for example, to use land for reindeer herding, hunting and fishing applies to the entire area and thus, in many cases to land owned and used by other people. Ownership in the mountain regions is in part a controversial issue. Sami ownership rights to parts of the reindeer breeding area have only been examined by the courts in a few cases.

It is important to emphasise that the conflicts of interest that have arisen between the Sami and primarily landowners are the result of a series of circumstances for which neither party can be blamed. The root of the conflicts can be traced back a long way. Over the years – from the mid-18th century and late into the 20th century – the state has actively encouraged settlers and others to cultivate areas which the Sami had previously had exclusive use of for reindeer breeding, hunting and fishing. This led to competition for land and subsequently conflicts.

The regulations governing reindeer husbandry, hunting and fishing have evolved gradually. These rules have not been clearly defined, something which to my mind, has contributed to the conflicts which exist today. The rules on Sami hunting and fishing rights and the regulation of the size of the winter pasture lands serve as examples.

What is required to enable Sweden to accede to the Convention?

I have made a thorough study of the Convention and a careful analysis of the implications for Sweden. In my view, Sweden already fulfils the requirements set out in the Convention in most respects. The main stumbling block is the rules concerning Sami land rights. I have made an assessment of what measures must be taken and what rules amended so that Sweden satisfies the conditions stipulated in the Convention.

Sami ownership and possession rights

The Convention requires states to recognise the "rights of ownership and possession" of the peoples concerned over the land which they "traditionally occupy". "Traditionally occupy" denotes land which the

indigenous people have traditionally had access to for their subsistence and traditional activities, that is, had predominant influence on.

With regard to land which the Sami according to this definition may be considered to occupy, I have come to the conclusion that this must primarily apply to the parts of the year-round pastures which the state has owned in modern times. However, the boundaries of these areas are unclear and must be established.

Although the Convention uses the expression "rights of ownership and possession" it is clear that this does not necessarily involve formal title to the land. However, the Convention does assume that the land rights reach a certain minimum level. In my estimation, this minimum level corresponds to right of use and possession of the land with strong protection under the law.

The Sami land rights which apply today do not reach that minimum level since the Sami are forced to tolerate considerable encroachments on their reindeer breeding rights. If Sweden is to fulfil the minimum requirements the Sami must be more strongly protected against such encroachment. The reindeer breeding rights must be protected in the same way as other land-user rights. To ensure that such protection is effective the Sami should be given an opportunity to submit their views in advance on measures that might constitute more than a minor encroachment on reindeer breeding rights. They should also be entitled to have such measures examined by an impartial body with knowledge of reindeer breeding and the land required for that purpose. If measures are taken that have an adverse effect on reindeer breeding rights the Sami should be entitled to compensation. The Sami must also be given the same possibility as other groups to transmit their hunting and fishing rights outside their own community in exchange for payment.

The Sami right to use land

The Convention also requires states to recognise the indigenous people's right to use land which they have traditionally used together with others, that is, for a long period.

Lands which the Sami have traditionally used together with others are the areas used for reindeer breeding, hunting and fishing. In my estimation, this primarily refers to land in the winter pasture area, that is, the areas close to the coast where other groups have also used the land for,e.g., silviculture and agriculture. Since the boundaries of the winter pasture lands are poorly defined and the subject of disputes, it must first be decided if the state would be able to recognise the Sami people's right to use lands in these areas.

The Samis people's prospects of continuing with reindeer breeding is highly dependent on access to winter pasture lands and whether their right to use this land is safeguarded. If Sweden is to fulfil the requirements contained in the Convention it is imperative to safeguard opportunities for continued reindeer breeding. Thus, in my estimation, it will be necessary to strengthen protection against infringements of reindeer breeding rights in these parts of the reindeer pasture area as well. This should be effected by giving the Sami the opportunity to comment on plans for land use which might be expected to lead to more than a slight encroachment on reindeer breeding rights in the area. If measures are taken which have a detrimental effect on that right the Sami should be entitled to compensation.

The conditions of the Convention also mean that the Government must ensure that the Sami have sufficient land to enable them to continue reindeer breeding in all the areas where reindeer breeding is practised today.

The right of the Sami to examination of land claims by a court of law

The Convention assumes that the indigenous peoples will have a real opportunity to have their land claims examined in a judicial process.

Proceedings which concern Sami claims to land often involve heavy legal expenses. It has been shown that the Sami in practice have only meagre opportunity to have their land claims examined in the courts since they do not have the financial resources to pay the legal costs. In my view, if Sweden is to fulfil the conditions of the Convention in this respect, the parties involved in cases concerning important questions of principle with respect to the Sami land claims, must be able to receive compensation from the state for legal expenses.

The right of the Sami to influence the use of natural resources

The Convention also stipulates that the indigenous peoples should be given the opportunity to exert influence on the use, management and conservation of natural resources when such measures affect them.

In my view, if Sweden is to satisfy this condition, the influence of the Samis on the natural resources to be found in the reindeer breeding areas must be strengthened. A number of measures are called for.

The Sami must have the right to submit comments on plans for land use in the reindeer breeding area when such plans might have a detrimental effect on breeding.

The general protection from exploitation of the reindeer breeding area should be strengthened. This could be done by amending the rules on land and water management in the Environmental Code so that the Sami Parliament (Sametinget) is entitled to submit its views before areas of national interest for reindeer husbandry in the reindeer breeding area are determined and before exploitation of land which is important in terms of reindeer breeding rights is permitted.

Fuller protection from exploitation should be conferred upon those parts of the reindeer breeding area which the Sami can traditionally be considered to occupy. This could be achieved by defining these areas as regions of national interest and protecting them as part of Sami culture.

In order to increase the influence of the Sami on the use of natural resources in these protected areas the Sami Parliament should also be given the right to comment inter alia before exploitation or measures according to the provisions of the Environmental Code are permitted. In these areas the Sami Parliament should not only monitor the need for land for reindeer breeding but also check that inter alia the Sami culture is protected in these areas.

The Convention places special demands on consultation with the Sami before studies or exploitation under the Minerals Act and the Peat Act are permitted. To fulfil these demands the current regulations will have to be amended so that the Sami are given the right to such consultation and Sami land interests can be taken into account.

Health and medical care based on the needs of the Sami

The Convention contains provisions which state that health and medical care should be organised and administered locally on the basis of the special needs of the indigenous community and with respect for its traditional methods of preventive care and healing practices etc. In my opinion, if Sweden is to be able to comply fully with these undertakings, local health and medical care services in those parts of the country where the majority of the Sami live, should be planned in consultation with the Sami Parliament.

The implementation of the Convention

The Convention also covers a number of other areas apart from the ones mentioned here. According to the Convention all measures which

affect indigenous peoples should be planned, carried out and evaluated in cooperation with them.

In order to coordinate different matters in the way stipulated in the Convention it will in my view, be necessary to set up a special department at the Government Offices with responsibility for Sami issues. The department's tasks should include collecting the viewpoints of the Sami people and coordinating measures in this field.

Implementation of the Convention in Norway

Norway was the first country to accede to the Convention. My assignment included considering how the Norwegian Government has interpreted the Convention with regard to the provisions concerning Sami rights to land. In conjunction with ratification, the Norwegian Government's assessment was that the Sami usufructuary right to land in Norway which applied at the time satisfied the conditions of the Convention. Later, the Samerettsutvalget, a commission of inquiry appointed by the Norwegian Government, came to a different conclusion, and the issue does not appear to have been finally resolved in Norway.

Arguments for and against Swedish accession

During the course of this inquiry arguments both for and against Swedish accession have emerged. There are several reasons for accession. The Government has expressed a desire to be able to ratify the Convention which is a matter of some importance for the indigenous people. Sweden has a long tradition of commitment to weak, disadvantaged groups and has acceded to all the key conventions which seek to protect minority groups, etc. In international terms respect for the traditional ways of life of the indigenous peoples of the world has grown in recent years. It is clear that the Sami should be given the opportunity to develop within the framework of their own culture. The Sami themselves recommend ratification by Sweden and have commented in highly unfavourable terms the injustice of a system in which they do not have full control over their own hunting and fishing rights.

The arguments against Swedish accession are founded primarily on the contentious situation which prevails with regard to the use of land in large sections of the reindeer breeding area.

In the course of my work I have been in contact with both landowners and representatives of local communities within the reindeer breeding area as well as representatives of the competent government authorities. A clear majority of these people stated that they are extremely dubious about Sweden's accession to the Convention if this means that the Sami land rights are strengthened. In their view, practical solutions can be found at the local level via negotiations between them and the Sami people.

Swedish accession in five years' time

As stated earlier, I have analysed the implications of the conditions of the Convention and taken a position on the measures that must be taken to make Swedish accession possible. I also studied the Norwegian experiences of practical implementation of the Convention. Finally, I weighed up the views of the Sami, landowners and other parties concerned.

In summary, my assessment is that Sweden can accede to the ILO Convention No. 169, but that this should not take place until a number of steps relating to the Sami right to land have been effected. According to my reckoning this process will take approximately five years. I have drawn up the guidelines for how a Swedish accession might proceed.

- Firstly, the land to which the Sami have rights under the Convention must be identified. This applies both to land which the Sami occupy traditionally and to land which they traditionally are entitled to use together with others. In my opinion, a boundary commission should be set up with the task of addressing these issues.

- Secondly, the scope of the Sami hunting and fishing rights on the land which they traditionally occupy must be clarified.

When these matters have been dealt with, other measures can be taken which are essential if the Sami people's rights are to reach the level stipulated in the Convention. This primarily involves the following measures.

- Protection against restrictions on the Sami reindeer breeding rights should be strengthened. On lands which are traditionally occupied by the Sami they should be granted the right to transmit their hunting and fishing rights to others in exchange for payment. The Sami Parliament should be empowered to submit its views before

areas of national interest for reindeer breeding are defined and before exploitation of such land is permitted. Explicit protection against exploitation of such land should be incorporated into the resource management provisions of the Environmental Code along with a provision giving the Sami Parliament the right to state its views before exploitation is permitted.

- On land which the Sami traditionally use parallel with other groups increased protection against restrictions on reindeer breeding rights is needed. The Sami Parliament should have the right to state its opinions before areas of national interest for reindeer breeding are defined and before exploitation of such land is permitted.

- Measures should be taken to ensure that the Sami have sufficient land to enable them to continue with reindeer breeding. The Sami may lose some lands which they use today for reindeer husbandry inter alia as a result of legal proceedings currently under way.

- It should be possible to receive compensation from the state for legal costs incurred in connection with important cases of principle involving Sami land rights. The situation today means that there is a risk that the Sami cannot have their claims to land examined and clarified in the courts owing to lack of funds.

- There is one more measure which I consider to be important in preparation for Swedish accession to the Convention. A national information campaign about the Sami as an indigenous people and about the Sami culture should be launched. Information clarifiying the implications of Swedish accession for all parties concerned is also needed.

I regard all of these measures to be necessary to enable Sweden to accede to the Convention. In my estimation, these measures will certainly reduce conflicts between the Sami and landowners and create better conditions for cooperation. Therefore, I recommend that officials should carefully consider whether these measures might be regarded as so important that they should be effected regardless of whether or not Sweden ratifies the Convention.

Naturally it is also very important to take steps to find mutually agreeable solutions and create a dialogue between the Sami and other land users in the reindeer breeding area. However, the ILO Convention contains no instruments indicating how conflicts between indigenous

peoples and other groups should be solved. The Convention aims to safeguard the position of the indigenous peoples.

Naturally, the Sami must also be prepared to consider others who pursue economic activities in the reindeer breeding area. However, it was not part of my assignment to weigh the interest of the Sami people against those of other groups and put forward proposals for mutually agreeable solutions. My assignment was directed towards examining the measures necessary to enable Sweden to accede to the Convention.

The committee appointed by the Government to study policies for reindeer breeding has a further assignment pertaining to the relationship of reindeer breeding to other economic activities which require land. Its terms of reference state that the committee is to submit proposals for provisions designed to minimise conflicts between reindeer breeding and other land users in the reindeer breeding area. The committee should therefore be able to propose measures that will facilitate mutually agreeable solutions.

Costs

The measures that must be undertaken to enable Sweden to accede to the Convention entail certain costs.

In the first phase this would involve the boundary commission and a commission of inquiry to look into the scope of Sami hunting and fishing rights.

New rules providing strengthened protection against restrictions on the reindeer breeding rights will also entail more administrative costs, for the landowners, the Sami and the authorities. There will also be certain increases in costs for landowners and other land users since greater consideration will have to be taken to the reindeer breeding rights.

However, in the long term the measures suggested mean lower costs in certain areas. The work of the boundary commission will most probably lead to fewer legal processes and hence lower costs for disputes about the boundaries of the winter grazing lands. Other measures that reduce the conflicts between the Sami and other landowners will lead to lower costs for both the state, the Sami and the landowners.

Obviously, in the initial phase net costs will arise in connection with the package of measures suggested here. These costs should be financed by the allocation of additional funds to policies relating to the Sami and reindeer breeding. If resources are simply redistributed there is a risk that other measures being effected today in the framework of

this policy would be undermined. In turn, this could result in a situation where Sweden would not be in a position to fulfil all undertakings according to the Convention.

2 19-0388 Samerna

Čoahkkáigeassu

Doaibma

Mu doaibma lea leamaš ahte váldit sealvvi galgá go Ruotta dohkkehit, searvat ILO-konvenšuvdnii nr 169, eamiálbmogiid birra ja makkár doaibmabidjosat lea dárbbašlaččat jus Ruotta galgá sáhttit čuovvut njuolggadusaid konvenšuvnnas (Lávdegottidirektiivvat 1997:103).

ILO ja su konvenvenšuvdna nr 169

ILO mearkkaša International Labour Organization. Lea okta n.g ON:a fágaorgánain doaimmain ahte gozihit gažaldagaid bargoeavttuid ja vealaheami birra j.n.a. Dán doaimma ráma siskkobealde lea ILO máŋga jagi geahččan bearrái eamiálbmogiid eallindilálašvuođaid.

ILO ráhkada o.m.d. konvenšuvnnaid. Konvenšuvdna nr 169 siskkilda moadde njuolggadusa ja čatnaseamit suodjalussan eamiálbmogiidda. Ráđđehusat riikkain geat leat searvan konvenšuvdnii galget geahččat bearrái ahte eamiálbmogiid vuoigatvuođat suodjaluvvojit ja ahte dain integritehta respekterejuvvo. Ráđđehusat galget ovttasráđđádallat álbmogiiguin doaibmabidjosiid hárrái mat gusket daidda ja ráhkadit eavttuid nu ahte álbmogat nu guhkás go lea vejolaš galget sáhttit ieža mearridit ovdáneamis birra.

Vuoddogáibádus konvenšuvnna mielde lea ahte eamiálbmogat dievvasit galget návddašit olmmošvuoigatvuođalaš ja vuđolaš friddjavuođa. Muhto ståhtat mat servet eai galgga dušše doaibmat vealaheami vuoste muhto maiddái hábmet sierra doaibmabidjosiid mat ovddidit guoskevaš álbmogiid sosiálalaš ja ekonomalaš vuoigatvuođaid ja mat suodjalet sin vuoiŋŋalaš ja kultuvrralaš árvvuid. Dát siskkilda e.e. ahte doaibmabidjosat galget dahkkojuvvot suodjalit daid álbmogiid eatnamiid, kultuvrra ja birrasa.

Konvenšuvnnas deattuhuvvo earenoamážit eatnama mearkkašumi eamiálbmogiidda. Danin gávdno konvenšuvnnas njuolggadusat mat galget nannet sin vuoigatvuođa dakkár eatnamiidda maid sii leat guhkes áiggi hálddašan dehe geavahan.

Konvenšuvdna bođii fápmui jagis 1991 ja dán rádjái leat sullii 14 riikka searvan konvenšuvdnii, e.e. Norga ja Danmárku. Stuorimus hehttehus ruotelaš dohkkeheapmái lea leamaš oaidnu ahte Ruotta ii deavdde konvenšuvnna gáibádusaid eananvuoigatvuođaide.

Sámit - eamiálbmogat Ruotas

Definišuvdna eamiálbmogis lea álbmot geain máttut bohtet álbmotjoavkkuin mat leat orrun riikkas ovdal dálá ståhtarájit mearriduvvojedje ja mat ollasit dehe oasalaččat leat sealluhan iežaset sosiálalaš, ekonomalaš, kultuvrralaš ja politihkalaš institušuvnnaid. Ii leat mearrideaddji ahte dát álbmogat leat historjjálaččat orrun vissa guovllus guhkibut go eará. Stuorit mearkkašupmi lea ahte sin sosiálalaš ja kultuvrralaš dilli lea earenoamáš.

Sámit lea eamiálbmogat Ruotas. Sámit identiferejit iežaset eamialbmogin ja sámi álbmogat elle n.g. davvi Ruotas ovdal go riika oaččui iežas ståhtarájiid. Riikabeaivi lea maiddái nannen sámiid dilálašvuođa eamiálbmogin.

Rehkenastojuvvo ahte sámi álbmot Ruotas leat sulli 17 000 olbmo ja dain lea unnit go 2 500 olbmo boazosámit ja miellahttut čearuin.

Soahpanmeahttunvuođat boazodoaloguovllus

Geográfalaš guovlu gos konvenšuvnna eananvuoigatvuođat sáhttet šaddat áigeguovdilat lea boazodoaloguovlu, dat mearkkaša duottar ja stuora oasit Norrlánddas. Boazodoaloguovllus sámiin lea njuolggus, agibeaivve vuođuin, jođihit boazodoalu, geavahanriekti mii e.e. siskkilda njuolggus boazoguohtumii ja njuolggus bivdui ja guolástеapmái. Leat dušše boazosámit geat ožžot geavahit dán vuoigatvuođa.

Boazodoaloguovlu juhkojuvvo birrajagiideatnamiidda ja dálveeatnamiidda. Sámiid vuoigatvuohta lea nannoseamos birrajagiideatnamiin, dat mearkkaša Norrlándda siseatnamis. Dálveguohtuneatnamat leat oarjjibut ja muhtin muddui eahpečielgasat. Ollislaččat siskkilda boazodoaloguovlu sullii goalmmátoasi Ruota areálas.

Gávdnojit beroštumisoahpanmeahttunvuođat boazodoaloguovllus. Sámiid vuoigatvuohta o.m.d geavahit eatnama boazoguohtumii, bivdui ja guolástеapmái lea gustojeaddji olles guovllus ja máŋgii maiddái eatnamiin mat nuppit oamastit ja geavahit. Muhtin oassi oamastandilálašvuođain duottarguovlluin leat nákkáhallama vuolde.

Dušše moadde áššiin lea geahččaluvvon rievttis jus sámiin lea o.m.d. oamastanriekti muhtin osiide boazodoaloguovllus.

Lea deatalaš deattuhit ahte beroštumisoahpahmeahttunvuođat mat leat eallan gaskal sámiid ja eananoamasteddjiid leat bohtosat muhtin dáhpáhusain ja ii goappat bealli lea sivalaš daidda. Soahpanmeahttunvuođat álget dolin ja historjjá mielde - 1700-logus ja guhkas sisa 1900-lohkui - lea ståhta aktiivvalaččat movttidahttan ođđaorruid ja earáid álgit geavahit eatnamiid mat ovdal leat dušše geavahuvvon sámiin boazodolloi, bivdui ja guolásteapmái. Dát mielddisbuvttii konkureanssa eatnamiid birra ja čuovvovaš soahpanmeahttunvuođat.

Njuolggadussystema sihke boazodolloi, bivdui ja guolásteapmái lea šaddan dađi mielde. Dát njuolggadusat leat eahpečielgasit hábmejuvvon ja leat, mu oainnu mielde, mielddisbuktan otna soahpanmeahttunvuođaid. Ovdamearkan sáhttá namuhit njuolggadusaid sámiid bivdu- ja guolástanvuoigatvuođaid birra ja regleren dálveeatnamiid sturrodagas.

Mii gáibiduvvo jus Ruotta galgá sáhttit searvat konvenšuvdnii?

Mon lean čiekŋalit guorahallan konvenšuvnna ja dárkilit analyseren maid njuolggadusat siskkildit Ruttii. Mu oaivil lea ahte Ruotta otne juo deavda konvenšuvnna gáibádusaid eanemus osiin. Stuorimus váttisvuohta lea njuolggadusat sámiid vuoigatvuođaid birra eatnamiidda. Mon lean dahkan veardideami doaibmabidjosiin maid ferte dahkat ja makkár njuolggadusaid ferte rievdadit jus Ruotta galgá ollet gáibádusaide.

Sámiid oamastan- ja hálddašanvuoigatvuohta eatnamiidda

Konvenšuvdna gáibida ahte ståhtat galget dohkkehit eamiálbmogiid "oamastan- ja hálddašanvuoigatvuođaid" eatnamiidda maid sii "árbevirolaččat hálddašit". Árbevirolaš hálddašeapmi mearkkaša eatnamat maid eamiálbmogat guhka leat okto geavahan, sii lea leamaš oktoráđđejeaddjit dain eatnamiin.

Go guoska eatnamiidda maid sámit dán definišuvnna jelgii leat hálddašan lea mu boađus ahte vuosttažettiin dat fertejit leahkit dakkár oasit birrajagiideatnamiin mat leat leamaš ståhtalaš oamit gitta min beivviide. Daid eatnanguovlluid rájit leat goitge muhtin muddui eahpečielgasat ja daid ferte čielggadit ja mearridit.

Vaikko konvenšuvdna geavaha doahpaga "oamastan- ja geavahanvuoigatvuođa" dat lea čielggas ahte ii dárbbaš leahkit gažaldat formálalaš oamastanvuoigavuođa birra eatnamiidda. Konvenšuvdna eaktuda goitge ahte eananvuoigatvuođat ollejit vissa vuolimus dássái. Mu veardideami jelgii vástida dát vuolimus dássi garrasit suodjaluvvon vuoigatvuohta eatnama geavaheapmái.

Otna eananvuoigatvuođat mat sámiin leat ii olle dán vuolimus dássái danin go dat fertejit gierdat mearkkašan sisabáhkkema boazodoalovuoigatvuhtii. Jus Ruotta galgá deavdit unnimusráji fertejit sámit oažžut nannosit suodjalusa dakkár gáržžidemiid vuoste. Boazodoalovuoigatvuohta ferte oažžut suodjalusa mii vástida dan mii lea gustojeaddji eará geavahanvuoigatvuođaide eatnamiidda. Jus dakkár suodjalus galgá šaddat beaktil galggaše sámit oažžut vejolašvuođa ovdagihtii buktit cealkámušaid daid doaimmaid hárrái mat sáhttet siskkildit eanet go sisabáhkken boazodoalovuoigatvuođas ja njulgosa oažžut dakkár doaimmaid geahččaluvvon bealihis instanssas mas lea diehtu boazodoalu birra ja dan dárbu eatnamiidda. Jus dahkkojuvvjit doaibmabidjosat mat siskkildit vahágiid boazodoalovuoigatvuhtii galget sámiin leat njuolggus buhtadussii. Sámit fertejit maiddái oažžut seammá vejolašvuođa dego earát ahte ruđa ovddas láigut olggus iežas bivdu- ja guolástanvuoigatvuođa.

Sámiid vuoigatvuohta geavahit eatnama

Konvenšuvdna bidjá maiddái gáibádusa dasa ahte stáhtat galget dohkkehit eamiálbmogiid geavahanrievtti eatnamiidda mat sii árbevieru mielde, dat mearkkaša guhkes áiggi, leat geavahan ovttas earáiguin.

Eatnamat maid sámit árbevirolaččat leat geavahan ovttas earáiguin leat dakkár guovllut maid sii leat geavahan boazodolloi, bivdui ja guolásteapmái. Mu veardideami mielde dat leat vuosttažettiin boazodoaloguovllu dálveguohtuneatnamiid siskkobealde, dat mearkkaša mearalahka guovllut gos maiddái eará leat geavahan eatnamiid o.m.d. meahccedolloi ja eanandolloi. Go dát rájit dálveguohtuneatnamiidda leat eahpečielgasat ja sierramielalaččat, de lea dárbu daid mearridit álggus jus stáhta galgá sáhttit dohkkehit sámiid geavahanvuoigatvuođa dain guovlluin.

Sámiid vejolašvuohta ahte ain ovddosguvlui jodihit boazodoalu lea garrasit sorjjavaš ahte gávdno dálveguohtuneatnamat ja ahte gávdno suodjalus geavahanvuoigatvuhtii dain guovlluin. Jus Ruotta galgá deavdit konvenšuvnna gáibádusaid ferte vejolašvuohta jotkojuvvon boazodolloi nannejuvvot. Danin mon veardidan ahte lea dárbbašlas nannet suodjalusa gáržžidemiid vuoste boazodoalovuoigatvuođas

dain guovlluin. Jus dahkkojuvvjit doaibmabidjosat mat siskkildit vahágiid boazodoalovuoigatvuhtii galget sámiin leat njuolggus buhtadussii.

Konvenšuvnna gáibádus siskkilda maiddái ahte ráđđehus galgá bearráigeahččat ahte sámiin lea galli ollu eanan joatkit boazodoaluin visot guovlluin gos otne jođihuvvo boazodoallu.

Sámiid vuoigatvuohta duopmostuologeahččaleapmái eatnangáibádusain

Konvenšuvdna eaktuda ahte eamiálbmogiin galgá leahkit duođalaš vejolašvuohta oažžut iežaset eatnangáibádusaid rievttelaččat geahččaluvvon.

Riektegeavvamat mat gusket sámiid eatnangáibádusaide leat dávjá čadnon stuora riektegeavvangoluide. Lea čájehuvvon ahte sámiin praktihkalaččat leat unna vejolašvuođat oažžut iežaset eatnangáibádusaid geahččaluvvon duopmostuoluin danin go dain eai leat ekonomalaš vejolašvuođat máksit rievtte-geavahangoluid. Jus Ruotta galgá deavdit konvenšuvnna gáibádusaid dán áššis mon lean veardidan dárbbašlažžan ahte oassebealit, áššiin mat gusket prinsihpalaš deatalaš gažaldagaide sámiid eanangáibádusaid birra, fertejit oažžut vejolašvuođa buhtadusaide stáhtas rievttegeavvangoluid ovddas.

Sámiid váikkuhanvuoigatvuohta luonddoresurssaide

Konvenšuvdna bidjá maiddái gáibádusa ahte eamiálbmogiin galgá leahkit vejolašvuohta váikkuhit geavaheami, hálddašeami ja sealluheami luonddoresurssain go leat dakkár doaimmat mat gusket daidda.

Jus Ruotta galgá deavdit dán gáibádusa ferte, mu oainnu mielde, sámiid váikkuhanvejolašvuohta boazodoaloguovllu luonddoresurssaide nannejuvvot. Máŋga doaibmabidjosat leat dárbbašlaččat.

Sámit fertejit oažžut njulgusa buktit cealkámušaid plánejuvvon eatnangeavahemiid hárrái boazodoaloguovllus go dat sáhttá buktit vahágiid boazodolloi.

Maiddái ollislaš suodjalus ávkkástallama vuoste boazodoaloguovllus berrelii nannejuvvot. Lea vejolaš dan dahkat jus birasossodat láhkagirjjis, mii siskkilda njuolggadusaid eatnama ja čázi hálddašeami birra, rievdaduvvo nu ahte Sámedikkis lea njuolggus buktit cealkámuša ovdal go guovllut main lea riikkalaš beroštupmi boazodolloi mearriduvvojit boazodoaloguovllu siskkobealde ja ovdal go ávkkástallan dakkár eatnamiin mearkkašumiin boazodoalovuoigatvuhtii lohpiduvvo.

Go guoska eatnamiidda dan oasis boazodoaloguovllus maid sámit árbevirolaččat leat hálddašan berrelii dat eatnamat oažžut eanet ollislaš suodjalusa ávkkástallama vuoste. Lea vejolaš dan dahkat jus dát guovllut ollislaččat suodjaluvvojit riikkalaš beroštupmin sámi kulturárvvuiguin vuođđun.

Jus galgá lasihit sámiid váikkuhanvuoimmi luonddoresurssaid geavaheami hárrái suodjaluvvon guovlluin berrelii Sámediggi maiddái oažžut njulgosa buktit cealkámušaid ovdal go e.e. ávkkástallan dehe sisabáhkken, biraslága njuolggadusaid mielde, lohpiduvvo. Sámediggi galgá dain guovlluin ii dušše bearráigeahččat boazodoalu eatnandárbbu muhto maiddái bearráigeahččat ahte sámi kulturárvvut guovlluin suodjaluvvojit.

Konvenšuvdna bidjá earenoamáš gáibádusaid ovttasráđđádallamiidda sámiiguin ovdal guorahallan dehe ávkkástallan minerálalága ja lavdnjelága mielde mieđihuvvo. Vai dát lágat galget devdojuvvot fertejit gustojeaddji njuolggadusat rievda-duvvot nu ahte sámit ožžot vuoigatvuođa dakkár ráđđádallamiidda ja ahte doahttalus váldojuvvo sámiid beroštupmái eatnamiidda.

Dearvvašvuohta- ja buohccefuolahus sámiid dárbbuid mielde

Konvenšuvdna siskkilda njuolggadusaid mat dadjet ahte dearvvašvuohta- ja buohccefuolahus báikkálaččat galget organiserejuvvot ja hálddašuvvot eamiálbmogiid sierra dárbbuid mielde ja doahttalusain sin árbevirolaš vugiide fuolahussii. Jus Ruotta ollasit galgá deavdit daid geatnegasvuođaid lea mu oaivil ahte báikkálaš dearvvašvuođa- ja buohccefuolahusa dain osiin riikkas gos eanemus sámit orrut berrelii plánejuvvot ovttasráđđádallamiin Sámedikkiin.

Konvenšuvnna geavaheapmi

Konvenšuvdna gokča maiddái muhtin eará guovlluid go dát mat leat namahuvvon. Konvenšuvnna mielde galget visot doaimmat mat gusket eamiálbmogiidda plánejuvvot, čađahuvvot ja veardiduvvot ovttas eamiálbmogiiguin.

Jus galgá sáhttit buohtastit sierralágán áššiid dan vuogi mielde maid konvenšuvdna eaktuda gáibiduvvo, mu oainnu mielde, ahte sierra ossodat ásahuvvo siskkobealde ráđđehusa čállingotti mas lea ovddasvástádus sámeáššiide. Ossodaga doaimmaide berrelii gullot ahte viezzat oainnuid sámiid beales ja ahte buohtastit doaibmabidjosiid guovllus.

Norgga geavaheami konvenšuvnnas

Norga leai vuosttas riika mii searvvai konvenšuvdnii. Mu doibmii lea gullon ahte bearráigeahččat got norgga ráđđehus lea dulkon konvenšuvnna doahttalusain njuolggadusaide sámiid vuoigatvuođa birra eatnamiidda. Dohkkeheami oktavuođas dagai norgga ráđđehus veardideami ahte dat geavahanriekti eatnamiidda Norggas mii sámiin leai dalle devddii konvenšuvnna gáibádusaid. Sámiid Vuoigatvuođaguorahallan, norgga ráđđehusas namahuvvon guorahallan, lea maŋŋil dahkan ollat earálágán veardideami ja ášši ii leat vel loahpalaččat mearriduvvon Norggas.

Ruotelaš searvan, miel- ja vuosteággat

Guorahallama áiggis lea boahtan sihke miel- ja vuosteággat ruotelaš searvamii. Gávdnojit máŋga ákkat searvamii. Ráđđehusas lea sávaldat ahte sáhttit dohkkehit konvenšuvnna mii lea deatalaš eamiálbmogiidda. Ruotas lea guhkes árbevierru veahkehit geahnohis ja vajálduvvon joavkkuid ja lea searvan visot guovddášlas konvenšuvnnaide mat suodjalit unnitlogojoavkkuid. Gaskariikkalaččat lea doahttalus eamiálbmogiid árbevirolaš eallinvugiide lassánan maŋemus jagiid. Lea diehttelaš ahte sámit galget oažžut vejolašvuođa ovddidit iežas kultuvrra. Sámit ieža maiddái bealustit ruotelaš dohkkeheami ja leat oalle garrasit cuiggudan ahte lea eahpevuoiggalaš ahte sii eai beasa hálddašit iežaset bivdu- ja guolástanvuoigatvuođaid.

Vuođđu ákkaide mat mannet vuoste ruotelaš searvama lea vuosttažettiin soahpanmeahttunvuohta eatnama geavaheami birra stuora osiin boazodoaloguovllus.

Mus lea leamaš oktavuohta eananoamasteddjiiguin ja gielddalaš ovddasteddjiiguin boazodoaloguovllus ja guoskevaš ráhtalaš eiseválddiiguin. Čielga eanetlohku dain leat dadjan ahte sii eahpidit ruotelaš searvamii konvenšuvdnii jus dat mearkkaša ahte sámiid eananvuoigatvuođat nannejuvvojit. Sii oaivvildit ahte lea vejolaš ollet praktihkalaš čovdosiid báikkálaš dásis šiehtadallamiid bokte gaskal daid ja sámiid.

Ruotelaš searvan vihtta jagi áigodagas

Dego lea boahtan ovdan mon lean anayseren maid konvenšuvnna gáibádusat siskkildit ja mon lean geahččan makkár doaibmabidjosiid ferte dahkat jus ruotelas searvan galgá leahkit vejolaš. Mon lean

maiddái bearráigeahččan norgga vasáhusaid ahte praktihkalaččat geavahit konvenšuvnna. Mon lean loahpalaččat bidjan čoahkkái buot oainnuid sámiin, eananoamasteaddjiin ja eará guoskevaččain.

Mu veardideapmi loahpalaččat lea ahte Ruotta sáhttá searvat ILO-konvenšuvdnii nr 169, muhto ahte dat ii berrelii dahkko-juvvot ovdal go muhtin doaibmabidjosat mat gusket sámiid vuoigatvuhtii eatnamiidda leat čađahuvvon. Mon rehkenastan ahte dat lea prosessa mii váldá sullii vihtta jagi. Mon lean dás geassan háltelinjjaid got ruotelaš searvan sáhttá dahkkojuvvot.

- Vuosttažettiin ferte dat eanan masa sámiin lea vuoigatvuohta, konvenšuvnna mielde, identifierejuvvot. Dat guoská sihke eatnamiid maid sámit, konvenšuvnna mielde, árbevirolaččat hálddašit ja maid eatnamat maid sámit árbevirolaččat geavahit ovttas earáiguin. Mu oaidnu lea ahte rádjegeassankommišuvnna galgá nammaduvvot mii galgá čielggadit daid áššiid.

- Nubbi ášši lea ahte ferte čielggadit sturrodaga sámiid bivdu- ja guolástanvuoigatvuođas maid sii árbevirolaččat hálddašit.

Go dát ášši leat čielggaduvvon, de lea áigi dahkat iežá doaibmabidjosiid mat leat dárbbašlaččat nu ahte sámiid vuoigatvuođat ollejit dan rádjái maid konvenšuvdna gáibida. Vuosttažettiin dat lea gažaldat čuovvovaš doaibmabidjosiid birra.

- Sámit galggaše oažžut nannejuvvon suodjalusa gáržžidemiid vuoste boazodoalovuoigatvuođas. Sámiin galggašivčče leahkit njuolggus láigut olggus mávssu ovddas iežaset bivdu- ja guolástanvuoigatvuođaid eatnamiin maid sii árbevirolaččat hálddašit. Sámediggi berrelii oažžut njulgosa buktit cealkámuša ovdal go guovllut main lea riikkalaš beroštupmi boazodolloi mearriduvvojit ja ovdal go ávkkástallan dakkár eatnamiin lohpiduvvo. Berrelii maiddái gávdnot čielga suodjalusa ávkkástallama vuoste dakkár eatnamiin biraslága fuolahusnjuolggadusain ja njuolggus Sámediggái buktit cealkámuša ovdal go ávkkástallan lohpiduvvo.

- Siskkobealde daid eatnamiid maid sámit árbevirolaččat geavahit earáiguin gáibiduvvo maiddái lassánan suodjalusa gáržžidemiid vuoste boazodoalovuoigatvuođas. Sámediggi galggašii oažžut njulgusa buktit cealkámuša ovdal go guovllut main lea riikkalaš beroštupmi boazodolloi mearriduvvojit ja ovdal go ávkkástallan dakkár eatnamiin lohpiduvvo.

- Doaibmabidjosat berrelii dahkkojuvvot dan dihte ahte sihkarastit ahte sámiin lea galli ollu eanan joatkit boazodoaluin. Sámit sáhttet massit muhtin eatnamiid maid sii otne geavahit boazodolloi, e.e. dego bohtosat rievtteproseassain mat leat joďus otne.

- Berrelii gávdnot vejolašvuohta buhtadussii stáhtas rievttegeavvangoluid ovddas prinsihpalaš deatalaš áššiin mat gusket sámiid eananvuoigatvuoďaide. Nugo otne lea gávdno riska ahte sámit ekonomalaš sivas eai sáhtte oažžut iežaset eanangáibádusaid rievttelačča t geahčča luvvon ja čielggaduvvon.

- Gávdno vel okta doaibmabidju maid mon anan deatalaš go lea válmmastallame ruotelaš searvama konvenšuvdnii. Našuvnnalaš diehtojuohkinkámpanja sámiid birra eamiálbmogin ja sámekultuvrra birra galggašivčče čaďahuvvot. Dárbbašlas lea maid diehtojuohkin mii čilge maid ruotelaš searvan siskkilda guoskevaš oassebeliide.

Mu oaidnu lea ahte visot dát doaibmabijut leat dárbbašlaččat dahkat jus Ruotta galgá sáhttit searvat konvenšuvdnii. Mu veardideami mielde bohtet dát doaimmat roahkka mielddisbuktit ahte soahpanmeahttunvuoďat gaskal sámiid ja eananeaiggadiid unnot ja doaimmat mielddisbuktet maiddái eavttuid ovttas- bargui. Danin lea mu neavva ahte berrelii vihkedallat jus dát doaibmabijut leat nu deatalaččat ahte daid galggašii čaďahit beroškeahtta jus dohkkeheapmi dahkkojuvvo vai ii.

Diehttelaš lea hirbmat deatalaš geahčča lit gávdnat gaskavuoďaipmárdusčovdosiid ja oažžut mátkái ságastallama gaskal sámiid ja eará eanangeavaheddjiid boazodoaloguovllus. ILO-konvenšuvdna ii siskkil goitge maŋgelágán bagadallama got soahpanmeahttunvuoďat eamiálbmogiid ja eará joavkkuid gakkas galget čovdojuvvot. Konvenšuvnna ulbmil lea ahte nannet eamiálbmogiid dili.

Lea dieďusge nu ahte maiddái sámit fertejit leahkit válbmasat váldit doahttalusa earáide geat joďihit ealáhusa boazodoalo-guovllus. Mu bargu ii leat goitge leamaš ahte vihkket sámiid beroštumiid earáberoštumiid vuoste ja buktit evttohusaid mat geahpidit gaskavuoďaipmárdusčovdosiid oassebeliid gaskkas. Mu bargu lea leamaš ahte guorahallat mii gáibiduvvo jus Ruotta galgá sáhttit searvat konvenšuvdnii.

Boazoealáhuspolitihkalaš lávdegotti, man ráďďehus lea nammadan, bargu lea ahte bearráigeahčča t boazoealáhusa earáareálalaš ealáhusaid ektui. Direktiivvas dadjo ahte sii galget buktit evttohusaid

njuolggadusaide mat galget unnidit soahpanmeahttunvuođaid gaskal boazodoalu ja eará eanangeavaheddjiid boazodoaloguovllus. Danin berrelii boazoeláhuspolitihkalaš lávdegoddi evttohit doaibmabidjosiid mat geahpidit gaskavuođaipmárdusčovdosiid.

Goasttádusáššebealli

Doaibmabijut mat leat dárbbašlaččat jus Ruotta galgá sáhttit searvat mearkkašit muhtin goluid.

Vuosttažettiin lea rádjegeassinkommišuvdna ja maiddái guorahallan man viiddis sámiid vuoigatvuohta bivdui ja guolásteapmái lea.

Ođđa njuolggadusat nannejuvvon suodjalusa birra gáržžidemiid vuoste boazodoalovuoigatvuođas mielddisbuktet lassánan goluid hálddahussii, sihke eananeaiggádiidda, sámiide ja eiseválddiide. Ferte maiddái rehkenastit ahte veaháš lassánan golut šaddet eananeaiggádiidda ja eará eanangeavaheddjiide danin go sii fertejit čájehit stuorit doahttalusa boazodoalovuoigatvuhtii.

Áiggi mielde bohtet dát namahuvvon doaibmabijut goitge mearkkašit ahte golut unnot muhtin guovlluin. Rádjegeassankommišuvnna bargu boahtá doaivvumis mielddisbuktit ahte rievtteproseassat unnot ja maiddái golut riidduide dálveguohtuneatnamiid rájiid oktavuođas.

Maiddái eará doaibmabijut mat unnidit soahpanmeahttun-vuođaid gaskal sámiid ja eará eanangeavaheddjiid bohtet mielddisbuktit ahte golut unnot sihke, ståhtai, sámiide ja eananeaiggádiidda.

Álgoviđis lea diehttelaččat nettogolut doaibmabidjoprográmmii mii lea namahuvvon. Dát golut berrelii ruhtaduvvot dainna lágiin ahte lassi ruhta juolluduvvo sámi- ja boazoeláhuspolitihkii. Dušše ođđasitjuohkin resurssain mielddisbuvttalii riska ahte eará doaibmabidjosat maid otne dahkkojuvvojit dán politihka ráma siskkobealde gohpojuvvojit. Dát sáhtalii mielddisbuktit ahte Ruotta ii sáhtte deavdit konvenšuvnna gáibádusaid vaikko lea dohkkehan konvenšuvnna.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att ta ställning till om Sverige kan ratificera, dvs. ansluta sig till, ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och vilka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen.[1]

I direktiven framhåller regeringen att det är önskvärt att kunna tillträda en konvention som Sverige har varit med om att utarbeta och som fyller en viktig funktion för skyddet av ursprungsfolkens fri- och rättigheter. Av direktiven framgår också att förhållandena i Norge bör studeras, eftersom Norge är ett av de länder som anslutit sig till konventionen.

1.2 ILO och dess konvention nr 169

ILO, som står för International Labour Organization, är ett av Förenta Nationernas s.k. fackorgan med sekretariat i Genève. ILO har till uppgift att bevaka frågor om arbetsvillkor, diskriminering m.m. Inte minst har ILO sedan lång tid bevakat ursprungsfolkens arbete och livsvillkor. ILO har fyra huvudorgan. Dessa är internationella arbetskonferensen, styrelsen, internationella arbetsbyrån samt expertkommittén. Arbetskonferensen sammanträder varje år med representanter från regeringarna, arbetsgivarna och arbetstagarna i varje medlemsland.

ILO utarbetar bl.a. internationella avtal, konventioner, som anger en minimistandard på olika områden. En stat som väljer att ratificera en konvention är folkrättsligt förpliktad att uppfylla de åtaganden som konventionen innebär.

[1] Kommittédirektiv 1997:103.

ILO är genom ett särskilt samarbetsavtal knutet till Förenta Nationerna (FN). ILO:s konventioner kan därför sägas ha samma ställning som FN:s konventioner. Sverige är liksom flertalet andra länder medlem i ILO och har deltagit i arbetet med att utforma konvention nr 169.

Konvention nr 169 innehåller ett antal bestämmelser om åtaganden inom olika områden. Regeringarna i de länder som ratificerat konventionen skall se till att ursprungsfolks rättigheter skyddas och att deras integritet respekteras. Bland annat innebär detta att särskilda åtgärder skall vidtas för att skydda deras institutioner, egendom, mark, kultur och miljö. Det finns också bestämmelser som rör arbete, utbildning och social välfärd. Regeringarna skall samråda med folken om åtgärder som angår dem och så långt som möjligt bör de själva får bestämma över sin utveckling. De skall inte behöva flytta från de områden som de av tradition lever i.

Konventionen trädde i kraft år 1991 och hittills har 14 länder anslutit sig.

ILO-konventionen är utformad för att täcka skilda länders rättsförhållanden. Detta är ett skäl till att bestämmelserna i ILO-konventionen, liksom bestämmelser i många andra internationella konventioner, är vagt formulerade och allmänt hållna. En annan orsak kan vara att utformningen av vissa bestämmelser är ett resultat av en kompromiss. I sin tur kan detta ge utrymme för olika tolkningar av bestämmelsernas innebörd. Sådana tolkningsdiskussioner har förekommit angående bl.a. ILO-konventionens artikel 14 om markrättigheter.

När det gäller tillämpningen av konventionen i de stater som ratificerar den förs en dialog mellan ILO och respektive stat angående tillämpningen av konventionens bestämmelser i staten. Detta sker genom att varje stat som ratificerar konventionen periodiskt avlägger rapporter till ILO om hur man tillämpar konventionen. Rapporterna granskas av ILO:s expertkommitté som lämnar kommentarer till rapporterna och som kan begära kompletterande information från staten angående tillämpningen. Expertkommittén består av erfarna jurister med sakkunskap inom olika områden. Om en stat trots den dialog som förs mellan staten och ILO skulle anses bryta mot sina åtaganden enligt konventionen kan en medlemsstat under vissa förutsättningar väcka talan mot en annan stat inför den internationella domstolen i Haag (artikel 29 i ILO:s konstitution). En stat är skyldig att rätta sig efter domstolens utslag. Den internationella domstolen har ännu inte avkunnat någon dom angående tillämpningen av konvention nr 169.

Det är inte möjligt att reservera sig mot någon eller några delar av ILO-konvention nr 169. Danmark, som är en av de stater som ratificerat konventionen har dock fogat en särskild förklaring till sin

ratifikation. Där anger den danska regeringen och det grönländska Hjemmestyret att de anser att den reglering av äganderätten till mark på Grönland, som innebär att Hjemmestyret har full bestämmanderätt över marken, överensstämmer med bestämmelsen i artikel 14 i konventionen.

Om en stat ratificerar ILO-konvention nr 169 är staten bunden av konventionen i minst tio år.

1.3 Ursprungsfolk och stamfolk

I konventionens artikel 1 a) anges att *stamfolk* är folk vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från majoriteten av befolkningen i det land där de bor. Utmärkande är också att deras villkor helt eller delvis regleras av egna sedvänjor och traditioner eller genom speciella lagar. Ursprungsfolk definieras i artikel 1 b) som folk som härstammar från folkgrupper som bodde i landet – eller det geografiska område som landet tillhörde – vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställandet av nuvarande statsgränser. Ytterligare en förutsättning är att de helt eller delvis har behållit sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Avgörande är inte att dessa folkgrupper historiskt sett bott i ett visst område längre tid än andra. Det är av större betydelse att deras sociala situation är speciell.

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

I fortsättningen används främst begreppet ursprungsfolk, ibland också begreppet urbefolkning. Innebörden här är dock densamma. Några stamfolk finns inte i Sverige.

1.4 Synen på ursprungsfolk i ett internationellt perspektiv

Under lång tid har ursprungsfolkens traditionella levnadssätt varit hotade och deras resursbaser har exploaterats. De senaste årtiondena har dock dessa folk fått allt starkare stöd internationellt och de folkrättsliga insatserna på området går kraftigt framåt.

Flera insatser har skett i FN:s regi. Först och främst kan nämnas att FN har förklarat perioden 1995–2005 för urbefolkningarnas internationella årtionde. I ett uttalande har FN:s generalsekreterare framhållit att urbefolkningsfrågor ägnats en ökad uppmärksamhet inom FN. Samti-

digt, menade generalsekreteraren, finns flera brister inom FN-systemet i fråga om samordning, uppföljning av beslut och program. Generalsekreteraren påpekade vidare att det i många fall saknas procedurer för att tillvarata urbefolkningarnas synpunkter och bereda dem möjlighet att delta i beslutsprocesserna i frågor som direkt berör dem.[2]

I flera av FN:s deklarationer och konventioner ges ursprungsfolken ett direkt eller indirekt skydd genom att dessa dokument och uttalanden rör mänskliga rättigheter och ställer krav på lika behandling av människor oavsett etnisk tillhörighet mm. Ursprungsfolken tillhör i de allra flesta fall också en etnisk minoritet.

ILO:s konvention nr 169 hänvisar till flera grundläggande FN-dokument. Inledningsvis erinras om bestämmelserna i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna från år 1948. Vidare hänvisas till FN:s två internationella konventioner från år 1966, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Även andra internationella instrument som syftar till att förhindra diskriminering åberopas.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter har exempelvis en kulturvärnsbestämmelse som innebär att de som tillhör etniska minoriteter inte skall berövas rätten att tillsammans med andra medlemmar av gruppen utöva sin egen kultur. Denna bestämmelse har tolkats så att staten i vissa fall är skyldig att positivt särbehandla minoriteter (se t.ex. SOU 1989:41, s.120). Det kan därför hävdas att en stat med en etnisk minoritet inte uppfyller sina förpliktelser om särskilt minoritetsskydd med enbart likabehandling av medborgarna.

FN:s konvention mot rasdiskriminering från år 1965 syftar till att förhindra att människor diskrimineras på grund av ras eller etnisk bakgrund. Konventionen behandlar områden som civila, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.

Under 1970- och 1980-talen bedrevs ett aktivt arbete inom FN för att kartlägga diskrimineringen av ursprungsfolken och på olika sätt ge dessa folkgrupper bättre skydd.

Sedan början av 1980-talet pågår arbete med att utarbeta en FN-deklaration om urbefolkningars rättigheter. Utkastet till deklarationen innehåller bl.a. en generell bestämmelse om att urbefolkningar har rätt att behålla och vidareutveckla såväl den materiella som den andliga anknytning till land- och vattenområden m.m. som de av tradition har ägt eller brukat eller på annat sätt rått över. I utkastet anges bl.a. att staterna skall skapa sådana förutsättningar för minoriteterna att det blir möjligt för dem att uttrycka sin särprägel, bl.a. i fråga om kultur, språk,

[2] FN:s generalsekreterares dokument A/51/493.

traditioner m.m.. Detta innebär också att urbefolkningarnas egna regler, sedvanor m.m. skall erkännas och respekteras.

På de flesta punkter stämmer utkastet till FN-deklaration väl överens med ILO:s konvention nr 169, i några avseenden går deklarationen snarare längre och innehåller bl.a. ett förbud mot militärt ingripande gentemot urbefolkningarna.

Även om FN-deklarationen ännu så länge bara är ett utkast och inte har någon rättslig status är den ändock ett uttryck för den internationella samsyn som har växt fram under senare år när det gäller urbefolkningarnas ställning.

På senaste tiden har diskussionerna inom FN:s arbetsgrupp för en urbefolkningsdeklaration också omfattat inrättandet av ett permanent forum för urbefolkningarnas rättigheter. Ett sådant forum skulle ingå i FN-systemet och svara för expertis på området. Uppgifterna skulle främst vara av rådgivande natur och innebära vägledning till stater och FN-organ i alla frågor av relevans för urbefolkningar, inklusive utvecklingsprojekt.

Ytterligare några internationella dokument som ger stöd och skydd åt ursprungsfolk och etniska minoriteter och som samtliga kommit till under det senaste årtiondet bör nämnas.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har i det s.k. Köpenhamnsdokumentet från år 1990 en bestämmelse om att de deltagande staterna skall vidta sådana åtgärder att minoriteters etniska, kulturella, språkliga och religiösa identitet kan skyddas.

Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna har under senare år medgivit att utvecklingsprojekt som bedrivits i områden där ursprungsfolk bor kan ha varit till stor skada för dessa folk eftersom det sällan tagits full hänsyn till deras landrättigheter. År 1991 utfärdade Världsbanken därför ett direktiv som innebär att utvecklingsplaner som rör ursprungsfolk skall utarbetas i särskild ordning och genomföras bara om folken i fråga själva samtycker.

Agenda 21 är namnet på det handlingsprogram som blev resultatet av FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Det innehåller ett särskilt kapitel om stärkt inflytande för ursprungsfolk. Betydelsen av ursprungsfolkens värderingar, traditionella kunskaper och metoder för resurshantering bör erkännas, heter det bl.a.. Ursprungsfolkens områden bör skyddas från verksamhet som inte är miljöanpassad eller som dessa folk betraktar som socialt eller kulturellt olämpliga.

Europarådet har så sent som år 1995 antagit en konvention om skydd för etniska minoriteter. I konventionen sägs bl.a. att de stater som ansluter sig är skyldiga att vidta de mått och steg som krävs för att

de som tillhör minoriteter skall kunna bevara och utveckla sin kultur, sitt språk, sin religion och sina traditioner och sitt kulturarv.

Den statliga Minoritetsspråkskommittén har i sitt betänkande Steg mot en minoritetspolitik (SOU 1997:193) föreslagit att Sverige skall ansluta sig till denna konvention och erkänna bl.a. samerna som en nationell minoritet.

Sett i ett historiskt perspektiv har synen på ursprungsfolken förändrats i olika faser. Långt in på 1900-talet bemöttes ursprungsfolken med en förmyndarattityd och nedvärderades som "infödingar" och som tillhörande "exotiska kulturer". Därefter vidtog ett skede av integrations- och assimileringssträvanden och åtgärder sattes in till skydd mot diskriminering. Under senare år har synsättet övergått till ett värdesättande av ursprungsfolkens kulturella särart med självförvaltning och särbehandling som viktiga instrument i politiken.

1.5 Konventionens bakgrund och syfte

1.5.1 Från integration till självbestämmande

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk föregicks av konvention nr 107 från år 1957 om skydd och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper. De båda konventionerna är de enda nu gällande internationella avtal som värnar speciellt om ursprungsfolks och stamfolks rättigheter, även om dessa folks situation också uppmärksammats i flera andra sammanhang.

En uttalad målsättning med konvention nr 107 var att motverka diskriminering och att integrera ursprungsfolken med majoritetsbefolkningen. Besluten om integration skulle fattas av regeringarna i de stater som anslöt sig till konventionen. Någon medverkan från ursprungsfolken själva förutsattes inte.

Konventionen präglades av en viss förmyndarattityd, bl.a. genom att tala om de aktuella folken som "less advanced". Konventionens bestämmelser om integration och assimilation förutsatte att folken efter hand skulle försvinna som egna etniska och kulturella grupper i och med att de gavs samma möjligheter och rättigheter som alla andra invånare i landet. Konventionen skulle ge urbefolkningarna skydd under denna omvandlings- och moderniseringsfas.

Även om konvention nr 107 inte längre är föremål för ny ratificering så är konventionen alltjämt bindande för de länder som är anslutna men ännu inte ratificerat konvention nr 169. Sverige hör dock inte till de länder som anslutit sig till konvention nr 107.

Under 1970- och 1980-talen gick utvecklingen mot ett växande motstånd mot integrationslinjen. Ursprungsfolken själva krävde i allt större utsträckning ett värn av egenarten och en möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar.

Redan av ingressen till konvention nr 169 framgår att tyngdpunkten är en annan än i den tidigare konventionen. ILO påminner om den utveckling som ägt rum inom folkrätten när det gäller synen på ursprungsfolk och stamfolk och att de förändrade förhållandena gjort det lämpligt att anta nya internationella normer på området.

I ingressen anges vidare att ett av huvudsyftena med konventionen är att undanröja den tidigare inriktningen mot intergration och assimilation och att erkänna ursprungsfolkens strävanden att själva få utöva kontroll över sina egna institutioner och sin egen ekonomiska utveckling. De skall ha rätt att bevara sin identitet som folkgrupp, sitt språk och sin religion. De skall ha rätt att vidmakthålla och utveckla sin livsstil och kultur utifrån sina egna premisser och att myndigheterna har en skyldighet att aktivt stödja detta arbete.

Om den tidigare konventionen var inriktad på att ursprungsfolken skulle assimileras med den övriga befolkningen i landet och att regeringarna skulle fatta alla beslut som rörde dessa folk så är alltså den nya konventionen inriktad på att deras livsstil skall bevaras och att de själva skall vara med och fatta beslut i frågor som rör dem. Att ursprungsfolkens kultur och livsstil skall bevaras innebär dock inte att de skall fråntas möjligheten till förändring och förnyelse. Det är emellertid folken själva som skall välja om de vill förändra sin livsstil och i vilken utsträckning och på vilket sätt detta skall ske. De skall också själva besluta om de vill integreras med den övriga befolkningen eller inte.

I ingressen till ILO:s konvention nr 169 poängteras att ursprungsfolken på ett speciellt sätt bidrar till hela mänsklighetens kulturella mångfald, den sociala och ekologiska harmonin samt till internationellt samarbete och förståelse.

ILO konstaterar dock att ursprungsfolken i många delar av världen inte kan åtnjuta sina grundläggande mänskliga rättigheter i samma utsträckning som den övriga befolkningen i de stater där de bor och att deras värderingar, sedvänjor m.m. ofta har förringats.

I ingressen framhålls vidare att arbetet med konvention nr 169 bedrivits med ett uttalat stöd från FN och FN-organen UNESCO och FAO samt de internationella organisationerna WHO och Inter American Institute och att avsikten är att detta samarbete skall fortsätta.

Det är i detta sammanhang också värt att notera att representanter från internationella organisationer för ursprungsfolk och stamfolk har medverkat i arbetet med konventionen.

1.5.2 Särskilda åtgärder

En utgångspunkt för ILO:s konvention nr 169 är att samma mänskliga rättigheter som förutsätts tillkomma alla medborgare också skall komma ursprungsfolken till del. För att uppnå reell jämlikhet för eftersatta grupper som exempelvis ursprungsfolk, barnarbetare och kvinnor i t.ex. tredje världen kan emellertid krävas inte bara regler mot diskriminering utan även en positiv särbehandling *(special measures)*.

Till skillnad från den tidigare konventionen på området innehåller därför den nya konventionen bestämmelser av den innebörden att de anslutna länderna också skall svara för särskilda insatser på en rad områden. Dessa åtgärder, som skall utformas i samverkan med de berörda folken, skall syfta till att främja folkens sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter och anpassas till deras sedvänjor, traditioner och institutioner. Utöver de mänskliga rättigheter som tillkommer alla medborgare tillerkänner ILO-konventionen därför ursprungsfolken vissa rättigheter som bara gäller dem. Dessa rättigheter innefattar bl.a. kollektiva ägande- och besittningsrättigheter till mark, rätten att behålla sitt eget språk och sina egna institutioner och rätten att under givna omständigheter lösa interna konflikter i enlighet med sin sedvanerätt.

Denna särbehandling av ursprungsfolken behövs för att de som tillhör dessa folk skall kunna uppnå jämlikhet med majoritetsbefolkningen. De speciella rättigheterna för ursprungsfolken skall inte ses som diskriminerande mot övriga medborgare, utan som ett erkännande av ursprungsfolkens särart och särskilda behov.

1.6 Samerna

1.6.1 Ett ursprungsfolk i Sverige

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

Same är först och främst den som själv identifierar sig som sådan. Därutöver brukar några objektiva förutsättningar anges, varav den språkliga anknytningen är en av de viktigaste. Vissa rättigheter som tillkommer den samiska befolkningen är dock förknippade med medlemskap i en sameby. En sameby är dels ett visst geografiskt

område, dels en förening som efter registrering kan bli juridisk person och därefter företräda medlemmarna.

Den samiska befolkningen i Sverige uppgår till ungefär 17 000 personer och av denna befolkning är mindre än 2 500 personer renskötande samer och medlemmar i en sameby. Totalt finns ett 50-tal samebyar. Rätten att använda mark enligt bestämmelserna i rennäringslagen tillkommer nästan uteslutande de renskötande samerna. Exempel på rättigheter enligt rennäringslagen är rätt till renbete, rätt att uppföra vissa byggnader, rätt att ta virke samt rätt till flyttningsväg. En viss rätt till jakt och fiske hör också till rättigheterna enligt rennäringslagen.

1.6.2 Samekulturens uppkomst

Hur den samiska befolkningen har uppstått i Sverige är inte helt klarlagt, men knappast någon forskare hävdar nu längre att samerna invandrat till Sverige med en färdigutvecklad kultur. Den historiska forskningen tyder på att samekulturen uppstod någon gång under det första årtusendet efter vår tideräknings början genom en sammansmältning av flera redan då existerande fångst- och jordbrukarkulturer på Nordkalotten. Samerna har sedan fortsatt att leva och verka inom dessa områden som i dag är delar av Sverige, Finland, Norge och Ryssland.[3]

Ingen bestämd tidpunkt kan fastställas för den första kontakten mellan samer och skandinaver. I själva verket samexisterade troligen samerna och skandinavernas förfäder under tusentals år under ömsesidigt kulturellt och genetiskt utbyte.[4]

Frågan om "vem som var först" på de platser som i dag betecknas som renbetesområdet är dock mindre intressant. Det är, som tidigare nämnts, helt klart att samerna funnits inom detta område och där bedrivit sin näring och utvecklat sin kultur under så lång tid att de är att betrakta som ursprungsfolk.

1.6.3 Samhällets syn på samerna genom tiderna

Relationerna mellan samerna och den statsmakt som växte fram under tidig medeltid har en växlande historia bakom sig. Under lång tid betraktades samerna varken som särskilt främmande eller exotiska.

[3] Lennart Lundmark, Så länge vi har marker. Samerna och staten under sexhundra år, Rabén Prisma, Falun 1998.

[4] Roger Kvist, Rennomadism och samhällsförändring: studier i samisk historia 1695–1860, Umeå universitet 1987, samt andra uppsatser och artiklar.

Samerna var inte mer främmande än t.ex. de finska svedjebönderna i det vid den tiden mångkulturella och flerspråkiga svenska välde som växte fram från 1500-talet och framåt.

Under 1700-talet utvecklades en medveten strävan från statsmakternas sida att kolonisera lappmarkerna genom att uppmuntra nybyggare att bedriva jordbruk på lämpliga områden. Under en period fanns också politiska strävanden att dela upp markerna mellan samerna och nybyggarna genom samutnyttjande (den s.k. parallellteorin och lappmarksplakaten). I huvudsak gick detta ut på att nybyggarna fick utnyttja ängsmarkerna inom renbetesområdet för jordbruksändamål, marker som man inte ansåg att samerna behövde för sin renskötsel.

Kolonisationen av lappmarkerna tog fart mot slutet av 1700-talet och redan i början av 1800-talet var nybyggarna på många ställen fler än samerna.

Under 1860-talet började samerna att betraktas som en främmande folkgrupp som hade invandrat till Sverige. Uppfattningen påverkades av då moderna rasidéer som var på stark vetenskaplig frammarsch i Europa och klart påverkad av kolonialismen. Under denna tid utformades en samepolitik som innebar att bofasta samer skulle assimileras i det svenska samhället och att nomadiserande samer skulle ägna sig uteslutande åt renskötsel.

1.7 Intressekonflikter

Det geografiska område där konventionens regler om mark kan bli aktuella är i första hand det s.k. renskötselområdet, dvs. fjällvärlden och stora delar av Norrland. Inom detta område har de renskötande samerna rätt att bruka marken för renskötsel, oavsett om de äger marken eller inte.

Renskötselområdet delas in i året-runt-marker och vinterbetesmarker. Samernas rättigheter är starkast inom året-runt-markerna. Vinterbetesmarkerna är sydligare och mer kustnära områden där rätten att bruka mark är delad med andra. Hela renskötselområdet motsvarar ungefär en tredjedel av Sveriges yta. De yttre gränserna för vinterbetesmarkerna är inte helt fastlagda.

Det är inte klarlagt om samerna har eller har haft inte bara dispositionsrätt utan även äganderätt till en del marker inom renskötselområdet. Frågan har prövats rättsligt vid bara några få tillfällen. En sådan rättsprocess var det s.k. skattefjällsmålet (NJA 1981 s.1) som gällde några områden i Jämtland. Målet avgjordes av Högsta Domstolen som fann att samerna inte kunde anses ha äganderätt utan bara bruksrätt till de berörda områdena. Högsta Domstolen förklarade

dock att det inte kunde uteslutas att samerna kunde ha haft en starkare och på urminnes hävd grundad rätt till sina skatteland längre norrut, men denna fråga prövades inte i målet (det gällde ju endast marker i Jämtland).

Samernas renskötselrätt skyddas genom rennäringslagen och ges också ett visst skydd genom miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Samtidigt som rennäringslagen ger samerna ett skydd innebär samma lagstiftning att de måste tåla inskränkningar i sina bruksrätter och de tillåts inte heller att själva mot ersättning upplåta bruksrätter till andra. Exempelvis gäller detta rätten till jakt och fiske. Inskränkningar i renskötselrätten kan också ske genom annan särskild lagstiftning, exempelvis miljöbalken, plan- och bygglagen, väglagen och expropriationslagen.

Det finns betydande intressekonflikter inom renskötselområdet. Även andra grupper har anspråk på marken. Det gäller först och främst markägare, både enskilda sådana och t.ex. skogsbolag, som alltså har äganderätt till markområden som samerna brukar för renskötsel m.m. I fjällvärlden, ovanför odlingsgränsen, är en stor del av marken kronomark.

Intressekonflikter kan också uppkomma med andra näringar som vill utnyttja markområden för t.ex. gruvdrift, turism m.m. Staten och kommunerna kan också stå för motstridiga intressen gentemot rennäringen genom att mark tas i anspråk för anläggning av t.ex. vägar.

ILO:s konvention nr 169 syftar till att ge ursprungsfolken ett skydd. Mitt uppdrag har varit att undersöka vilka åtgärder som måste till för att Sverige skall kunna uppfylla konventionens krav på olika områden. Det har således inte varit min uppgift att väga olika intressen mot varandra och utforma förslag till lösningar på olika typer av konflikter. Den nu sittande rennäringspolitiska kommittén har emellertid ett vidare uppdrag när det gäller rennäringens förhållande till andra areella verksamheter. I deras direktiv anges att bestämmelser behövs för att minimera konflikterna mellan rennäringen och andra markanvändare i renskötselområdet. Enligt min uppfattning finns därmed förutsättningar för att rennäringspolitiska kommittén skall kunna utforma åtgärder som kan leda till samförståndslösningar mellan berörda parter. Jag återkommer till denna fråga bl.a. i kapitel 7 och 17.

1.8 Tidigare svenska ställningstaganden

Frågan om Sverige kan ratificera konvention nr 169 har varit uppe till prövning vid ett flertal tillfällen. Det största hindret för en svensk anslutning har ansetts vara att Sverige inte uppfyller förpliktelserna i

konventionens artikel 14 om markrättigheter. Enligt denna artikel skall staten erkänna ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt *(ownership and possession)* till den mark som de av tradition innehar *(traditionally occupy)*. Åtgärder skall också vidtas för att skydda deras rätt att bruka mark *(use lands)* som de inte ensamma förfogar över utan delar med andra. Staten skall vidare se till att identifiera de områden där rättigheterna skall skyddas.

Genom en skrivelse till riksdagen år 1990 anförde regeringen att Sverige inte då borde tillträda konventionen med tanke på bestämmelserna i artikel 14 om markrättigheter (skr. 1990/91:101). Vid behandlingen i riksdagen gjordes inte något tillkännagivande med anledning av skrivelsen (bet. 1991/92:UU/, rskr. 1991/92:35). Konventionen behandlades därefter i proposition 1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m. Regeringen gjorde samma bedömning som tidigare. Man konstaterade att svenska rättsförhållanden inte stämde överens med bestämmelserna i artikel 14. Frågan har därefter varit uppe till behandling i riksdagen vid upprepade tillfällen, senast år 1994/95. Riksdagen uttalade då med anledning av ett betänkande från konstitutionsutskottet (bet. 1994/95:KU 37, rskr. 1994/95:244).att frågan om en svensk ratificering kunde komma i ett annat läge om det som sägs i konventionen om äganderätt och besittningsrätt vid den praktiska tillämpningen i allt väsentlig skulle innebära samma sak som en starkt skyddad bruksrätt. Riksdagen hänvisade i detta avseende också till Norges tillämpning av konventionen.

2 Arbetets uppläggning och genomförande

Mitt uppdrag har varit att ta ställning till om Sverige kan ratificera, dvs. ansluta sig till ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och vilka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna efterleva konventionen.

I direktiven har det angivits att konventionens regler om ursprungsfolks rätt till mark tidigare bedömts vara det främsta hindret mot en svensk ratificering av ILO-konvention nr 169. Jag har därför lagt särskild vikt vid en genomgång av dessa bestämmelser i konventionen.

Norge har en lagstiftning som liknar den som finns i Sverige när det gäller samernas rätt till mark. Norge har ratificerat konventionen. Den svenska regeringen har följt den norska tillämpningen av konventionens bestämmelser om ursprungsfolks rätt till mark och ILO:s expertkommittés kommentarer till denna. I direktiven anges att jag inom ramen för mitt uppdrag skall beakta den norska tillämpningen av konventionen samt Samerettsutvalgets betänkanden Naturgrunnlaget för samisk kultur (NOU 1997:4) och Urfolks landrettigheter etter folkerett og utlendsk rett – bakgrundsmateriale for Samerettsutvalget (NOU 1997:5).

Samerettsutvalget arbetar sedan år 1981 på norska regeringens uppdrag med att utreda samernas rättsliga ställning när det gäller rätten till, disponeringen och bruket av land och vatten (jfr NOU 1984:18). Samerettsutvalget har hittills avgivit två betänkanden, NOU 1984: 16, Om samenes rettsstillningning och NOU 1997:4, Naturgrunnlaget for samisk kultur. Samerettsutvalget är leds av sorenskriver Tor Falch och består av 16 övriga medlemmar som är utsedda på grundval av sin särskilda insikt i samiska förhållanden eller med god insikt bl.a. i historiska och tingsrättsliga spörsmål.

Samerettsutvalget har efter bemyndigande från den norska regeringen tillsatt Samerettsutvalget folkerettsgruppe som på Samerettsutvalgets uppdrag utarbetat betänkandet Urfolks landrettigheter etter folkerett og utlendsk rett – bakgrundsmateriale for Samerettsutvalget (NOU 1997:5). Ett huvudsyfte med folkeretts-

gruppens arbete har varit att utreda den folkrättsliga utvecklingen efter år 1984 innefattande bl.a. ILO-konvention nr 169.

I folkerettsgruppen har följande personer ingått: direktör, cand. Jur. Asbjörn Eide (ordförande), Professor cand.jur. M.C. J., S.J.D, Gudmundur Alfredsson, Professor dr. Juris Jens Edvin A. Skogshöy , Kontorsjef, Cand. Mag., Sven-Roald Nystö och Forsker, Cand. Philol. Steinar Pedersen. De två sistnämnda är också medlemmar i Samerettsutvalget. Sekreterare har varit Samerettsutvalgets huvudsekreterare Rådgiver cand.jur. Jon Gauslaa.

I mitt arbete har jag, med beaktande av den norska tillämpningen av konventionen, gått igenom konventionens bestämmelser och gjort en bedömning av om svensk lagstiftning och andra åtgärder motsvarar konventionens krav. Särskilt intresse har jag därvid ägnat de bestämmelser i konventionen som berör ursprungsfolkens rätt till mark, artiklarna 13–19.

I de fall jag har bedömt att svenska åtgärder inte uppfyller konventionens krav har jag angett vilka ytterligare åtgärder jag anser krävs för att Sverige skall kunna uppfylla konventionens förpliktelser.

Jag vill särskilt understryka att det inte legat inom ramen för mitt uppdrag att i detalj ange hur dessa åtgärder skall utformas. Min uppgift har varit att ange vilken typ av åtgärder som krävs och vilken nivå sådana åtgärder måste nå upp till för att uppfylla konventionens krav. Den praktiska utformningen av åtgärderna får följaktligen, om Sverige ansluter sig till konventionen, göras i annan ordning.

I enlighet med direktiven har jag under arbetets gång haft kontakter med myndigheter och organisationer som kommer att beröras av konventionens tillämpning. Mot bakgrund av vad som framkommit vid dessa kontakter har jag inom ramen för mitt uppdrag också gjort en bedömning av hur den process som kan leda till en ratificering av konventionen bör gå till.

2.1 Tolkningen av ILO-konvention nr 169

En av mina huvuduppgifter har varit att tolka innebörden av bestämmelserna i ILO-konvention nr 169. Jag har i detta arbete använt mig av en inofficiell översättning till svenska av konventionstexten samt den officiella texten på engelska, *bilaga 2* och den officiella texten på franska, *bilaga 3*.

En svårighet när det gäller att göra tolkningen och bedömningen av vilka krav konventionen ställer på lagstiftning och andra åtgärder i de stater som ansluter sig till konventionen, är att det inte alltid är helt klart vilken innebörd konventionens bestämmelser har. Särskilt gäller

detta konventionens bestämmelser rörande ursprungsfolkens rätt till mark.

Ett skäl till att innebörden av bestämmelserna är oklar är att de är allmänt hållna och vagt formulerade. Detta har i sin tur att göra med att konventionen är utformad för att täcka in en rad olika rättsförhållanden som råder i de länder som ansluter sig till konventionen och att vissa bestämmelser är resultatet av en kompromiss mellan stater med skilda ståndpunkter.

Till ledning för tolkningen av konventionsbestämmelserna finns protokoll från de diskussioner som fördes i samband med att konventionen utformades och uttalanden angående tolkningen av innebörden av olika bestämmelser i konventionen som görs av ILO:s expertkommitté i samband med att de länder som anslutit sig till konventionen lämnar rapporter till expertkommittén rörande den nationella tillämpningen av konventionen. Det bör noteras att de uttalanden om tolkningen av konventioner som görs i samband med att dessa utformas, de s.k. förarbetena, inte alls har samma tyngd som förarbetena till svensk nationell lagstiftning anses ha. För att markera detta kommer jag inte att använda mig av uttrycket "konventionens förarbeten" utan referera till de diskussioner som ägde rum under utarbetandet av konventionen.

Den tolkning jag gör i det följande utgår på vanligt sätt från en textanalys av konventionens ordalydelse. Därutöver har uttalanden från ILO beaktats, dels uttalanden från diskussionerna i samband med utarbetandet av konventionstexten, framför allt protokoll från konferensdiskussionen som fördes i samband med att konventionstexten fastställdes (ILO:s International Labour Conference, 75th Session, 1988, och International Labour Conference, 76th Session, 1989) och uttalanden från ILO:s expertkommitté rörande Norges nationella tillämpning av konventionen.

Inom ILO har en guide till ILO-konvention nr 169 tagits fram av, Policies for Development Branch och Equality and Human Rights Coordination Branch; "A guide to ILO Convention nr 169 on Indegenous and Tribal Peoples, prepared by Manuela Tomei and Lee Swepston" (i fortsättningen kallad ILO-guiden). Innehållet i denna guide har beaktats som ett av flera tolkningsdata vid min tolkning av konventionen.

Jag redogör också i flera fall för den norska regeringens tillämpning av konventionen och för den tolkning som Samerettsutvalgets folkerettsgruppe gjort av konventionens bestämmelser.

Det finns inte någon slutgiltig tolkning av innebörden av de olika bestämmelserna i ILO-konvention nr 169. Inget mål angående tolkningen av denna konventions bestämmelser har avgjorts av den

internationella domstolen i Haag. De tolkningar som finns och som jag här gör är följaktligen bedömningar byggda på det material som är tillgängligt i dag.

2.2 Bedömningen av om svenska bestämmelser motsvarar konventionens krav

För att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen krävs att svensk lagstiftning och åtgärder i övrigt (exempelvis beslut om finansiellt stöd till vissa verksamheter) har ett sådant innehåll att de motsvarar konventionens krav. I annat fall kan Sverige inte uppfylla den folkrättsliga förpliktelse som följer av att Sverige ratificerar konventionen.

Bedömningen av om svensk lagstiftning och svenska åtgärder i övrigt motsvarar konventionens krav försvåras av att konventionens bestämmelser är formulerade så att de skall kunna omfatta alla de olika rättsliga regleringar som finns av ursprungsfolks rättigheter i olika länder. Det är därför inte alltid helt enkelt att avgöra om en svensk reglering av ett visst rättsförhållande motsvarar konventionens krav.

Det finns en bestämmelse i konventionen som tar sikte på denna bedömning. Det är bestämmelsen i artikel 34 i konventionen som anger att arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att ge verkan åt konventionen skall bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden.

Bestämmelsen har kommenterats i ILO-guiden (s. 26). Där anges inledningsvis att syftet med bestämmelsen inte är att regeringarna skall kunna tillämpa konventionen som de vill. Syftet är i stället att kunna ta hänsyn till att förhållandena i olika länder varierat, bl.a. när det gäller hur långt samhällsutvecklingen kommit. I länder med väl utbyggt utbildningssystem och rättssystem kan högre krav ställas på ursprungsfolkens rättigheter än i länder där dessa inte är så utvecklade att de ger någon del av befolkningen särskilt omfattande rättigheter. Hänsyn skall också kunna tas till olika kulturer, bl.a. vilken tradition som funnits när det gäller att utforma de rättigheter som ursprungsfolk har (exempelvis genom avtal i de anglosaxiska länderna).

Artikel 34 kan enligt min mening tolkas så, att det är möjligt att ta hänsyn till den tradition som finns i Sverige när det gäller att reglera samernas rättsliga förhållanden.

När det gäller min bedömning av om svenska bestämmelser motsvarar konventionens krav har min ambition varit att noggrant

granska om de uppfyller konventionens krav. Skälet till detta är att jag så långt möjligt velat förebygga att kritik skall kunna riktas mot Sverige efter en ratificering för att gällande lagstiftning inte uppfyller kraven.

Min utgångspunkt har varit att ange miniminivån på de åtgärder Sverige måste vidta för att kunna uppfylla konventionens krav. Detta innebär att det inte är möjligt att vidta mindre ingripande åtgärder om Sverige skall kunna ratificera konventionen.

2.3 Bedömningen av vilka åtgärder som krävs för att uppfylla konventionens krav

I de fall jag gjort bedömningen att gällande svensk lagstiftning och åtgärder i övrigt inte uppfyller konventionens krav har det legat i mitt uppdrag att ange vilka ytterligare åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla dessa krav.

I dessa bedömningar har jag i enlighet med direktiven tagit hänsyn till Norges ställningstaganden. Så som kommer att framgå i det följande har den norska regeringen och Samerettsutvalgets folkerettsgruppe kommit till olika slutsatser om vilka åtgärder som krävs för att uppfylla konventionen när det gäller ursprungsfolkens rätt till mark.

Jag har i min bedömning av vilka åtgärder som krävs när det gäller samernas rätt till mark strävat efter att ange vilken miniminivå som sådana åtgärder måste nå upp till för att uppfylla konventionens krav.

Jag har däremot inte i detalj angett hur de åtgärder jag anser måste vidtas praktiskt skall utformas. Detta ligger som jag ser det inte inom ramen för mitt uppdrag.

2.4 Generella direktiv

För samtliga kommittéer och särskilda utredare gäller vissa generella direktiv, att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Mitt uppdrag torde endast beröras av direktiven om regionalpolitiska konsekvenser och offentliga åtaganden

Som framgår av kapitel 16 och 17 måste vissa åtgärder vidtas för att uppfylla konventionens krav. Dessa åtgärder kan påverka såväl rennäringen som skogs- och jordbruket och annan markanvändning inom

renskötselområdet. För rennäringen torde åtgärderna ha en positiv effekt medan de för skogs- och jordbruket och annan markanvändning kan komma att innebära vissa begränsningar. Om dessa ändringar kommer att få märkbara regionalpolitiska konsekvenser är dock svårt att bedöma.

En anslutning till ILO-konvention nr 169 innebär att staten blir folkrättsligt bunden och därmed skyldig att vidta nationella åtgärder för att uppfylla konventionens krav. I vilken utsträckning en anslutning skulle påverka statens åtaganden måste dock som jag föreslagit, utredas närmare.

2.5 Arbetets bedrivande

Arbetet i utredningen har skett genom sedvanliga sammanträden med utredningens experter.

En av sekreterarna och en av experterna har besökt ILO:s sekretariat i Genève för diskussioner om syftet och tolkningen av ILO-konvention nr 169.

Jag har tillsammans med sekretariatet besökt Norge och där diskuterat den norska tillämpningen och tolkningen av konventionen med norska regeringstjänstemän.

Jag har också haft ett antal hearings för att informera om mitt uppdrag och inhämta synpunkter på en eventuell ratificering. Jag har sålunda haft tre hearings med företrädare för markägare, en i Stockholm, en i Umeå och en i Östersund. Jag har haft tre hearings med företrädare för Sametinget och svenska samers riksförbund SSR. Företrädare för skogsbolag har också haft tillfälle att lämna synpunkter vid en hearing i Stockholm. Slutligen har jag haft en hearing med företrädare för kommunstyrelserna i kommuner belägna inom renskötselområdet.

Jag har haft kontakter och sammanträffat med representanter för berörda myndigheter, rennäringsenheterna vid länsstyrelserna i Jämtland, Västerbotten och Norrbotten samt representanter för Skogsstyrelsen och dess Centrala samrådsgrupp Rennäring – Skogsbruk. Jag har också haft kontakter med företrädare för rennäringspolitiska kommittén.

2.6 Den fortsatta framställningen

Den fortsatta framställningen följer i stort konventionens disposition. Konventionen är indelad i en ingress och i tre huvuddelar.

I ingressen anges det övergripande syftet med konventionen. Den har stor betydelse för tolkningen av konventionen i övrigt. Del I innehåller allmänna principer. Där finns bl.a. definitioner av vad som avses med ursprungsfolk och stamfolk samt bestämmelser som förbjuder diskriminering av sådana folk och bestämmelser som innebär att dessa folk skall ges inflytande över frågor som berör dem, artiklarna 1–7.

I senare delen av del I, artiklarna 8–12, finns regler om hur hänsyn skall tas till ursprungsfolkens och stamfolkens kultur och sedvänjor vid tillämpning av nationella lagar, bl.a. vid tillämpning av straffrättsliga bestämmelser.

Del II innehåller materiella bestämmelser inom en rad sakområden såsom ursprungsfolks och stamfolks rätt till mark och naturtillgångar, sysselsättnings- och anställningsvillkor, yrkesutbildning, hantverk och landsbygdsindustri, social trygghet och hälso- och sjukvård, utbildning och kommunikation samt kontakter och samarbete över gränserna.

Del III innehåller allmänna och administrativa frågor. Administrativa frågor behandlas också i viss mån i del I och II i konventionen.

I det följande behandlar jag i olika avsnitt som omfattar olika artiklar först artiklarnas innebörd. Därefter redogör jag för de svenska bestämmelser som reglerar de förhållanden som behandlas i konventionens artiklar. I samband med detta gör jag en bedömning av om de svenska bestämmelserna uppfyller konventionens krav. Slutligen anger jag i de fall jag anser att det är nödvändigt, vilka ytterligare åtgärder som krävs för att uppfylla konventionens krav.

3 Andra länder

Konvention nr 169 har hittills ratificerats av 14 länder. Bland de nordiska länderna har Danmark och Norge anslutit sig, medan frågan fortfarande utreds i Finland. Övriga länder som anslutit sig till konventionen är framför allt länder i Sydamerika och Mellanamerika.

3.1 Norden

I Norge och Finland finns liksom i Sverige en samisk urbefolkning inom det nationella territoriet. I både Norge och Finland finns också problemet med att avgöra var gränserna går för renbetesmarkerna och i vilken utsträckning samerna kan hävda äganderätt till vissa områden. För danskt vidkommande är inuiterna (eskimåerna) på Grönland ursprungsfolk. Grönland åtnjuter ett långtgående självstyre, men de särskilda rättigheterna är inte knutna till inuiterna utan gäller hela den bofasta befolkningen.

3.1.1 Samernas rätt till land och vatten i Norge

Inledning

I Norge anses samerna vara ett eget folk, en ursprungsbefolkning. Av de samiska näringarna betraktas rennäringen som central för den samiska kulturen. Rennäringen regleras i reindriftslagen av den 9 juni 1978 nr. 49. Övriga väsentliga nationella instrument i förhållande till samerna är grundlagens 110 § om samiska rättigheter samt samelagen från den 12 juni 1987 nr. 56.

I norsk rätt finns både begreppen äganderätt och bruksrätt till fast egendom. Med bruksrätt menas att någon, som inte är ägare, har rätt till ett visst slag av brukande. Brukandet kan variera i karaktär och omfattning. Som regel görs en skillnad mellan de allmänna (totala) bruksrätterna och de speciella (partiella). Ett kännetecken för de allmänna bruksrätterna är att det är bruksrättsinnehavaren som har

egendomen i sin besittning och som utövar det huvudsakliga brukandet, exempelvis genom att driva jordbruk. Bruksrättsinnehavaren övertar den faktiska besittningen av egendomen och brukar den på samma sätt som en ägare. De partiella bruksrätterna ger en rätt att bruka egendomen i begränsad omfattning. Det kan vara en rätt till väg eller betesrätt för djur, rätt till jakt eller fiske. Det är ägaren av egendomen som har den faktiska besittningen. Partiella bruksrätter går även under benämningen positiva servitut.

Den historiska utvecklingen i de samiska områdena har medfört att det utvecklats två typer av bruksområden – de fast bosatta samernas och de renskötande samernas bruksområden. De renskötande samernas bruksområden, t.ex. i Finnmark, sträcker sig från kust till inland medan bruksområdena för de bofasta samerna som regel avser de närmast beliggande fastlands- och sjöområdena i bosättningsområdet. De bofasta samerna livnärde sig tidigare huvudsakligen på jordbruk och fiske.

Bruksrättens innebörd

Samernas bruksrätt regleras i reindriftslagen. Man beräknar att 40 % av landets yta är knutet till denna bruksrätt. Renbetesrättens uppkomst grundas emellertid inte på lag utan på sedvana, vilken är betydligt äldre än den första reindriftslagen. Det är således inte lagen som konstituerar renbetesrätten. Däremot ger lagen en definition av innehållet i denna rätt samt en reglering och styrning av utövandet av rätten. Rätten till renbete inom renbetesområdet är en bruksrätt som omfattar

- rätt att vistas inom sådana områden samt rätt att färdas och slå läger
- rätt till bete
- rätt att sätta upp nödvändiga stängsel och liknande som behövs för renskötseln
- rätt till ved och bränsle
- rätt att jaga och fiska.

Lagstiftning från Lappkodicillen från år 1751 och senare tiders rennäringslagstiftning är således att betrakta som regleringslagstiftning. Det faktum att renbetesrätten vilar på sedvana har stor praktisk betydelse för landets samer eftersom deras rätt inte endast är beroende av majoritetssamhällets lagstiftning och politiska vilja. Inskränkningar i denna rätt, av sådan allvarlig karaktär att den hotar existensen av den samiska kulturen, kan således utlösa skadeståndsskyldighet från statens sida. De kan också sägas vara i strid med Norges folkrättsliga förpliktelser samt 110 § i den norska grundlagen som behandlar samernas rätt som ursprungsbefolkning. Samernas rättigheter anges

generellt i 9 § reindriftslagen och är närmare definierade i dess tredje kapitel. Av 9 § framgår att renskötselrätten är en bruksrätt som gäller oavsett vem som är ägare till den mark där rätten utövas. Rätten gäller således även på privatägd mark. Renskötsel kan bedrivas både innanför och utanför renskötselområdet, jämför 3 och 5 §§, men huvudsakligen äger den rum innanför dessa områden. För varje fylke (län) finns det fastställt administrativa geografiska gränser för renskötseln. Denna gränsbestämning ägde rum redan under slutet av 1800-talet som ett resultat av dåtidens konflikter mellan rennäring och annan näringsutövning, främst fårskötsel. Gränsdragningen var ett led i regleringen av rennäringens skadeståndsskyldighet. Gränserna för vinterbetesmarken i södra delarna av Norge har dock varit föremål för tvister. I övrigt är betesrättens geografiska utsträckning oomtvistad.

I 3 § reindriftslagen behandlas vem som har rätt att utöva renskötsel. Detta är förbehållet personer av samisk härkomst. Vidare krävs att man bedrev renskötsel som huvudnäring vid lagens ikraftträdande eller att en av föräldrarna eller farföräldrarna då hade renskötsel som huvudnäring. Det avgörande kriteriet för att få bedriva renskötsel är således familjeankytningen. Det tidigare kravet på norskt medborgarskap har bortfallit för att bringa lagstiftningen i överensstämmelse med samiska traditioner och svensk lagstiftning, som inte har krav på medborgarskap. I 3 § krävs nu endast att man är bosatt i Norge. Rätt till renskötsel gäller även för ingifta, efterlevande makar och även i vissa fall då äktenskapet upphört av andra skäl. Rättsubjekten i 3 § har de rättigheter som framgår av 9 § dvs. rätt att använda mark och vatten för sina renar samt de rättigheter som följer av övriga bestämmelser i tredje kapitlet, varav 14 § om rätt till jakt och fiske är den mest omfattande.

Rätten till bete för renen gäller enligt 11 § på fjället och i annan utmark. När det gäller vad som ska betraktas som utmark och inmark hänvisar Rendriftsadministrationen, som kan anses som ett direktorat under Jordbruksdepartementet, till 1 § i friluftslagen 28 juni 1957 nr. 16. Till utmark räknas obrukad mark som inte anses som inmark. Som inmark avses framför allt brukad mark, ängar, kulturbetesområde, skogsplanteringar samt liknande områden.

Den förhärskande uppfattningen var länge att betesrätten enligt reindriftslagen gällde inom hela renbetesområdet med ett fåtal begränsningar. I den så kallade Korssjödomen i Rt. 1988 s. 1217 kom emellertid en enig Högsta Domstol till ett annat resultat. Målet gällde utsträckningen av betesrätten på privat mark inom vinterbetesområdet i två distrikt i Sör-Tröndelag. Samerna hävdade att betesgränsen sammanföll med distriktsgränsen. Detta avvisades av markägarna. Norges högsta instans ansåg emellertid att betesrätten endast gick så långt som det kunde visas genom sedvana eller långvarigt brukande.

Som ett resultat av Korssjödomen gjordes år 1996 en ändring i reindriftslagen efter anmodan av stortinget. Stortinget ansåg att osäkerheten om renskötselrättens geografiska utsträckning i sig själv var konfliktskapande, olycklig för berörda parter, för näringsutveckling och förvaltning och i strid mot Norges folkrättsliga förpliktelser. Ändringen i reindriftslagen trädde i kraft den 1 juli 1996. För att lösa frågan om renskötselrättens geografiska utsträckning, även inom omtvistade områden, ändrades 2 § på så sätt att lagen nu ger en presumtion för att renskötande samers rättigheter och plikter gäller innanför de nu gällande gränserna för det samiska renbetesområdet. Man gjorde det samtidigt möjligt för staten, genom en ändring i 31 §, att expropriera rätt till renskötsel inom renbetesområdet där det av domstolarna fastställts att renskötselrätt inte gäller. Norge hävdar att dessa ändringar förstärkte skyddet för rennäringen, jämlikt artikel 14 ILO-konventionen.

Lagändringen i 2 § innebär att bevisbördan läggs på markägaren som har att bevisa att egendomen inte är behäftad med renbetesrätt. Detta gäller inom hela det norska renbetesområdet. Vid en eventuell tvist är det upp till ägaren att bevisa att det föreligger speciella omständigheter som påvisar att betesrätten bortfallit eller inte existerat. Lagändringen ansågs inte strida mot norsk grundlag avseende inskränkningarna i näringsfriheten eller äganderätten.

Vid samma tidpunkt företogs även en ändring av 15 § för att göra klart vilka slag av brukande en markägare kan företa utan att komma i konflikt med renbetesrätten. Paragrafen innehåller ett förbud mot nyttjande av mark på ett sätt som är till väsentlig skada för rennäringen. Det sägs dock att detta förbud inte skall var till hinder för ordinärt jord- eller skogsbruk eller annat nyttjande av utmark för jordbruksändamål. Det senare avser bl.a. jakt och fiske och annan näringsutövning. Med ordinärt avses vad som anses vara normalt brukande från tid till annan. Också ett ordinärt brukande kan komma i konflikt med renskötseln om nyttjandet får osedvanlig omfattning. Det som i detta avseende skapar de största konflikterna inom renbetesområdet är anläggandet av "hytter", skidspår och turistanläggningar. Senast tre veckor innan en verksamhet som kan vara till väsentlig skada inleds gäller, enligt 15 § andra stycket, en absolut skyldighet för markägare att förvarna distriktsmyndigheten. Myndigheten har sedan en generell plikt, jämlikt bl.a. förvaltningslagens regler, att höra samerna. Om oenighet råder mellan parterna om ingreppets omfattning och eventuella skadebringande effekter på rennäringen kan förbud om igångsättande meddelas tills överenskommelse nåtts eller jordskiftesrätten har behandlat saken. Om projektet igångsätts trots att jordskiftesrätten funnit att det är till

väsentlig skada, kan projektet komma att stoppas av de ordinära domstolarna som också har att hantera eventuella skadeståndskrav.

Den generella principen i Norge synes vara att renskötselns rättigheter, varav betesrätten är den viktigaste, är avgränsad till områden där det sedan gammalt bedrivits renskötsel. Renskötseln på statlig mark står härvidlag inte i någon särställning. Reindriftslagen saknar bestämmelser för särskilt viktiga betesområden. Renägarna har således inga speciella rättigheter till sådana områden förutom den allmänna betesrätten. Enligt 10 § reindriftslagen får dock inte flyttleder hindras. Detta kan jämföras med 32 § i den svenska rennäringslagen som innehåller begränsningar för upplåtelse av nyttjanderätt på statens mark ovan odlingsgränsen. Det skall dock poängteras att enligt markförsäljningslagens 2 § kan myndigheten i Finnmark inte sälja områden som anses nödvändiga för renbete.

Jakt och fiske

Rendriftslagens 14 § reglerar de renskötande samernas särskilda rätt till jakt och fiske. Denna rätt kan endast utövas i förbindelse med ett lagligt bedrivande av renskötsel i renbetesområdet inom det renbetesdistrikt där renskötsel för närvarande bedrivs. Renägarna tillhör endast ett bestämt distrikt vid varje tidpunkt i driftscykeln. Det är endast inom detta område som vederbörande har rätt att bedriva jakt och fiske. Om en renägare flyttar in i sommarbetesområdet tidigare än vad som föreskrivs, får inte jakt och fiske bedrivas här med stöd av 14 §.

Beträffande innehåll och omfattning av jakt- och fiskerätten föreskrivs att samma villkor gäller för renskötande samer som för de personer som är fast bosatta i kommunen. Det betyder att även samerna omfattas av begränsningar vad gäller användandet av redskap och jakt- och fisketider.

Det framgår inte direkt av 14 § om jakt och fiske är begränsat till husbehov. Av reindriftslagen 13 § framgår emellertid att rätten till ved och virke är begränsat till husbehov. Eftersom motsvarande begränsning inte finns i 14 § talar detta för att rätten till jakt och fiske går längre än för eget bruk, men detta synes fortfarande vara en öppen fråga i Norge.

Enligt sista stycket i 14 § är samernas jakt- och fiskerätt helt avgiftsfri.

Beträffande det omfattande laxfisket i de stora laxälvarna samt i Finnmark har norska staten överfört dessa rättigheter till lokalbefolkningen. Det är således tveksamt om renskötande samer har rätt till

laxfiske i dessa vattendrag jämlikt 14 §. Däremot har de samma rättigheter som lokalbefolkningen till fiske i älvarna.

Renskötande samers jakträtt är begränsad till småviltjakt. Det följer av att högviltjakt är förbehållet markägaren jämlikt kapitel 7 viltlagen 29 maj 1981 nr. 38.

Gränsdragning

Den identifiering av områden som ska företas i enlighet med artikel 14 andra punkten ILO-konventionen har Norge, som tidigare angivits, genomfört redan på 1880-talet. År 1992 företogs dessutom, inom ramen för samerättsutvalget, en utredning som kom fram till att det fanns områden av den karaktär som omtalas i artikel 14 första punkten, dvs. där den samiska befolkningen har varit ensamma och helt dominerande med hänsyn till bosättning och näringsutövning. Dessa områden benämns kategori 1 områden och har antingen brukats av renskötande eller bofasta samer. De områden som omtalas i artikel 14 punkten 1 andra meningen benämns kategori 2-områden och gäller områden med blandad samisk och norsk bosättning där man utövat samma näringar, huvudsakligen jordbruk och fiske, men också renskötsel.

Norges Höjeste Rett avkunnade den 24 oktober 1997 dom i det så kallade Aursundensmålet. Tvisten gällde rätten till renbete i ett avgränsat område norr om Aursunden i Sör-Tröndelags län. Markägarna hävdade att det inte fanns renskötselrätt på deras mark. Högsta Domstolen gav markägarna rätt och det fastslogs att det inte fanns någon rätt till renbete genom hävd. Som en följd härav är samerna förhindrade att fortsättningsvis nyttja området för renskötsel. Detta var det första Høyesterett-avgörandet sedan Korssjöfjellmålet och det första Høyesterett-avgörandet sedan lagändringen i reindriftlagens 2 § avseende presumtion om renskötselrätt och omvänd bevisbörda. Presumtionsregeln verkar inte få avsedd effekt och som en konsekvens av domen väntar man sig nu en ansökan om expropriering av rätt till renbete. Regeringen anser att expropriering är sista utvägen och att man först ska pröva att finna en lösning genom avtal med markägarna. Sett från näringens synvinkel menar Norge emellertid att det är principiellt oacceptabelt att näringen skall bära kostnaderna för avtal om renbete. Staten förutsätts gå in som part i en avtalslösning och täcka kostnaderna för upplåtelse av renbete. Avtalen skall vara långsiktiga och förutsätta en rätt till förnyelse från statens sida.

Samerättsutvalget beräknas få i uppdrag att göra en total genomgång av reindriftslagen och den geografiska utsträckningen. Det signaleras

en klar vilja från myndigheternas sida att säkra den sydsamiska rennäringens framtid.

Medlingsråd i renbetesområdet

Stortinget har gett regeringen i uppdrag att utforma riktlinjer för ett konfliktlösningråd som ska ha som uppgift att finna lösningar när oenighet uppstår om mark- och resursutnyttjande i anslutning till renskötseln. Sådana riktlinjer fastställdes av Jordbruksdepartementet den 4 september 1997. Framtida konflikter förutsätts behandlas inom ett sådant råd innan rättsliga åtgärder eventuellt vidtas.

Rådet skall bestå av sju medlemmar med landshövdingen i det aktuella länet som ordförande. Parterna i konflikten utser vardera två representanter. Medlingsrådet skall dessutom bestå av två personer med fackkunskaper. Dessa personer utses av ordföranden. Parterna kan gemensamt eller var för sig vända sig till landshövdingen med en begäran om att lösa frågan genom medlingsrådet. Även landshövdingen kan ta ett sådant initiativ.

Landshövdingen skall klarlägga parternas ståndpunkter i ett förberedande möte med partsrepresentanterna. Om det framstår som uppenbart att ytterligare diskussioner inte kommer att leda till något konkret resultat kan processen avslutas genom att parternas ståndpunkter protokollförs och att protokollet därefter undertecknas av parterna. Därefter skickas protokollet till Jordbruksdepartementet. Om en part inte vill delta i ett förberedande möte skall landshövdingen meddela detta till Jordbruksdepartementet.

Den direkta hanteringen i medlingsrådet sker genom partsmöten utan ombud. Det görs inga officiella referat vid mötena, som äger rum bakom stängda dörrar. Medlingsrådet avger därefter en rekommendation om hur konflikten skall lösas. Om inte enighet uppnås skall rådet ge en rekommendation om den vidare hanteringen av ärendet.

Rådets rekommendation förutsätter enighet. Därefter skickas rekommendationen till parterna för synpunkter. Landshövdingen går igenom svaren och beslutar om en eventuell uppföljning. En slutrapport skickas till Jordbruksdepartementet som i sin tur orienterar Stortinget om rådets verksamhet. Kostnaderna för rådets verksamhet täcks av staten. Parterna erhåller dock ingen gottgörelse för sitt deltagande i medlingsrådet.

Utmarkskommissionen i Nordland och Troms

Utmarkskommissionen är en specialdomstol som inrättades genom lag den 7 juni 1985 nr. 51. Kommissionen har enligt 2 § denna lag rätt att fastställa

- om staten är ägare till mark eller ej,
- gränser mellan statlig mark och annan mark,
- om bruksrätt föreligger på statlig mark och vem som har bruksrätt.

Utmarkskommissionen är en parallell till Högfjällskommissionen som inrättades 1908 och verkade fram till 1954. Dess mandat var att klarlägga rättsförhållandena mellan staten och privata intressen i Högfjällsområdena. Utmarkskommissionen är inte explicit upptagen av samiska rättigheter, men det arbete som utförs har betydelse både för renskötande samer och för fast bosatta samer när det gäller rätten till och förvaltningen av utmark.

Slutsatser och Norges ratificering

Vid en jämförelse mellan norsk och svensk rätt kan konstateras att det norska grundlagsskyddet för samer var starkare i Norge vid ratificeringstillfället men att den svenska bruksrätten är något starkare vad gäller rätten till jakt och fiske. I Sverige har samerna en rätt till jakt och fiske som går utöver eget bruk. Jakträtten avser dessutom även högvilt och inte endast småvilt. Rätten till fiske har i Norge begränsats genom att lokalbefolkningen, på samernas bekostnad, fått större rätt att fiska. Detta gäller framför allt laxfisket i älvarna. Norge har ratificerat ILO-konvention nr 169 med hänvisning till gällande norsk rätt. Samtidigt pågår ett arbete inom Samerettsutvalget rörande samernas rätt till land och vatten. I de kapitel som berör artiklarna 14 och 15 redogör jag för den norska rapporteringen rörande tillämpningen av dessa artiklar samt samerettsutvalgets förslag till nya regler. Efter ratificeringen har man genomfört ändringar i reindriftslagen som trädde i kraft år 1996 och som gäller omvänd bevisbörda samt möjlighet för staten att expropriera mark för renskötsel.

Bild 1, Det norska reinbetesområdet (ur Nationalatlas for Norge, hovedtema 16, kartblad 16.2.21)

3.1.2 Finsk gällande rätt om samernas rätt till mark

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

Jakt- och fiskerätten tillhör markägaren, dock inte rätten till mineralförekomster som anses tillhöra staten. Den som på egen eller statlig mark har funnit malmförekomst har i enlighet med gruvlagen 503/65 rätt att få koncession för att utnyttja förekomsten. Då Finland år 1995 blev medlem i EU fick utländska gruvbolag över 100 koncessioner inom samiskt bosättningsområde. Några renskötande samer klagade och menade att det stred mot artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som bl.a. säger att i de stater där det finns etniska, religiösa och språkliga minoriteter skall personer som tillhör sådana minoriteter inte förnekas rätten att utöva sin kultur. Högsta Förvaltningsdomstolen upphävde samtliga koncessioner genom dom den 15 maj 1996 och hänvisade ärendet till Handels- och Industridepartementet. Domen kom att påverka praxis på så sätt att eventuella skadliga konsekvenser för den samiska rennäringen numera ska utredas tillsammans med finska Sametinget innan tillstånd ges.

Fisket i det samiska bosättningsområdet regleras i två lagar, dels i lag 286/82 som gäller Sodankylä kommun dels en äldre lag från 1951 beträffande Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner. Frågan om samernas rätt till fiske är emellertid en olöst fråga. Huvudregeln i dag är att fiskerätten tillhör den som äger vattnet. I de tre nordligaste kommunerna kan lokalbefolkningen dock avgiftsfritt fiska i statens älvar och insjöar jämlikt ovanstående lagar. Riksdagens grundlagskommitté har vid flera tillfällen uttalat att samernas rätt till fiske framför allt i de tre nordliga kommunerna behöver ett starkare rättsligt skydd än vad som nu är fallet, GrUU7/1978 rd och GrUU30/1993 rd. Riksdagen har gett regeringen i uppdrag att samla alla bestämmelser om fiske i en enda lagstiftning för hela landet. Detta har ännu ej skett.

Inte heller samernas rätt till jakt har lösts i Finland. Frågan är under utredning. Enligt jaktlagen, 615/93, tillkommer jakträtten markägaren. Lokalbefolkningen har emellertid jakträtt på statlig mark i kommuner som tillhör Lapplands län. Samerna har således samma rätt till jakt som lokalbefolkningen.

Renskötselrätten regleras i rennäringslagen (848/90) från år 1990. Renskötselområdet omfattar nästan hela Lapplands län och den nordligaste delen av Uleåborgs län. Renskötselområdet är indelat i renbetesområden. Enligt 3 § kan renskötsel bedrivas inom området oberoende av äganderätt eller bruksrätt till marken. Vem som helst som är EU-medborgare och som är fast bosatt inom renskötselområdet kan bedriva renskötsel jämlikt 4 §. Renskötselrätten är således inte en exklusiv samisk rättighet i Finland. Enligt 6 § bildar renägarna inom ett renbetsområde ett beteslag, vilket är en juridisk person med av länsstyrelsen fastlagda geografiska gränser.

Renskötselrätten innefattar en rätt att äga ren samt en betesrätt. Med myndighets tillstånd har man också rätt att bygga renskillningsgärden på statlig mark, 39 §, samt rätt att ta ved och virke för eget bruk i statligt ägd skog utan tillståndsgivning, 40 §. Någon rätt till jakt och fiske finns inte.

Statens mark i de nordligaste delarna av renskötselområdet är speciellt avsatt för samernas renskötsel. Inom detta område kan marken inte användas på ett sätt som kan medföra väsentlig olägenhet för renskötseln, 2 §. Å andra sidan kan Lantbruks- och Skogsdepartementet vidta begränsningar i renbetet inom naturskyddsområden för att bevara skogen, 2 § lagen 196/22 om skyddsvärd skog.

I den finska rennäringslagen finns inga speciella bestämmelser om den samiska renskötseln. Detta beror på att frågan om samernas rättigheter till land och vatten har varit under utredning i Finland under många år. Den finska gundlagskommittén menade i sitt betänkande (GrUU 3/1990 rd) att vetenskaplig forskning, har frambragt intressanta synpunkter som talar för "att samerna har äganderätt till marken". Det konstateras vidare att senare lagstiftning inte har förändrat vare sig samernas äganderätt eller den månghundraåriga bruksrätten. Inrikesdepartementet hade år 1993 för avsikt att tillsätta en kommitté som skulle utreda samernas rätt till land och vatten, men avstod efter påstötning från Sametinget. Uppdraget har i stället getts till tinget som fortfarande arbetar med frågan.

Den finska regeringen fick år 1995 i uppdrag av riksdagen att undanröja hindren för en ratificering av ILO-konvention nr 169. Arbetsmarknads- och Justitiedepartementet utredde gemensamt frågan och överlämnade sin utredning till riksdagens grundlagskommitté den 17 april 1996. I sitt gemensamma svar var departementen eniga med Sametinget om att hinder för ratificering föreligger på grund av samernas otillräckliga rättigheter till land, vatten och naturresurser i finsk lagstiftning. Departementen konstaterade att Sametinget år 1993 hade fått i uppdrag att utreda samernas rätt till land och vatten. Enligt departementens uppfattning borde regeringen ställa medel till

utredningsarbetets förfogande så att Finland så snart som möjligt kan ratificera konventionen.

Efter kontakt med Finland har det framkommit att Sametingets uppdrag ännu inte givit något resultat. Det pågår emellertid samtal mellan Justitieministeriet och den finska skogsstyrelsen angående markanvändning som berör samernas renskötsel.

3.1.3 Dansk gällande rätt om inuiternas rätt till mark på Grönland

Genom lag nr 577 den 29 november 1978 om Grönlands Hjemmestyre öppnades möjligheten att överlämna lagstifningskompetensen och administrationen inom en lång rad rättsområden till Hjemmestyret. Så har också skett genom efterföljande avtal mellan den danska regeringen och Hjemmestyret.

Fiske, jakt, landskapsplanering, kulturpolitik, handel och miljöskydd är exempel på funktioner som ligger under Hjemmestyrets kontroll. Genom Lag nr 335 1991 om mineraler på Gönland har man etablerat ett system med gemensam kontroll och förvaltning mellan det danska Energidepartementet och de grönländska myndigheterna. Tillstånd för prospektering av mineraler kräver avtal mellan det grönländska landstyret och den danska regeringen, 3 §. Det har upprättats ett gemensamt råd som har till uppgift att följa utvecklingen inom mineralutvinningsområdet. Enligt huvudregeln ska intäkter från utnyttjandet av naturresurser delas lika mellan den danska staten och Hjemmestyret, 22 §. Den bofasta befolkningen kan emellertid bryta mineraler utan tillstånd, 32 §.

Äganderätten till mark på Grönland hanteras på ett speciellt sätt i enlighet med mångåriga traditioner. De olika rättsliga och faktiska befogenheter som tillsammans konstituerar äganderätt är delade mellan staten, Grönlands Hjemmestyre och den enskilde grönländaren. Utgångspunkten är att staten har äganderätt till Grönland. Den dagliga bestämmanderätten över marken är emellertid i händerna på Hjemmestyret som bl.a. har rätt att besluta om tilldelning av bruksrätt. Grönländare som får sig tilldelad en bruksrätt har rätt att uppföra byggnader på den tilldelade marken. Byggnaderna kan sedan pantsättas och med Hjemmestyrets tillåtelse överlåtas tillsammans med den aktuella bruksrätten.

Dessa rättigheter gäller för alla som är bosatta på Grönland, både infödda och inflyttade. Den effektiva kontrollen är emellertid hos inuiterna eftersom de utgör 85–90 procent av befolkningen. Det faktum att ingen enskild grönländare kan erhålla fullständig äganderätt till

mark på Grönland går mycket långt tillbaka i tiden. Det är ett traditionsbestämt rättsförhållande med långa historiska rötter som man värnar om. Både den danska regeringen och det grönländska Hjemmestyret är mot denna bakgrund av den uppfattningen att rättsläget är i överensstämmelse med artikel 14. Detta framgår av den förklaring som Danmark avgett i samband med ratificeringen av konventionen. Det faktum att Hjemmestyret har bestämmanderätt över marken tillgodoser enligt Danmark fullt ut de hänsyn som ligger bakom artikel 14, nämligen att urbefolkningens beslutanderätt över de områden som de traditionellt besitter ska respekteras.

ILO-konvention nr 169 ratificerades av Danmark den 18 januari 1996.

3.2 Övriga länder

De tolv utomnordiska länder som ratificerat konvention nr 169 är som framgått främst länder i Sydamerika och Mellanamerika. Det är Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Paraguay och Peru, samtliga med indianer och mestiser som ursprungsfolk. I Stilla Havsregionen har två länder anslutit sig. Det är Fidjiöarna där ursprungsfolket melanesier utgör en stor del av befolkningen samt Filippinerna med en liten grupp negriter som ursprungsfolk. Nederländerna är det enda europeiska land utanför Norden som anslutit sig till konventionen. För Nederländerna torde det i första hand vara en policyfråga i kontakterna med omvärlden. Det nederländska territorium där det eventuellt finns urbefolkning är den autonoma delen Nederländska Antillerna.

Flera länder med relativt stora grupper urbefolkningar har ännu inte tillträtt konventionen, däribland Australien, Nya Zealand, USA och Canada. I en del länder har andra typer av åtgärder vidtagits på det nationella planet för att stärka ursprungsfolkens ställning. I vissa fall har representanter för ursprungsfolken även uttalat sig kritiskt mot ILO-konventionen med motiveringen att den inte ger folken ett tillräckligt långtgående självbestämmande.

I Australien är ca 1,5 procent av befolkningen eller ca 265 000 personer aboriginer eller öbor från Torres Strait. När Australien en gång blev brittisk koloni infördes liksom i andra kolonier common law, den brittiska sedvanerätten, vilket innebar att all möjlighet till rätt grundad på urminnes hävd fråntogs urfolken. Först genom rättsliga avgöranden på senare år har det konstaterats att urbefolkningarna kan göra anspråk på landrättigheter. Individuell äganderätt till mark förekommer inte i aboriginernas tradition, men folkgruppen kan äga

mark. Särskilda lagar har antagits som återger urbefolkningarna viss rätt till landområden (bl.a. Aboriginal Land Right Act från år 1976 och lagen om Native title från år 1993. I delar av nationen (Nothern Territory, New South Wales, Tasmania och Queensland) finns representativa organ för de aktuella folken.

På Nya Zeeland är förhållandet att 9,5 procent av befolkningen eller ca 370 000 människor definierar sig själva som maorier. Grunden för urbefolkningarnas landrättigheter ligger i det s.k. Waitangitraktaten från år 1846 mellan maorierna och staten om partnerskap och ömsesidig respekt m.m.

Även på Nya Zeeland infördes common law när området koloniserades av britterna med följden att urbefolkningen inte kunde hävda urminnes rätt till landområden. När landet blev självständigt fick staten suveräniteten över de aktuella landområdena. Maorierna har genom särskild lagstiftning och traktat tillförsäkrats s. k. självägarland med självförvaltning.

I Canada finns tre större grupper av urbefolkningar, indianer, inuiter och mestiser. Totalt uppgår urbefolkningarna till ca 1 miljon personer eller ca 4 procent av landets befolkning. Även i Canada bortföll möjligheten till urminnes hävd i och med att brittisk common law infördes då landet först koloniserades. Sedan år 1982 finns i Canada en grundlagsbestämmelse som säger att urbefolkningarnas etablerade rättigheter skall upprätthållas och respekteras. Urbefolkningarna har genom domstolsutslag eller traktat givits självbestämmande inom olika områden. Det finns olika former av landrättigheter inom dessa områden, såväl äganderätt som bruksrätt.

I USA är indianerna urbefolkning. Den amerikanska hållningen när det gäller urbefolkningen har gått igenom flera stadier, från krav på assimilering till acceptans för självstyre och äganderätt till landområden. Det finns ett stort antal reservat som har tillkommit framför allt genom traktater mellan indianerna och staten.

4 Konventionens syfte och allmänna bestämmelser, artiklarna 1–7

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kraven i artiklarna 1–5.

När det gäller artiklarna 6 och 7 anser jag att ytterligare åtgärder krävs i syfte att ge samerna en utökad lagfäst rätt till samråd i frågor som berör deras rätt till mark och vatten i de områden som de traditionellt innehar eller nyttjar.

Jag återkommer till vilka åtgärder som krävs i de avsnitt som behandlar artiklarna 14 och 15.

4.1 Inledning

I inledningen har jag redogjort för bakgrunden till och syftet med ILO-konvention nr 169. Syftet framgår framför allt av ingressen till konventionen. Av ingressen framgår också vilka andra internationella dokument som har beaktats vid utformningen av konventionen och som skall beaktas vid tolkningen av ILO-konvention nr 169.

Innehållet i ingressen har stor betydelse för tolkningen av övriga bestämmelser i konventionen. Detsamma gäller bestämmelserna i del I, allmänna principer. Särskild betydelse har, enligt ILO-guiden artikel 6 och 7 för tolkningen av övriga bestämmelser i konventionen.

De materiella bestämmelserna i konventionen skall tolkas och tillämpas mot bakgrund av vad som sägs i ingressen och dessa bestämmelser.

En omständighet som är viktig för förståelsen av konventionens bestämmelser är att konventionen kräver att regeringarna i samarbete med ursprungsfolken, vidtar *särskilda åtgärder*, s.k. positiv särbehandling, med syfte att bevara ursprungsfolkens livsstil, kultur och identitet. Detta framgår bl.a. av de allmänna bestämmelserna i artikel 2, 4 och 5 i konventionen.

I ILO-guiden förklaras kravet på särskilda positiva åtgärder (affirmative action) till stöd för ursprungsfolkens sociala, kulturella och

ekonomiska rättigheter med att konventionen är en ytterligare utveckling av ILO:s engagemang för särskilt eftersatta grupper. Jämlikhet kan enligt ILO:s synsätt kräva särbehandling (special treatment) av eftersatta grupper som exempelvis ursprungsfolk, kvinnor eller barnarbetare. Särskilda positiva åtgärder innefattar åtgärder för att komma till rätta med tidigare diskriminering. Det är mot denna bakgrund bestämmelserna i ILO-konvention nr 169 skall ses.

Utöver bestämmelser med krav på att de mänskliga rättigheter som tillkommer alla medborgare också skall tillkomma ursprungsfolken innehåller ILO-konvention nr 169 särskilda bestämmelser som ger ursprungsfolken rättigheter som bara gäller dessa folk.

Dessa rättigheter innefattar: kollektiva ägande- och besittningsrättigheter till mark, rätten att behålla sitt eget språk och sina institutioner, rätten att under givna omständigheter lösa interna konflikter i enlighet med sin sedvanerätt etc.

Erkännandet av speciella rättigheter skall enligt ILO-guiden inte anses som diskriminerande mot medborgare som inte tillhör ursprungsfolken utan snarare som ett erkännande av ursprungsfolkens speciella särart, behov och strävanden.

En annan fråga som är viktig för förståelsen av konventionen är synen på ursprungsfolks rätt till självbestämmande. Denna fråga diskuterades i samband med konventionens tillkomst. Det konstaterades att frågan om dessa folks självbestämmande och frågan om hur mycket kontroll dessa folk skall ha i beslutandeprocessen inte låg inom ILO:s mandat att avgöra.

Bestämmelserna i ILO-konvention nr 169 angavs syfta till att skapa tillvägagångssätt (procedures) snarare än faktiska rättigheter (substantive rights). I stället för att staterna som tidigare varit fallet, fattat beslut i frågor som rörde urbefolkningarna utan att de själva fick påverka besluten, ville de förhandlande parterna genom ILO-konvention nr 169 tillförsäkra ursprungsfolken en rätt till inflytande genom samråd i frågor som berör dem (se International Labour Conference, 75th Session, 1988, Provisional Record, punkt 6).

4.2 Artikel 1. Grupper som konventionen skall tillämpas på

Artikel 1

1. Denna konvention äger tillämpning på

a) stamfolk i självstyrande länder, vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från andra grupper av den nationella gemenskapen och vilkas ställning helt eller delvis regleras genom deras egna sedvänjor eller traditioner eller genom särskild lagstiftning;

b) folk i självstyrande länder, vilka betraktas som ursprungsfolk på grund av att de härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställande av nuvarande statsgränser och vilka, oavsett rättslig ställning, har behållit en del eller alla sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.

2 Identifiering av sig själv som ursprungsfolk eller stamfolk skall anses som ett grundläggande kriterium för att fastställa de grupper på vilka bestämmelserna i denna konvention äger tillämpning.

4.2.1 Innebörden av artikeln

I artikel 1 anges vilka folk konventionen äger tillämpning på. I punkt 1 anges en rad objektiva kriterier för att avgöra vilka grupper som omfattas av konventionens bestämmelser och i punkt 2 anges ett subjektivt kriterium för att avgränsa konventionens tillämpning.

Vikten av att gruppen själv identifierar sig som ursprungsfolk, det subjektiva kriteriet, betonas i konventionstexten. Självidentifikation, som detta brukar benämnas, anges i artikel 1 vara ett grundläggande kriterium för att fastställa vilka grupper som omfattas av konventionens tillämpning. Detta betonades också under utarbetandet av konventionen.

Enligt ILO-guiden skall definitionen i artikel 1, ses som en ram. Varje stat som ansluter sig till konventionen får inom den ram som definitionen ger och i samråd med de som berörs i detalj bestämma vilka grupper som skall omfattas av konventionens tillämpning (ILO-guiden s. 7).

I artikel 1 punkt 3 finns en bestämmelse som anknyter till diskussionen om ursprungsfolks självbestämmande. Där anges att termen "folk" (peoples) i konventionen inte skall ha de implikationer som normalt tilläggs denna term i folkrätten. Det betyder att ursprungsfolk enligt denna konvention inte har rätt att kräva full självständighet, dvs. en egen stat.

4.2.2 Svenska förhållanden och svenska bestämmelser

Riksdagen har år 1977 uttalat att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning (prop. 1976/77:80, bet. 1976/77:KrU43 s. 4, rskr. 1976/77:289). Genom detta uttalande är det klarlagt att samerna anses som ett ursprungsfolk i Sverige.

I svensk lagstiftning finns olika definitioner av vem som anses vara same. Den som omfattas av definitionen i lagstiftningen omfattas också av lagens tillämpning.

Den viktigaste definitionen är den som anges i sametingslagen (1992:1433). Den som enligt sametingslagens definition är att anse som same får delta i val till samernas folkvalda politiska organ, Sametinget. I sametingslagen 1:2 anges att med same avses i denna lag den som anser sig vara same och gör sannolikt att han har eller har haft samiska som språk i hemmet eller gör sannolikt att någon av hans föräldrar eller far- eller morföräldrar haft samiska som språk i hemmet, eller har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget.

I rennäringslagen (1971:437) finns en annan definition av vem som anses som same. Där anges att den som är av samisk härkomst (same) får utnyttja mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Lagens tillämpning begränsas emellertid ytterligare genom att det stora flertalet bestämmelser i rennäringslagen som berör renskötselrätten, endast gäller för de samer som är medlemmar i sameby (1§).

4.2.3 Min bedömning

I artikel 1 anges vilka grupper som ILO-konvention nr 169 skall tillämpas på. Jämför man de kriteriter som ställs upp i artikel 1 som en förutsättning för att en grupp skall omfattas av bestämmelserna i konventionen kan det konstateras att samerna i Sverige uppfyller samtliga uppställda kriterier.

Samerna bodde inom ungefär samma geografiska område som i dag när nationsgränserna mellan Norge, Sverige, Finland och Ryssland

fastställdes och har genom tiderna behållit flera av sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Som ett exempel på detta kan nämnas renskötseln, jakten och fisket som varit försörjningskällor och utgjort basen för den samiska kulturen under mycket lång tid och fortfarande är både ekonomiskt och kulturellt viktiga för det samiska folket. Ett annat viktigt exempel är det samiska språket som har bevarats av samerna. Samerna uppfyller följaktligen de objektiva kriterier som finns angivna i artikel 1 b). Till detta kommer att riksdagen genom det ovan nämnda uttalandet har bekräftat att samerna är ett ursprungsfolk i Sverige.

Samerna själva identifierar sig som ursprungsfolk varför också konventionens krav på självidentifikation i artikel 1 punkt 2 är uppfyllt.

Om Sverige ansluter sig till konventionen skall således konventionens bestämmelser tillämpas på det samiska folket i Sverige i enlighet med definitionen av ett ursprungsfolk i artikel 1 i konventionen.

Enligt konventionen får varje stat som ansluter sig till konventionen, inom konventionens ram, och i samarbete med dem som berörs, i detalj bestämma vilka grupper som skall omfattas av konventionens tillämpning.

Definitionen av vem som skall anses som same i sametingslagen innehåller flera av de kriterier som artikel 1 i konventionen innehåller. Liksom konventionen innehåller definitionen i Sametingslagen både ett subjektivt och ett objektivt element; att man själv anser sig vara same och att man har en koppling till det samiska språket eller en koppling till samernas politiska institution, sametinget.

Även om således definitionen i sametingslagen ligger nära definitionen av ursprungsfolk i konventionen är det inte självklart att sametingslagens definition skall vara avgörande för den närmare bestämmningen av vilken personkrets som skall omfattas av en svensk tillämpning av konventionen.

Definitionen i sametingslagen har i första hand tillkommit för att avgöra vilka som skall ha rösträtt till sametinget. Det kan tänkas att även andra hänsyn bör tas när det avgörs vilken personkrets som skall omfattas av bestämmelserna i ILO-konvention nr 169.

Det kan därför vara lämpligt att Sverige i samband med en eventuell raificering av konventionen i samråd med Sametinget och samiska organisationer överväger om det behövs någon ytterligare definition av vilken personkrets som i enlighet med de kriterier som konventionens artikel 1 anger skall omfattas av en tillämpning av konventionens bestämmelser i Sverige.

Jag bedömer dock att den definition som redan i dag finns i Sametingslagen uppfyller konventionens krav och kan användas vid

tillämpningen av konventionens bestämmelser med undantag för de bestämmelser som gäller ursprungsfolks rätt till mark.

När det gäller konventionens bestämmelser om rätt till mark och de svenska bestämmelser i rennäringslagen som reglerar vilka samer som har rätt att utöva renskötselrätten återkommer jag till detta i det avsnitt som behandlar artikel 14.

4.3 Artikel 2. Program för att skydda ursprungsfolkens rättigheter och garantera respekt för deras integritet

Artikel 2

1. Regeringarna skall ha ansvaret för att, under medverkan av berörda folk, utveckla samordnade och systematiska program i syfte att skydda dessa folks rättigheter och garantera respekt för deras integritet.

2. Dessa program skall innefatta åtgärder för att

a) säkerställa att medlemmar av dessa folk på jämlika villkor åtnjuter de rättigheter och möjligheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer andra medlemmar av befolkningen;

b) främja det fulla förverkligandet av dessa folks sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter med hänsyn till deras sociala och kulturella identitet, deras sedvänjor och traditioner samt institutioner;

c) bistå medlemmar av berörda folk med att undanröja socio-ekonomiska klyftor som kan finnas mellan medlemmar av den nationella gemenskapen, på ett sätt som är förenligt med deras strävanden och levnadssätt.

4.3.1 Innebörden av artikeln

Av artikel 2 framgår det att konventionen ställer krav på regeringarna att vidta särskilda åtgärder för att främja ursprungsfolkens sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter, artikel 2 punkt 1 och punkt 2 b).

Det är följaktligen inte tillräckligt med att vidta åtgärder för att undanröja diskriminering av medlemmar av ursprungsbefolkningen, punkt 2 a).

De positivt stödjande åtgärderna skall vidtas i samarbete med ursprungsfolken själva vilket framgår av artikel 2 punkt 1 och artikel 2 punkt 2 c).

4.3.2 Svenska bestämmelser

I Sverige har samerna enligt nationell lagstiftning en med övriga svenskar likställd position när det gäller ovanstående möjligheter.

Samerna har dessutom enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF) ett skydd i egenskap av etnisk minoritet. Enligt denna bestämmelse bör etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. Paragrafen skall emellertid ses som ett målsättningsstadgande snarare än som en absolut rättighet.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att samerna i Sverige är en etnisk minoritet som i egenskap av ursprungsfolk intar en särskild ställning. Denna syn innebär att staten vid uppbyggnaden av samhällets stöd till samekulturen skall ge utrymme även för andra bedömningar än de som kan göras beträffande övriga minoritetsgrupper i det svenska samhället.

Samerna åtnjuter speciellt stöd för sin kultur och därmed sammanhängande institutioner. Det ges också statligt stöd till traditionell samisk näringsverksamhet såsom rennäring och sameslöjd. Stöd ges även till sameskolor, samisk högre utbildning och forskning.

Sametingslagen (1992:1433) innehåller regler om val till Sametinget, tingets uppgifter och mandat. En av Sametingets huvudsakliga uppgifter är att medverka i samhällsplaneringen och se till så att samiska behov beaktas. Jag återkommer med en utförligare beskrivning av Sametinget under artikel 6.

4.3.3 Min bedömning

Mot bakgrund av riksdagens upprepade uttalanden om samerna som ett ursprungsfolk, inrättandet av Sametinget och det speciella stöd som samerna och den samiska kulturen åtnjuter anser jag att Sverige uppfyller kraven i artikel 2.

4.4 Artikel 3. Förbud mot diskriminering av ursprungsfolk

Artikel 3

1. Ursprungsfolk och stamfolk skall till fullo åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan hinder eller diskriminering. Konventionens bestämmelser skall utan diskriminering tillämpas på såväl manliga som kvinnliga medlemmar av dessa folk.

2. Ingen form av våld eller tvång får användas som strider mot de berörda folkens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, innefattande rättigheter enligt denna konvention.

4.4.1 Innebörden av artikeln

Av ingressen och av artikel 3 punkt 1 framgår att ursprungsfolk till fullo skall åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan hinder eller diskriminering. Av artikel 3 punkt 2 framgår att ingen form av våld eller tvång får användas i strid mot ursprungsfolkens mänskliga rättigheter. Användande av våld i enlighet med gällande lag exempelvis när det gäller verkställighet av gällande lagstiftning är dock inte förbjudet enligt denna bestämmelse.

4.4.2 Svenska bestämmelser

2 kap. RF reglerar grundläggande fri- och rättigheter för svenska medborgare. Enligt 2 kap. 15 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Enligt 2 kap. 16 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Skydd mot våld och tvång regleras i 2 kap. 4–8 §§ RF. Vissa av dessa rättigheter är inte absoluta, det vill säga de kan begränsas om andra viktiga intressen kräver det, t.ex. straff för brott, kroppsvisitation och påtvingande kroppsliga ingrepp, men dessa begränsningar gäller i förhållande till alla medborgare.

Sverige har anslutit sig till de flesta konventioner om mänskliga rättigheter bl.a. FN:s konvention om medborgerliga och politiska

rättigheter och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Andra konventioner förbjuder bl.a. diskriminering på etnisk grund. Det i Sverige väl utvecklade ombudsmannainstitutet syftar, förutom annat, till att motverka diskriminering av vissa grupper såsom kvinnor, barn, handikappade samt etniska och religiösa grupper. Diskrimineringsombudsmannen har t.ex. ett ansvar även för den samiska befolkningen, speciellt vad avser diskriminering i arbetslivet. Jag återkommer med en närmare redogörelse i kap. 8, beträffande diskriminering i arbetslivet.

4.4.3 Min bedömning

Grundlagens bestämmelser om fri- och rättigheter gäller alla medborgare oavsett ursprung. Tillsammans med bl.a. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter utgör de ett fullgott skydd för bl.a. samernas mänskliga rättigheter. Kravet enligt artikel 3 i konventionen får därmed enligt min mening anses uppfyllt.

4.5 Artikel 4. Skydd för ursprungsfolkens individer, institutioner, egendom, arbete och miljö

Artikel 4

1. Särskilda åtgärder skall vidtas då så befinnes lämpligt för att skydda de berörda folkens individer, institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö.

2. Sådana särskilda åtgärder får inte stå i strid med de berörda folkens fritt uttryckta önskningar.

3. Åtnjutandet utan diskriminering av de allmänna medborgerliga rättigheterna, får inte på något sätt inskränkas genom sådana särskilda åtgärder.

4.5.1 Innebörden av artikeln

Av artikel 4, liksom av artikel 2 och 5, framgår att det utöver åtgärder mot diskriminering av ursprungsfolk krävs särskilda positiva åtgärder för att stödja och skydda ursprungsfolkens rättigheter. Innehållet i artikel 4 anknyter också till vad som sägs i ingressen om att urspungsfolkens strävanden att få utöva kontroll över sina egna institutioner, sin egen livsstil och sin egen ekonomiska utveckling skall erkännas.

En viktig del av bestämmelsen som kommenterades i samband med den diskussion som fördes vid konventionens tillkomst är bestämmelsen i punkt 2. Bestämmelsen innebär att åtgärder för att skydda de berörda folkens individer, institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö inte får vidtas i strid mot ursprungsfolkens vilja, utan skall utformas i samråd med dem.

Bakgrunden till bestämmelsen är att det förekommit att stater vidtagit åtgärder som berört ursprungsfolken i strid mot ursprungsfolkens vilja, med motiveringen att åtgärderna syftat till att skydda ursprungsfolken (Internationel Labour Conference, 76th Session, 1989, Provisional Record punkt 55 och 56).

4.5.2 Svenska bestämmelser

När det gäller bestämmelsen i artikel 4 om att lämpliga åtgärder skall vidtas för att skydda ursprungsfolkens egendom och arbete finns bestämmelser i rennäringslagen (1971:473) som reglerar samernas renskötselrätt.

Renskötselrätten beskrivs i 1 § rennäringslagen som en rätt för vissa personer av samisk härkomst att begagna mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. I rätten ingår bl.a. renbete, jakt, fiske och visst skogsfång. Renskötseln får bedrivas på såväl statlig som kommunal som på privat mark. Rätten tillkommer personer av samisk härkomst som kan åberopa att någon av deras föräldrar, farföräldrar eller morföräldrar haft renskötsel som stadigvarande yrke. Sådan person benämns i lagen renskötselberättigad.

Om det finns särskilda skäl kan länsstyrelsen enligt 1 § andra stycket utvidga kretsen av dessa renskötselberättigade personer. Också den som gifter sig med en renskötselberättigad person förvärvar renskötselrätten. Uppdelningen i samer med och samer utan renskötselrätt tillkom genom 1928 års renbeteslag.

Renskötselrätten som sådan medför emellertid ingen given rätt att bedriva renskötsel. Av 6 § rennäringslagen följer att det för renskötseln

finns samebyar och att i princip all den mark inom vilken renskötseln får bedrivas är uppdelad mellan dessa byar. Enligt 15 § får samebyns betesområde användas för renbete av samebyn för medlemmarnas gemensamma behov. Jakt och fiske får enligt 25 § endast utövas av den som är medlem i sameby. Denna begränsning är betingad av näringsmässiga skäl och har funnits sedan den första renbeteslagen år 1886.

Genom bestämmelsen i RF 2 kap. 20 § har renskötselrätten även ett grundlagsskydd.

Samhället stödjer också rennäringen ekonomiskt. Speciellt stöd utgår för att främja rennäringen och de som arbetar med eller som har för avsikt att ägna sig åt renskötsel. För att förbättra renägarnas ekonomi lämnas prisstöd vid slakt av ren. Prisstödet innebär också att renköttet får en för konsumenterna acceptabel prisnivå, vilket förbättrar avsättningsmöjligheterna. Det sammanlagda stödet till rennäringen uppgår till 61,7 miljoner kronor.

När det gäller den del av bestämmelsen i artikel 4 som föreskriver särskilda åtgärder för att skydda ursprungsfolkens institutioner så uppfylls detta åtagande framför allt genom inrättandet av Sametinget. Sametinget är en samisk institution med bl.a. den uppgiften att verka för en samisk kultur, jämför 2:1 Sametingslagen (1992:1433).

En uppgift som Sametinget har inom ramen för arbetet med att arbeta för samisk kultur är enligt sametingslagen en skyldighet att leda det samiska språkarbetet. För detta ändamål har Sametinget ett språkråd bestående av sex ledamöter. Språkrådet arbetar med normerings- och språkvårdsfrågor, utveckling av samisk terminologi inom samiska dialekter, gemensamt språkvårdsarbete med Sametingen i Norge och Finland samt vuxenutbildning.

Minoritetsspråkskommittén har dessutom i sitt betänkande (SOU 1997:192) Steg mot en minoritetspolitik, föreslagit att bl.a. samiska skall erkännas som ett minoritetsspråk i Sverige. När det gäller förslag till nya regler till skydd och stöd för samiska föreslår utredningen att dessa huvudsakligen skall begränsas till de fyra nordligaste fjäll-kommunerna Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Arjeplog. För dessa kommuner lämnas förslag till ny lagstiftning som innebär att enskilda får rätt att använda sitt eget språk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar oberoende av kunskaper i svenska. Förslag till regionalt tillämpad lagstiftning omfattar också en rätt att i viss utsträckning bli bemött på samiska inom förskoleverksamhet och äldreomsorg.

Samernas kultur och institutioner åtnjuter betydande finansiellt stöd från samhället. Detta stöd – samisk kultur (10,5 miljoner kronor), utbildning (33,7 miljoner kronor), Sametinget (13,4 miljoner kronor)–

avser bl.a. att skydda och utveckla den samiska kulturen och de samiska institutionerna (siffrorna avser budgetåret 1998).

Det speciella samiska EU-program inom Mål-6 området som Sverige har tagit initiativ till har också detta syfte. Mål-6 programmet löper under perioden 1995–1999. Det omfattar 130 miljoner kronor totalt, varav Sverige genom jordbruksfonden och sociala fonden står för hälften. Ca 1/3 avser åtgärder för utveckling av samisk kultur och omkring 2/3 avser åtgärder för utveckling av rennäringen.

Regeringen har också nyligen beslutat att lämna förslag till Europeiska kommissionen om att införa stöd för att bevara de natur- och kulturvärden som är ett resultat av traditionell renskötsel. Satsningen sker inom ramen för det svenska miljöprogrammet för jordbruket och uppgår till 7,3 miljoner kronor.

4.5.3 Min bedömning

Mot bakgrund av det skydd som gäller för renskötselrätten både i grundlag och i rennäringslagen, inrättandet av Sametinget samt det stöd som utgår till den samiska kulturen och till de samiska institutionerna gör jag bedömningen att Sverige uppfyller kraven i artikel 4.

4.6 Artikel 5. Ursprungsfolkens sociala, kulturella, religiösa och andliga värden och bruk

Artikel 5

Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention skall

a) dessa folks sociala, kulturella, religiösa och andliga värden och bruk erkännas och skyddas och vederbörlig hänsyn tas till arten av de problem som möter dem både som grupper och som individer;

b) integriteten för dessa folks värden, bruk och institutioner respekteras;

c) åtgärder vidtas under medverkan av och i samarbete med de berörda folken, som syftar till att mildra de svårigheter som uppstår för dessa folk, när de möter nya levnads- och arbetsvillkor.

4.6.1 Innebörden av artikeln

Liksom artikel 2 och 4 ställer artikel 5 krav på särskilda åtgärder för ursprungsfolken för att deras sociala, kulturella, religiösa och andliga värden skall kunna skyddas och respekteras.

Bestämmelsen i artikel 5 är en tillämpningsföreskrift som skall beaktas vid tillämpningen av övriga bestämmelser i konventionen.

4.6.2 Svenska bestämmelser

Utgångspunkten för samernas skydd som etnisk minoritet och urbefolkning är som tidigare nämnts främst regeln i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF. Även den religiösa friheten är grundlagsfäst i 2 kap. 1 § punkt 6.

Samerna har också ett folkrättsligt skydd för sin kultur och sitt språk m.m. genom Sveriges anslutning till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. I artikel 27 i denna konvention ges skydd för etniska, religiösa och språkliga minoriteters rättigheter att ha ett eget kulturliv, att utöva sin religion och att använda sitt eget språk.

Samerättsutredningen har i sitt betänkande SOU 1989:41 konstaterat att denna artikel ger ett starkare skydd än vad som direkt framgår av ordalydelsen. Det folkrättsliga skyddet enligt artikel 27 får enligt samerättsutredningen anses innebära ett erkännande av att samerna som etnisk minoritet har behov av att särskilda åtgärder vidtas från samhällets sida så att samekulturen och det samiska språket kan fortleva och utvecklas samt att tillgången till mark och vatten åt de samiska näringarna tryggas.

För att skydda samiska värden ges i sameskolorna och i den integrerade samiska undervisningen utbildning i och på samiska samt undervisning om den samiska kulturen. För detta ändamål utgår speciellt stöd till sameskolorna och Sameskolstyrelsen. Jag återkommer till undervisningen i kapitel 13.

4.6.3 Min bedömning

Artikeln är att betrakta som en tillämpningsföreskrift. Mot bakgrund av de åtgärder som finns i dag till skydd och stöd för samisk kultur och samiska näringar, värden och bruk och som jag redogjort för under artikel 4 och ovan, anser jag att Sverige uppfyller konventionens krav i artikel 5.

4.7 Artikel 6. Samråd med ursprungsfolken och utveckling av ursprungsfolkens egna institutioner

Artikel 6

1. Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention skall regeringarna

a) samråda med berörda folk genom lämpliga förfaranden och särskilt genom deras representativa institutioner, närhelst lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som direkt kan påverka dem övervägs;

b) skapa möjligheter genom vilka dessa folk fritt kan delta, åtminstone i samma utsträckning som andra grupper av befolkningen och på alla nivåer av beslutsfattandet, i valda institutioner och administrativa och andra organ ansvariga för åtgärder och program som berör dem;

c) skapa möjligheter för en utveckling till fullo av dessa folks egna institutioner och initiativ och, där så är lämpligt, tillhandahålla de resurser som är nödvändiga för detta ändamål.

2. Samråd enligt denna konvention skall ske förtroendefullt och i en efter omständigheterna lämplig form i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder.

4.7.1 Innebörden av artikeln

I artiklarna 6 och 7 i konventionen finns viktiga bestämmelser för att säkra att ursprungsfolken får möjlighet att utöva inflytande över frågor som rör deras arbete, utveckling, utbildning, hälsa m.m. I ILO-guiden (s. 8) anges att innehållet i dessa artiklar är centralt för hur konventionen i övrigt skall tillämpas.

I artikel 6 finns bestämmelser i syfte att ursprungsfolken skall ges möjlighet att delta och utöva inflytande innan beslut som berör dem fattas. Möjlighet till samråd skall finnas på alla nivåer, såväl administrativa och politiska, där beslut i frågor som berör ursprungsfolken tas.

Regeringarnas skyldighet enligt artikel 6 är att skapa förutsättningar för att ursprungsfolken skall kunna delta i, och påverka beslutsfattandet i frågor som berör dem.

Regeringarna har också en skyldighet att samråda med ursprungsfolket genom lämpliga förfaranden och deras egna organ

närhelst administrativa åtgärder eller lagstiftning som direkt kan beröra dem övervägs.

Det finns också en bestämmelse i artikel 6 punkt 3 om hur dessa samråd skall utformas. Den är central för hur artikelns krav på samråd i frågor som berör ursprungsfolken skall förstås. Där anges att samråd enligt konventionen skall ske förtroendefullt och i en lämplig form i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder.

I ILO-guiden (s.8) anges att samråd med ursprungsfolk utöver vad som anges i artikel 6 alltid måste ske, dvs. är obligatoriskt,

– före utforskning eller exploatering av mineral och/eller andra naturtillgångar inom ursprungsfolkens mark, artikel 15,

– när det kan bli nödvändigt att flytta ursprungsfolk från mark som de traditionellt bebor, artikel 16,

– innan man utformar och verkställer yrkesutbildningsprogram för dem, artikel 22.

4.7.2 Svenska bestämmelser

Sametinget inrättades år 1993 genom ett riksdagsbeslut. Sametinget är en institution för samiskt självstyre, men skall inte verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige. Samerna har följaktligen samma möjligheter som andra svenska medborgare att delta i riksdags- och kommunalval.

Sametinget är ett folkvalt organ men också en statlig förvaltningsmyndighet. I myndigheten ligger självstyret, vilket framgår av sametingslagen (1992:1433), 2 kap. 1 §. Enligt denna paragraf består Sametingets uppgifter av att verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur.

Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelning av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas förfogande,

2. utse den styrelse för sameskolan som avses i 8 kap. 6 § skollagen (1985:1100),

3. leda det samiska språkarbetet,

4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten samt

5. informera om samiska förhållanden.

För statliga myndigheter gäller att regeringen har rätt att ge direktiv för verksamheten och att myndigheten i princip har att verkställa regeringens politik. I grundidén med Sametinget, att samerna i ett särskilt organ skall få sköta vissa egna angelägenheter, ligger inte bara att Sametinget skall sköta en del uppgifter som innebär myndighetsutövning. Den innebär också att Sametinget skall ha en förhållandevis självständig ställning gentemot staten och dess övriga organ.

Sametinget har genom sin organisation och sitt ändamål en särskild ställning bland de statliga myndigheterna. Detta innebär att regeringen skall iaktta återhållsamhet när det gäller att utöva sin direktivrätt gentemot Sametinget.

En parlamentarisk kommitté, Rennäringspolitiska kommittén (dir 1997:102), arbetar för närvarande med att se över stödet till rennäringen och samisk kultur samt rennäringsadministrationen och rennäringslagstiftningen. En utgångspunkt enligt direktiven är att modernisera hela systemet och överväga om alltmer ansvar kan överlåtas från regionala myndigheter till Sametinget. Det är samernas egna önskemål som skall vara vägledande om utredningen lägger fram förslag till ändrad lagstiftning.

Enligt länsstyrelsernas instruktion (SFS 1997:1258), 27 och 28 §§ skall en delegation för rennäringsfrågor finnas inom var och en av länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Delegationen skall bestå av sju ledamöter, varav tre skall vara rennäringsutövare. Länsstyrelsen har enligt instruktionen uppgifter inom bl.a. rennäringen i länet, fisket och fjällförvaltningen.

När det gäller regeringsbeslut (inkl. sådana som innefattar förordningar och förslag till lagar) och hur samråd sker med samerna kan nämnas beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse skall vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter, däribland Sametinget. I den omfattning som behövs skall sammanslutningar och enskilda beredas tillfälle att yttra sig.

Vidare kan nämnas bestämmelsen i förvaltningslagen (1986:223) 7 §. Enligt denna bestämmelse gäller en officialprincip som innebär att när det gäller ärenden där en enskild är part har myndigheten ett ansvar för att ärendet blir så utrett som det behövs. Med enskilda menas här och på andra ställen i lagen inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Eftersom Sametinget både är en statlig myndighet och ett folkvalt organ blir 7 § tillämplig i ärenden där Sametinget är part.

4.7.3 Min bedömning

Genom tillkomsten av Sametinget har samerna fått ett eget folkvalt organ med möjlighet att påverka frågor som berör dem. Sametinget skall bl.a. höras när lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som direkt berör samerna övervägs.

Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har ett huvudansvar för rennäringen i länen. Genom sina representanter i Länsstyrelsens rennäringsdelegation har de renägande samerna insyn och inflytande i den verksamhet som berör dem.

Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att det inte föreligger någon direkt bristande överensstämmelse mellan svensk lagstiftning och konventionen i denna del.

Det finns dock anledning att överväga om samerna i större utsträckning än vad som är fallet i dag skall tillerkännas en lagfäst rätt till samråd i frågor som rör dem.

Jag återkommer till detta i de avsnitt som berör artikel 14 och 15 i konventionen.

4.8 Artikel 7. Rätt för ursprungsfolken att besluta om sina egna prioriteringar. Skydd för miljön

Artikel 7

1. Berörda folk skall ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen i den mån denna påverkar deras liv, tro, institutioner och andliga välfärd samt den mark som de bebor eller på annat sätt nyttjar och rätt att utöva kontroll, så långt det är möjligt, över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Dessutom skall de medverka vid utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av nationella och regionala utvecklingsplaner och -program som direkt kan påverka dem.

2. Förbättring av de berörda folkens levnads- och arbetsförhållanden och av deras hälso- och utbildningsnivå skall, med deras medverkan och samarbete, ges prioritet i planer för den allmänna ekonomiska utvecklingen inom de områden som de bebor. Särskilda projekt för utveckling av ifrågavarande områden skall även utformas på sådant sätt att sådan förbättring främjas.

3. Regeringarna skall säkerställa att, närhelst det är lämpligt, studier genomförs i samarbete med berörda folk för att uppskatta planerade utvecklingsåtgärders sociala, andliga, kulturella och miljömässiga följder för dem. Resultatet av dessa studier skall anses som grundläggande kriterier för genomförandet av sådana åtgärder.

4. Regeringarna skall, i samarbete med berörda folk, vidta åtgärder för att skydda och bevara miljön i de områden som de bebor.

4.8.1 Innebörden av artikeln

Artikel 7 i konventionen är den andra av de bestämmelser som anges vara central för tolkningen av övriga bestämmelser i konventionen (ILO-guiden s. 8).

Artikel 7 syftar till att ge ursprungsbefolkningar rätt att så långt som möjligt själva utöva kontroll över sitt folks ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

De skall själva ha rätt att besluta om sina prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen i den mån denna påverkar deras liv, tro, institutioner och andliga välfärd samt den mark de innehar eller på annat sätt nyttjar.

I artikeln föreskrivs att ursprungsbefolkningarna skall delta vid utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av nationella och regionala utvecklingsplaner och program som direkt kan påverka dem. Det anges också att förbättringar av de berörda folkens levnads- och arbetsförhållanden och av deras hälso- och utbildningsnivå med deras medverkan skall ges prioritet i planer för den allmänna ekonomiska utvecklingen inom de områden som de bebor.

Det har poängterats, både under utarbetandet av ILO-konvention nr 169 (Internationel Labour Conference, 76th Session, 1989, Provisional Record p. 74.) och i ILO-guiden (s. 8) att bestämmelserna i artiklarna 6 inte syftar till att ge ursprungsfolken rätt till veto i frågor som berör dem (och som omfattas av dessa artiklar). Syftet är i stället att ge ursprungsfolken rätt till samråd där ursprungsfolken har en rätt att framföra sina synpunkter och en rätt att påverka utformningen av åtgärder som planeras och beslut som skall fattas (ILO-guiden s.9).

Punkt 4 i artikel 7 ställer krav på regeringarna att vidta åtgärder för att skydda och bevara miljön i de områden som ursprungsfolken bebor. Detta kan jämföras med bestämmelsen i artikel 15 punkt 1 som föreskriver att ursprungsfolken har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar i de områden som

ursprungsfolken traditionellt innehar eller nyttjar (se vidare nedan angående innebörden av detta i kapitel 8).

4.8.2 Svenska bestämmelser

En av anledningarna till att Sametinget inrättades var behovet av ett särskilt organ som kan medverka i samhällsplaneringen och se till att samiska intressen beaktas. Sametinget kan utnyttjas som rådgivande organ i en rad frågor som berör samerna. Statliga och kommunala myndigheter samråder med tinget i frågor som berör samiska intressen. Sametinget är också remissinstans och avger yttranden i ärenden av olika slag. Sametinget tar också egna initiativ och väcker frågor.

Samerna har också representanter i vissa statliga myndigheter och organ som beslutar i för samerna viktiga frågor som rör mark och vatten i renskötselområdet. Jag återkommer till detta under kapitel 7 om samernas rätt till mark.

Enligt punkten 2 i artikel 7 skall prioritet ges till urfolkens levnads- och arbetsförhållanden och deras hälso- och utbildningsnivå i planer för den ekonomiska utvecklingen inom de områden som de bebor.

På uppdrag av bl.a. Länsarbetsnämnden har man kartlagt sysselsättningssituationen inom rennäringen i Norrbottens län. Målet är att finna långsiktiga lösningar för att stärka rennäringen. Detta är också ett av uppdragen för den rennäringspolitiska kommittén, se dir. 1997:102.

På Sametingets uppdrag utreds också förutsättningarna för en högre utbildning i doudji (sameslöjd) och en speciell samisk teaterutbildning. Förutsättningarna för en samisk teater har nyligen utretts av Sametinget och överlämnats till Kulturdepartementet för beslut.

Det finns speciella sameskolor som omfattar årskurserna 1–6, som jag återkommer till i avsnitt 11, som skall tillgodose en samisk inriktning på undervisningen. Det finns också samisk integrerad undervisning i kommunala grundskolor samt särskilda åtaganden vad gäller utbildning i samiska språket vid Umeå universitet och i grundskolärarutbildningen i samiska vid Luleå tekniska universitet. Det har även etablerats förskolor med samisk inriktning.

Som tidigare redogjorts för finns ett omfattande stöd till främjande av rennäringen och de samer som är verksamma inom denna näring.

Enligt punkterna tre och fyra skall det säkerställas att det närhelst det är lämpligt studier genomförs i samarbete med berörda folk för att uppskatta planerade utvecklingsåtgärders sociala, andliga, kulturella och miljömässiga följder för dem. Resultatet skall sedan ligga till grund för genomförandet av åtgärderna. Åtgärder skall också vidtas för att skydda och bevara miljön i de områden som de bebor.

Det finns i dag ett utvecklat samrådsförfarande mellan skogsbruk och rennäring vilket framgår av 20 § skogsvårdslagen (1979:429). Det tas även fram utvecklings- och markanvändningsplaner för att förbättra förutsättningarna för samråd. Detta kan ses som ett exempel på samarbete med samerna för att bedöma planerade åtgärders följder för dem. Hänsyn till rennäringens intressen inom skogsbruket har kommit till uttryck dels i föreskrifter, dels i allmänna råd utfärdade av Skogsstyrelsen. För en närmare redogörelse av innebörden skogsvårdslagen hänvisar jag till min redogörelse i kapitel 7.

De flesta kommuner inom renskötselområdet har särskilda rutiner för samråd rörande markanvändningen med den samiska befolkningen. Formerna för kontakterna varierar dock mellan olika kommuner. Kommunerna har i detta hänseende enligt kommunallagen stor frihet att själva bestämma sina arbetsformer. Många kommuner har numera regelbundna sammankomster med samebyar och sameföreningar.

Rennäringslagen kompletterades år 1996 med ett miljömål, 65 §. Detta innebär att samebyarnas betesuttag, renantal och hjordsammansättning skall vara anpassad till betesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga och bevarandet av den biologiska mångfalden. Ett uppfyllande av detta miljömål är en viktig fråga för såväl rennäringens framtid som för den biologiska mångfalden. Därigenom bidrar detta miljömål också till att stärka en verksamhet som är av central betydelse för att långsiktigt säkra den samiska kulturen.

I miljöbalkens kapitel 3 och 4 finns regler om hushållning med naturresurser. Där omnämns rennäringen som ett bland flera nationella intressen. Andra nationella intressen är bl.a. jordbruk och skogsbruk. De områden som är av betydelse för dessa intressen skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra för näringarnas bedrivande. Det finns också en särskild skyddsbestämmelse, som innebär ett särskilt starkt skydd mot exploatering för de obrutna fjällområdena. Jag återkommer med en närmare redogörelse för miljöbalkens bestämmelser i denna del i kapitel 7.

4.8.3 Min bedömning

Mot bakgrund av framför allt Sametingets ställning som besluts-, utrednings- och rådgivande organ anser jag att de grundläggande kraven i artikel 7 om möjlighet för samerna att påverka sin egen utveckling kan anses uppfyllda. Jag är dock medveten om den svårighet som finns inbyggd i Sametingets dubbla roll som statlig myndighet och folkvalt samiskt organ och de politiska problem som tinget för närvarande brottas med. Detta innebär naturligtvis en försvagning av

Sametingets ställning och möjlighet till påverkan av samhällsutvecklingen.

Reglerna i bl.a. miljöbalken innebär ett skydd för den miljö i områden som samerna bebor och får anses uppfylla kraven i enlighet med vad artikeln föreskriver.

Jag gör dock den bedömningen att det krävs ytterligare åtgärder i vissa avseenden för att samerna genom Sametinget och annan samisk representation i myndigheter och andra organ skall få en ökad reell möjlighet att påverka åtgärder och beslut som rör dem. Det gäller framför allt användningen av mark och vatten i de områden som de traditionellt innehar eller nyttjar.

Jag återkommer till de åtgärder jag anser krävs i dessa avseenden i de kapitel som behandlar bestämmelserna angående mark, artikel 14 och 15.

5 Allmänna principer för rättsordningen och rättstillämpningen, artikel 8–12

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kraven i artiklarna 8–12 med gällande svenska bestämmelser.

5.1 Inledning

I artiklarna 8 till och med 12 finns bestämmelser som rör den nationella rättsordningen och rättstillämpningen i de stater som ratificerat konventionen.

Bestämmelserna innehåller krav på att hänsyn skall tas till ursprungsfolkens sedvänjor och sedvanerätt, både i samband med rättstillämpningen i allmänhet och vid tillämpningen och utformningen av den nationella straffrätten. Bestämmelser finns också om att det i de stater som anslutit sig till konventionen skall finnas ett skydd mot kränkning av ursprungsfolkens rättigheter samt skydd mot att medlemmar av ursprungsfolken åläggs tvångsarbete.

I ILO-guiden (s. 12) ges en bakgrund till de bestämmelser som rör straffrätt. Där anges att ursprungsfolk ofta döms för brott utan att de förstår varför. Orsaken kan enligt ILO-guiden vara att personer från ursprungsfolket och domaren inte förstår varandra, antingen på grund av att de inte talar samma språk eller på grund av att de har olika uppfattning om vad som är brottsligt till följd av att den nationella lagstiftningen och ursprungsfolkets sedvanerätt inte stämmer överens. Regeringarna förväntas ta hänsyn till sedvanerätten och ursprungsfolks sociala, ekonomiska och kulturella särdrag vid tillämpningen av nationella lagar och förordningar och vid utdömande av straff.

Rörande tvångsarbete framgår det av ILO-guiden att ursprungsfolken ofta hamnar i den situationen att de arbetar under tvång till följd av att de förlorat rätten till sin mark och naturresurser och inte har

något alternativt sätt att försörja sig på. Bestämmelserna i konventionen avser att förhindra olika former av tvångsarbete och straffarbete.

5.2 Artikel 8. Sedvänjor och sedvanerätt

Artikel 8

Vid tillämpningen av nationella lagar och föreskrifter på berörda folk skall vederbörlig hänsyn tas till deras sedvänjor och sedvanerätt.

Dessa folk skall ha rätt att behålla sina egna sedvänjor och institutioner, där dessa inte är oförenliga med grundläggande rättigheter enligt det nationella rättssystemet och med internationellt erkända mänskliga rättigheter. Förfaranden skall fastställas vid behov för att lösa konflikter som kan uppstå vid tillämpningen av denna princip.

Tillämpningen av punkterna 1 och 2 i denna artikel skall inte hindra medlemmar av dessa folk från att utöva de rättigheter som tillerkänns alla medborgare och åta sig motsvarande skyldigheter.

5.2.1 Innebörden av artikeln

Av artikel 8 punkt 1 framgår att hänsyn skall tas till ursprungsfolkens sedvänjor och sedvanerätt vid tillämpningen av all nationell lagstiftning när tillämpningen berör ursprungsfolken.

Bestämmelsen i artikel 8 innebär dock inte att ursprungsfolkens sedvänjor och sedvanerätt skall ges företräde framför nationell lagstiftning. Detta framgår av att ett förslag med denna innebörd förkastades i samband med de diskussioner som föregick konventionen (International Labour Conference Provisional Record, Seventy-fifth Session, Geneva, 1988 Punkt 17).

Norges tillämpning

Av den rapportering som Norge gjort angående tillämpningen av artikeln framgår att samiska sedvänjor och sedvanerätt kan påverka rättstillämpningen till följd av den allmänna princip i norsk rättstillämpning som innebär att lokala sedvänjor kan beaktas vid tillämpningen av en lagregel om lagregeln är oklar eller ger utrymme för fler möjliga tolkningar. Samisk lokal sedvänja kan i enlighet med denna princip, beaktas i rättstillämpningen om en lagregel är oklar eller ger utrymme för mer än en tolkning.

Som ett exempel på hur principen har tillämpats i Norge kan nämnas att lokala samiska sedvänjor har beaktats av Høyesterett som grund för samernas rätt att nyttja mark och vatten. En förutsättning för att tillmäta den samiska sedvänjan betydelse som grund för sådana rättigheter är bl.a. att bruket av marken pågått oavbrutet och under lång tid. Ett annat exempel som nämns är att Høyesterett i Norge i två mål angående åtal mot samer för olaga fiske påpekat att samisk rätt att fiska enligt långvarig och oavbruten sedvänja måste beaktas i dessa mål.

ILO:s expertkommitté har kommenterat Norges rapportering rörande artikel 8 med att ange att man med intresse noterat det norska sametingets påpekande att samiska sedvänjor bara beaktas i rättstillämpningen då lagstiftningen är oklar. Expertkommittén har begärt information om det nyligen uppstått konflikter mellan norsk lag och samiska sedvänjor eller samisk sedvanerätt. Kommittén önskar också information om vilka åtgärder som i enlighet med bestämmelserna i konventionen vidtagits för att ta hänsyn till samisk sedvanerätt i sådana situationer.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det i Norge pågår en utredning om samiska sedvanor och rättsuppfattningar. Denna utredning bedrivs i form av ett särskilt projekt, igångsatt av Justitiedepartementet och Sametinget i Norge (NOU 1997:4 s. 55).

Min analys

Av Norges rapportering rörande artikelns tillämpning framgår att enligt norsk uppfattning hänsyn kan tas till samiska sedvänjor och sedvanerätt vid all lagtillämpning, men bara om lagregeln är oklar eller ger utrymme för flera möjliga tolkningar.

Av ILO:s expertkommittés kommentarer kan den slutsatsen dras att det är tveksamt om kravet i artikel 8 uppfylls genom att bara beakta ursprungsfolkens sedvanerätt då nationell lagstiftning är oklar.

Expertkommitténs uttalande får enligt min mening tolkas så att regeln i artikel 8 skall ses som en generell lagtolkningsregel. Det är därför inte tillräckligt att ta hänsyn till ursprungsfolkens sedvänjor och sedvanerätt, endast när lagstiftningen är oklar.

Hur långt hänsynen till ursprungsfolks sedvänjor eller sedvanerätt skall sträcka sig vid lagtillämpningen är svårt att säga. Bestämmelsen i artikel 8 innebär dock inte att ursprungsfolkens sedvänjor och sedvanerätt skall ges företräde framför nationell lagstiftning. Detta framgår av de diskussioner som föregick konventionen.

Jag anser att en rimlig tolkning av innebörden av artikel 8 är att vederbörlig hänsyn i vart fall skall tas till ursprungsfolkens sedvänjor

och sedvanerätt i rättstillämpningen i samtliga situationer där lagstiftningen lämnar utrymme för tillämpning av allmänna rättsprinciper.

5.2.2 Svenska bestämmelser

När det gäller renskötselrätten, som är reglerad i rennäringslagen, framgår det av 1 § att denna rätt grundar sig på urminnes hävd. Att urminnes hävd anses ha förelegat i detta fall beror på att man fäst avgörande vikt vid det samiska gamla bruket av mark och vatten, vilket utgör grunden för den i lagen reglerade renskötselrätten och avgör rättens närmare innehåll. På detta sätt kan samernas lagliga rättigheter sägas ytterst vara grundad på deras sedvänjor.

Det finns ingen regel i svensk lagstiftning som uttryckligen anger att samisk sedvänja eller sedvanerätt skall beaktas vid tillämpningen av svensk lag.

Enligt svensk rätt betraktas emellertid sedvänjor eller sedvanerätt som en av flera rättskällor. Detta gäller också för samiska sedvänjor eller sedvanerätt. I vad mån sedvänjor eller sedvanerätt kan beaktas framgår närmare av berörd speciallagstiftning eller rättspraxis.

Sedvänjor kan också beaktas vid tillämpningen av skrivna lagregler i den mån lagstiftningen lämnar utrymme för tillämpning av allmänna rättsprinciper, exempelvis om den skrivna lagen är oklar, eller ger utrymme för flera tolkningar.

5.2.3 Min bedömning

Samisk sedvänja har legat till grund för de regler som finns i rennäringslagen om samernas rätt att bruka mark och vatten. När det gäller tillämpningen av övrig lagstiftning kan samiska sedvänjor och sedvanerätt beaktas i motsvarande mån som gäller för sedvanerätt i allmänhet.

Som redan nämnts finns dock ingen uttrycklig regel som anger att samiska sedvänjor eller sedvanerätt skall beaktas så snart en lag tillämpas på samer.

Om Sverige ansluter sig till ILO-konvention nr 169 blir det dock tydligare att samisk sedvänja och sedvanerätt skall beaktas i motsvarande mån som sedvanerätt skall beaktas enligt allmänna rättsprinciper.

Detta följer av den allmänna princip som säger att svensk lag såvitt möjligt bör tolkas så att den överensstämmer med Sveriges åtaganden

enligt de konventioner som Sverige anslutit sig till (se exempelvis NJA 1992:363 och 513).

Jag gör därför bedömningen att Sverige med gällande rätt kommer att uppfylla kravet enligt artikel 8 vid en eventuell svensk anslutning till konventionen.

5.3 Artikel 9 och 10. Hänsyn till ursprungsfolks sedvänjor och särdrag vid utdömande av straff

Artikel 9

I den mån det är förenligt med det nationella rättssystemet och internationellt erkända mänskliga rättigheter skall de metoder som traditionellt tillämpas av berörda folk för beivrande av brott, som begåtts av deras medlemmar, respekteras.

Dessa folks sedvänjor i fråga om bestraffning skall beaktas av myndigheter och domstolar som handlägger sådana ärenden och mål.

Artikel 10

När medlemmar av dessa folk ådöms i allmän lagstiftning stadgat straff, skall hänsyn tas till deras ekonomiska, sociala och kulturella särdrag.

Företräde skall ges andra straffmetoder än fängelsestraff.

5.3.1 Innebörden av artiklarna

Artikel 9 innebär att hänsyn om möjligt skall tas till ursprungsfolkens sedvänjor när det gäller bestraffning.

Enligt artikel 10 punkt 1 skall hänsyn tas till berörda folks ekonomiska, kulturella och sociala särdrag när medlemmar av dessa folk döms till straff. I artikel 10 punkt 2 anges att företräde skall ges åt andra straffmetoder än fängelsestraff.

Norges tillämpning

Av den norska rapporteringen avseende tillämpningen av artikel 9 och 10 framgår att det enligt norsk gällande rätt inte finns någon egentlig

möjlighet att i brottmål ta hänsyn till den tilltalades etniska bakgrund vid bedömningen av skuldfrågan. Däremot finns vissa möjligheter att ta hänsyn till den tilltalades sociala och kulturella bakgrund vid val av påföljd. Vidare uppges det att någon samisk sedvänja, så vitt känt, aldrig åberopats i ett brottmål vid norsk domstol. I Høyesteretts praxis uppges det inte heller förekomma något fall där hänsyn tagits till samisk bakgrund som en förmildrande omständighet.

ILO:s expertkommitté har i sina kommentarer till Norges rapportering inte ifrågasatt den norska tillämpningen av artikel 9 och 10.

Min analys

Av konventionstextens lydelse i artikel 9 och ILO:s expertkommittés kommentarer till Norges tillämpning av artikeln drar jag slutsatsen att särskilda metoder för bestraffning byggda på sedvanerätt bara behöver beaktas om dessa omständigheter åberopas i mål där någon medlem av ursprungsfolket är instämd.

När det gäller kravet i artikel 10 om att hänsyn skall tas till ursprungsfolks ekonomiska, sociala och kulturella särdrag vid ådömande av straff, anser jag mot bakgrund av den norska tillämpningen av artikeln, att det räcker med att man enligt nationell lagstiftning kan ta sådana hänsyn vid bestämmande av påföljd för brott.

5.3.2 Motsvarande svenska bestämmelser

I svensk rätt gäller principen om proportionalitet och förutsägbarhet. Det innebär bl.a. att det skall råda en rimlig proportion mellan brottet och straffet och att lika fall skall behandlas lika.

Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken (BrB) skall straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets och den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde insett om detta samt de avsikter eller motiv som han haft.

Det finns inte några bestämmelser som innebär att samiska metoder för beivrande av brott skall beaktas av domstolen när straff bestäms.

Bestämmelsen i första punkten i artikel 10 som berör ådömande av straff motsvaras närmast av de regler som finns 29 kap BrB rörande

straffmätning. Den andra punkten i artikel 10 motsvaras närmast av de regler som finns i 30 kap. BrB om val av påföljd för brott.

I 29 kap. BrB anges förmildrande och försvårande omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av straffvärdet samt omständigheter som utöver straffvärdet ska beaktas vid straffmätningen.

I 29 kap. 5 § första stycket punkt 8 BrB anges att rätten i skälig omfattning kan beakta annan omständighet, än som tidigare angivits i paragrafen, som påkallar att den tilltalande får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Hovrätten för Västra Sverige har i RH 1990:125 uttalat att den tilltalades kulturella bakgrund synes vara en sådan omständighet som kan beaktas enligt 29 kap. 5 § punkt 8 BrB.

Med detta synsätt bör också en sames kulturella bakgrund i särskilda fall kunna beaktas vid straffmätningen.

Ett exempel på detta skulle kunna vara att en renskötande same gör sig skyldig till jaktbrott genom att döda rovdjur utan tillstånd. Renskötseln är en del av den samiska kulturen och som ett led i renskötseln har samer jagat rovdjur. Detta skulle kunna beaktas vid straffmätningen som en omständighet som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar (29:5 punkt 8 BrB).

När det gäller val av påföljd för brott skall rätten enligt 30 kap. 4 § BrB fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Detta gäller generellt vid val av påföljd, således även för samer som gjort sig skyldiga till brott.

De omständigheter som kan tala för en lindrigare påföljd är i första hand sådana som är hänförliga till den tilltalades person. I 30 kap. 4 § anges att de omständigheter som anges i 29 kap. 5 § skall beaktas som skäl för val av lindrigare påföljd än fängelse.

Detta innebär att sådana hänsyn som skall beaktas vid straffmätningen, inbegripet omständigheter som omfattas av punkten 8, också skall beaktas som skäl för att välja en lindrigare påföljd än fängelse. Likaväl som en sames kulturella bakgrund i särskilda fall kan beaktas vid straffmätningen bör följaktligen den kulturella bakgrunden också i särskilda fall kunna beaktas som skäl för en lindrigare påföljd än fängelse.

5.3.3 Min bedömning

Det finns inget som tyder på att samerna i Sverige i dag har några speciella sedvänjor för beivrande av brott eller bestraffning. Artikel 9 saknar därmed betydelse för svensk straffrättskipning.

Genom bestämmelsen i 29:5 punkt 8 BrB ges utrymme för att beakta den tilltalades kulturella bakgrund såväl vid straffmätningen som vid val av påföljd. Därutöver finns en generell regel som anger att domstolen vid val av påföljd skall fästa särskit avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse.

Jag anser därför att både kravet i artikel 10 punkt 1 och punkt 2 är uppfyllda.

5.4 Artikel 11. Förbud mot tvångsarbete m.m.

Artikel 11

Det skall i lag vara förbjudet och straffbart att ålägga medlemmar av berörda folk obligatoriska personliga tjänster i någon form, vare sig avlönade eller oavlönade, utom i de fall som föreskrivs i lag för medborgare.

5.4.1 Innebörden av artikeln

Norges tillämpning

Norges rapportering rörande tillämpningen av artikel 11 innehåller ett påpekande om att norsk nationell lagstiftning inte innehåller någon bestämmelse som ålägger samer att fullgöra några förpliktelser utöver sådana som finns föreskrivna för samtliga norska medborgare. Enligt norsk lag straffas den som tvingar annan att utföra tjänster åt sig.

Min analys

Den norska rapporteringen har inte kommenterats av ILO:s expertkommitté, vilket får tolkas som att expertkommittén godtagit den norska tillämpningen av artikeln.

5.4.2 Motsvarande svenska bestämmelser

I 4 kap. BrB finns straffbestämmelser för gärningar som innefattar frihetsberövande och tvång, t.ex. tvång att utföra en tjänst. Skyddet mot frihetsberövande och tvång gäller generellt för samtliga medborgare, inklusive samer.

5.4.3 Min bedömning

Skyddet mot frihetsberövande och tvång, t.ex. tvång att utföra en tjänst, gäller alla i Sverige, även samer. Kravet enligt artikel 11 i konventionen är därmed uppfyllt.

5.5 Artikel 12. Skydd mot kränkning av ursprungsfolkens rättigheter

Artikel 12

Berörda folk skall åtnjuta skydd mot kränkning av sina rättigheter och skall kunna vidta lagliga åtgärder, antingen individuellt eller genom sina representativa organ, för att effektivt skydda dessa rättigheter. Åtgärder skall vidtas i syfte att säkerställa att medlemmar av dessa folk kan förstå och göra sig förstådda i rättsliga förfaranden, om nödvändigt genom tolk eller på annat effektivt sätt.

5.5.1 Innebörden av artikeln

Bestämmelsen i artikel 12 ställer krav på skydd mot kränkningar av ursprungsfolkens rättigheter och krav på att det skall finnas möjlighet för ursprungsfolken att vidta lagliga åtgärder för att effektivt skydda sina rättigheter. I de diskussioner som fördes i samband med utarbetandet av konventionen påpekades att bestämmelsen syftade till att ge ursprungsfolkens samma skydd för mänskliga rättigheter som den övriga befolkningen.

Bestämmelsen innehåller också ett krav på att åtgärder skall vidtas för att ursprungsfolken skall kunna förstå och göra sig förstådda i rättsliga förfaranden. Det framgår av bestämmelsen att detta i första hand syftar på åtgärder för att kunna göra sig förstådd även om man talar ett annat språk än det som används i domstol eller andra rättsliga instanser.

Norges tillämpning

Av den norska rapporteringen om tillämpningen av artikel 12 framgår att det är möjligt för samer att, inom ramen för de allmänna reglerna om rättshjälp, få sådan hjälp och fri rättegång i mål som rör för samiska

intressen principiellt viktiga frågor. Rättshjälp har också tillerkänts samerna vid ett flertal tillfällen i sådana mål.

I rapporteringen nämns också möjligheten för lokalbefolkningen i Finnmark att inom ramen för ett särskilt projekt få gratis rättshjälp. Detta kan samer dra nytta av eftersom den majoriteten av befolkningen i Finnmark är samer.

Vidare rapporteras att samerna kan föra talan vid allmän domstol på samma sätt som andra norska medborgare. Om någon inte behärskar norska skall tolk anlitas. I det administrativa området för det samiska språket i Norge (innefattande sex kommuner i Nordnorge med stor samisk befolkning) har samerna alltid rätt att använda det samiska språket i rättegång.

I kommentarerna från ILO:s expertkommitté angående tillämpningen av artikel 12 har kommittén noterat den möjlighet till gratis rättshjälp som parter i civilmål kan få och möjlighet till fri juridisk rådgivning i de geografiska områden som huvudsakligen bebos av samer. Expertkommittén har begärt information om de mål som samer fört vid domstol rörande frågor av principiellt intresse. Kommittén önskar upplysningar om huruvida dessa mål rört frågor som täcks av ILO-konvention nr 169:s tillämpning och information om hur dessa mål avgjorts.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe i Norge har uttalat sig angående tolkningen av artikel 12. Folkerettsgruppen anser att artikel 12 bör tolkas så att den ställer krav på staterna att ursprungsfolk skall kunna väcka talan inför nationella domstolar för att få prövat om det föreligger brott mot de rättigheter de har enligt ILO-konvention nr 169 (se NOU 1975:5 s. 49). En sådan möjlighet att väcka talan vid norsk domstol angående de rättigheter som ILO-konvention nr 169 innefattar finns redan genom att principen om att nationell rätt antas överensstämma med Norges folkrättsliga åtaganden tillämpas i Norge. Detta innebär att norsk lag redan genom ratificeringen får tolkas så att det är möjligt för samerna att väcka talan om sina rättigheter enligt ILO-konvention nr 169 vid norsk domstol. För att göra denna möjlighet för samerna att väcka talan ännu tydligare föreslår dock folkerettsgruppen att det i framtida norsk lagstiftning, skall införas en lagregel som uttryckligen föreskriver att frågan om huruvida norsk rätt tillfredsställer ILO-konventionens krav skall kunna prövas av nationella domstolar.

Min analys

För att konventionens krav i artikel 12 första meningen skall anses uppfyllt krävs att det finns bestämmelser som ger ursprungsfolken rätt att vidta lagliga åtgärder för att effektivt skydda sina rättigheter. En möjlighet att väcka talan vid domstol rörande kränkningar av sådana rättigheter får anses uppfylla konventionens krav.

När det gäller kravet i andra meningen i artikel 12 – åtgärder i syfte att säkerställa att medlemmar av ursprungsfolket kan göra sig förstådda i rättsliga förfaranden, så innebär detta i första hand ett krav på tolk under rättegången då en medlem av ursprungsfolket inte behärskar det språk som används i domstolen. Jag anser däremot inte att bestämmelsen också ställer krav på särskilda möjligheter till rättshjälp i mål eller i ärenden som rör ursprungsfolkens rättigheter.

Bestämmelsen i artikel 14 punkt 3 som syftar till att inrätta lämpliga rättsliga förfaranden för att ge ursprungsfolken rätt att få sina anspråk på mark rättsligt prövade, innefattar dock enligt min bedömning ett sådant krav. Jag hänvisar till kapitel 7 för en närmare redogörelse för detta.

5.5.2 Motsvarande svenska bestämmelser

Samerna åtnjuter samma skydd som andra när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. RF och enligt Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Om Sverige ansluter sig till ILO-konventionen förutsätts i enlighet med fokrättsliga förpliktelser att de rättigheter som ILO-konventionen ger samerna, också ges samerna genom svensk nationell lagstiftning, antingen genom redan gällande svensk lagstiftning eller genom ny svensk lagstiftning.

Samerna kan föra talan vid svensk domstol rörande kränkningar av sina rättigheter på samma sätt som andra kan.

När det gäller möjligheten att göra sig förstådd i domstol finns regler i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen om rätt till tolk. Dessa regler innebär att tolk skall anlitas om det behövs. Detta innebär att den som inte förstår eller kan tala svenska har rätt till tolk. Någon ovillkorlig rätt till tolk, oberoende av vilka kunskaper man har i svenska, finns däremot inte. Minoritetsspråkskommittén har i sitt betänkande (SOU 1997:192) föreslagit att en sådan ovillkorlig rätt till tolk, oberoende av kunskaper i

svenska, skall införas för samer i fyra kommuner i Norrbotten där många samer bor.

När det gäller möjligheten att få rättshjälp för att kunna förstå och göra sig förstådd i rättsliga förfaranden gäller samma regler för samer som för den övriga befolkningen. Detta innebär att fysiska personer kan beviljas rättshjälp (i undantagsfall också dödsbon) men däremot inte sammanslutningar av personer som exempelvis samebyar.

5.5.3 Min bedömning

Samerna har samma skydd för sina rättigheter enligt svensk lag som andra och samma möjlighet att föra talan vid domstol angående kränkning av dessa rättigheter.

Jag bedömer att detta är tillräckligt för att Sverige inte skall anses bryta mot kravet i artikel 12, att ursprungsfolk skall kunna vidta lagliga åtgärder för att effektivt skydda sina rättigheter enligt konventionen.

Kravet i artikel 12 andra meningen är uppfyllt genom gällande svensk lagstiftning om rätt till tolk vid behov i rättsliga förfaranden.

Om Minoritetsspråkskommitténs förslag genomförs kommer samer t.o.m. i vissa delar i landet ha en ovillkorlig rätt att använda sitt eget språk i domstol, oavsett i vilken grad de behärskar svenska. Om förslaget genomförs kommer det att leda till att kravet i artikel 12 andra meningen uppfylls i än högre grad eftersom det ger samerna rätt att i rättsliga förfaranden använda det språk de anser sig behärska bäst.

6 Allmänt om ursprungsfolks mark

Min bedömning: Den svenska regleringen av vilka samer som har rätt att utöva renskötselrätten strider inte mot konventionen. Om samerna skulle begära en ändring av dessa regler bör detta dock övervägas i enlighet med vad konventionen anger om att varje stat inom ramen för den definition som ges av ursprungsfolk i artikel 1 och i samråd med ursprungsfolket, närmare får bestämma vilken grupp personer som konventionens bestämmelser skall tillämpas på.

Artikel 13 är främst att betrakta som en tillämpningsföreskrift med den innebörden att den betydelse som marken inom renskötselområdet har för samernas kultur och andliga värden skall beaktas vid tillämpningen av bestämmelser som rör samernas renskötselrätt. Jag bedömer att redan gällande regler gör att detta kommer att beaktas vid en svensk ratificering av konventionen. En ny uttrycklig lagregel med den innebörden skulle dock leda till ett ännu tydligare uppfyllande av konventionens krav.

6.1 Inledning

I del II i konventionen finns de bestämmelser som berör mark som ursprungsfolk traditionellt bebor eller traditionellt nyttjar.

I artikel 13 ges allmänna anvisningar för hur bestämmelserna om mark skall tillämpas. I artikel 14 behandlas ursprungsfolkens rättigheter till mark. Artikel 15 behandlar ursprungsfolkens rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inom de områden där de har markrättigheter.

Artikel 16 behandlar förflyttning av ursprungsfolk från mark som de bebor, artikel 17 berör överflyttning av ursprungsfolks markrättigheter, artikel 18 behandlar obehörigt intrång på eller nyttjande av ursprungsfolkens mark och artikel 19 behandlar tillhandahållande av ytterligare mark för ursprungsfolken.

Innan jag redogör för konventionens bestämmelser om ursprungsfolks mark måste frågan om vilken personkrets som enligt konventionen omfattas av dessa bestämmelser beröras.

I den tidigare konventionen om ursprungsfolk, ILO-konvention nr 107, var det uttryckligen preciserat att ursprungsfolkens äganderätt till mark, antingen kunde organiseras som en kollektiv äganderätt eller som individuell äganderätt för medlemmar av ursprungsfolket ("the right of ownership, collective or individual, of the members of the populations concerned"). I ILO-konvention nr 169 som berör äganderätt och besittningsrätt till mark ströks denna hänvisning eftersom man inte längre ansåg den nödvändig. ILO-konvention nr 169 ger därför ingen direkt ledning om vilken personkrets som avses när konventionen talar om de "berörda folkens" rätt till mark i del II i konventionen. Man kan dock anta att äganderätt till mark enligt artikel 14, liksom tidigare, kan organiseras antingen som en kollektiv eller som en individuell äganderätt till mark.

Antingen det är fråga om kollektiv eller individuell äganderätt måste dock frågan om vilken grupp av personer som omfattas av konventionens bestämmelser om mark besvaras. Denna fråga har jag berört ovan i anslutning till bestämmelsen i artikel 1 i konventionen. Där ges en definition av vilka grupper som skall anses som ursprungsfolk. Varje stat som ansluter sig till konventionen har dock rätt att, inom ramen för den definition som ges av ursprungsfolk och i samråd med ursprungsfolket, närmare bestämma vilken grupp personer som konventionens bestämmelser skall tillämpas på.

I Sverige gäller att den bruksrätt till mark och vatten som samer har enligt svensk lag tillkommer den samiska befolkningen på grund av urminnes hävd (rennäringslagen 1 §). För att få utöva bruksrätten krävs dock medlemsskap i sameby. Detta innebär att rätten att bruka mark och vatten i praktiken är begränsad till de samer som är medlemmar i sameby. Det rör sig om ca 2 500 renskötande samer av en total samisk befolkning om ca 17 000 personer.

Enligt min bedömning strider inte denna begränsning av vilka som får utöva samernas rätt till mark mot konventionens krav eftersom varje stat som ansluter sig till konventionen, inom ramen för den definition som ges av ursprungsfolk i artikel 1 och i samråd med ursprungsfolket, närmare får bestämma vilken grupp personer som konventionens bestämmelser skall tillämpas på.

Man kan också hänvisa till artikel 34 som anger att de åtgärder som skall vidtas på det nationella planet skall bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden. Detta gör enligt min bedömning att den avgränsning av tillämpningen av samernas markrättigheter som finns i rennäringslagen inte kan anses stå i strid med konventionens krav.

Om samerna i Sverige skulle vilja utöka kretsen av innehavare av markrättigheter, exempelvis genom att ändra reglerna om villkor för

medlemsskap i sameby, bör dock detta övervägas i enlighet med vad som anges om att frågan om vilka grupper som konventionen skall tillämpas på skall avgöras av staten i samråd med ursprungsfolket i ljuset av konventionens definition.

6.2 Artikel 13. Markens betydelse för ursprungsfolken

Artikel 13

1. Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna del av konventionen skall regeringarna respektera den speciella betydelse som de berörda folkens förhållande till mark eller områden, eller båda i tillämpliga fall, som de bebor eller nyttjar på annat sätt, har för deras kultur och andliga värden och särskilt de kollektiva aspekterna av detta förhållande.

2. Användningen av uttrycket "mark" i artiklarna 15 och 16 skall innefatta begreppet områden, vilket täcker den totala miljön i de områden som berörda folk bebor eller nyttjar på annat sätt.

6.2.1 Innebörden av artikeln

I artikel 13 punkt 1 betonas markens betydelse för ursprungsfolkens kultur och andliga värden.

I ILO-guiden (s. 15) anges att syftet med bestämmelserna om ursprungsfolks rätt till mark är att ge ursprungsfolken en stabil bas för ekonomiska, sociala och kulturella företag (undertakings) och för överlevnad. Bestämmelserna syftar däremot inte till att skapa en stat inom staten. Detta framgår också av ingressen, där målet med konventionen anges vara att ge ursprungsfolken möjlighet att utöva kontroll över bl.a. sina egna institutioner, sin egen livsstil och ekonomiska utveckling "inom ramen för de stater där de bor".

Artikel 13 punkt 2 innehåller en definition av hur uttrycket "mark" skall förstås vid tillämpningen av artikel 15 och 16. Jag återkommer till denna definition i min redogörelse av hur artikel 15 skall tolkas.

Min analys

Innehållet i artikel 13 skall beaktas vid tillämpningen av övriga artiklar som berör mark. Detta innebär att bl.a. artikel 14 som berör ursprungsfolkens rättigheter till mark och artikel 15 som berör ursprungsfolks rättigheter till naturtillgångar på deras mark skall läsas tillsammans med artikel 13. Ett av syftena med bestämmelserna i artikel 14 och 15 är således att ursprungsfolkens rättigheter till sin mark och naturtillgångar skall erkännas så att ursprungsfolken med dessa rättigheter som bas har en möjlighet att försörja sig och bevara sin livsstil och kultur.

6.2.2 Svenska bestämmelser

Det finns ingen motsvarande svensk bestämmelse som anger att marken inom renskötselområdet och samernas rätt till denna är viktig för deras möjlighet att bevara sin kultur och livsstil och sina andliga värden.

Däremot finns uttalanden, bl.a. i prop. 1976/77:80, i förarbetena till RF 1:2 fjärde stycket och NRL (NRL har numera upphört och dess regler har influtit i 3 och 4 kap. miljöbalken), som betonar vikten av att bevara rennäringen som en bas för samisk kultur. Rennäringen är i sin tur knuten till samernas rätt till mark inom renskötselområdet.

6.2.3 Min bedömning

Bestämmelsen i artikel 13 i konventionen är att betrakta som en tillämpningsföreskrift som skall beaktas vid tillämpningen av övriga bestämmelser i konventionen som rör mark.

Bestämmelsen innebär därmed enligt min bedömning inte ett direkt krav på att motsvarande bestämmelse som den i artikel 13 skall finnas i de stater som ratificerar konventionen.

Det viktiga torde vara att de nationella bestämmelser som närmast motsvarar konventionens krav utformas och tillämpas med beaktande av bestämmelsen i artikel 13 i konventionen. Om Sverige ratificerar konventionen innebär detta att domstolar och andra myndigheter vid tolkningen av svensk lagstiftning skall beakta innehållet i konventionen. Redan på grund av detta förhållande skall innehållet i artikel 13 följktligen beaktas vid tillämpningen av de bestämmelser som rör samernas rätt till mark.

De uttalanden som redan i dag finns rörande rennäringens betydelse för den samiska kulturens fortlevnad bidrar också till att bestämmelsen i artikel 13 kan uppfyllas.

Svensk lagstiftning skulle dock ännu tydligare motsvara bestämmelsen i artikel 13 om det infördes en uttrycklig lagregel med den innebörden att markens betydelse för samernas kultur, livsstil och möjlighet att försörja sig skall beaktas vid tillämpning av de lagregler som berör markanvändningen inom renskötselområdet.

Jag bedömer dock att Sverige redan med gällande bestämmelser och med en tillämpning av svenska bestämmelser i enlighet med vad som anges i artikel 13 uppfyller konventionens krav.

7 Ursprungsfolkens markrättigheter, artikel 14

7.1 Inledning

Artikel 14, som behandlar ursprungsfolks markrättigheter innehåller tre punkter. I punkt 1 anges vilken typ av rättigheter som ursprungsfolk har till mark. I punkt 2 anges att den mark som ursprungsfolk har rättigheter till skall identifieras och punkt 3 anges att det skall finnas lämpliga rättsliga förfaranden för att ta ställning till ursprungsfolkens anspråk på mark.

Det har förts omfattande diskussioner om hur artikel 14 skall tolkas. Det är också denna bestämmelse som har ansetts utgöra det huvudsakliga hindret för Sverige att ratificera konventionen.

I den följande framställningen kommer jag därför att relativt utförligt redogöra för de olika tolkningar som gjorts av bestämmelsen i artikel 14. Det gäller kommentarer i samband med den diskussion som fördes under utarbetandet av konventionen. Det gäller också de olika tolkningar som gjorts i Norge, dels i samband med Norges ratificering av konventionen, dels i Norges rapport till ILO:s expertkommitté rörande tillämpningen av konventionen. Jag redogör också för ILO:s expertkommittés kommentarer till Norges rapport. I vissa delar redogör jag även för den tolkning av artikel 14 som Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har gjort (NOU 1997:5).

Efter redogörelsen för olika tolkningar av innebörden av artikel 14 gör jag min bedömning av hur artikeln bör tolkas.

Därefter redogör jag för de svenska bestämmelser som berör samernas rätt till mark och gör en bedömning av om dessa är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav. I de fall jag anser att gällande svenska bestämmelser inte helt uppfyller konventionens krav anger jag vilka ändringar som behövs för att nå upp till konventionens krav.

7.2 Artikel 14 punkt 1. Ursprungsfolks rätt till mark

Artikel 14

1. De berörda folkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor skall erkännas. Därutöver skall åtgärder vidtas i lämpliga fall för att skydda de berörda folkens rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verksamhet. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid nomadfolkens och de kringflyttande jordbrukarnas situation i detta hänseende.

Enligt den officiella översättningen har således "traditionally occupy" översatts med "traditionellt bebor". Denna översättning kan ifrågasättas. Så som jag närmare redogör för nedan anser jag att en bättre översättning är "traditionellt innehar". Jag kommer därför att använda mig av denna översättning i fortsättningen.

Bestämmelsen i artikel 14 punkt 1 innefattar skydd för två huvudgrupper av rättigheter till mark. I första meningen behandlas ursprungsfolks *äganderätt och besittningsrätt* till mark som de traditionellt innehar (rights of ownership and possession) och i andra meningen behandlas ursprungsfolks *rätt att nyttja* mark (right to use lands) som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Båda grupperna av rättigheter avser *ursprungsfolkens traditionella användning av marken*. Det är således denna traditionella användning som skall erkännas enligt artikel 14 punkt 1.

Att ursprungsfolkens rättigheter skall erkännas ("shall be recognized") visar att det är inte fråga om att tillskapa några nya rättigheter till mark för ursprungsfolken utan om att erkänna de rättigheter till mark som ursprungsfolket har till följd av sitt traditionella innehav eller bruk av marken (jfr ILO-guiden s. 19).

Nedan redogör jag först för innebörden av rättigheterna äganderätt och besittningsrätt till mark som ursprungsfolk traditionellt innehar. Därefter redogör jag för innebörden av att ursprungsfolken traditionellt innehar mark och innebörden av att ursprungsfolken traditionellt nyttjar mark tillsammans med andra. Sist redogör jag för innebörden av att åtgärder skall vidtas i lämpliga fall för att skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

7.2.1 Innebörden av begreppet äganderätt och besittningsrätt

Min tolkning: Kravet på att äganderätt och besittningsrätt till mark skall erkännas för mark som ursprungsfolket traditionellt innehar har jag tolkat så att olika rättigheter kan erkännas för mark som ursprungsfolk traditionellt innehar beroende på ursprungsfolkets traditionella bruk och innehav av marken och den rättsliga traditionen i olika stater.

Kravet på att äganderätt och besittningsrätt skall erkännas innebär dock att det finns en miniminivå för de rättigheter som regeringarna måste erkänna för att uppfylla konventionen. Denna miniminivå är en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark som ursprungsfolken traditionellt innehar.

En starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark innefattar enligt min uppfattning en rätt till skydd för markrättigheterna gentemot andra nyttjare av samma mark och en viss rätt att förfoga över markrättigheterna.

Innebörden av begreppet äganderätt och besittningsrätt var föremål för en omfattande diskussion i samband med konventionens tillkomst. Det framgår inte klart av de diskussioner som fördes vilken innebörd begreppet äganderätt och besittningsrätt avsågs få. Detta beror dels på att den slutliga formuleringen är resultatet av en kompromiss mellan arbetsgivare, arbetstagare och staterna som deltog i utformandet av bestämmelsen. Dels beror det på att begreppet avser att täcka vitt skilda situationer och rättsliga regleringar av ursprungsfolks markrättigheter i olika länder.

Innebörden av begreppet har diskuterats i samband med konventionens tillkomst och därefter i ILO-guiden och av ILO:s expertkommitté i samband med Norges rapportering till expertkommittén angående tillämpningen av artikel 14. Även Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har tolkat innebörden (NOU 1997:5).

I samband med utarbetandet av bestämmelsen i artikel 14 i konvention nr 169 gjordes jämförelser mellan innebörden av begreppet äganderätt och besittningsrätt och det begrepp som använts i den konvention som föregick konvention nr 169, nämligen konvention nr 107.

Enligt ILO-konvention nr 107 skulle anslutna stater erkänna ursprungsfolks *äganderätt* (right of ownership) till de områden som de traditionellt bebodde. Det konstaterades att den expertkommitté som kontrollerat efterföljden av ILO-konvention nr 107 vid flera tillfällen hade tolkat begreppet äganderätt på det sättet att en starkt skyddad besittningsrätt (firm, permanent and assured possession) inte bröt mot kravet på äganderätt i konvention nr 107. Expertkommittén ansåg visserligen inte att besittningsrätt och äganderätt var helt jämförbara men att en starkt skyddad besittningsrätt till mark (the firm assurance of possession) inte bröt mot konventionens krav på äganderätt.

I ILO-konvention nr 169 har bestämmelsen om ursprungsfolks rätt till mark ändrats så att det i stället för enbart äganderätt nu är dessa folks *äganderätt och besittningsrätt* till mark som skall erkännas. Den engelska grundtexten lyder "rights of ownership and possession". Det rör sig således om rättigheter i pluralform. Skälet till detta är enligt ILO-guiden (s. 18) att man har velat täcka in de många olika situationer som ursprungsfolk och stamfolk i olika länder kan befinna sig i och som kan medföra att de inte kan utöva full äganderätt till mark. Ett exempel som nämns är när ursprungsfolkens mark har inrättats som reservat. Formell äganderätt till mark är därför enligt ILO-guiden inte alltid nödvändig för att uppfylla konventionens krav.

I ILO-guiden tolkas också uttalanden under utarbetandet av konvention nr 169 så att besittningsrätt och nyttjanderätt till mark under vissa omständigheter är tillräckligt för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt. Förutsättningen är att dessa rättigheter tillförsäkras ett så starkt skydd att de kommer att bestå. Det är dock enligt ILO-guiden klart att begreppet äganderätt och besittningsrätt inte är avsett att frånta dessa folk möjligheten till så långtgående rättigheter till mark som möjligt (s. 18).

Att ursprungsfolkens markrättigheter skall erkännas "shall be recognized" betyder enligt ILO-guiden att regeringarna är skyldiga att erkänna att ursprungsfolken har rättigheter till marken när de traditionellt har innehaft marken. Innebörden av dessa rättigheter och var geografiskt dessa rättigheter gäller kan behöva definieras närmare men det är klart att rättigheterna redan existerar och därmed skall erkännas (ILO-guiden s. 19).

Av de diskussioner som fördes i samband med utarbetandet av konventionen framgår att det är inte möjligt att tolka begreppet äganderätt och besittningsrätt så att enbart nyttjanderätt till mark skulle vara tillräcklig för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt. Detta framgår av ett förslag om att likställa nyttjanderätt med äganderätt i konventionstexten förkastades. Det fanns också förslag om att föreskriva att ursprungsfolkens äganderätt *eller*

besittningsrätt skulle erkännas i stället för att äganderätt *och* besittningsrätt skulle erkännas (se International Labour Conference, Provisional Record, 76th session, 1989 punkt 145). Även detta förslag förkastades. Skälet till att dessa förslag inte accepterades var att de ansågs försvaga de rättigheter till mark som ursprungsfolk redan hade enligt ILO-konvention nr 107.

ILO:s expertkommitté har kommenterat innehållet i artikel 14 punkt 1 i samband med Norges rapportering av tillämpningen av ILO-konvention nr 169. I sina kommentarer noterar ILO:s expertkommitté att norska staten äger den största delen av samernas traditionella mark och att samerna har bruksrätt till denna mark. Expertkommittén noterar också att det finns rättsliga avgöranden där samers hävdvunna nyttjanderätt till mark slås fast.

Vidare konstateras att den norska regeringen insett behovet av en allomfattande analys av det samiska folkets rättsliga ställning och tillsatt en samerättsutredning (Samerettsutvalget). Utredningens uppgift är att bedöma samernas nuvarande rättsliga ställning när det gäller rätt till och nyttjande av land och vatten samt att föreslå konkreta rekommendationer till nödvändiga förändringar. Slutligen begär expertkommittén att den norska regeringen skall hålla kommittén informerad om samerättsutredningens arbete.

I ILO:s expertkommittés senare kommentarer (år 1995) till Norges tillämpning av ILO-konvention nr 169 noteras att samerättsutredningens rättsgrupp (ej att förväxla med samerettsutvalgets folkerettsgrupp, min anmärkning) i huvudsak kommit till samma slutsats som Justitiedepartementet gjorde i samband med Norges ratificering av konventionen, nämligen att en starkt skyddad bruksrätt måste anses tillräcklig för att uppfylla kraven enligt artikel 14 i konventionen.

Expertkommittén noterar dock att Sametinget i Norge inte delar den norska regeringens uppfattning när det gäller tolkningen av artikel 14, eftersom Sametinget inte anser att en permanent bruksrätt uppfyller kravet i artikeln. Expertkommittén konstaterar att den norska regeringen ännu inte tagit ställning till samerättsutredningens förslag och att något slutligt avgörande rörande innehållet i norsk rätt därmed inte har träffats när det gäller samernas rätt till berörda markområden.

ILO:s expertkommitté uttalar som sin mening att konventionen nr 169 inte kräver att staten skall tillerkänna ursprungsfolk formell äganderätt till mark som de traditionellt innehar (traditionally occupy) även om erkännande av äganderätt alltid uppfyller konventionens krav. Expertkommittén avslutar sin kommentar i denna del med att uttala att man med intresse emotser det slutliga avgörandet av denna fråga i Norge.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe (NOU 1997:5) har efter den norska regeringens ovan redovisade rapportering gjort sin tolkning av begreppet äganderätt och bruksrätt. Denna tolkning avviker från den norska regeringens ståndpunkt.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe anser att kravet på att ursprungsfolks äganderätt och besittningsrätt skall erkännas innebär att folken skall tillerkännas en rätt till faktiskt utnyttjande av mark som i allt väsentligt motsvarar de rättigheter en ägare har och rätt att svara för den faktiska förvaltningen av marken. Den formella äganderätten behöver däremot enligt folkerettsgruppen inte tillkomma ursprungsfolket. Man talar om att ILO-konvention nr 169 artikel 14 bygger på *ett funktionellt och inte ett formellt äganderättsbegrepp*. Samerettsutvalgets folkerettsgruppe anser inte att det enligt konventionen krävs att ursprungsfolket är ensamt om utnyttjandet eller den faktiska förvaltningen av den mark de har äganderätt och bruksrätt till. Det är tillräckligt att ursprungsfolket har det avgörande inflytandet över förvaltningen av sådan mark.

Samerettsutvalgets förslag (NOU 1997:4) (som bygger på folkerettsgruppens betänkande) om att tillerkänna befolkningen i Indre Finnmark (där samerna är i majoritet) rätten att svara för den faktiska förvaltningen av marken remissbehandlas för närvarande.

Min analys

Artikel 14 anger att anslutna stater skall erkänna ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt innehar (traditionally occupy). Sammanställer man de uttalanden som har gjorts angående tolkningen av artikel 14, nämligen att anslutna stater skall erkänna ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt innehar (traditionally occupy), kan man inledningsvis konstatera att det inte finns någon entydig tolkning av innebörden av de rättigheter som måste tillerkännas ursprungsfolken för att uppfylla kravet i artikel 14 punkt 1.

Av konventionstextens ordalydelse och de uttalanden som gjorts är det emellertid klart att kravet på äganderätt och besittningsrätt inte innebär ett absolut krav på att ursprungsfolk måste tillerkännas formell äganderätt till mark som de traditionellt innehar. Det finns flera typer av rättigheter *(rights of ownership and possession)* som kan uppfylla kravet enligt artikel 14 punkt 1 första meningen.

ILO:s expertkommitté har bekräftat detta genom att ange att erkännande av formell äganderätt alltid uppfyller kravet i artikel 14 men inte är nödvändig för att uppfylla kravet.

Frågan om vilka rättigheter som krävs för att uppfylla kravet på äganderätt och besittningsrätt har kommenterats i ILO-guiden. Här anges att utgångspunkten för bedömningen av vilka rättigheter som skall erkännas är de olika förhållanden som råder i olika länder – bl.a. det traditionella bruket och innehavet av marken och den rättsliga traditionen i olika länder.

Av de diskussioner som fördes under utarbetandet av konventionen framgår det att det finns en *miniminivå* för vilka rättigheter som måste erkännas för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt till mark som ursprungsfolken traditionellt innehar.

En erkänd nyttjanderätt till mark är inte tillräcklig för att uppfylla det kravet. Som jag redan nämnt anger konventionstexten att äganderätt *och* besittningsrätt skall erkännas. Under utarbetandet av konventionen förkastades förslag om att konventionen bara skulle innehålla krav på att äganderätt *eller* besittningsrätt skulle erkännas och förslag om att jämställa äganderätt med nyttjanderätt, med motiveringen att det inte gav ursprungsfolken tillräckligt starka rättigheter.

Mycket talar för att erkännande av en starkt skyddad besittningsrätt till mark är tillräcklig för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt till mark. Redan ILO-konvention nr 107 tolkades så att en starkt skyddad besittningsrätt (firm, permanent and assured possession) inte bröt mot kravet på äganderätt i den konventionen.

Det finns också stöd för en sådan tolkning i ILO-guiden där det anges att besittningsrätt och nyttjanderätt till mark under vissa omständigheter är tillräckligt för att uppfylla konventionens krav på erkännande av äganderätt och besittningsrätt till mark. Förutsättningen anges vara att dessa rättigheter tillförsäkras ett så starkt skydd att de kommer att bestå.

Det finns därför enligt min mening goda skäl för att anse att en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark är tillräcklig för att nå upp till den miniminivå som krävs för att uppfylla kravet på att äganderätt och besittningsrätt till mark som ursprungsfolk traditionellt innehar (traditionally occupy) skall erkännas.

För att rätten till mark skall kunna nå upp till kravet på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande bör enligt min mening ursprungsfolket utöver rätten att nyttja marken också ha en rätt till skydd för sina markrättigheter gentemot andra nyttjare av samma mark och en viss rätt att förfoga över sina markrättigheter.

Vilket konkret innehåll skall en sådan starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark ha för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt till mark som ursprungsfolken traditionellt innehar? I ILO-guiden hänvisas som jag ovan har angett till den allmänna utgångspunkten att detta skall avgöras mot bakgrund av

det traditionella bruket och innehavet av marken och den rättsliga traditionen i olika länder.

Det konkreta innehållet i de rättigheter som skall tillerkännas ursprungsfolket skall med detta synsätt fastställas mot bakgrund av ursprungsfolkets traditionella bruk och innehav av marken och den rättsliga traditionen i respektive stat. Om bruket och innehavet av marken växlat inom en och samma stat kan det bli fråga om att erkänna olika rättigheter till mark inom olika områden i samma stat. De rättigheter som skall erkännas för mark som ursprungsfolket traditionellt innehar får dock inte vara mindre omfattande än att de uppfyller den miniminivå som konventionens krav på erkännande av äganderätt och besittningsrätt till mark innebär, dvs. en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark.

I Norge har den närmare innebörden av kravet på äganderätt och besittningsrätt diskuterats i samband med ratificeringen och inom ramen för Samerettsutvalgets arbete.

I samband med ratificeringen hänvisade Norge till den bruksrätt samerna har enligt norsk lag. Det är dock vanskligt att på grundval av de uttalanden som ILO:s expertkommitté har gjort angående Norges tillämpning av konventionen, dra några säkra slutsatser om huruvida den norska bruksrätten så som den ser ut i dag är tillräcklig för att uppfylla kravet på äganderätt och besittningsrätt i konventionen.

Expertkommittén har i sina kommentarer markerat att något slutligt avgörande rörande innehållet i norsk rätt när det gäller samernas rätt till berörda markområden inte har träffats och att man med intresse emotser det slutliga avgörandet av frågan i Norge.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har gjort en annan tolkning av konventionen än den norska regeringen och angett att den norska bruksrätten enligt deras mening inte uppfyller konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt. Som sin mening har folkerettsgruppen anfört att äganderätt och besittningsrätt innebär krav på en funktionell äganderätt för samerna och rätt till faktisk förvaltning av områden som de traditionellt innehar.

Det finns inte något auktoritativt uttalande om vilket konkret innehåll samernas rättigheter till mark i Norge skall ha för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt. Även om det fanns ett sådant, är det viktigt att understryka att detta inte skulle innebära att man kunde avgöra vilket konkret innehåll samernas rättigheter till mark i Sverige skall ha för motsvara konventionens krav på äganderätt och besittning.

Skälet till detta är att förhållandena i Norge och Sverige inte är identiska, varken när det gäller det traditionella bruket av marken eller den rättsliga regleringen av detta bruk.

Jag får därför återkomma till tolkningen av vilka konkreta krav konventionen kan anses ställa på erkännandet av markrättigheter för samerna i Sverige i det avsnitt som behandlar frågan om gällande svensk lagstiftning motsvarar konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt till mark som ursprungsfolken traditionellt innehar.

7.2.2 Innebörden av att ursprungsfolket *traditionellt innehar mark* och av att de *traditionellt nyttjar mark tillsammans med andra*

Min bedömning: Att ursprungsfolket traditionellt innehar ett markområde innebär ett krav på att folket skall ha manifesterat sin kontroll över marken, exempelvis genom att bruka den. Bruket av marken skall ha varit ensamt eller i vart fall det i förhållande till andra dominerande bruket av marken. Innehavet eller bruket av marken måste ha fortsatt in i våra dagar.

Att ursprungsfolket traditionellt nyttjar mark tillsammans med andra innebär ett krav på att folket under lång tid skall ha brukat marken. Bruket behöver inte ha varit lika intensivt eller ostört av andra som krävs för att ursprungsfolk skall anses inneha marken.

En förutsättning för att ursprungsfolks äganderätt och besittningsrätt till mark skall erkännas är att de traditionellt innehar ("traditionally occupy") markområdet.

Som jag redan antytt kan det ifrågasättas om den officiella översättningen av den engelska konventionstextens uttryck "occupy" till det svenska "bebor" är den bästa. Det juridiska engelska uttrycket "occupy" innebär att ha kontroll över ett område eller att ha ett område i fysisk besittning. Om det rör sig om mark som tidigare inte tillhört någon, krävs det för att förvärva äganderätt till området, att den som har anspråk på marken kan visa en dominerande kontroll över marken i förhållande till andra brukare. Var brukaren bor har inte någon avgörande betydelse i detta sammanhang.

Uttrycket "bebor" ger därför enligt min uppfattning inte en heltäckande beskrivning av engelskans "occupy". En översättning som bättre speglar innebörden av det krav på kontroll över marken som "occupy" innefattar är det svenska "innehar". Ett innehav av marken kan manifesteras genom bosättning men kan också manifesteras på annat sätt, exempelvis genom annat tillräckligt intensivt och av andra ostört brukande av marken. Det är således kontrollen av marken som är det viktiga för om någon skall anses inneha den.

Jag kommer därför att använda mig av begreppet "inneha" som en översättning av det engelska "occupy". Förutsättningen för att ursprungsfolkets äganderätt och besittningsrätt till marken skall erkännas är följaktligen med denna översättning, att ursprungsfolket traditionellt innehar marken.

Vad som krävs för att ursprungsfolken skall anses traditionellt inneha ett område eller traditionellt nyttja ett område tillsammans med andra är inte närmare kommenterat i samband med att konventionen utarbetades eller senare av ILO:s expertkommitté.

Läser man första och andra meningen i artikel 14 punkt 1 tillsammans framgår det dock att om ursprungsfolken traditionellt ensamma innehaft marken så skall äganderätt och besittningsrätt till denna mark tillerkännas dem. Om de däremot har delat innehavet av marken med andra, är det ursprungsfolkens traditionella rätt att nyttja marken som skall ges skydd enligt konventionen.

Av detta kan utläsas att ursprungsfolkens bruk av marken måste ha varit ensamt eller i vart fall dominerande i förhållande till andras bruk av marken för att äganderätt och besittningsrätt skall anses ha uppkommit. Detta stämmer också väl överens med innebörden av det engelska uttrycket "occupy" som innebär att den som hävdar äganderätt till viss mark måste kunna visa en i förhållande till andra dominerande kontroll över marken.

Om ursprungsfolkets bruk av marken pågått under lång tid men inte varit lika intensivt eller ostört i förhållande till andra så har ursprungsfolken en rätt att nyttja marken i enlighet med sitt traditionella bruk av den.

Artikel 14 punkt 1 ställer krav på att ursprungsfolken fortfarande innehar marken. Verbet, "occupy", innehar, används i presens vilket visar att en förutsättning för att ursprungsfolk skall tillerkännas äganderätt och besittningsrätt till mark är att det måste finnas en viss förbindelse med det traditionella innehavet av mark och det innehav av marken som gäller i dag.

I ILO-guiden (s. 18 f.) kommenteras detta så att ursprungsfolkens innehav av marken inte får vara för avlägset i tiden. En viss period av avbrutet innehav kan accepteras men ursprungsfolkets innehav av marken får inte ligga för långt tillbaka i tiden. När det gäller sättet att manifestera innehavet behöver detta enligt ILO-guiden inte vara det traditionella bruket av marken eftersom detta skulle kunna tvinga ursprungsfolken att hålla fast vid sin traditionella livsstil i stället för att utvecklas som de själva anser lämpligt.

Norges tillämpning

I samband med ratificeringen av konventionen angavs i Norge att samerna troligen inte hade brukat mark i Norge på ett sådant sätt att de kunde anses inneha marken med äganderätt och besittningsrätt. Om man trots detta skulle finna att det fanns sådan mark så ansåg man att den bruksrätt som tillkommer samerna enligt gällande norsk rätt, är tillräcklig för att uppfylla konventionens krav på att äganderätt och besittningsrätt till mark skall erkännas.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har gjort sin tolkning av begreppet "occupy". De anser att den bästa översättningen av begreppet är att äganderätt och besittningsrätt skall erkännas för de områden som ursprungsfolket har "rådet over". För att ett ursprungsfolk skall anses ha "rådet over" ett markområde är det enligt folkerettsgruppen tillräckligt att de har haft en någorlunda permanent bosättning i området och om de inte har varit ensamma om att bruka området så skall det bruk som de utövat ha varit dominerande i förhållande till det bruk som andra har utövat (NOU 1997:5 s. 52).

Mot bakgrund av den tolkning av artikel 14 punkt 1 som Samerettsutvalgets folkerettsgrupp har gjort har de ansett att det sätt på vilket den samiska befolkningen, i Indre Finnmark (väsentligen bestående av Kautokeino och Karasjoks kommuner samt övre delen av Tana kommun) har brukat detta område, är sådant att den samiska befolkningen kan åberopa äganderätt och besittningsrätt till området enligt artikel 14 punkt 1 första meningen. Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har angett att det kan finnas andra områden där samernas bruk av marken har varit sådant att det föreligger äganderätt och besittningsrätt också till dessa.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har angett att de anser att om samernas innehav eller bruk av mark upphört först under 1900-talet kan detta innehav ligga till grund för krav på äganderätt och besittningsrätt respektive nyttjanderätt till marken. Ett skäl till den bedömningen är enligt Samerettsutvalgets folkerettsgruppe att samernas traditionella bruk av marken ändrats mycket under 1900-talet. En sådan ändring av den traditionella markanvändningen är förutsedd och accepterad i konventionen. Om samernas traditionella bruk av marken har upphört så sent som under 1900-talet bör detta därför inte kunna leda till att samerna förlorar markrättigheter.

Min analys

Det är ursprungsfolkets traditionella bruk av marken som grundar de rättigheter som skall erkännas enligt artikel 14. Ju intensivare och mer ostört av andra ursprungsfolkets bruk av marken har varit, desto starkare är de rättigheter till mark som skall erkännas.

Kravet på att ursprungsfolket skall anses traditionellt inneha ett markområde innebär enligt min uppfattning ett krav på att ursprungsfolket skall ha manifesterat sin kontroll över marken på något sätt, exempelvis genom att bruka marken. Inte bara jordbruk utan också annat nyttjande av marken kommer då ifråga, t.ex. renbete. Bruket av marken skall ha varit ensamt eller i vart fall det i förhållande till andra dominerande bruket av marken. Innehavet eller bruket av marken måste ha fortsatt in i våra dagar för att kunna grunda äganderätt och besittningsrätt till marken enligt konventionen.

Att ursprungsfolket traditionellt nyttjar mark tillsammans med andra innebär ett krav på att ursprungsfolket under lång tid skall ha brukat marken. Bruket behöver dock inte ha varit så intensivt eller ostört av andra som krävs för att ursprungsfolk skall anses inneha marken.

7.2.3 Innebörden av att åtgärder skall vidtas i *lämpliga fall* för att *skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark*

Min bedömning: Innebörden av att åtgärder i lämpliga fall skall vidtas för att skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra är främst att ursprungsfolkens rätt att nyttja sådan mark skall erkännas.

Åtgärder skall också vidtas för att skydda ursprungsfolkens rätt att utöva sina traditionella verksamheter såsom jakt, fiske, fångst m.m. om det behövs för bevarandet av ursprungsfolkens kultur och deras möjlighet till ekonomiska självständighet och utveckling.

I andra meningen i artikel 14 punkt 1 föreskrivs beträffande områden som ursprungsfolk traditionellt nyttjar tillsammans med andra, att åtgärder i lämpliga fall skall vidtas för att skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som de traditionellt haft tillträde till för sin utkomst och traditionella verksamhet.

Här är det alltså fråga om en rätt att nyttja mark som ursprungsfolken traditionellt har brukat men som också har brukats av andra. Ursprungsfolkets bruk av marken har inte varit så dominerande

att de kan anses inneha marken med äganderätt och besittningsrätt. Deras traditionella bruk av marken gör dock att de har en rätt att nyttja marken som motsvarar deras traditionella bruk av denna.

Exakt vilka nyttjanderätter eller bruksrätter det är fråga om anges inte. I ILO-guiden (s. 19) nämns som exempel, rätt till bete, jakt och olika slag av insamlande. Enligt ILO-guiden kan innebörden av ursprungsfolkens traditionella nyttjanderätt till mark liksom vilket geografiskt område sådana rättigheter omfattar behöva klarläggas. I områden där ursprungsfolken har dessa rättigheter skall de erkännas. Konventionens bestämmelser syftar till att värna om att ursprungsfolken inte förlorar sina rättigheter när mark exploateras.

I ILO-guiden anges att artikel 14 punkt 1 andra meningen skall läsas tillsammans med bestämmelsen i artikel 23 i konventionen, som ställer krav på erkännande av ursprungsfolkens traditionella verksamheter inkluderande jakt och insamlande såsom viktiga faktorer för bevarandet av deras kultur och för deras ekonomiska självständighet och utveckling. Åtgärder till skydd för ursprungsfolkens rätt att nyttja marken skall vidtas när det är lämpligt, för att säkerställa att ursprungsfolkens traditionella verksamheter stärks och främjas.

Min analys

Innebörden av bestämmelsen om att åtgärder skall vidtas i lämpliga fall för att skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra är först och främst att ursprungsfolkens rätt att nyttja sådan mark skall erkännas.

Nyttjandet av sådan mark hänger ihop med ursprungsfolkens traditionella verksamheter såsom jakt, fiske och fångst. Dessa verksamheter utgör ofta grunden för ursprungsfolkens kultur och deras möjlighet till ekonomisk självständighet och utveckling. Konventionens krav på att åtgärder till skydd för dessa rättigheter skall vidtas i lämpliga fall bör tolkas så att åtgärder skall vidtas om det behövs för att bevara ursprungsfolkens kultur eller om det är nödvändigt för att bevara deras ekonomiska självständighet och möjlighet till utveckling.

7.2.4 Svenska bestämmelser

Enligt gällande svensk rätt är samernas rätt till mark en bruksrätt av särskilt slag, grundad på urminnes hävd, den s.k. renskötselrätten. Detta har slagits fast av Högsta domstolen i det s.k. skattefjällsmålet (NJA

1981 s. 1). Renskötselrätten regleras i rennäringslagen (1971:437) och rennäringsförordningen (1993:384).

I viss annan lagstiftning finns också bestämmelser som rör renskötselrätten. Bland dessa kan nämnas miljöbalken, skogsvårdslagen (1979:429) och skogsvårdsförordningen (1993:1096), minerallagen (1991:45), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) och väglagen (1971:948).

Renskötselrätten innebär en rätt för samer att bruka mark och vatten för sig och sina renar inom det s.k. renskötselområdet. Samernas bruksrätt gäller oavsett om samerna äger marken eller ej och oavsett om marken ägs av staten eller är privatägd.

Renskötselområdet omfattar fjällvärlden och stora delar av Norrland. Hela renskötselområdet motsvarar ungefär en tredjedel av Sveriges yta. Renskötselområdet delas in i året-runt-marker och vinterbetesmarker. Samernas rättigheter är starkast inom året-runt-markerna. Vinterbetesmarkerna är sydligare och mer kustnära områden där samernas rätt att bruka marken traditionellt bara gällt vissa delar av året.

Samernas bruksrätt har i egenskap av särskild rätt till fastighet ett indirekt grundlagsskydd genom bestämmelserna i 2 kap. 18 § RF. Renskötselrätten har också ett visst skydd genom grundlagsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket i regeringsformen. Där anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. I förarbetena till bestämmelsen anges att skyddet för kultur också omfattar ett skydd för samernas renskötsel som ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt (prop. 1975/76:209 s. 138).

Bruksrätten har också visst skydd genom de folkrättsliga åtaganden som Sverige har gjort genom anslutning till internationella konventioner.

Skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1)

Domen i det s.k. skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) var i många avseenden viktig för att klargöra samernas rätt till mark. I målet prövade Högsta domstolen, HD, bland annat frågan om samernas anspråk på bättre rätt framför staten till vissa fjällmarker i norra Jämtland.

HD slog i domen fast att samerna, inom det geografiska område som målet gällde, har en stark, på urminnes hävd grundad bruksrätt, vilken framför allt innebär rätt till renbete, jakt, fiske och skogsfång till husbehov. Bruksrätten innefattar också enligt HD (s. 244 ff. i

skattefjällsdomen) viss rätt till slåtter och annat bete än renbete samt möjligen en rätt att ta grus och sten till husbehov, däremot inte en rätt till mineral, jordägarandel i gruva eller vattenkraft.

Bruksrätten ansågs av HD vara preciserad och uttömmande reglerad i lagstiftningen om samernas rättsförhållanden (rennäringslagen av år 1971).

För en bruksrätt till mark av det slag som tillkom samerna gällde enligt HD att den på samma sätt som äganderätten är skyddad mot tvångsförfoganden utan ersättning, 2:18 RF. Den omständigheten att rätten är reglerad i lag innebär enligt domen inte att denna skulle sakna sådant skydd. Rättigheten kan upphävas genom lagstiftning, men så länge den utövas kan den inte fråntas innehavarna, vare sig i lag eller annan form, utan ersättning enligt 2 kap. 18 § RF (se skattefjällsdomen s. 248). HD berörde alltså bara skyddet enligt paragrafens nuvarande andra stycke; det första stycket tillkom senare, år 1994.

HD ansåg inte att samerna hade äganderätt till de markområden som skattefjällsmålet gällde (dvs. vissa områden i nordliga Jämtland).

Av domskälen kan det utläsas att HD ansåg att samerna i och för sig redan på grund av sin användning av fjällen har haft möjlighet att i äldre tid förvärva äganderätt till mark (eller snarare en rätt jämförlig med dåtida skattebönders s.k. skattemannarätt. Skattemannarätten omvandlades senare till äganderätt för skattebönderna). Detta kan jämföras med den traditionella tidigare uppfattningen att nomader inte kan förvärva äganderätt till den mark de brukar, eftersom de inte ansetts ha haft besittning till marken. Förutsättningarna för att skattemannarätt skulle föreligga var enligt HD att bruket av fjällen varit intensivt, stadigvarande och väsentligen ostört av närboende samt att någorlunda fasta gränser hade hävdats för området (se skattefjällsdomen s. 190 f.).

HD undvek uttryckligen att ta ställning till rättsläget i andra geografiska områden än de som berördes av talan i målet (se skattefjällsdomen s. 227). Av domskälen framgår att HD ansåg att förhållandena på olika platser inom renskötselområdet skiftat när det gällde samernas bruk av marken och att varje geografiskt område måste bedömas för sig med hänsyn till de förhållanden som gällt just där.

Enligt HD fanns i nordligare områden än de som var föremål för talan i målet, starkare bevisning för att samerna hade betraktats som likställda med skattebönder åtminstone i vissa avseenden (se s. 201 i skattefjällsdomen). Möjligheten fanns därför att man fick bedöma förhållandena t.ex. i Torne och Kemi lappmarker på annat sätt än i Jämtland. Men det låg utanför processen och materialet var enligt HD alltför begränsat för att tillåta några säkra slutsatser om dessa områden.

Rennäringslagen och rennäringsförordningen

Av 1 § rennäringslagen framgår att den som är av samisk härkomst (same) får använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar i enlighet med bestämmelserna i lagen. Denna rätt att använda mark och vatten benämns i lagen renskötselrätt. I lagen anges att rätten tillkommer den samiska befolkningen och att den är grundad på urminnes hävd.

En förutsättning för att få utöva renskötselrätten enligt lagen är att man är medlem i sameby. En sameby är dels ett geografiskt område (jfr 6 §), dels en föreningsliknande ekonomisk och administrativ sammanslutning som genom registrering blir en juridisk person.

I rennäringslagen finns det angivet inom vilka geografiska områden som renskötselrätten får utövas, det s.k. renskötselområdet.

Renskötselrätten får dels utövas hela året inom vissa områden benämnda "året-runt-marker" och dels under tiden den 1 oktober–den 30 april inom vissa områden benämnda "vinterbetesmarker", 3 §. I övrigt görs här ingen skillnad mellan olika delar av landet. Renskötselrätten gäller inom dessa områden oavsett vem som är ägare till marken, dvs. oavsett om marken är statlig, kommunal eller privat.

Inom vissa områden i Norrbottens län får same som har tillstånd (koncession) bedriva renskötsel utanför de områden som beskrivs i 3 §. Sådan koncession innefattar rätt att driva renskötsel även med skötesrenar som ägs av annan än den same som bedriver koncessionsrenskötsel.

Det geografiska område där koncessionsrenskötsel får bedrivas och de personer som kan äga skötesrenar som omfattas av koncessionsrenskötseln anges närmare i 85 §.

Gränserna för renskötselområdet är inte helt klara. Särskilt gäller detta vinterbetesmarkernas utsträckning åt öster och söder, som aldrig närmare preciserats och är omtvistad inom vissa delar av området. I tvistiga fall förutsätts att frågan om vinterbetesmarkernas omfattning (dvs. i vilka områden som renskötsel av ålder bedrivits under vissa tider av året) får avgöras av domstol på grundval av sådan bevisning som enligt allmän lag krävs för styrkande av urminnes hävd.

Renskötselområdet är indelat i byområden, ett för varje sameby. Indelning av byområden görs av länsstyrelsen, 6–7 §§ rennäringslagen. Länsstyrelsen skall höra samebyn innan indelningen fastställs och enligt motiven lösa dessa frågor i samförstånd (prop. 1971:51 s. 160).

Bild 2 Renskötselområdet i Sverige.
(Efter lantbruksstyrelsens och statens planverks rapport 44 del 5, 1978.)

Rättigheter som ingår i renskötselrätten

I rennäringslagens inledning beskrivs renskötselrätten sammanfattningsvis som en rätt för samer att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar.

I 15–25 §§ anges närmare vilka rättigheter renskötselrätten innefattar, nämligen rätten till renbete, rätten att uppföra vissa anläggningar och byggnader som behövs för renskötseln, rätten att ta virke (skogsfång), rätten till flyttningsväg och rätten att jaga och fiska. I anslutning till att innehållet i de i renskötselrätten ingående rättigheterna beskrivs, anges också de inskränkningar som finns i dessa rättigheter.

a) Rätt till renbete

Den för renskötselrätten centrala kollektiva rättigheten är rätten till renbete inom samebyns del av renskötselområdet, 15 § första stycket. I betesrätten ingår i princip allt som renarna kan föda sig av såsom gräs, örter, lav, svamp och lavbevuxna träd.

Rätten till renbete är inskränkt på det sättet att länsstyrelsen har rätt att bestämma det högsta antal renar som får hållas på bete inom byns betesområde, 15 § andra stycket. Om det behövs för att bevara renbetet eller annars främja renskötseln, kan länsstyrelsen förordna om inskränkning i betesrätten, 15 § tredje stycket. Länsstyrelsens beslut innebär en avvägning mellan samebyns intressen och hänsyn till bl.a. andra näringar som i övrigt bedrivs i området och hänsyn till naturvården.

Vid renskötselns utövande skall hänsyn enligt rennäringslagen tas till andra intressen. Renarna skall bl.a. hindras från att komma utanför samebyns betesområde eller annars vålla skada eller olägenhet. Vid flyttning av renarna skall skada också undvikas, 65 §.

b) Rätt att inom renskötselområdet uppföra vissa anläggningar och byggnader för renskötseln

Enligt rennäringslagen har sameby rätt att inom renskötselområdet uppföra vissa anläggningar och byggnader som behövs för renskötseln, 16 §. Rätten att uppföra sådana anläggningar och byggnader är inskränkt genom bestämmelser om att sådana anläggningar och byggnader i vissa, närmare angivna fall bara får förläggas på den plats inom områden som anvisas av markägaren (staten eller annan).

c) Rätt att ta virke

I renskötselrätten ingår en rätt för sameby (i vissa fall för medlem av sameby) att ta virke i viss omfattning. Rätten att ta virke omfattar rätt att avverka skog för att uppföra anläggningar eller byggnader som behövs för renskötseln och rätt att för eget behov ta bränsle och slöjdvirke. Medlem i sameby har också rätt att ta virke till uppförande eller ombyggnad av familjebostad, 17–22 §§.

Rätten att ta slöjdvirke gäller i viss utsträckning även för samer som inte tillhör någon sameby. Denna rätt gäller för samer som är bosatta i Västerbottens och Norrbottens län och som i inte oväsentlig utsträckning ägnar sig åt sameslöjd. Dessa samer får ta slöjdvirke för eget behov efter tillstånd från länsstyrelsen.

Rätten att uppföra anläggningar och byggnader och rätten att ta virke är på olika sätt inskränkt på mark som inte ägs av staten (se vidare 16, 17, 20 och 21 §§).

d) Rätt till flyttningsväg

Av 23 och 24 §§ rennäringslagen framgår att sameby har rätt till flyttningsvägar inom ramen för renskötselrätten. I händelse av tvist bestäms flyttningsvägarnas sträckning av länsstyrelsen.

e) Rätt att jaga och fiska

Medlem i sameby har enligt rennäringslagens bestämmelser rätt att jaga och fiska under vissa förutsättningar.

Rätt till jakt och fiske ingår som en del av renskötselrätten. Rätten att jaga och fiska gäller på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna, när renskötsel är tillåten där, 25 § första stycket. Innebörden av begreppet "utmark" har inte ansetts fullt klar (se Rennäringssakkunnigas betänkande SOU 1968:16 s. 193. Rennäringssakkunniga föreslog att rennäringslagen skulle förtydligas genom att ange att samernas rätt till jakt och fiske inte gäller på inägor.) Att samernas rätt att jaga och fiska gäller för medlem i sameby både på statlig, kommunal och privatägd mark är dock klart (se prop. 1992/93:32 s.132). Den är inte begränsad till jakt och fiske för husbehov utan gäller även för jakt och fiske till försäljning. För medlemmar i andra samebyar gäller att de enligt 25 § andra stycket har rätt att jaga och fiska till husbehov på annan samebys betesområde om de befinner sig där med anledning av renskötsel.

Sameby eller medlem i sameby kan med ett undantag inte upplåta sin rätt till jakt och fiske till annan, 31 §. Undantaget gäller den som har varit medlem i samebyn. Sådan tidigare medlem kan av samebyn ges rätt att utan avgift till sitt husbehov jaga eller fiska på byns område enligt 25 §.

Rätten att jaga och fiska inom samebys betesområde är inskränkt på det sättet att fastighetsägaren har jakt- och fiskerätt inom samma geografiska område. Fastighetsägarens jakträtt framgår av 10 § jaktlagen (1987:259), och fiskerätten av 9 § fiskelagen (1993:787).

För både fastighetsägares och samers jakt- och fiskerätt gäller allmänna bestämmelser i jakt- och fiskelagen om hur och när jakt och fiske får bedrivas (tider för olika typer av jakt, vapen och fångstredskap m.m.).

På kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får enligt 32 § rennäringslagen rätt till jakt och fiske bara upplåtas om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln (t.ex. där renskiljning eller slakt pågår under hösten samt vid känsliga avsnitt av flyttleder) och det kan ske utan besvärande intrång i samernas rätt till jakt och fiske enligt 25 §. Upplåtelse av hela fisket i visst vatten får ske endast om samebyn medger det.

Prövningen av upplåtelse av jakt och fiskerätt på statens mark görs enligt 32 § av länsstyrelsen (2 § rennäringsförordningen). Avgift skall om inte särskilda skäl föreligger tas ut för sådana upplåtelser.

Avgiften för jakt på sådan mark som avses i 32 § rennäringslagen, tillfaller Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen, 34 § första stycket.

Inskränkningar i renskötselrätten

Utöver de inskränkningar som jag redogjort för i anslutning till de olika rättigheter som renskötselrätten innefattar finns det bestämmelser i rennäringslagen som tillåter inskränkningar i renskötselrätten av mer övergripande natur.

Dessa rör regler som innebär att markanvändning och upplåtelser av nyttjanderätter som medför olägenheter för renskötseln är tillåtna, 30, 32, 33 och 34 §§.

När det gäller markanvändning inom renskötselns året-runt-marker så får den som äger eller brukar mark där inte vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln, 30 § rennäringslagen. Detta innebär att faktiska åtgärder som rubbar förutsättningarna för fortsatt renskötsel förbjuds även om åtgärderna inte anses som ändrad

markanvändning. Åtgärder som innebär viss men inte avsevärd olägenhet är tillåtna men kan medföra ersättningsskyldighet.

I förarbetena anges att markägaren eller den som brukar marken får avgöra från fall till fall vilka åtgärder som är till väsentlig olägenhet för renskötseln. Exempelvis anses införande av nya metoder i skogsavverkningen inte medföra avsevärd olägenhet för renskötseln. När det gäller användning av mark för skogsbruk skall dock utöver vad som föreskrivs i 30 § rennäringslagen också viss hänsyn tas till rennäringen enligt skogsvårdslagen (1979:429), (se nedan).

Rennäringslagen innehåller inte några sanktionsbestämmelser knutna till förbudsregeln i 30 § rennäringslagen. Om inte markägaren/ brukaren självmant iakttar förbudet mot åtgärder som skadar renskötseln inom året-runt-markerna, måste följaktligen den berörda samebyn vända sig till domstol för att få saken prövad.

Inom renskötselområdets vinterbetesmarker finns inget skydd för renskötselrätten mot markanvändning som medför olägenheter för renskötseln. Bestämmelsen i 30 § rennäringslagen gäller inte där.

För kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen gäller utöver vad som sagts ovan att staten bara får upplåta nyttjanderätt om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln, 32 §.

Upplåtelser som inte avser tillgodogörande av naturtillgångar eller skogsavverkning skall som regel ske mot avgift som fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs, 34 § 1 st.

Om upplåtelsen avser tillgodogörande av naturtillgångar, skall staten utge ersättning för den skada eller olägenhet för renskötseln som upplåtelsen medför, 34 § andra stycket. Enligt förarbetena till denna bestämmelse bör ersättningen till samerna motsvara den avgift som staten får i avgift för nyttjanderättsupplåtelsen. Kan samerna visa att de lidit större förlust genom upplåtelsen bör de emellertid även kunna få denna ersatt (prop. 1971:51).

Renskötselrättens upphörande

Regeringen kan förordna om att renskötselrätten kan upphävas inom visst markområde, 26 §. Förutsättningen för detta är att markområdet behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter. Regeringen kan också i samband med ett förordnande om att renskötselrätten skall upphävas föreskriva om åtgärder för att motverka skada eller olägenhet för renskötseln.

Medför upphävande av renskötselrätten skada eller olägenhet för renskötseln eller för sådan rätt till jakt och fiske som avses i 25 § utgår ersättning för denna skada.

Övrig lagstiftning som berör renskötselrätten

Renskötselrätten kan upphävas eller inskränkas genom att mark eller vatten används eller exploateras enligt bestämmelser i särskild lagstiftning, bl.a. skogsvårdslagen, minerallagen, torvlagen, plan- och bygglagen samt väglagen. Prövningen av om sådan användning marken inom renskötselområdet skall få äga rum, görs i enlighet med bestämmelserna i respektive lag, av myndighet eller domstol.

Renskötselrätten betraktas vid dessa lagars tillämpning som en särskild rätt till fastighet. I exempelvis minerallagen och lagen om vissa torvfyndigheter nämns renskötselrätten bland de exempel som där ges på särskild rätt till fastighet som skall beaktas vid lagarnas tillämpning.

I den mån lagarnas tillämpning leder till att renskötselrätten inskränks eller helt upphör för visst markområde, skall ersättning utgå motsvarande skadan av intrånget. I rättspraxis tillämpas i dessa fall en fördelning av ersättningen enligt 28 § andra stycket rennäringslagen på så sätt att berörd sameby och Samefonden erhåller ersättning med hälften vardera.

Som ett led i prövningen av åtgärder som kan leda till att renskötselrätten upphör eller inskränks måste myndigheter och domstolar i många fall göra bedömningar av om mark eller vattenanvändningen kan äga rum med hänsyn till de skyddsregler som finns i miljöbalkens regler om hushållning med mark och vatten. Dessa regler innebär bl.a. att mark och vatten skall användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas miljöbalken 1 kap. 1 § andra stycket punkt 4 (denna bestämmelse fanns tidigare i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser). Ett av de hänsyn som skall tas vid användningen av mark och vatten är att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra rennäringen.

Nedan redogör jag för de regler i miljöbalken som har betydelse för skyddet för renskötselrätten vid annan markanvändning. Jag redogör också mer ingående för de hänsyn som skall tas till renskötseln enligt skogsvårdslagen. Skälet till detta är att det sätt varpå skogsbruket bedrivs har stor betydelse för möjligheten att utnyttja renskötselrätten.

När det gäller användningen av mark inom renskötselområdet enligt övrig lagstiftning hänvisar jag till redogörelsen i SOU 1989:41

Samerätt och Sameting, s. 215–241 (redogörelsen gäller förhållandena före år 1990).

Miljöbalken

Skyddet för rennäringen och andra intressen som skyddas enligt miljöbalken, aktualiseras när en prövning av frågor enligt 7 kap. – tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. – blir aktuell (1 kap. 2 § miljöbalken).

Detta innebär att rennäringens behov av mark och vatten skall beaktas när man överväger att inrätta mark- eller vattenområden som nationalpark, naturreservat, kulturreservat, naturminne, biotopsskyddsområde och djur- och växtskyddsområde m.m. (7 kap.). Rennäringens behov skall också beaktas av den myndighet (miljödomstol eller länsstyrelse, i vissa fall kommunal nämnd) som ger tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap., vattenverksamhet enligt 11 kap. och till täkter (av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter), jordbruk och annan verksamhet enligt 12 kap.

I samband med att regeringen prövar tillåtligheten av verksamheter såsom industrianläggningar, vattenregleringar, större vägar, järnvägar och flygplatser i enlighet med bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken skall hänsyn till rennäringens behov av mark och vatten också tas.

Detsamma gäller prövning av frågor enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och ellagen (1997:857).

Rennäringens behov av mark skall beaktas i enlighet med bestämmelsen i 3 kap. 5 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse skall mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Områden som är av riksintresse för rennäringen skall skyddas mot sådana åtgärder.

I förarbetena till 2 kap. 5 § NRL (prop.1985/86:3 s. 57) som bestämmelsen i 3 kap. 5 § miljöbalken bygger på, kommenteras skyddet för rennäringen med att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen. Där erinras också om att riksdagen i olika

sammanhang har uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras.

Dessa uttalanden innebär enligt förarbetena att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både året-runt-markerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Det kan gälla bl.a. flyttningsleder, särskilt sådana avsnitt där på grund av terränghinder m.m. alternativa framkomstvägar saknas. Det kan också gälla viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden. De viktigaste delarna av renskötselmarkerna bör därför enligt förarbetena till lagen ges ett starkt skydd mot exploatering. Därvid är det av största betydelse att beakta de funktionella samband som måste finnas mellan olika delområden för att renskötsel skall vara möjlig och samekulturens fortbestånd därigenom skall kunna garanteras.

Enligt förarbetena får vidare, sådana områden som har avgörande betydelse för möjligheten att varaktigt bedriva renskötsel i en viss sameby anses vara av riksintresse. Sådana områden skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Härigenom kan staten ingripa i den kommunala planläggningen om denna skulle leda till att rennäringens bedrivande påtagligt försvåras.

Det är dock inte bara skyddet för rennäringen som skall beaktas enligt 3 kap. och 4 kap. miljöbalken.

Andra riksintressen som skyddas enligt 3 kap. är områden av riksintressen för yrkesfisket, naturvården, kulturmiljövården och det rörliga friluftslivet, områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse, mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering samt områden som är av riksintresse för totalförsvaret. Om ett område är av riksintresse för fler oförenliga ändamål skall en avvägning göras av vilket ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark och vatten. Försvarsintresset skall dock alltid ges företräde.

I 4 kap. miljöbalken finns en uppräkning av mark- och vattenområden som med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena i sin helhet anses vara av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast på de villkor som finns angivna och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

I 4 kap. 5 § miljöbalken skyddas de 13 s.k. obrutna fjällområdena mot åtgärder som kan förändra områdenas karaktär. Dessa områden omfattar såväl året-runt-marker som vinterbetesmarker. I 4 kap. 6 §

miljöbalken räknas dessutom ett antal vattenområden upp där vattenföretag i princip inte får utföras. Flertalet av vattenområdena är helt eller delvis belägna inom renskötselområdet. Genom bestämmelserna om särskilt skydd för dessa områden får vissa delar av renskötselområdet ett särskilt starkt indirekt skydd utöver det direkta skydd som ges för mark av intresse för rennäringen i 3 kap. 5 § miljöbalken.

De särskilda skyddsreglerna för de områden som räknas upp i 4 kap. hindrar dock inte att utveckling av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet kan äga rum eller att utförande av anläggningar för totalförsvaret kan få ske i dessa områden. Finns det särskilda skäl får anläggningar för utvinning av fyndigheter av ämnen eller material av riksintresse också äga rum inom områdena.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna 3 och 4 kap. miljöbalken finns det föreskrifter i förordningen (1998:896, om hushållning med mark- och vattenområden).

Där anges bl.a. att Statens jordbruksverk efter samråd med Boverket, andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter och berörda länsstyrelser skall lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som Statens jorbruksverk bedömer vara av riksintresse för rennäringen.

Länsstyrelserna skall ta de initiativ som behövs för att skyddet enligt 3 och 4 kap. miljöbalken skall beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i tidiga skeden av planerings- och beslutsprocesserna. Länsstyrelsen skall särskilt verka för att riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden enligt de lagar och bestämmelser som anges i miljöbalken 1 kap. 2 §. Av plan- och bygglagen framgår att länsstyrelsen skall verka för att riksintressen tas till vara även vid kommunala planer enligt den lagen. Länsstyrelsens arbete skall grunda sig på underlag från de centrala förvaltningsmyndigheterna om områden som är av riksintressen, om sådant finns, eller i annat fall på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt.

Expropriationslagen är inte anknuten till miljöbalken. I prop. 1985/86:3 anges att de ändamål för vilka expropriation kan ske som regel kräver att tillstånd söks enligt någon av de lagar som är anknutna till NRL (numera miljöbalken). Tillståndsprövningen i expropriationsärendet inrymmer en allmän prövning av lämpligheten av och möjligheten till att genomföra expropriationsändamålet, vilket gör det naturligt att NRL:s (numera miljöbalkens) regler vägs in i prövningen. De markanvändningsförändringar som expropriationen leder till kommer att mera i detalj prövas enligt de lagar som reglerar själva verksamheten.

Skogsvårdslagen (1979:429)

Även skogsvårdslagen innehåller bestämmelser om att viss hänsyn skall tas till rennäringen. Vid skötsel av skog skall utöver den hänsyn som följer enligt 30 § rennäringslagen i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av sådana åtgärder skall det eftersträvas att berörd sameby har tillgång till sammanhängande betesområden och till den vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna, 31 §. Kravet gäller för hela renskötselområdet.

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över att denna bestämmelse följs och kan meddela föreläggande eller förbud om det behövs för att bestämmelsen eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Den som bryter mot sådant föreläggande eller förbud kan dömas till böter eller fängelse, 33, 35, 38 §§ skogsvårdslagen.

För svårföryngrad skog eller skyddsskog gäller att avverkning inte får ske utan Skogsvårdsstyrelsens tillstånd. Sökanden skall redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen. Denna bestämmelse gäller inte bara fjällnära skog utan hela det område som avgränsats som svårföryngrad skog och skyddsskog. Det motsvarar i stort sett hela området för renskötselns året-runt-marker,16 §.

Inom renskötselns året-runt-marker får tillstånd till avverkning inte meddelas om avverkningen medför sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

När tillstånd ges skall Skogsvårdsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som skall tas till rennäringens intressen t.ex. i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform, 21 §. Sådana villkor får dock inte avse annat än vad som uppenbart påkallas med hänsyn till renskötselrätten.

Innan avverkning sker inom året-runt-marker skall berörd sameby beredas tillfälle till samråd, 20 §.

7.2.5 Min bedömning

Min bedömning: I Sverige finns i konventionens mening både mark som samerna traditionellt innehar och mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Mark inom renskötselområdets året-runt-marker som in i våra dagar varit i statlig ägo kan i vart fall anses vara mark som samerna traditionellt innehar.

Mark inom renskötselområdets vinterbetesmarker kan i vart fall anses som mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Det kan också gälla mark inom året-runt-markerna som länge varit i privat ägo.

En gränsdragningskommission bör tillsättas för att på grundval av samernas traditionella bruk av marken, fastställa vilka områden som samerna traditionellt innehar respektive vilka områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Den svenska renskötselrätten uppfyller inte med dagens regler konventionens krav på erkännande av äganderätt och besittningsrätt till mark. För att renskötselrätten skall kunna nå upp till konventionens minimikrav – en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark som samerna traditionellt innehar – krävs förändringar. Skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten måste stärkas så att det motsvarar det skydd som andra bruksrätter till mark har. Vidare måste samerna få åtminstone en viss rätt att förfoga över sina egna markrättigheter.

Samernas nyttjanderätt till mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra måste säkras genom att gränserna för dessa områden fastställs. Även i övrigt bör skyddet för samernas nyttjanderätt till sådan mark stärkas för att samerna skall kunna fortsätta att bedriva sin traditionella verksamhet renskötsel.

Ett stärkt skydd bör ge renskötselrätten i dessa områden motsvarande skydd mot inskränkningar som andra bruksrätter till mark har.

Den första fråga som måste besvaras för att kunna bedöma om svensk lagstiftning överensstämmer med konventionens krav i artikel 14 punkt 1, är om det i Sverige finns mark som samerna traditionellt innehar eller traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Som jag tidigare har angett är det samernas traditionella bruk av marken som är grunden för om de rättigheter till mark som konventionen talar om skall erkännas.

Om det finns mark som samerna traditionellt innehar måste en rätt för samerna till mark i sådana områden erkännas som motsvarar konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt. Som jag tidigare angett anser jag att en miniminivå för att uppfylla kravet på äganderätt

och besittningsrätt är att erkänna att ursprungsfolket har en starkt skyddad rätt att besitta och nyttja mark.

För mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra kräver konventionen att samernas rätt att nyttja marken erkänns och att åtgärder i lämpliga fall vidtas för att skydda deras rätt.

I det följande börjar jag med att göra en bedömning av om det i Sverige finns mark som samerna i konventionens mening traditionellt innehar eller traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Därefter gör jag en bedömning av om svensk lagstiftning uppfyller konventionens krav på erkännande av markrättigheter i betydelsen en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av den mark som samerna traditionellt innehar respektive ett erkännande och skydd av samernas rätt att nyttja mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Finns det i Sverige mark som samerna traditionellt innehar eller traditionellt nyttjar tillsammans med andra?

Jag har tidigare gjort bedömningen att mark som ursprungsfolken traditionellt innehar ("traditionally occupy") är mark som ursprungsfolken har manifesterat sin kontroll över, exempelvis genom att deras bruk av marken varit det dominerande. En ytterligare förutsättning för att de skall anses traditionellt inneha marken är att innehavet av marken måste ha fortsatt in i våra dagar.

Om ursprungsfolket inte ensamma innehar marken men traditionellt nyttjar den tillsammans med andra, skall samernas rätt att nyttja sådan mark erkännas.

Konventionens bestämmelser om markrättigheter för ursprungsfolken innebär således att omfattningen av de rättigheter som skall erkännas är beroende av ursprungsfolkens traditionella bruk av marken. Ju intensivare bruket av marken varit, desto starkare rättigheter skall erkännas.

Även för mark som ursprungsfolken traditionellt innehar kan olika rättigheter till marken erkännas beroende på det traditionella bruket av sådan mark. Detta markeras genom att flera typer av rättigheter beskrivna som "äganderätt och besittningsrätt" kan erkännas.

Det kan innebära krav på att formell äganderätt till mark som ursprungsfolken traditionellt innehar skall erkännas, men det kan också innebära att det är tillräckligt att erkänna en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande för sådan mark.

När det gäller den rättsliga grunden för samernas rättigheter till mark i Sverige klargjordes det av HD:s dom i skattefjällsmålet att denna också vilar på det traditionella bruket av marken. Arten och

omfattningen av bruket avgör arten och omfattningen av de rättigheter man har till marken.

Av HD:s resonemang i skattefjällsmålet framgår att samerna haft möjlighet att förvärva en motsvarighet till äganderätt (skattemannarätt) till mark i äldre tid genom långvarig användning av marken i fjällen. Förutsättningarna för att en sådan rätt skulle föreligga var enligt HD att bruket av fjällen varit intensivt, stadigvarande och väsentligen ostört av närboende samt att någorlunda fasta gränser hade hävdats för området. Samernas bruk av mark i de områden i Jämtland som målet rörde ansågs inte ha varit sådant (bl.a. inte tillräckligt intensivt och ostört av andra) att det kunde grunda äganderätt till marken på grund av urminnes hävd, däremot ansågs bruket av mark i fjällområdena i Jämtland grunda en stark bruksrätt till mark.

Detta resonemang liknar de resonemang som förts angående vilka rättigheter som enligt konventionen skall tillerkännas ursprungsfolken för mark som de traditionellt innehar. Det kan under vissa omständigheter vara tillräckligt att erkänna en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark medan formell äganderätt skall erkännas under andra omständigheter.

Detta resonemang leder till att om det skulle visas att förutsättningar för en motsvarighet till äganderätt (skattemannarätt) till mark i äldre tid genom långvarig användning av marken i fjällen har förelegat för något markområde inom renskötselområdet (i enlighet med vad HD angav i skattefjällsmålet) – och förhållandena alltjämt består – skall formell äganderätt tillerkännas samerna för sådana områden.

Att konventionen bör tolkas på detta sätt visas av uttalanden under tillkomsten av konventionen om att ursprungsfolken skall tillerkännas så starka rättigheter som möjligt till mark som de traditionellt innehar. I samma riktning visar uttalanden under konventionens tillkomst och av ILO:s expertkommitté om att ett erkännande av ursprungsfolkens formella äganderätt till mark alltid uppfyller konventionens krav.

Det finns indikationer om att det kan finnas sådana markområden i Sverige.

HD undvek i skattefjällsmålet uttryckligen att ta ställning till rättsläget i andra geografiska områden än de som berördes av talan i målet (se Skattefjällsdomen s. 227). Av domskälen framgår dock att det fanns material i målet som tydde på att samernas rätt till mark i nordligare områden än de som var föremål för talan var betydligt starkare (likställd med skattebönders rätt till mark åtminstone i vissa avseenden, se s. 201 i skattefjällsdomen).

I samma riktning pekar senare tids forskning på området. I doktorsavhandlingen "Om samernas rättsliga ställning i Sverige–Finland" (doktorsavhandling framlagd år 1989 vid Lapplands högskola i

Rovaniemi) konstaterar Kaisa Korpijaakko-Labba att samerna i ett område i Norrbotten faktiskt av domstolar och andra myndigheter har behandlats som ägare till marken under den tid som avhandlingen berör, dvs. tiden fram till mitten av 1700-talet. Avhandlingen bygger på ett omfattande historiskt material rörande samernas rätt till mark i Rounala lappby, i stort sett omfattande området närmast söder om nuvarande Treriksröset, bl.a. Karesuando i Sverige och Enontekiö i Finland.

Det är emellertid i dag inte klarlagt om samerna i Sverige har en starkare rätt till några markområden än den bruksrätt som HD slog fast i skattefjällsmålet.

Så länge det inte är visat att samerna brukat mark i Sverige på ett sådant sätt att det utgör grund för formell äganderätt till marken, ställer inte konventionen något krav på att formell äganderätt skall erkännas för mark som samerna traditionellt innehar.

Däremot måste den miniminivå på rättigheter till mark som konventionen kräver för mark som ursprungsfolken traditionellt innehar erkännas. Denna miniminivå är som jag ovan angett att en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark skall erkännas för mark som ursprungsfolken traditionellt innehar.

Jag återkommer därmed till frågan om det finns någon mark i Sverige som samerna har manifesterat kontroll över på ett sådant sätt att de kan anses traditionellt inneha marken på det sätt som konventionen anger som en förutsättning för att samerna skall tillerkännas en starkt skyddad rätt till nyttjande och besittning.

En rimlig utgångspunkt för denna bedömning är det traditionella bruk av marken som kan grunda en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande inte behöver vara lika intensivt och ostört som det bruk som krävs för att grunda formell äganderätt till marken.

Inom renskötselområdet delas marken in i vinterbetesmarker och året-runt-marker. Vinterbetesmarkerna är den del av renskötselområdet där renskötsel av ålder bedrivs vissa delar av året. Det rör sig framför allt om de mer kustnära och sydliga delarna av renskötselområdet. Året-runt-markerna är i huvudsak de fjällnära, mer nordliga delarna av renskötselområdet där renskötsel bedrivits året runt.

Redan denna indelning visar att året-runt-markerna är den del av renskötselområdet som samerna traditionellt brukar intensivast. Här har samerna sedan lång tid tillbaka under hela året brukat marken för renskötsel och jakt och fiske. Året-runt-markerna omfattar huvudsakligen mark under statlig förvaltning i obebodda fjällregioner och mark i Norrbottens och norra Västerbottens inland som brukats av skogssamerna. Det rör sig således om mark som traditionellt inte i någon större omfattning brukas av andra än samer.

Vinterbetesmarkerna har samerna däremot traditionellt bara brukat under vinterhalvåret. Dessa marker är mer kustnära än året-runt-markerna och täcker därmed i högre grad områden där också andra sedan lång tid tillbaka brukat marken.

Det är inom året-runt-markerna som samernas traditionella bruk av marken kan antas ha varit sådant att det kan uppfylla konventionens krav på traditionellt innehav av marken.

När det gäller den största delen av året-runt-markerna, den som är under statlig förvaltning, kan samernas traditionella bruk av marken i vart fall anses vara så dominerande att det motsvarar konventionens krav på traditionellt innehav av mark. Att viss sådan mark helt nyligen sålts av staten hindrar inte att marken anses som mark som samerna traditionellt innehar enligt konventionen.

Ett exempel på mark som samerna traditionellt innehar är den mark i de Jämtländska fjällen som var föremål för prövning i skattefjällsmålet. Även om samernas bruk av marken där inte ansågs ha varit tillräckligt intensivt och ostört av andra för att grunda äganderätt till marken så kan bruket av den marken anses ha varit tillräckligt dominerande för att uppfylla konventionens krav på traditionellt innehav.

När det gäller de delar av året-runt-markerna som sedan lång tid tillbaka är i privat ägo är det dock tveksamt om samernas bruk av marken varit det dominerande in i våra dagar. Redan den omständigheten att marken länge varit i privat ägo indikerar att bruket av marken varit delat mellan samer och markägare. Detta talar för att konventionens krav på traditionellt innehav mark inte är uppfyllt för mark inom året-runt-markerna som länge har varit i privat ägo.

Sammanfattningsvis kan mark inom renskötselområdets året-runt-marker, i vart fall mark som in i våra dagar varit i statlig ägo, anses vara mark som samerna traditionellt innehar i Sverige.

Den närmare avgränsningen av vilken mark som samerna i konventionens mening traditionellt innehar, bör slås fast av den gränsdragningskommission som jag anser måste tillsättas för att uppfylla kravet i artikel 14 punkt 2. Där anges att regeringarna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att identifiera mark som ursprungsfolken traditionellt innehar. Jag hävisar till min redogörelse under artikel 14 punkt 2 för en närmare beskrivning av gränsdragnings-kommissionens uppdrag och sammansättning.

Inom renskötselområdets vinterbetesmarker har samerna traditionellt brukat marken för renskötsel under vinterhalvåret. Där finns enligt min mening inte tillräckligt underlag för att anta att samernas bruk av marken inom vinterbetesmarkerna har varit det enda eller ens det dominerande. Däremot är det klart att samerna traditionellt har haft tillträde till vinterbetesmarkerna för sin utkomst och för sin traditionella

verksamhet. Detta stämmer väl överens med den beskrivning av nyttjande av mark som ges i artikel 14 punkt 1 andra meningen.

Vinterbetesmarken är följaktligen sådan mark som samerna traditionellt nyttjat tillsammans med andra. Det kan även finnas mark inom året-runt-markerna som under lång tid varit i privat ägo och brukats av ägaren, som kan anses vara sådan mark. Den närmare avgränsningen av vilken mark som är mark som samerna i konventionens mening har nyttjat tillsammans med andra bör också fastställas av en gränsdragningskommission.

Uppfyller renskötselrätten konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark i områden som samerna traditionellt innehar?

För att konventionens krav skall vara uppfyllt krävs att den i svensk lag reglerade renskötselrätten uppfyller konventionens minimikrav på äganderätt och besittningsrätt till mark, dvs. en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark som samerna traditionellt innehar.

Jag har tidigare angett att jag anser att det är rimligt att anta att kravet på ett starkt skydd för rätten att besitta och nyttja mark innebär att ursprungsfolket utöver rätten att nyttja marken också skall ha en rätt till skydd för sina markrättigheter gentemot andra nyttjare av samma mark och en viss rätt att förfoga över sina markrättigheter. Frågan är om regleringen av renskötselrätten i svensk lag uppfyller dessa krav.

1) Skyddet för renskötselrätten

I vissa avseenden kan renskötselrätten anses som starkt skyddad rättighet till mark. Renskötselrätten vilar, enligt dom och gällande lagstiftning, 1 § rennäringslagen på urminnes hävd. Detta innebär att samerna, så länge de fortsätter att bruka marken, har en över tiden bestående bruksrätt till mark som gäller oberoende av lagstiftning.

Renskötselrätten har samma grundlagsskydd som annan rätt till egendom enligt RF 2:18. Att detta grundlagsskydd gäller också för renskötselrätten framgår bl.a. av domen i skattefjällsmålet.

Enligt första stycket i RF 2:18 är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas *avstå* sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna *inskränker* användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (min kursivering). Enligt andra stycket skall den som genom

expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå egendom vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Detsamma gäller den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller skada av viss omfattning uppkommer.

Skyddet enligt RF 2:18 avser följaktligen både ett skydd mot upphävande av renskötselrätten och ett skydd mot inskränkningar i denna rätt. De närmare förutsättningarna för upphävande och inskränkning av renskötselrätten regleras i rennäringslagen och i viss speciallagstiftning.

– Upphävande av renskötselrätten

Förutsättningarna för upphävande av renskötselrätten finns angivna i rennäringslagen 26 §. Där anges att renskötselrätten bara kan upphävas för ett markområde om området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Samerna skall enligt 28 § tillerkännas ersättning för skada eller olägenhet som upphävande av renskötselrätt kan medföra renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske.

Dessa regler ger renskötselrätten samma skydd som gäller för upphävande av äganderätten. Reglerna om upphävande av renskötselrätten får därmed anses ge renskötselrätten ett tillräckligt starkt skydd för att uppfylla konventionens krav.

– Inskränkningar i renskötselrätten enligt rennäringslagen

Skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten är inte lika starkt som skyddet mot upphävande. Detta framgår bl.a. av regleringen i rennäringslagens i 30 § och 32–34§§ och av viss speciallagstiftning.

I 30 § rennäringslagen regleras renskötselns skydd mot markägares och andra brukares användning av marken inom renskötselområdets året-runt-marker. Där föreskrivs att den som inom året-runt-markerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs inte får vidta åtgärder som medför *avsevärd* olägenhet för renskötseln. Detta innebär att faktiska åtgärder som väsentligen rubbar förutsättningarna för fortsatt renskötsel är förbjudna. Andra åtgärder som medför olägenheter för renskötseln är däremot tillåtna. Sådana åtgärder kan medföra rätt till ersättning för skada men kan inte hindras.

Bedömningen av om olägenheten är avsevärd för renskötseln och åtgärden därmed otillåten enligt 30 § rennäringslagen görs i första hand av markägaren eller brukaren av marken. Samerna har i egenskap av

innehavare av renskötselrätt ingen laglig rätt till inflytande innan sådana åtgärder vidtas. De är hänvisade att väcka talan vid domstol om de gör en annan bedömning.

Regeln i 30 § rennäringslagen, som ger markägare eller annan brukare av mark möjlighet att vidta åtgärder som medför olägenheter för renskötselrätten kan jämföras med skyddet för andra bruksrätter, exempelvis en på urminnes hävd grundad rätt till servitut. När det gäller en sådan bruksrätt, finns det ingen regel som på motsvarande sätt ger ägaren till en tjänande fastighet rätt att göra intrång i servitutet, bara inte skadan blir för allvarlig för servitutsinnehavaren. Samernas på urminnes hävd grundade rätt framstår annars som mycket starkare än servitutshavares. Ändå måste de enligt 30 § rennäringslagen tåla sådana inskränkningar i renskötselrätten.

Det skydd bestämmelsen i 30 § rennäringslagen ger renskötselrätten mot åtgärder som medför olägenheter för renskötseln är därmed enligt min uppfattning för svagt för att uppfylla konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark som de traditionellt innehar. Svagheten ligger både i att renskötselrätten kan inskränkas genom att åtgärder som innebär olägenheter för renskötseln är tillåtna och i att samerna inte har rätt till inflytande innan sådana åtgärder vidtas inom renskötselns året-runt-marker.

Det skall dock anmärkas att en sådan rätt att yttra sig finns för samerna när det gäller skogsbruktes markanvändning. Enligt 20 § skogsvårdslagen har berörd sameby rätt till samråd innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker.

Ytterligare en svaghet med regleringen i 30 § rennäringslagen är att det är oklart vilka åtgärder som grundar rätt till ersättning för samerna till följd av att deras renskötselrätt inskränks.

En annan bestämmelse som innebär en inskränkning i renskötselrätten inom året-runt-markerna är bestämmelsen i 32 § rennäringslagen som ger staten möjlighet att upplåta nyttjanderätt till mark även om det innebär olägenhet för renskötseln eller intrång i samernas rätt till jakt och fiske.

I 32 § rennäringslagen föreskrivs att staten på kronomark ovanför odlingsgränsen, (under förutsättning att den står under statens omedelbara disposition) och på renbetesfjällen får upplåta nyttjanderätt till mark så länge det inte innebär *avsevärd* olägenhet för renskötseln. För upplåtelse av jakt och fiskerätt till annan gäller därutöver att den får ske så länge den inte innebär besvärande intrång i samernas rätt till jakt och fiske enligt 25 §. Upplåtelse av hela fisket i visst vatten får ske endast om samebyn medger det.

Prövningen enligt 32 § rennäringslagen av om upplåtelse av mark där renskötselrätt gäller innebär avsevärd olägenhet för renskötseln

eller besvärande intrång i samernas rätt till jakt och fiske görs av myndighet som regeringen bestämmer, normalt av länsstyrelsen. Samerna har ingen lagstadgad rätt till inflytande över denna prövning även om länsstyrelsen normalt inom ramen för sin myndighetsprövning inhämtar synpunkter från berörd sameby. Länsstyrelsen kan också välja att fatta beslut rörande principiellt viktiga frågor som berör nyttjanderättsupplåtelser enligt 32 § i länsstyrelsernas rennäringsdelegationer där samerna finns representerade.

Avgift skall i regel tas ut för nyttjanderättsupplåtelser. Avgiften tillfaller Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen, 34 § första stycket. Det förekommer dock att nyttjanderätter upplåts utan avgift. I dessa fall utgår ingen ekonomisk ersättning till samerna.

Om upplåtelsen avser tillgodogörande av naturtillgångar, skall staten utge ersättning för den skada eller olägenhet för renskötseln som upplåtelsen medför, 34 § andra stycket.

Det är också viktigt att notera att 32 § rennäringslagen inte gäller inom hela det område som är året-runt-marker utan bara ovan odlingsgränsen på statens kronomark (under förutsättning att den står under statens omedelbara disposition) och på renbetesfjällen. Inom exempelvis skogssamebyarnas året-runt-marker finns inget annat skydd mot nyttjanderättsupplåtelser som medför olägenheter än det som ges genom bestämmelsen i 30 § rennäringslagen.

Detta innebär att samernas möjlighet att få yttra sig angående de olägenheter för renskötseln som nyttjanderättsupplåtelser kan innebära, innan sådana nyttjanderättsupplåtelser görs, i praktiken försvinner.

Det skydd som 32–34 §§ rennäringslagen ger gentemot upplåtelser av nyttjanderätter som inskränker renskötselrätten bedömer jag mot denna bakgrund som för svagt för att uppfylla konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark inom renskötselområdets året-runt-marker.

Svagheten ligger både i att renskötselrätten kan inskränkas genom att åtgärder som innebär olägenheter för renskötseln eller intrång i samernas rätt till jakt och fiske är tillåtna och i att samerna inte har en lagfäst rätt till inflytande innan sådana åtgärder vidtas inom de områden som samerna traditionellt innehar.

Möjligheten att upplåta nyttjanderätter som kan innebära olägenhet eller intrång utan att renskötselrättsinnehavare får ersättning för detta står inte heller i överensstämmelse med kravet på ett starkt skydd för renskötselrätten.

Det förtjänar också att påpekas att det har ifrågasatts i litteraturen om reglerna i 30 § och 32–34 §§ – som ger renskötselrätten ett sämre skydd mot intrång än vad andra bruksrätter har enligt svensk lag – kan anses stå i överensstämmelse med det grundlagsskydd av

renskötselrätten som följer av egendomsskyddet i RF 2:18 och med förbudet mot diskriminering av minoriteter i RF 2:15. (Se särskilt Bertil Bengtsson i Statsmakten och äganderätten 1987 s. 9 ff. och Grundlagen och fastighetsrätten, 1996 s. 64 ff. och s. 111 ff. Jfr även Skogssamerättsutredningen s. 79 f. och 83 f.)

Att det kan ifrågasättas om de inskränkningar i renskötselrätten som medges enligt rennäringslagen överensstämmer med grundlagens egendomsskydd, är enligt min mening ytterligare en omständighet som visar att skyddet för renskötselrätten inte kan anses tillräckligt starkt för att uppfylla konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark för samerna.

– Inskränkningar i renskötselrätten i enlighet med annan lagstiftning

Renskötselrätten kan också inskränkas genom att mark används i enlighet med annan lagstiftning än den som finns i rennäringslagen.

När prövning av ianspråktagande av mark görs enligt sådan lagstiftning betraktas renskötselrätten som särskild rätt till fastighet vilket innebär att samerna som innehavare av renskötselrätt skall höras i samma ordning som gäller för andra som har särskild rätt till fastighet. Detta innebär att renskötselrätten har samma skydd som annan särskild rätt till fastighet.

Mot denna bakgrund kan skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten enligt lagstiftning som ligger utanför rennäringslagen bedömas vara tillräckligt starkt för att uppfylla konventionens krav.

– Skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten i miljöbalken

Som jag tidigare har redogjort för skall miljöbalkens regler beaktas vid tillämpning av många av de lagar som innehåller bestämmelser som kan leda till att mark inom renskötselområdet tas i anspråk. Miljöbalkens regler förstärker indirekt skyddet för renskötselrätten.

Reglerna innebär att rennäringens behov av mark skall beaktas i egenskap av ett av flera riksintressen och ger därutöver särskilt skydd mot exploatering av stora fjällområden och vattendrag som är belägna inom året-runt-markerna.

Det skydd som miljöbalkens regler innebär för renskötselrätten ligger väl i linje med konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark som samerna traditionellt innehar.

Det bör emellertid påpekas att en ordning där samerna själva har rätt att delta i beslut om vilka områden som är riksintressanta för

rennäringen och rätt att yttra sig innan exploatering tillåts av sådana områden bättre skulle stämma överens med konventionen. Konventionen ställer ju som tidigare påpekats krav på att ursprungsfolken själva så långt möjligt skall få delta i beslut som rör bl.a. deras mark (se artikel 7).

2) En viss rätt för samerna att förfoga över sina markrättigheter.

För att renskötselrätten inom mark som samerna traditionellt innehar skall kunna anses som en starkt skyddad rätt att besitta och nyttja mark anser jag, så som jag tidigare har angett, att ursprungsfolket utöver rätten att nyttja marken också måste ges en viss möjlighet att förfoga över sina rättigheter.

Jag har två huvudsakliga skäl för denna uppfattning. Det ena är ILO-konventionens syn på ursprungsfolks rätt att själva fatta beslut i frågor som rör dem och det andra är vikten av att reglera samernas markrättigheter på ett sätt som så långt möjligt är likvärdigt med övrigas markrättigheter enligt svensk lag.

När det gäller konventionens syn på ursprungsfolks rätt att fatta beslut i frågor som berör dem framkom under utarbetandet av konventionen att en av de viktigaste syftena med den nya konventionen var att respektera ursprungsfolkens rätt att själva besluta i frågor som berör dem istället för att staten skall besluta åt dem.

Syftet med konventionen framgår redan av ingressen där det anges att ursprungsfolkens strävanden att själva få utöva kontroll över sina egna institutioner, sin egen livsstil och sin ekonomiska utveckling erkänns.

När det gäller möjligheten för ursprungsfolken att bestämma över sin mark anges i artikel 7 punkt 1 att ursprungsfolken skall ha möjlighet att själva bestämma över den mark som de innehar och utöva kontroll så långt det är möjligt över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Vidare föreskrivs i artikel 23 att ursprungsfolkens traditionella verksamheter såsom t.ex. jakt, fiske, fångst och insamlande skall erkännas som viktiga faktorer för bevarandet av deras kulturer och för deras ekonomiska självständighet och utveckling.

Den svenska regleringen av samernas möjlighet att själva förfoga över de rättigheter som ingår i renskötselrätten framgår av 31 § rennäringslagen. Enligt denna bestämmelse får sameby eller medlem i sameby inte upplåta rättighet som ingår i renskötselrätten till annan, med undantag för möjlighet att upplåta rätt till viss jakt och fiske till tidigare medlem i samebyn.

Staten kan däremot, så som jag tidigare redogjort för, upplåta rätt till jakt och fiske inom renskötselområdets året-runt-marker, 32–34 §§ rennäringslagen.

När denna reglering infördes genom rennäringslagen av år 1886 angavs som ett skäl att lappbyarna inte själva klarade av att sköta upplåtelserna av rätt till jakt och fiske i fjällen utan att dessa i stället borde skötas av staten.

Frågan om vems rätt till jakt och fiske staten upplåter enligt bestämmelserna i 32–34 §§ är numera omtvistad. Samerna hävdar under hänvisning till bl.a. skattefjällsdomen (jfr särskilt NJA 1981 s. 233 ff.) att det är deras rätt till jakt och fiske som staten disponerar över och upplåter till andra. Sedan tillkomsten av 1986 års jaktlag och 1993 års fiskelag har från andra håll hävdats att det är statens rätt till jakt och fiske som upplåts av staten, eftersom staten anser sig som ägare till den mark det är fråga om. Liksom övriga markägare skulle staten enligt detta synsätt ha rätten till jakten och fisket på denna mark och rätt att upplåta detta till utomstående.

Enligt övergångsbestämmelserna till jaktlagen, punkt 4 och fiskelagen, punkt 2 gäller dock att dessa lagar inte inskränker de rättigheter som någon dessförinnan haft till jakt respektive fiske på grund av urminnes hävd. Samernas jakt- och fiskerätt vilar på urminnes hävd (detta har bl.a. konstaterats genom domen i skattefjällsmålet). Den rätt samerna gör gällande i sammanhanget är alltså väl förenlig med lagstiftningen i fråga.

Oavsett vems jakt- och fiskerätt det är som staten enligt 32 § upplåter inom året-runt-markerna så har samerna rätt till jakt och fiske enligt 25 § rennäringslagen. Denna sin jakt- och fiskerätt får samerna inte själva upplåta till andra (med undantag av möjligheten att upplåta den till tidigare samebymedlem).

Denna reglering skiljer sig från regleringen av vad som gäller för andra innehavare till jakt- och fiskerättigheter. Enligt svensk lag får den som har rätt att jaga och fiska upplåta sin rätt till jakt och fiske till andra.

Förbudet för samer att upplåta sin rätt till jakt och fiske till utomstående leder enligt min mening till att renskötselrätten, till den del den avser rätten att jaga och fiska, inte kan anses uppfylla konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark eftersom det innebär att samerna har en mer begränsad rättighet än vad som gäller för andra innehavare av jakt- och fiskerätt.

Förbudet mot att upplåta rätten till jakt och fiske till utomstående stämmer inte heller överens med de bestämmelser i konventionen som anger att ursprungsfolken själva skall ha möjlighet att bestämma över

den mark som de innehar och utöva kontroll så långt det är möjligt över sin egen ekonomiska utveckling samt att ursprungsfolkens traditionella verksamheter såsom t.ex. jakt, och fiske skall erkännas som viktiga faktorer för deras ekonomiska självständighet och utveckling (artikel 7 punkt 1 och artikel 23 punkt 1).

Det kan också ifrågasättas om övriga begränsningar som finns enligt rennäringslagen när det gäller samernas möjlighet att förfoga över sin renskötselrätt överensstämmer med konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark. Exempelvis kan det ifrågasättas om statens reglering av förutsättningarna för att samer skall få utöva renskötselrätten (medlemskap i sameby) samt myndigheternas befogenhet att bestämma om indelning i byområden överensstämmer med konventionens krav på att samerna skall ha en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark.

Enligt min uppfattning står dock dessa bestämmelser inte klart i strid med konventionens krav på det sätt som förbudet att disponera över jakt- och fiskerätten gör. Reglerna har heller inte kritiserats på samma sätt av samerna.

Flera av de bestämmelser som ger myndigheter rätt att bestämma över renskötseln är föremål för översyn inom ramen för rennäringspolitiska kommitténs arbete (dir. 1997:102). I direktiven till kommittén anges bl.a. att utgångspunkten för kommitténs överväganden rörande hur renskötseln bör organiseras i framtiden bör vara att samerna ges möjlighet att i större utsträckning än idag bestämma organisationsform för rennäringen och organisationens verksamhetsområde.

Det bör därför finnas utrymme för kommittén att i sitt arbete beakta konventionens krav på att samerna så långt möjligt bör ha rätt att förfoga över de i renskötselrätten ingående rättigheterna. Under förutsättning att kommitténs förslag får en sådan innebörd kommer konventionens krav i denna del att kunna uppfyllas än bättre.

Uppfyller svensk lagstiftning konventionens krav på att erkänna och i lämpliga fall vidta åtgärder för att skydda samernas rätt att nyttja mark som de traditionellt har nyttjat tillsammans med andra?

Innebörden av att åtgärder skall vidtas i lämpliga fall för att skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra har jag tidigare bedömt vara att ursprungsfolkens rätt att nyttja sådan mark skall erkännas och att åtgärder skall vidtas till skydd för dessa rättigheter, såsom jakt, fiske, fångst m.m. om det behövs för bevarandet av ursprungsfolkens kultur och deras möjlighet till ekonomiska självständighet och utveckling.

Genom bestämmelsen i 3 § rennäringslagen erkänns samernas renskötselrätt inom sådana områden där renskötsel av ålder bedrivs under vissa tider av året, s.k. vinterbetesmarker. Samerna har inom vinterbetesmarkerna samma rättigheter inom ramen för renskötselrätten som de har inom året-runt-markerna, men skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten är sämre inom vinterbetesmarkerna.

En svaghet med bestämmelsen i 3 § rennäringslagen är emellertid att den inte tydligt anger inom vilka geografiska områden samerna har renskötselrätt under vinterhalvåret. Så som jag har redogjort för ovan har detta lett till att gränsen för vinterbetesmarkerna på vissa håll är omtvistad. Det är därmed inte helt klart inom vilka områden samernas renskötselrätt erkänns. Skyddet för samernas rätt att nyttja marken försvagas därmed. Varken kravet i artikel 14 punkt 1 andra meningen eller kravet i artikel 14 punkt 2 kan därför anses uppfyllt. I artikel 14 punkt 2 anges att regeringarna har en skyldighet att identifiera mark som ursprungsfolket har rättigheter till. Jag återkommer till detta i det avsnitt där jag behandlar artikel 14 punkt 2.

Behövs det ytterligare åtgärder till skydd för samernas rättigheter till mark som de traditionellt nyttjar med andra? Svaret på den frågan är beroende av om det är nödvändigt med ett ökat skydd för samernas nyttjanderätt inom sådan mark för att samernas kultur och deras möjlighet till ekonomiska självständighet och utveckling skall kunna bevaras.

Bestämmelserna i 30 och 32 §§ rennäringslagen, som begränsar möjligheterna att göra inskränkningar i renskötselrätten, gäller inte inom vinterbetesmarkerna.

Det innebär att markägare och annan brukare av mark får vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln inom denna mark. Det innebär också att upplåtelse av nyttjanderätt till mark inom vinterbetesmarkerna kan ske även om det medför väsentlig olägenhet för renskötseln eller besvärande intrång i samernas rätt till jakt och fiske. Någon rätt till ersättning till samerna är inte föreskriven eller förutsatt i dessa fall.

Om man drar paralleller med en servitutsrätt – något som rätten till renskötsel inom vinterbetesmarkerna närmast motsvarar – är det tydligt att samernas renskötselrätt inom vinterbetesmarkerna har betydligt sämre skydd mot inskränkningar än vad en servitutsrätt har. Redan detta förhållande talar enligt min mening för att skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten inom vinterbetesmarkerna bör stärkas så att samernas renskötselrätt får samma skydd mot intrång som andra har för sina markrättigheter.

Vinterbetesmarkerna har stor betydelse för samernas möjlighet att fortsätta att bedriva sin traditionella verksamhet, renskötsel.

Renskötseln utgör i sin tur den huvudsakliga grunden för den samiska kulturen och samernas möjlighet till ekonomisk självständighet och utveckling. Jag anser därför att det enligt konventionen är nödvändigt att stärka skyddet för renskötselrätten även inom områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Detta bör enligt min uppfattning ske genom att skyddet mot intrång i renskötselrätten stärks så att det motsvarar det skydd som andra bruksrätter har mot intrång.

7.2.6 Åtgärder som krävs

7.2.6.1 Åtgärder som krävs inom mark som samerna traditionellt innehar

Min bedömning: Inom mark som samerna traditionellt innehar måste skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten stärkas så att åtgärder som innebär mer än ringa olägenheter för renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske inte tillåts. För att skyddet mot inskränkningar i samernas rättigheter skall bli effektivt måste samerna ges rätt att yttra sig över åtgärder som kan medföra sådana inskränkningar innan dessa vidtas och rätt att kunna få planerade åtgärder prövade av en opartisk instans med kompetens i renskötsel och i frågor som rör samernas rätt till jakt och fiske.

Ytterligare en åtgärd som bör vidtas för att stärka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten är att ge Sametinget rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs enligt miljöbalkens hushållningsregler och rätt för Sametinget att yttra sig innan exploatering av mark och vatten tillåts inom sådana områden.

För att samernas renskötselrätt skall kunna anses som en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande krävs att samerna inom de områden som de traditionellt innehar får möjlighet att förfoga över sin rätt till jakt och fiske. Detta kan ske genom att samerna får rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt till utomstående. För att kunna utforma en sådan regel krävs det att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom områden som de traditionellt innehar utreds.

För att Sverige skall kunna ratificera ILO-konvention nr 169 krävs att ytterligare åtgärder vidtas för att kraven i artikel 14 punkt 1 skall kunna uppfyllas. Dessa åtgärder måste syfta till att stärka skyddet mot inskränkningar i samernas renskötselrätt så att skyddet blir lika starkt som för andra liknande bruksrätter till mark och till att ge samerna en rätt att själva förfoga över sin rätt till jakt och fiske inom mark som de traditionellt innehar.

Ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten

Möjligheten enligt 30 § rennäringslagen för markägare eller brukare av mark att inom renskötselområdets året-runt-marker vidta åtgärder som medför olägenhet för renskötseln innebär så som jag tidigare har angett att renskötselrätten har ett svagare skydd än andra bruksrätter till mark (exempelvis servitut). Detsamma gäller möjligheterna för staten att enligt 32 § rennäringslagen upplåta nyttjanderätter inom delar av året-runt-markerna trots att detta medför olägenheter eller intrång i samernas renskötselrätt och rätt till jakt och fiske.

Dessa regler medför att skyddet för samernas renskötselrätt, inkluderande rätten till jakt och fiske, är alltför svagt ställt i relation till konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark. För att konventionens krav skall kunna uppfyllas bör därför renskötselrättens skydd mot intrång från annan markanvändning stärkas inom de områden som samerna traditionellt innehar.

Detta kan ske genom att införa en regel som innnebär att åtgärder som innebär mer än ringa olägenheter för renskötseln och samernas rätt till jakt och fiske inte tillåts. Regeln måste omfatta både markanvändning (innefattande bl.a. skogsbruk och jordbruk) och upplåtelser av nyttjanderätter på sådan mark. Helt bagatellartade olägenheter bör däremot samerna kunna acceptera.

För att en regel av detta slag skall bli ett verksamt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten måste samerna ha möjlighet att yttra sig över åtgärder som kan medföra inskränkningar i renskötselrätten innan dessa vidtas och ha möjlighet att få sådana planerade åtgärder prövade av en opartisk instans med kompetens i renskötsel och i frågor som rör samernas rätt till jakt och fiske. Att bara ge samerna en rätt att i efterhand kräva ersättning för bevislig skada kan inte anses tillräckligt.

Detta skulle kunna ske genom att en regel införs som anger att åtgärder som kan medföra mer än ringa inskränkningar i renskötselrätten skall anmälas till en statlig myndighet med kompetens i renskötselfrågor, exempelvis länsstyrelsernas rennäringsenheter. Myndigheten kan sammanställa samtliga planerade åtgärder för respektive sameby, exempelvis på kartor med hjälp av modern datateknik. Vilka åtgärder som skall omfattas av en regel om anmälningsplikt bör avgöras i samråd med Sametinget och samiska organisationer.

Samerna får därefter genom myndighetens försorg med aktuella datakartor som grund möjlighet att inom viss tid yttra sig över om planerade åtgärder enligt deras mening kommer att medföra skada för

renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske. Samerna kan yttra sig genom berörd sameby eller Sametinget.

Redan i dag finns kartor som visar rennäringens behov av mark inlagda i databasen "Rennäringens kartskåp". Kartorna visar det aktuella behovet av mark för renskötseln inom de olika samebyarna i Norrbottens län samt de olika vegetationstyper som är viktiga för renbetet. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram motsvarande kartmaterial för övriga delar av renskötselområdet.

Detta kartmaterial skulle kunna användas för att lägga in planerade markanvändningsåtgärder. På det sättet skulle en helhetsbild skapas av rennäringens behov av mark och av planerade markanvändningsåtgärder. Detta skulle underlätta bedömningen av om en viss planerad åtgärd kan komma att orsaka mer än ringa olägenhet för renskötseln i en viss sameby.

Om samerna anser att en viss åtgärd kommer att medföra mer än ringa olägenhet för renskötselrätten och därför motsätter sig åtgärden kan åtgärden prövas av den myndighet som regeringen bestämmer och som har kunskap om rennäringens behov och tillgång till aktuellt kartmaterial. Det bör finnas en möjlighet att överklaga ett sådant beslut till förvaltningsdomstol.

Redan i dag kan samerna få ersättning för intrång i renskötselrätten även om detta inte klart framgår av rennäringslagen. Av en ny regel som bara tillåter åtgärder som innebär ringa olägenheter för renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske, bör det framgå att åtgärder som vidtas och som medför mer än ringa olägenheter leder till ersättningsskyldighet gentemot berörd sameby.

En regel av detta innehåll skulle innebära ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten i de områden som samerna traditionellt innehar och skulle förhoppningsvis leda till en ökad benägenhet för markägare eller brukare av sådan mark att ta kontakt med berörd sameby innan åtgärder som berör renskötselrätten vidtas. Regeln skulle naturligtvis inte hindra att överenskommelse med samerna – mot ersättning – kan träffas om markanvändning som innebär mer än ringa olägenheter för renskötseln.

Fastställande av områden av riksintresse för rennäringen och exploatering av dessa

De delar av renskötselområdet som är av riksintresse för rennäringen skyddas särskilt genom hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Stora delar av renskötselns året-runt-marker har också ett indirekt starkt skydd genom bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken som

innebär skydd mot exploatering av mark inom stora delar av fjällvärlden och skydd mot exploatering av älvar och andra vattendrag i dessa områden.

Miljöbalkens regler om fastställande av områden av riksintressen för rennäringen är viktiga för skyddet för samernas renskötselrätt. Reglerna medverkar till att ge särskilt skydd mot intrång i renskötselrätten i de områden som är av störst betydelse för renskötseln.

För att stärka samernas inflytande över skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten bör samerna själva få rätt att yttra sig över vilka områden som skall anses vara av riksintresse för rennäringen.

Detta kan ske genom att den förordning som styr tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser ändras så att Sametinget ges en lagfäst rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs. Sametinget bör också få en lagfäst rätt att yttra sig innan exploatering tillåts inom områden av riksintresse för rennäringen.

Detta kan exempelvis ske genom att länsstyrelsen inom ramen för sitt ansvar att bevaka att riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden som rör exploatering av mark och vatten, inhämtar yttrande från Sametinget när prövningen rör markområden av riksintresse för rennäringen.

Sametingets kan i sina yttranden bedöma effekterna av planerade åtgärder för renskötselrätten i dess helhet och bevaka att skyddet för renskötselrätten inom renskötselområdet inte urholkas. En regel som ger Sametinget rätt att yttra sig skulle också stämma väl överens med det uppdrag Sametinget har att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten (2 kap. 1 § 4 p. sametingslagen, 1992:1433).

En viss rätt för samerna att förfoga över sin renskötselrätt

Förbudet för samer att upplåta sin rätt till jakt och fiske till utomstående måste upphävas inom mark som samerna traditionellt innehar. Annars kan konventionens krav på en starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande av mark inte uppfyllas. Detta innebär att bestämmelsen i 31 § rennäringslagen måste ändras.

För att en bestämmelse som ger samerna rätt att upplåta sin rätt till jakt och fiske skall kunna utformas måste först den omstridda frågan om staten har jakt- och fiskerätt på den mark där staten i dag upplåter jakt och fiske enligt 32 § rennäringslagen utredas. I annat fall kan omfattningen av den jakt- och fiskerätt som samerna har rätt att upplåta till utomstående inte bestämmas.

Om staten i egenskap av fastighetsägare har jakt- och fiskerätt vid sidan av samerna leder detta till att någon form av uppdelning eller överenskommelse mellan samerna och staten måste äga rum när det gäller rätten att upplåta jakten och fisket på mark som samerna traditionellt innehar. Om samerna däremot ensamma innehar rätten till jakten och fisket på denna mark måste de ges rätt att ensamma upplåta all jakt och fiske inom denna mark.

Att denna fråga utreds är också angeläget för att Sverige helt skall kunna uppfylla konventionens krav i artikel 14 på att de rättigheter som ursprungsfolk har till mark skall erkännas och skyddas. Om omfattningen av en rättighet är omtvistad, så som är fallet med samernas rätt till jakt och fiske, så blir omfattningen av erkännandet av rättigheten också oklar och skyddet för rättigheten kan inte preciseras.

Efter det att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt har klargjorts kan en regel som ger samerna rätt att upplåta sin rätt till jakt och fiske till utomstående utformas i samråd med samerna och deras organisationer. Vid utformningen av en sådan regel kan självfallet hänsyn också tas till allmänna naturvårds- och jaktvårdssynpunkter.

En regel som ger samerna rätt att förfoga över sin jakt- och fiskerätt bidrar en sådan regel också till att kraven enligt artikel 7 punkt 1 uppfylls. Enligt denna bestämmelse skall ursprungsfolken så långt det går ha möjlighet att själva bestämma över sina markrättigheter.

Även kravet i artikel 23 punkt 1 kan uppfyllas genom att samerna ges möjlighet att upplåta sin rätt till jakt och fiske till utomstående. I denna bestämmelse anges att regeringarna skall stödja ursprungsfolkens traditionella verksamheter såsom jakt och fiske som viktiga faktorer för deras ekonomiska självständighet och utveckling.

En möjlighet för samerna att upplåta rätten till jakt och fiske till utomstående kan bidra till att samerna i ökad omfattning har möjlighet att försörja sig med jakten och fisket som bas. Detta framgår bl.a. av Finansdepartementets analys beträffande rennäringen, Ds 1998:8. Där anges att en kommersialisering av den resursbas som samernas jakt- och fiskerätt utgör representerar en helt annan ekonomisk potential än jakt och fiske för avsalu, som endast kan ge ett litet antal personer en svag försörjning.

En möjlighet för samerna att upplåta sin rätt till jakt och fiske till utomstående skulle därför leda till att samernas möjlighet att försörja sig på en för dem traditionell verksamhet, skulle stärkas.

7.2.6.2 Åtgärder som behövs inom mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra

Min bedömning: Omfattningen av den mark som samerna traditionellt nyttjat tillsammans med andra måste klarläggas för att uppfylla konventionens krav på erkännande av samernas rättigheter till sådan mark.

Skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten inom mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra bör också stärkas så att åtgärder som innebär mer än ringa olägenheter för renskötseln eller samernas rätt till jakt och inte tillåts. Med tanke på samernas mer extensiva bruk av denna mark kan förbudet antas komma att gälla mer omfattande åtgärder eller åtgärder i för renskötseln särskilt känsliga områden.

Om åtgärder som medför mer än ringa intrång för renskötselrätten vidtas skall berörd sameby ha rätt till ersättning för skada från den som vidtagit åtgärden. Innan sådana åtgärder vidtas skall samerna skall ha möjlighet att yttra sig i de fall åtgärderna kan leda till mer än ringa intrång i renskötselrätten.

Sametinget skall ha rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs även inom områden där samerna traditionellt nyttjar marken tillsammans med andra. Sametinget bör också ges rätt att yttra sig innan exploatering av mark och vatten tillåts inom områden som är av riksintresse för rennäringen.

Åtgärder som bidrar till att samerna och andra som traditionellt nyttjar marken så långt möjligt kan uppnå samförstånd när det gäller nyttjandet av marken bör vidtas i syfte att på lång sikt säkra samernas skydd för sin traditionella rätt att nyttja sådan mark för renskötsel och jakt och fiske.

Huvuddelen av den mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra utgörs av vinterbetesmarkerna. Även delar av året-runt-markerna som under lång tid varit i privat ägo kan anses som sådan mark. Som jag tidigare redovisat är gränserna för vinterbetesmarkerna i vissa delar omtvistade och skyddet för intrång i renskötselrätten inom vinterbetesmarkerna betydligt svagare än skyddet för andra bruksrätter.

Erkännande av samernas nyttjanderätt

Konventionen ställer krav på erkännande av samernas nyttjanderätt i områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra samt åtgärder i lämpliga fall för att skydda nyttjanderätten.

Den viktigaste åtgärden för att stärka renskötseln i områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra är att klargöra inom vilka områden samerna har renskötselrätt och tillförsäkra samerna tillgång till tillräckligt stora områden för att de skall kunna fortsätta att bedriva renskötsel. Vilka åtgärder som krävs i dessa avseende behandlar jag under artikel 14 punkt 2 samt under artikel 19 a).

Ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten

Det är som jag tidigare angett viktigt att skyddet för samernas renskötselrätt inom de områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra stärks på ett sådant sätt att det möjliggör för samerna att fortsättningsvis kunna försörja sig på renskötsel inom renskötselområdet (jfr artikel 23 punkt 1). Vinterbetesmarkerna har i detta sammanhang stor betydelse för möjligheten att bedriva renskötsel. Utgångspunkten för ett stärkt skydd för renskötselrätten i dessa områden är att samernas skydd mot inskränkningar i renskötselrätten skall vara lika starkt som det som gäller för andra liknande bruksrätter. I rennäringslagen finns det inte något sådant skydd mot inskränkningar i renskötselrätten inom vinterbetesmarkerna.

I skogsvårdslagen, 31 § finns det däremot en regel om att den som bedriver skogsbruk skall ta hänsyn till rennäringen inom hela renskötselområdet. Regeln innebär bl.a. att skogsbruk inom renskötselområdet skall bedrivas så att samebyarna har tillgång till bete och vegetation som behövs för samling, flyttning och rastning av renar. Skogsstyrelsen har meddelat allmänna råd med anledning av bestämmelsen. Skogsstyrelsen eller Skogsvårdsstyrelsen kan också meddela föreläggande eller förbud för att bestämmelsen skall efterlevas. Brott mot föreläggande kan leda till böter eller fängelse, 38 §.

För att markera skyddet för samernas renskötselrätt inom de områden som de traditionellt har nyttjat för renskötsel men som också andra använder bör en generell regel som innebär att åtgärder som medför mer än ringa olägenheter för renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske inte är tillåtna. Den bör inte bara ta sikte på skogsbruket utan på all markanvändning.

För att skyddet mot inskränkningar skall bli effektivt bör en sådan regel innehålla en bestämmelse om att berörd sameby har rätt till ersättning från markägaren eller brukaren för skada som åtgärder som medför intrång i renskötselrätten orsakar. Rätt till ersättning bör utgå så snart samebyn kan visa att sådan åtgärd medför skada eller olägenhet som inte är ringa för renskötseln eller för samernas rätt till jakt och fiske.

En sådan regel skulle ge samernas renskötselrätt inom mark som de traditionellt nyttjar tillsammans med andra motsvarande skydd mot inskränkningar som andra bruksrätter har.

Det är viktigt att understryka att den typ av åtgärder som kan antas leda till skada för renskötselrätten inom mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra skiljer sig från de åtgärder som kan anses skada renskötselrätten inom mark som samerna traditionellt innehar. Detta har att göra med att samernas behov av marken för renskötsel och därmed sammanhängande rättigheter skiljer sig åt mellan året-runt-marker och vinterbetesmarker. Förbudet mot åtgärder som kan skada renskötseln inom mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra kan antas komma att gälla mer omfattande markanvändningsåtgärder eller åtgärder i för renskötseln särskilt känsliga områden såsom områden som behövs för samling, flyttning och rastning av renar. När det gäller skogsbruket bör den regel (31 § skogsvårdslagen) som redan i dag finns om vilka hänsyn som skall tas till renskötseln kunna tas som utgångspunkt vid bedömningen.

För att tillföra domstolarna den kunskap som krävs i skadeståndsmål rörande åtgärders eventuella skador för renskötseln eller samernas jakt och fiske kan yttranden inhämtas från länsstyrelsernas rennäringsenheter och Sametinget.

För att undvika tvister om ersättning för intrång i renskötselrätten är det troligt att kontakter kommer att tas med berörda samebyar innan åtgärder vidtas som misstänks kunna leda till intrång.

Jag anser dock att samerna (berörda samebyar eller Sametinget) bör ha en lagfäst rätt att yttra sig innan åtgärder av större omfattning eller åtgärder inom för renskötseln känsliga och viktiga områden vidtas om dessa kan antas leda till intrång i renskötselrätten. Detta kan ske genom en föreskrift att sådana åtgärder skall anmälas till en av regeringen utsedd myndighet (lämpligen samma myndighet som den som skall ta emot anmälningar om planerade åtgärder inom områden som samerna traditionellt innehar). Denna myndighet kan sedan vidarebefordra anmälningarna till samerna för yttrande.

Vilka åtgärder som skall omfattas av en sådan regel bör fastställas i samråd med Sametinget och samiska organisationer. Det är också av stor vikt att inhämta synpunkter från andra markanvändare innan detta fastställs.

Åtgärder för att stärka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten i förhållande till markäganderätten

De åtgärder jag angett behövs för att stärka skyddet mot intrång i renskötselrätten inom mark som samernas traditionellt innehar och inom mark som samerna traditionellt delar med andra, kan inte betraktas som någon inskränkning av den äganderätt som enskilda markägare har till sina fastigheter. Det är närmast fråga om ett förtydligande av den renskötselrätt som samerna har på grundval av urminnes hävd, en rätt som sedan lång tid tillbaka belastar fastigheterna inom renskötselområdet.

Visserligen preciseras renskötselrätten närmare genom rennäringslagens regler och annan lagstiftning, bl.a. skogsvårdslagen. Men den vilar, liksom de rättigheter till mark som konventionen skyddar, ytterst på samernas traditionella innehav och bruk av marken. Den på urminnes hävd grundade renskötselrätten skyddas liksom äganderätten av grundlagen genom bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF. Som framgår av bl.a. domen i skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 248) gäller detta skydd oberoende av hur renskötselrätten närmare preciseras i lag.

De lagändringar som jag har angett som nödvändiga för att skydda samernas renskötselrätt mot intrång innebär i vissa delar att samernas traditionella markanvändning skyddas bättre än tidigare. Men av det sagda framgår att sådana ändringar bara får ses som ett klargörande av den grundlagsfästa rätt de redan har på grund av urminnes hävd, inte som något ingrepp i markäganderätten som avses i 2 kap. 18 § RF. Ett förbud mot ett markanvändningsföretag som innebär mer än ringa intrång i renskötselrätten framstår i detta läge närmast som ett värn för samernas grundlagsskyddade rättighet, inte som någon otillåten inskränkning i markäganderätten.

Det kan för övrigt erinras om att 2 kap. 18 § andra stycket RF föreskriver ersättning bara när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Ett förbud mot sådana nya mer ingripande markanvändningsföretag som jag angett bör införas, innebär enligt min bedömning inte att grundlagsregeln blir tillämplig.

Jag anser av ovan anförda skäl därför inte behövligt att i förslaget föreskriva någon ersättningsrätt till markägaren eller annan i anledning av de diskuterade lagändringarna.

Så som jag angett ovan (under avsnitt 7.2.5) är åtgärder för att skydda renskötselrätten mot inskränkningar också nödvändiga för att ge samernas renskötselrätt motsvarande skydd mot inskränkningar som andra bruksrätter till mark har enligt gällande rätt.

Åtgärder för att hitta samförståndslösningar mellan samer och andra markanvändare rörande bruket av marken

För att på lång sikt skydda samernas möjlighet att utnyttja de områden som de traditionellt använt för renskötsel men som också traditionellt använts av andra är det också av största vikt att vidta åtgärder i syfte att så långt möjligt uppnå samförstånd mellan dem som nyttjar marken för olika ändamål. Såväl sättet för att bedriva renskötsel som sättet att bedriva skogs- och jordbruk och turism har förändrats avsevärt över tid och fortsätter att förändras vilket ställer krav på anpassning och ömsesidig hänsyn från samtliga nyttjare för att de som traditionellt nyttjat denna mark skall kunna fortsätta att göra detta.

Rennäringspolitiska kommittén har i uppdrag att överväga nya bestämmelser med syfte att minimera konflikterna mellan rennäringen och andra markanvändare inom renskötselområdet. Sådana konflikter finns på många håll i dag. Inom ramen för rennäringspolitiska kommitténs uppdrag bör det vara möjligt att föreslå åtgärder som ökar samförståndet mellan samerna och andra markanvändare och som säkrar en långsiktig möjlighet för samerna att fortsätta att använda den mark som de traditionellt haft tillträde till för renskötsel och jakt och fiske. Sådana åtgärder skulle medverka till att konventionens krav på skydd för samernas traditionella nyttjande av mark bättre kan uppfyllas.

7.3 Artikel 14 punkt 2. Identifiering av ursprungsfolkens mark

Min bedömning: Det är i Sverige inte klarlagt vilka områden som samerna traditionellt innehar. Inte heller är det klarlagt vilka områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Kravet i artikel 14 punkt 2 på identifiering av sådan mark är därför inte uppfyllt.

För att uppfylla kravet på identifiering av mark som samerna har rättigheter till bör en gränsdragningskommission tillsättas med uppgift att identifiera mark som samerna traditionellt innehar respektive traditionellt nyttjar. Kommissionen bör bestå av en grupp experter med väldokumenterade kunskaper inom områdena juridik (fastighetsrätt), lantmäteri och rättshistoria som kan göra sin bedömning mot bakgrund av tillgängligt material hos bl.a. länsstyrelsernas rennäringsenheter, Statens jordbruksverk och inskrivningmyndigheterna.

Artikel 14

2. Regeringarna skall vidta nödvändiga åtgärder för att identifiera den mark som de berörda folken traditionellt bebor och för att garantera effektivt skydd för deras äganderätt och besittningsrätt.

7.3.1 Innebörden av artikel 14 punkt 2

Under utarbetandet av konvention nr 169 framfördes synpunkter om att representanter för ursprungsfolk bör delta i processer som syftar till att identifiera mark som ursprungsfolk traditionellt innehar (se Intenational Labour Conference, Provisional Record, 76th session, 1989 punkt 139).

I ILO-guiden (s. 19) anges att ursprungsfolkens rätt till mark vilar på deras traditionella bruk av marken. Omfattningen av rättigheterna kan dock behöva klargöras liksom i vilka områden rättigheterna gäller.

Bestämmelsen i artikel 14 punkt 2 är således en följd av bestämmelsen i artikel 14 punkt 1 om att ursprungsfolkens rättigheter till mark skall erkännas. Som ett led i att erkänna de rättigheter som samerna har till mark på grund av sitt traditionella bruk av marken, skall den mark där rättigheterna gäller identifieras.

Norges tillämpning

ILO:s expertkommitté har kommenterat Norges tillämpning av denna bestämmelse. Expertkommittén har noterat att den norska regeringen har avgränsat ett visst område som samiskt administrativt område (se närmare angående denna definition i avsnittet om norsk gällande rätt) och att Samerettsutvalget har regeringens uppdrag att föreslå ytterligare definitioner.

Enligt Samerettsutvalgets folkerettsgruppe kan regeringens uppdrag till Samerettsutvalget att utreda samernas rätt till land och vatten i Finnmark ses som det första steget för regeringen när det gäller att uppfylla kravet i artikel 14 punkt 2. I Samerettsutvalget ingår representanter för samerna. Hittills har Samerettsutvalgets folkerettsgruppe, inom ramen för Samerettsutvalgets arbete, kommit fram till att området Indre Finnmark är ett område som samerna har brukat på ett sådant sätt att deras äganderätt och besittningsrätt till området skall erkännas i enlighet med artikel 14 punkt 1 första meningen.

Samerettsutvalget skall härefter utreda förhållanden i hela det norska renskötselområdet. Det kan också nämnas att det i Norge år 1992 genomfördes en omfattande identifiering av samiskt område utifrån artikel 14 punkten 1, första och andra meningen. Man delade in

marken i kategori 1- och 2- områden efter dominerande rådighet och nyttjanderätt. Indelningen gjordes med utgångspunkt från kommunerna. Denna utredning utgör ett underlag för Samerettsutvalgets fortsatta arbete.

Min analys

Ser man till ordalydelsen av artikel 14 punkt 2, omfattar denna bara en skyldighet för de stater som ratificerar konventionen att identifiera mark som ursprungsfolken har äganderätt och besittningsrätt till. Det finns dock goda skäl för att tolka denna bestämmelse så att den också omfattar också en skyldighet att identifiera mark som ursprungsfolken har nyttjanderätt till.

Ett skäl för att tolka punkt 2 så är att detta stämmer bäst överens med bestämmelsen i artikel 14 punkt 3, som innebär att ursprungsfolk skall ha möjlighet att få sina anspråk på mark prövade genom lämpliga förfaranden inom det nationella rättssystemet.

Bestämmelsen i punkt 3 omfattar alla anspråk på mark, dvs. inte bara anspråk på äganderätt och besittningsrätt till mark utan också anspråk på rätt att nyttja mark. Det finns därför anledning att anta att också punkten 2 omfattar en skyldighet för regeringarna att identifiera all mark som ursprungsfolket har rätt till, oavsett om det gäller äganderätt och besittningsrätt eller nyttjanderätt till marken.

En annan omständighet som talar för en sådan tolkning är förhållandena när konventionen utarbetades. Bestämmelsen om skydd för nyttjande av mark i andra meningen i artikel 14 punkt 1, fördes in i ett sent skede av förhandlingarna. Detta kan ha lett till att man förbisåg att komplettera bestämmelsen i punkt 2 med ett uttryckligt krav på identifiering av sådan mark trots att detta var avsett.

En identifiering av mark där ursprungsfolken har en mer begränsad rätt än äganderätt och besittningsrätt stämmer också bäst överens med kravet enligt artikel 14 punkt 1 andra meningen som föreskriver att ursprungsfolkens rätt att nyttja mark skall skyddas. För att kunna skydda sådana nyttjanderätter måste, så som jag tidigare angett, ett grundkrav vara att veta inom vilka markområden sådana rättigheter gäller. Detta bekräftas också i ILO-guiden (s. 19) där det anges att erkännande av ursprungsfolks nyttjanderätt till mark kan innefatta att bestämma var sådana nyttjanderätter gäller.

Även Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har tolkat kravet enligt artikel 14 punkt 2 på det sättet som jag har förordat.

7.3.2 Svenska bestämmelser

I rennäringslagen finns gränserna för det område där samernas renskötselrätt gäller, renskötselområdet, angivna i 3 §.

Renskötselområdet är indelat i året-runt-marker där renskötselrätten får utövas under hela året och i vinterbetesmarker där renskötselrätten får utövas under vinterhalvåret.

Som jag redogjort för tidigare är framför allt gränserna för vinterbetesmarkerna omtvistade. I rennäringslagen 3 § anges att renskötsel får bedrivas den 1 oktober – den 30 april i övriga delar av lappmarkerna nedanför odlingsgränsen och inom sådana trakter utanför lappmarkerna och renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året. Gränserna för renskötselområdets vinterbetesmarker har aldrig närmare preciserats. I tvistiga fall förutsätts att frågan om vinterbetesmarkernas omfattning (dvs. i vilka områden som renskötsel av ålder bedrivits under vissa tider av året) får avgöras av domstol.

7.3.3 Min bedömning

Som jag konstaterat i avsnitt 7.2.2 är det inte klarlagt vilken mark i Sverige som omfattas av tillämpningen av artikel 14 punkt 1. Artikel 14 punkt 1 omfattar två huvudgrupper av markrättigheter, mark som ursprungsfolk traditionellt innehar respektive mark som ursprungsfolk traditionellt nyttjar tillsammans med andra. I Sverige är det varken klart vilken mark som samerna traditionellt innehar eller vilken mark de traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

I rennäringslagen delas marken inom renskötselområdet in i året-runt-mark och vinterbetesmark. Denna indelning överensstämmer enligt den bedömning som jag tidigare har gjort, inte med konventionens indelning i mark som samerna traditionellt innehar respektive mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Visserligen kan man, som jag tidigare redogjort för, anta att mark som samerna traditionellt innehar finns inom året-runt-markerna, men troligen rör det sig inte om all året-runt-mark. Enligt min bedömning rör det sig i första hand om mark inom året-runt-markerna som in i våra dagar varit i statlig ägo.

För att uppfylla kravet på att identifiera den mark som samerna i konventionens mening traditionellt innehar måste det klarläggas vilken mark som omfattas av konventionens begrepp – mark som samerna traditionellt innehar – och tydliga gränser för detta område fastställas. I

annat fall blir det inte klart var konventionens krav på erkännande av en starkt skyddad rätt till nyttjande och besittning till marken gäller.

Gränsen för det område där samerna traditionellt innehar marken skall i enlighet med konventionen fastställas på grundval av samernas traditionella innehav och bruk av marken (se mitt resonemang om detta i avsnitt 7.2.2). Om mitt antagande stämmer, att det i allt väsentligt rör sig om mark inom året-runt-markerna som staten in i våra dagar förvaltat, bör arbetet med att fastställa gränser för detta område inte bli alltför omfattande.

Svårare kan det bli att fastställa den yttre gränsen för sådan mark som samerna i konventionens mening traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Denna gräns sammanfaller med den yttre gränsen för renskötselområdet. Redan i dag pågår tvister rörande denna gräns. Detta visar att den nuvarande regleringen av den yttre gränsen av renskötselområdet, 3 § rennäringslagen inte är tillräckligt klar för att garantera det effektiva skydd av samernas markrättigheter som bestämmelsen i artikel 14 punkt 2 syftar till. Så länge ovisshet råder om var samernas markrättigheter gäller kan samerna inte sägas ha ett effektivt skydd för sina markrättigheter.

För att konventionens krav på identifiering av mark som samerna har rättigheter till skall kunna uppfyllas måste därför också gränserna för mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra fastställas. I annat fall blir det inte klart inom vilket område som samernas rätt att nyttja marken gäller.

Det grundläggande kravet enligt artikel 14 punkt 2 är enligt min bedömning att klarlägga gränserna för mark som samerna traditionellt innehar respektive traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Så som jag redogjort för tidigare kan det dock inom mark som samerna traditionellt innehar finnas områden där samerna till följd av sitt traditionella bruk av marken har olika typer av rättigheter. Ett klarläggande av vilka rättigheter samerna har till denna mark ligger i linje med vad konventionen anger om identifiering av mark som ursprungsfolken har rättigheter till. För att klarlägga dessa rättigheter krävs dock omfattade undersökningar rörande samernas traditionella bruk av marken och därmed sammanhängande frågor. Ett sätt att främja detta är att ekonomiskt stödja forskning på området. Sådan forskning samernas traditionella bruk av marken och förhållandet till andra enskildas markrättigheter samt därmed sammanhängande frågor.

7.3.4 Åtgärder som krävs

För att kunna fastställa vilken mark som samerna traditionellt innehar krävs någon form av utredning. I Norge har man preliminärt delat in marken inom renskötselområdet i kategori 1- och kategori 2-områden beroende på om samerna har dominerande rådighet över marken eller nyttjanderätt. På grundval av denna indelning gör Samerettsutvalget den markidentifiering som konventionen kräver.

För att den mark som samerna traditionellt innehar i Sverige skall kunna identifieras bör en liknande prövning göras i Sverige.

När det gäller mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra kan de tvister som nu pågår rörande gränserna för vinterbetesmarkerna leda fram till att de yttre gränserna för de områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra i vissa delar klarläggs. De yttre gränserna för vinterbetesmarkerna sammanfaller nämligen med de yttre gränserna för de områden som samerna i konventionens mening traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

Även om dom meddelas i samtliga de tvister som nu är aktuella vid domstol kommer dessa domar dock inte att täcka gränserna för hela det område som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Det kan också förväntas ta lång tid innan dom meddelas i dessa mål, särskilt om de överklagas ända till högsta instans.

För att gränserna för hela det område som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra skall kunna klarläggas inom rimlig tid bör en heltäckande prövning göra av vilken mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra.

En sådan prövning skulle också ge en uppfattning om vilka områden som samerna till följd av sitt traditionella bruk av marken har rätt att nyttja för renskötsel och dess binäringar. Detta skulle i sin tur göra det möjligt att bedöma vilka åtgärder staten måste vidta för att samerna skall få tillgång till tillräckligt med mark för fortsatt renskötsel (jfr. artikel 19 och 23).

En prövning av vilken mark som samerna har rättigheter till enligt konventionen bör bygga på en grundlig och sakkunnig undersökning av samernas traditionella innehav och bruk av marken inom renskötselområdet. I annat fall kan den inte användas som en grund för tillämpningen av samernas rättigheter enligt konventionen.

Man måste dock skilja en sådan prövning av vilka områden som omfattas av en tillämpning av konventionen från en domstolsprövning av var samerna har renskötselrätt. Den identifiering av mark som konventionen kräver syftar till att klargöra var de åtgärder, som är nödvändiga för att uppfylla konventionens krav, skall gälla. En domstolsprövning däremot syftar till att slå fast samernas rätt till mark

enligt gällande svensk rätt inom ett bestämt geografiskt område som domstolsprövningen omfattar.

Av detta följer att en prövning i syfte att identifiera inom vilka områden konventionens bestämmelser skall tillämpas kan göras snabbare och mer övergripande än en domstolsprövning av samernas markrättigheter inom ett visst bestämt område.

Oavsett resultatet av arbetet med att pröva var konventionens bestämmelser skall tillämpas kvarstår naturligtvis möjligheten att föra talan vid domstol om var gränsen för den på urminnes hävd grundade rätten till renskötsel går. Den identifiering av gränserna för renskötselrätten som kommer att finnas som ett resultat av en identifiering av samernas markrättigheter enligt konventionen kan dock antas få betydelse som en del av bevisningen i domstol i mål som rör fastställande av var renskötselrätt finns. Skälet till detta är såväl prövningen enligt konventionen som prövningen i domstol utgår från samerna traditionella bruk av marken.

Resultatet av en prövning av var samernas markrättigheter enligt konventionen gäller kan därför bli både att konventionens krav på identifiering av mark som samerna har rätt till uppfylls och att de yttre gränserna för renskötselområdet blir betydligt klarare. Detta kan i sin tur leda till ett minskat antal tvister mellan markägare och samer om var den yttre gränsen för renskötselområdet går.

Därtill kommer att omfattningen av den mark som samerna har rätt att nyttja för renskötsel och därmed de ekonomiska förutsättningarna för dem att bedriva sin näring kommer att kunna konstateras åtminstone i stora drag i ett betydligt tidigare skede än om de rättsliga processerna skulle avvaktas.

För att arbetet med en identifiering av mark som samerna har rättigheter till skall kunna leda till en gränsdragning av mark som bygger på samernas traditionella bruk av marken bör den göras av en grupp experter med väldokumenterade kunskaper inom områdena juridik (fastighetsrätt), lantmäteri och rättshistoria som kan göra sin bedömning mot bakgrund av tillgängligt material hos bl.a. länsstyrelsernas rennäringsenheter, Statens jordbruksverk och inskrivningsmyndigheterna. Erfarenheter kan också inhämtas från Norge rörande det arbete som där gjorts för att fastställa vilken mark som omfattas av konventionens tillämpning (artikel 14).

Om en sådan identifiering av mark som samerna har rättigheter till skall kunna avslutas inom rimlig tid och resultatet skall kunna få den tyngd som krävs bör arbetet ske inom ramen av en gränsdragningskommission förslagsvis innefattande två grupper med vardera en lagfaren domare med särskild erfarenhet av fastighetsrätt som ordförande, en lantmätare, en rättshistoriker samt en sekreterare med

domarutbildning. De två grupperna kan göra grundarbetet med att identifiera mark inom olika geografiska områden, men bör fatta beslut om identifieringen av olika områden gemensamt. Med denna sammansättning bedömer jag att kommissionen kan fullgöra sitt uppdrag inom en tidsperiod om fem år.

Företrädare för samer och markägare bör ges tillfälle att lämna synpunkter på arbetet med identifieringen.

För att främja ett närmare klarläggande av vilka rättigheter samerna har till mark inom renskötselområdet anser jag också att det är lämpligt att forskning om samernas traditionella bruk av marken inom renskötselområdet och förhållandet till andras markrättigheter ges särskilt statligt stöd. Rättsförhållandena är delvis oklara och samernas rättigheter till mark är i vissa avseenden beroende av andras markrättigheter inom renskötselområdet. Ett statligt stöd till forskning som kan leda till ett klarläggande av dessa förhållanden skulle bidra till att bättre uppfylla kravet på identifiering av mark som samerna har rättigheter till i enlighet med vad som anges i artikel 14 punkt 2.

7.4 Artikel 14 punkt 3. Rättsliga förfaranden för att ta ställning till anspråk på mark

Min bedömning: Gällande svenska regler uppfyller inte konventionens krav på att samerna skall ha en reell möjlighet att få sina anspråk på mark prövade. Skälet är att samebyarna inte har möjlighet att betala rättegångskostnaderna i sådana mål, som ofta uppgår till stora belopp.

För att samerna skall kunna ha en reell möjlighet att få sina anspråk på mark enligt konventionen prövade måste en regel införas som innebär att staten står för rättegångskostnader i mål som rör principiellt viktiga frågor rörande samernas markrättigheter.

Regeln bör omfatta båda parter i sådana mål eftersom detta bäst överensstämmer med den skyldighet staten enligt konventionen har att bidra till att ursprungsfolkens markrättigheter klarläggs.

Artikel 14

3. Lämpliga förfaranden skall införas inom det nationella rättssystemet för att ta ställning till anspråk på mark från berörda folk.

7.4.1 Innebörden av artikel 14 punkt 3

I ILO-guiden kommenteras denna bestämmelse endast genom att man anger att det finns många fall där ursprungsfolk först nu är i den positionen att de kan framställa anspråk på mark som de en gång innehaft. Bestämmelsen i artikel 14 punkt 3 innebär en skyldighet för regeringarna att inrätta förfaranden inom det nationella rättssystemet och utforma dem på ett sådant sätt att ursprungsfolken ges en reell möjlighet att få tillbaka mark som de har rätt till eller kompensation för förlorad mark (s. 19).

Norges tillämpning

ILO:s expertkommitté noterar i sin kommentar till Norges rapport angående bestämmelsen att det inte där finns några särskilda förfaranden inrättade för att avgöra samernas anspråk på mark.

Enligt gällande norsk rätt finns det två möjligheter för samerna när det gäller att väcka talan om rätt till mark, nämligen antingen vid allmän domstol eller vid Utmarkskommissionen i Nordland och Troms. Utmarkskommissionen är en specialdomstol med rätt att avgöra tvister rörande eventuella privata rättigheter på av staten ägd mark i Nordland och Troms (se vidare i avsnitt 3 angående Utmarkskommissionen).

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har kommit till den slutsatsen att bestämmelsen i artikel 14 punkt 3 inte innebär ett krav på att inrätta specialdomstolar för att avgöra samernas anspråk på mark, men väl att det krävs att ett – i förhållande till den allmänna statliga förvaltningen – oavhängigt förfarande inrättas för att ta ställning till samernas krav på rätt till mark.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe anger som bakgrund till detta ställningstagande att varken allmänna domstolar eller Samerettsutvalget kan fullgöra uppgiften att ta ställning till samernas anspråk på mark. När det gäller de allmänna domstolarna anser Samerettsutvalgets folkerettsgruppe inte att de är organiserade på ett sådant sätt att de kan företa självständiga historiska undersökningar i den omfattning som krävs för att träffa avgöranden i dessa frågor. När det gäller Samerettsutvalgets möjlighet att avgöra samernas rätt till mark anger de att Samerettsutvalget visserligen är organiserat på ett sådant sätt att det uppfyller kravet på en i förhållande till den statliga förvaltningen oberoende ställning men att det inte är praktiskt möjligt för Samerettsutvalget att vidta en tillräckligt grundlig undersökning av alla markområden som samerna kan ha anspråk på rättigheter till.

Min analys

Enligt min uppfattning är kravet i artikel 14 punkt 3 uppfyllt om ursprungsfolket har möjlighet att föra talan vid allmän domstol angående anspråk på mark under förutsättning att den allmänna domstolen förfogar över den kompetens som krävs för att ta ställning till de ibland mycket komplicerade historiska rättsförhållanden som rättsprocesser angående ursprungsfolks anspråk på rätt till mark normalt innefattar. Ytterligare en förutsättning är att domstolsförfarandet i sådana mål är utformat på ett sådant sätt att ursprungsfolket har en reell ekonomisk möjlighet att föra talan vid domstol rörande sina anspråk på mark. Annars kan ursprungsfolket inte anses ha den reella möjlighet att få tillbaka mark eller ersättning för mark som ILO-guiden anger att bestämmelsen ställer krav på.

7.4.2 Svenska bestämmelser

Talan om samernas anspråk på mark kan enligt gällande rätt föras vid allmän domstol i Sverige. Så har också förekommit. Det mest kända målet som rört samernas rätt till mark är skattefjällsmålet NJA 1981 s.1 som jag tidigare redogjort för. Flera samebyar förde i skattefjällsmålet talan mot staten och yrkade bl.a. full äganderätt till vissa fjäll i Jämtland.

På senare tid har som jag nämnt en rad mål stämts in till domstol av markägare med yrkande om fastställande av att det på deras fastigheter inte finns renbetesrätt. I ett av dessa mål har Svegs tingsrätt meddelat dom den 21 februari 1996, det s.k. renbetesmålet.

Mål rörande samernas på urminnes hävd grundade renskötselrätt innefattar ofta en bedömning av vidlyftigt historiskt material i syfte att bevisa att samerna har viss på urminnes hävd grundad rätt till mark och motbevisning rörande detta förhållande. Förebringandet av detta material innebär som regel stora kostnader för parterna.

Gällande regler om rättshjälp täcker inte rättegångskostnaderna i dessa mål. I de fall en sameby är part kan rättshjälp över huvud taget inte beviljas samebyn eftersom samebyn betraktas som juridisk person och juridiska personer med ett undantag inte kan beviljas rättshjälp.

7.4.3 Min bedömning

Jag anser att de allmänna domstolarna får anses väl skickade och i konventionens mening lämpliga för att avgöra tvister rörande samernas rätt till mark. I den mån en domstol inte anser sig förfoga över tillräckliga historiska kunskaper för att kunna bedöma bevisning rörande historiska förhållanden av intresse i målet finns möjligheten att enligt 40 kap. 1 § RB inhämta yttrande från sakkunnig i frågan. Har denna behandlats av den tidigare nämnda gränsdragningskommissionen, kan detta naturligtvis också underlätta domstolens arbete.

Problemet med gällande processuell lagstiftning ställd i relation till konventionens krav är dock att tvister rörande rätt till mark grundade på urminnes hävd i regel är mycket kostsamma. Samerna har bevisbördan när det gäller att visa att de har på urminnes hävd grundade rättigheter till mark och förebringande av bevisning rörande historiska förhållanden i dessa mål innebär i normalfallet stora kostnader. Förlorar samerna sådana tvister är de i normalfallet enligt gällande regler också skyldiga att betala motpartens rättegångskostnader. Dessa kostnader är ofta också stora eftersom de innefattar motpartens kostnader för bevisning rörande historiska förhållanden. Samebyar kan inte enligt gällande regler beviljas rättshjälp i dessa mål. Det har också visat sig svårt för samebyarna att teckna rättsskyddsförsäkring. Detta innebär i praktiken att samebyar av kostnadsskäl kan vara förhindrade att få sina anspråk på mark prövade.

Mot denna bakgrund anser jag inte att gällande bestämmelser ger samerna en reell möjlighet att få sina anspråk på mark prövade. Av det skälet är konventionens krav på att det skall finnas lämpliga förfaranden inom det nationella rättssystemet för att ta ställning till samernas anspråk på mark inte uppfyllt.

7.4.4 Åtgärder som krävs

För att kravet i artikel 14 punkt 3 skall kunna uppfyllas krävs det enligt min uppfattning att det i större utsträckning än nu blir ekonomiskt möjligt för samerna att föra talan vid domstol rörande sina anspråk på mark.

Detta kan ske genom att en regel införs som ger både enskilda samer och samebyar möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader i mål som rör frågor av principiellt intresse för att klarlägga innehållet i samernas markrättigheter. Det kan röra sig om mål som rör den geografiska omfattningen av områden där samerna har markrättigheter men det kan också röra mål angående innehållet av sådana rättigheter.

I sådana mål där enskilda är motparter, bör enligt min uppfattning staten också stå för motpartens rättegångskostnader. En sådan ordning kan motiveras med att det måste anses som statens ansvar att klarlägga omfattningen och innebörden av ursprungsfolkens markrättigheter. I den mån dessa rättigheter är oklara bör denna oklarhet inte drabba tredje man i egenskap av motpart i mål rörande samernas markrättigheter.

Att staten har ett ansvar att klarlägga den geografiska omfattningen av samernas markrättigheter framgår klart av artikel 14 punkt 2 där det anges att regeringarna skall vidta åtgärder för att identifiera mark som ursprungsfolken har rättigheter till. Av ILO-guiden framgår också att statens ansvar när det gäller att erkänna ursprungsfolkens markrättigheter också kan innefatta en skyldighet att fastställa rättigheternas innebörd (s. 19).

De överensstämmer således enligt min uppfattning bäst med konventionen att staten står för båda parters rättegångskostnader i mål som rör principiellt viktiga frågor rörande samernas markrättigheter.

Det bör lämnas till domstolarna eller till myndighet som regeringen bestämmer att – i ljuset av innebörden av konventionens bestämmelser om ursprungsfolks rätt till mark – avgöra vilka mål som rör frågor av principiellt intresse för samernas rätt till mark och där följaktligen staten skall stå för parternas rättegångskostnader.

8 Ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar, artikel 13 punkt 2 och artikel 15

8.1 Inledning

I artikel 15 finns bestämmelser om ursprungsfolks rättigheter till naturtillgångar. Artikeln innehåller två punkter. I den första punkten anges vilka rättigheter ursprungsfolken generellt har till naturtillgångar som hör till deras mark och i den andra punkten behandlas det särskilda fall att staten, oavsett vem som äger marken, behåller äganderätten till vissa naturtillgångar såsom mineral- eller underjordiska tillgångar. Jag behandlar de båda punkterna var för sig.

Gemensamt för båda punkterna i artikel 15 är det geografiska område där de skall tillämpas och de naturtillgångar som de omfattar. I artikel 13 punkt 2 kommenteras både vilket geografiskt område och vilka naturtillgångar som artikel 15 omfattar. Jag börjar därför med att redogöra för denna bestämmelse innan jag redogör för artikel 15.

8.2 Artikel 13 punkt 2. Innebörden av uttrycket mark

Min bedömning: Artikel 15 skall tillämpas på samtliga naturtillgångar som finns inom områden där ursprungsfolken har markrättigheter. I Sverige skall artikel 15 därmed tillämpas på samtliga naturtillgångar inom renskötselområdet.

Artikel 13

1. Användningen av uttrycket "mark" i artiklarna 15 och 16 skall innefatta begreppet områden, vilket täcker den totala miljön i de områden som berörda folk bebor eller nyttjar på annat sätt.

8.2.1 Innebörden av artikeln

Den engelska texten anger att uttrycket mark i artikel 15 och 16 innefattar "concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use." Så som jag tidigare har angett anser jag att den bästa översättningen av det engelska "occupy" i dessa sammanhang är "innehar". Med denna översättning anger följaktligen betämmelsen i artikel 13 punkt 2 att användningen av uttrycket "mark" i artikel 15 och 16 omfattar *de områden som ursprungsfolk innehar eller nyttjar på annat sätt.*

Detta innebär att artikel 15 skall tillämpas i alla de områden där ursprungsfolken har rättigheter till marken, antingen det rör sig om markområden där de kan anses inneha markområdet eller det rör sig om områden där de har mer begränsad rätt såsom nyttjanderätt.

Av artikel 13 punkt 2 framgår vilka naturtillgångar som omfattas av artikel 15. Där anges att uttrycket mark i artikel 15 och 16 täcker "den totala miljön" i de områden som ursprungsfolken innehar eller nyttjar på annat sätt. Uttrycket "den totala miljön" visar att det inte är fråga om vissa naturtillgångar knutna till markytan, utan att det rör sig om samtliga naturtillgångar inom dessa områden.

I samband med att bestämmelsen i artikel 13 punkt 2 utformades gavs exempel på naturtillgångar som omfattas av bestämmelsen nämligen, flora, fauna, underjordiska tillgångar, havsis, vattenrättigheter, fiskerättigheter m.m. I den rekommendation som antogs i samband med den tidigare ILO-konventionen nr 107 tolkades begreppet "lands" som en samlingsbeteckning som också innefattar älvar, insjöar och skogar.

Att artikel 15 omfattar samtliga naturtillgångar inom de områden där ursprungsfolken har rätt till mark bekräftas också av ordalydelsen av artikel 15. I punkt 1 anges att ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar som hör till deras mark särskilt skall skyddas. Det finns ingen begränsning i bestämmelsens lydelse som anger att bara vissa naturtillgångar omfattas.

Norges tillämpning

I Norge har man tidigare ansett att artikel 15 bara omfattade naturtillgångar i de områden som ursprungsfolken traditionellt innehar (NOU 1993:34 s. 57). ILO:s expertkommitté har dock i sina kommentarer till Norges tillämpning av artikel 15 betonat att både artikel 15 och artikel 18 gäller för hela det markområde där artikel 14 gäller, oavsett vilka rättigheter ursprungsfolket har till marken enligt artikel 14 (Comments made by the Committee of experts on the application of conventions and recommendations, 1995 punkt 23).

Min analys

Av bestämmelsen i artikel 13 punkt 2 framgår att artikel 15 skall tillämpas på all mark som ursprungsfolken har rättigheter till. De uttalanden som ILO:s expertkommitté har gjort styrker denna tolkning. Artikel 15 skall följaktligen tillämpas både på all mark som ursprungsfolken traditionellt innehar och på mark som ursprungsfolken traditionellt nyttjar tillsammans med andra. Av artikel 13 punkt 2 framgår också att ursprungsfolken har rättigheter till samtliga naturtillgångar i de områden där ursprungsfolken har rättigheter till marken.

8.2.2 Vilken mark och vilka naturtillgångar berörs vid en tillämpning av konventionen i Sverige?

Samerna har en hävdvunnen bruksrätt till all mark inom renskötselområdet i enlighet med bestämmelserna i rennäringslagen. Renskötselområdet är sådan mark som samerna i konventionens mening antingen traditionellt innehar eller har rätt att nyttja på det sätt som de traditionellt har gjort.

Bestämmelserna i artikel 15 om ursprungsfolks rätt till naturtillgångar skall enligt artikel 13 punkt 2 tillämpas på all mark som ursprungsfolken har rättigheter till. Detta innebär att bestämmelserna skall tillämpas på all mark inom renskötselområdet, oavsett om det är mark som samerna traditionellt kan anses inneha eller om det är mark som samerna traditionellt har nyttjat tillsammans med andra.

Bestämmelsen i artikel 15 omfattar alla naturtillgångar som hör till ursprungsfolkens mark. Det rör sig således i Sverige om samtliga naturtillgångar som hör till marken inom renskötselområdet.

8.3 Artikel 15 punkt 1. Ursprungsfolkens rättigheter till naturtillgångar

Min bedömning: Samernas rättigheter till naturtillgångar inom renskötselområdet skall skyddas. Dessa rättigheter innebär att samerna skall ha rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar när sådana åtgärder berör dem. Av störst betydelse för samernas ekonomiska, sociala och kulturella utveckling är de naturtillgångar som har anknytning till renskötselrätten. Även andra naturtillgångar kan dock vara viktiga för att bevara samernas kulturella och andliga värden i områden som de traditionellt innehar.

Nuvarande svenska regler rörande användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inom renskötselområdet ger inte samerna den rätt att delta som konventionen kräver.

För att uppfylla konventionens krav måste nya regler införas i miljöbalkens hushållningsbestämmelser och i rennäringslagen. Dessa regler måste ge samerna rätt att yttra sig över användningen av naturtillgångar som har betydelse för renskötseln och dess binäringar. Samerna får en sådan rätt att yttra sig över användningen av naturtillgångar om de åtgärder vidtas som jag angett krävs för att stärka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten, se avsnitt 7.2.6.

Den mark som samerna traditionellt innehar har en särskild betydelse för samerna och deras kultur och historia. När det gäller denna mark bör samerna därför ha rätt att yttra sig över all användning av naturtillgångar. Detta kan ske genom att en ny bestämmelse i detta syfte införs i miljöbalkens fjärde kapitel. Regeln bör skydda all mark som samerna traditionellt innehar som riksintressant med hänsyn till dess betydelse för samisk kultur. Innan exploatering tillåts inom sådan mark skall Sametinget ha rätt att yttra sig.

För att konventionens krav skall kunna uppfyllas måste samerna ha en reell möjlighet att påverka användningen av de naturtillgångar som är av betydelse för dem. Det innebär att myndigheterna i görligaste mån måste eftersträva att ta hänsyn till samernas synpunkter.

Artikel 15

1. De berörda folkens rätt till naturtillgångar, som hör till deras mark, skall särskilt skyddas. Dessa rättigheter innefattar rätten för dessa folk att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av sådana tillgångar.

8.3.1 Innebörden av ursprungsfolkens rättigheter till naturtillgångar

I den engelska texten anges att det är "*The rights* of the peoples concerned" som särskilt skall skyddas. Detta har översatts till svenska med att det är ursprungsfolkens "*rätt* till naturtillgångar" som särskilt skall skyddas. En bättre översättning av "the rights" är enligt min mening rättigheter. Det stämmer också bättre överens med översättningen av nästa mening i artikel 15 punkt 1 där den engelska texten på nytt använder "*rights*" översatt till "*rättigheter*" på svenska. Jag kommer därför i fortsättningen att använda mig av översättningen "*rättigheter*" när jag behandlar innehållet i artikel 15.

De rättigheter ursprungsfolken har till naturresurser enligt artikel 15 punkt 1 anges i andra meningen denna punkt inkludera rätten att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av sådana tillgångar. Ursprungsfolkens rättigheter skall särskilt skyddas enligt första meningen samma punkt.

Bestämmelsen i artikel 15 punkt 1 innebär följaktligen en skyldighet för staten att reglera användningen av naturresurser i de områden där ursprungsfolk har rättigheter till mark på ett sådant sätt att ursprungsfolket har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av dessa naturtillgångar.

Exakt vari dessa rättigheter består är inte preciserat i konventionen eller i dess förarbeten. I ILO-guiden (s. 19) anges att den exakta innebörden av rättigheterna i artikel 15 punkt 1 måste definieras inom ramen för varje nationell rättsordning, med hänsyn tagen till de rättigheter till mark som ursprungsfolket i varje enskild stat har och de möjligheter som ursprungsfolket har att utöva sina rättigheter.

Norges tillämpning

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har tolkat bestämmelsen i artikel 15 punkt 1 så att kravet på rätt för ursprungsfolken att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inte kan uppfyllas enbart genom att de har rätt att bli hörda innan åtgärder vidtas som rör utnyttjandet av naturtillgångar. Bestämmelsen måste i stället enligt Folkerettsgruppen tolkas så att ursprungsfolken också har rätt att delta aktivt i besluten om hur naturresurserna i dessa områden skall utnyttjas (NOU 1997:5 s. 37).

Min analys

Det är inte fastställt vilka rättigheter till naturtillgångar som skall skyddas för att uppfylla kravet i artikel 15 punkt 1. Som exempel på sådana rättigheter anges rättigheten att delta i användningen förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar. I ILO-guiden hänvisas (liksom vad gäller artikel 14) till skilda länders rättsliga regleringar och de olika rättigheter till mark som ursprungsfolken kan ha.

Detta innebär enligt min mening att det finns en relativt stor frihet att tillämpa bestämmelsen i enlighet med respektive lands rättsliga reglering av användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar i landet. Bestämmelsen i artikel 34 stöder också en sådan tolkning. Där anges att arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas nationellt skall bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden.

Ledning för hur ursprungsfolkens rättigheter till inflytande över naturtillgångar belägna på deras mark skall utformas, kan också hämtas från bestämmelserna i artikel 7 i konventionen. Så som jag tidigare påpekat bör samtliga bestämmelser i konventionen tolkas i ljuset av innehållet i artikel 6 och 7.

I artikel 7 punkt 1 anges att ursprungsfolken själva skall ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen i den mån denna påverkar exempelvis den mark som de innehar ("occupy") eller på annat sätt nyttjar och rätt att utöva kontroll så långt det är möjligt över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. I punkt 4 anges att regeringarna i samarbete med ursprungsfolken skall vidta åtgärder för att skydda och bevara miljön i de områden som ursprungsfolken bebor.

Som jag har påpekat tidigare syftar bestämmelserna i artikel 7 inte till att ge ursprungsfolken rätt till veto i frågor som berör dem.

Tolkar man bestämmelsen i artikel 15 punkt 1 tillsammans med artikel 7 innebär det att ursprungsfolket skall ha rättighet att delta när åtgärder planeras och beslut fattas rörande användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar när sådana åtgärder och beslut berör dem.

Det krävs således av de stater som ansluter sig till konventionen att de tillskapar och upprätthåller tillvägagångssätt som ger ursprungsfolken möjlighet till inflytande över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna när sådana åtgärder berör dem.

Hur ursprungsfolkens möjlighet till inflytande skall utformas framgår inte av konventionen eller dess kommentarer. Folkerettsgruppen har som sin uppfattning angett att bestämmelsen i artikel 15 punkt 1 inte kan uppfyllas enbart genom att ursprungsfolken ges rätt att

bli hörda innan åtgärder vidtas som rör utnyttjandet av naturtillgångar. Bestämmelsen måste i stället enligt Folkerettsgruppen tolkas så att ursprungsfolken också har rätt att delta aktivt i besluten om hur naturresurserna i dessa områden skall utnyttjas.

Jag delar inte denna uppfattning. Jag anser att en rätt för ursprungsfolken att yttra sig innan åtgärder vidtas eller beslut fattas som berör användningen, förvaltningen och bevarandet av sådana naturtillgångar är tillräcklig under förutsättning att hänsyn så långt möjligt tas till de synpunkter som kommer fram i dessa yttranden.

8.3.2 Svenska bestämmelser

Den övergripande användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar regleras av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken anger vilka hänsyn som skall tas vid användningen av mark och vatten i samband med prövning enligt en rad andra lagar och bestämmelser, som innebär att naturtillgångar kan tas i anspråk för olika ändamål. (Miljöbalkens hushållningsbestämmelser omfattar dock inte skogsvårdslagen.)

Ett av de hänsyn som skall tas enligt miljöbalken är att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra rennäringen. Hänsyn skall dock även tas till andra verksamheter såsom jord- och skogsbruk och friluftsliv.

När ett område är av riksintresse för flera sinsemellan konkurrerande ändamål anges att försvarsändamål skall väga tyngst. I övrigt skall företräde ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Rennäringen bedöms i dessa sammanhang som ett av flera riksintressen.

Vissa områden anses på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena i sin helhet vara av riksintresse och ges i fjärde kapitlet miljöbalken ett särskilt skydd mot exploatering. Detta gäller för stora delar av de fjällområden som ligger inom renskötselområdets året-runt-marker och flera av vattendragen inom renskötselområdet. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Av förarbetena framgår att den samiska kulturen och rennäringen anses som en del av sådana natur- och kulturvärden som skall skyddas.

Länsstyrelsen skall verka för att riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden enligt de lagar och bestämmelser som

anges i miljöbalken 1:2. Av plan- och bygglagen framgår att länsstyrelsen skall verka för att riksintressen tas till vara även vid kommunala planer enligt den lagen.

Vissa av reglerna i rennäringslagen innebär också att hänsyn skall tas till samiska intressen vid användningen av mark inom renskötselområdet. Det gäller bestämmelsen i 30 § rennäringslagen som föreskriver att markanvändning inom vissa delar av renskötselområdet inte får ske på ett sådant sätt att renskötseln orsakas väsentliga olägenheter och bestämmelsen 32 § som anger att staten i samband med upplåtande av nyttjanderätter till mark inom vissa delar av renskötselområdet måste ta hänsyn till att sådana nyttjanderätter inte orsakar avsevärda olägenheter för samernas renskötsel eller besvärande intrång i samernas rätt till jakt och fiske. Bestämmelsen i 30 § omfattar bl.a. åtgärder inom skogsbruket och utforskning och utvinning av naturtillgångar som inte omfattas av minerallagen eller torvlagen (se nedan ang. dessa lagar). För en närmare redovisning av innehållet i rennäringslagen hänvisar jag till kapitel 7.

I skogsvårdslagen finns en kompletterande bestämmelse i 20 § som innebär att avverkning inte får ske inom renskötselområdets året-runt-marker innan berörd sameby beretts tillfälle till samråd. Det finns också regler om att hänsyn skall tas till rennäringen vis brukandet av skog. För en närmare redovisning av innehållet i skogsvårdslagen hänvisar jag till kapitel 7.

8.3.3 Min bedömning

För att konventionens krav skall kunna uppfyllas krävs att samerna har möjlighet till inflytande över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna när sådana åtgärder berör dem.

De svenska regler som kan antas ha störst betydelse för samerna när det gäller inflytande över naturtillgångar inom renskötselområdet i sin helhet, är de regler som påverkar användningen, förvaltningen och bevarandet av de naturtillgångar som renskötselrätten är beroende av. Skälet till detta är att renskötselrätten är både en viktig grund för den samiska kulturen och för samernas försörjning.

Inom den del av renskötselområdet som samerna traditionellt innehar kan dock samernas intresse av inflytande över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar anses gå längre än till naturtillgångar som är viktiga för utövandet av renskötselrätten. Skälet till detta är att den mark som samerna traditionellt innehar kan antas vara av särskild betydelse för samerna och för bevarandet av samernas kultur och historia. Samerna bör därför ha möjlighet till inflytande över

åtgärder som berör användning, förvaltning och bevarande över samtliga naturtillgångar inom detta område.

Den övergripande användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna inom renskötselområdet regleras som tidigare framkommit genom bestämmelserna i tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken. Samernas intresse av naturtillgångarna används på ett sådant sätt att det finns mark och vatten för fortsatt renskötsel skyddas genom att rennäringen betraktas som ett riksintresse. Inom de områden som skyddas av bestämmelserna i fjärde kapitlet miljöbalken skyddas indirekt också samiska kulturvärden.

En svaghet med miljöbalkens bestämmelser ställda i relation till artikel 15 punkt 1 i konventionen är att samerna inte har någon rätt till inflytande varken över den övergripande hushållningen med naturresurser inom renskötselområdet eller rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs. Dessa uppgifter åligger länsstyrelsen och de centrala förvaltningsmyndigheterna. Inte heller har samerna rätt att yttra sig innan exploatering av sådana områden tillåts.

En annan svaghet med miljöbalkens regler i fjärde kapitlet är att de inte uttryckligen skyddar de områden som samerna traditionellt innehar med hänsyn till deras samiska kulturvärde. Inte heller har samerna möjlighet att yttra sig innan exploatering av naturtillgångar inom detta område tillåts.

De särskilda bestämmelserna om hushållning med mark och vatten kan därför, trots att de innefattar ett särskilt skydd för de naturtillgångar som är av betydelse för samerna inom renskötselområdet, inte uppfylla konventionens krav.

De bestämmelser som finns i rennäringslagen och skogsvårdslagen och som berör användningen av naturtillgångar som är av betydelse för renskötselrätten ger inte heller samerna rätt att yttra sig över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar på det sätt som konventionen anger.

Reglerna i 30 och 32 §§ rennäringslagen innebär visst skydd för samernas nyttjande av naturtillgångar som är av betydelse för samernas traditionella bruk av marken inom vissa delar renskötselområdet. Inte heller dessa regler ger emellertid samerna någon rättighet att delta i besluten som rör användningen naturtillgångarna. Visserligen beslutas ofta principiellt viktiga frågor rörande statens upplåtelse av nyttjanderätter inom renskötselområdet i länsstyrelsernas rennäringsdelegationer där samerna finns representerade. Någon absolut laglig rätt att yttra sig över användningen av jakten och fisket eller över upplåtelser av annat nyttjande av naturtillgångar i dessa områden har dock inte samerna.

Reglerna i 30 och 32 §§ rennäringslagen kan – till följd av att de bara gäller inom vissa delar av renskötselområdet och till följd av att de

inte ger samerna rätt att yttra sig över användningen av naturtillgångar av betydelse för dem – inte sägas uppfylla kravet i artikel 15 punkt 1 på att samerna har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna.

Bestämmelsen i 20 § skogsvårdslagen är ett undantag. Den ger samerna rätt att lämna synpunkter innan skogsavverkning sker inom året-runt-markerna. Det har dock från samiskt håll ifrågasatts om denna regel har tillämpats på ett sådant sätt att hänsyn har tagits till de synpunkter som samerna lämnat vid dessa samråd. Även om hänsyn tas till samernas synpunkter så gäller bestämmelsen om samråd bara vissa avverkningar inom den del av renskötselområdet som ligger inom året-runt-markerna.

När det gäller andra åtgärder än avverkningar som omfattas av bestämmelsen i 20 § skogsvårdslagen och åtgärder i områden utanför året-runt-markerna har samerna inte någon rättighet att delta eller lämna synpunkter på användningen av skogen inom renskötselområdet. Skogsvårdslagen kan därför i dessa delar inte anses uppfylla kravet i artikel 15 punkt 1.

8.3.4 Åtgärder som krävs

För att konventionens krav skall kunna uppfyllas måste åtgärder vidtas för att säkerställa samernas rätt att yttra sig över åtgärder som berör användningen, förvaltningen och bevarandet av sådana naturtillgångar inom renskötselområdet som har betydelse för renskötselrätten.

Därutöver måste åtgärder vidtas för att samerna skall få rätt att yttra sig över åtgärder som berör användningen, förvaltningen och bevarandet av *alla* naturtillgångar inom mark som samerna traditionellt innehar.

Enligt min bedömning är det tillräckligt att vidta åtgärder för att samerna skall ha möjlighet att yttra sig över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inom ramen för nu gällande regelverk. Detta synsätt stämmer överens med de uttalanden som finns i ILO-guiden om att ursprungsfolkens rättigheter enligt artikel 15 får tillämpas i enlighet med den rättsliga regleringen och de rättigheter som ursprungsfolken har i respektive stat.

När det gäller en rätt för samerna att yttra sig över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar med betydelse för renskötselrätten anser jag att samerna får en sådan rätt om de åtgärder vidtas som jag bedömt som nödvändiga för att stärka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten, se avsnitt 7.2.6.

Jag har angivit två åtgärder som nödvändiga för att stärka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten. En åtgärd är att en bestämmelse måste införas med den innebörden att markanvändningsåtgärder inom renskötselområdet som kan medföra mer än ringa intrång i renskötselrätten inte får vidtas utan att samerna får rätt att i förväg yttra sig över dessa.

Ytterligare en åtgärd som jag ansett vara nödvändig är att ge Sametinget rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs enligt miljöbalkens hushållningsregler och en rätt för Sametinget att yttra sig innan exploatering av mark och vatten tillåts inom sådana områden.

Vidtas dessa åtgärder till skydd för renskötselrätten innebär det också att samerna får rätt att yttra sig över åtgärder som berör användningen, förvaltningen och bevarandet av de naturtillgångar inom *hela* renskötselområdet när sådana åtgärder har betydelse för renskötselrätten. Detta kan jämföras med att jag i kapitel 7 angett att åtgärder till skydd mot inskränkningar i renskötselrätten *bör* införas för den del av renskötselområdet som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra för att uppfylla kravet i artikel 14 punkt 1 andra meningen. Denna åtgärd *måste* vidtas för att uppfylla kravet i artikel 15 punkt 1 om möjlighet till inflytande för samerna över naturtillgångar inom hela renskötselområdet.

För att samerna skall få rätt att yttra sig över åtgärder som berör användningen, förvaltningen och bevarandet av alla naturtillgångar inom mark som samerna traditionellt innehar bör en ny regel införas i 4 kap. miljöbalken.

Regeln bör ges den innebörden att all mark som samerna traditionellt innehar skall skyddas som riksintressant med hänsyn till dess betydelse för samisk kultur. För att det skall framgå att den mark som samerna traditionellt innehar skyddas som riksintressant till följd av sin betydelse för samisk kultur bör detta framgå av regeln. En sådan utformning av regeln gör att naturtillgångar i den del av renskötselområdet som är av störst betydelse för samernas kultur och andliga värden ges det särskilda skydd mot exploatering som andra områden som anses riksintressanta i sin helhet. Vilka markområden det rör sig om kommer att klarläggas genom den prövning som jag angett skall göras av en gränsdragningskommission (se avsnitt 7.3.4.).

Innan beslut fattas eller åtgärder vidtas, som innebär att naturtillgångar kan exploateras inom mark som samerna traditionellt innehar, måste Sametinget ges rätt att yttra sig. Det kan exempelvis ske inom ramen för länsstyrelsens bevakning av att riksintressena beaktas i samband med att beslut fattas av myndigheter eller domstolar i enlighet med de bestämmelser som miljöbalken 1:2 hänvisar till.

Det bör noteras att skogsvårdslagen inte omfattas av miljöbalkens hushållningsregler. När det gäller användningen av skog inom den mark som samerna traditionellt innehar anser jag dock att det är tillräckligt att samerna har möjlighet att i förväg yttra sig över planerade skogsvårdsåtgärder på det sätt som blir följden om de åtgärder vidtas som jag angett är nödvändiga för att skydda renskötselrätten mot inskränkningar (se avsnitt 7.2.6)

För att kravet i artikel 15 punkt 1 skall kunna uppfyllas till fullo är det viktigt att understryka att samerna måste ha en reell möjlighet att påverka användningen av dessa naturtillgångar. Detta innebär att de myndigheter som inhämtar yttranden från samerna måste eftersträva att ta hänsyn till samernas synpunkter.

8.4 Artikel 15 punkt 2. Ursprungsfolks rättigheter till naturtillgångar som staten behållit äganderätten till

Min bedömning: Naturtillgångar som omfattas av minerallagen och torvlagen omfattas av bestämmelsen i konventionens artikel 15 punkt 2. För att uppfylla kravet på samråd med samerna innan tillstånd till utforskning eller exploatering beviljas inom renskötselområdet, måste gällande regler ändras.

Om reglerna i miljöbalken ändras så som jag angett är nödvändigt för att uppfylla kravet i artikel 15 punkt 1, får Sametinget en sådan rätt till samråd innan exploatering beviljas. Därutöver krävs regler med krav på samråd med Sametinget innan undersökningstillstånd beviljas.

Samråden måste utformas så att reell hänsyn tas till samiska intressen (jfr artikel 6 punkt 2).

Artikel 15

2. De fall då staten behåller äganderätten till mineral- eller underjordiska tillgångar eller rättigheter till andra tillgångar som hör till mark, skall regeringarna fastställa eller upprätthålla förfaranden för samråd med ifrågavarande folk, i syfte att ta reda på om och i vilken utsträckning deras intressen skulle skadas, innan de påbörjar eller lämnar tillstånd till program för utforskning eller exploatering av sådana tillgångar som hör till dessa folks mark. Berörda folk skall där det är möjligt få del av vinsten från sådan verksamhet och erhålla skälig ersättning för eventuella skador till följd av sådan verksamhet

8.4.1 Innebörden av artikel 15 punkt 2

Bestämmelsen i artikel 15 punkt 2 är tillkommen för att reglera den situationen att ägaren till mark inte äger de underjordiska tillgångar eller rättigheter till andra naturtillgångar som hör till marken. I stället har staten behållit äganderätten till dessa naturtillgångar.

Bestämmelsen anger att samråd skall ske med ursprungsfolken innan utforskning eller exploatering tillåts av naturtillgångar som staten behållit äganderätten till. Bestämmelsen gäller, som jag inledningsvis påpekat, på all mark som ursprungsfolk har rättigheter till. Syftet med samråden är att ta reda på om, och i vilken utsträckning ursprungsfolkens intressen skulle skadas av sådan verksamhet. Ursprungsfolken skall få ersättning för eventuella skador till följd av utforskning eller exploatering av mineral- eller underjordiska tillgångar och där det är möjligt, få del av vinsten från sådan verksamhet.

När en stat ratificerar ILO-konvention nr 169 skall enligt ILO-guiden bestämmelsen i artikel 15 punkt 2 tillämpas så snart konventionen trätt i kraft, både på sådan verksamhet som redan pågår och på sådan verksamhet som planeras i framtiden (ILO-guiden s. 20).

Det är att märka att bestämmelsen i artikel 15 punkt 2 är en av de bestämmelser i konventionen som föreskriver ett obligatoriskt samråd med ursprungsfolket innan åtgärder vidtas på mark som ursprungsfolket har rättigheter till. Innan utforskning eller utvinning på sådan mark påbörjas av mineraltillgångar och/eller andra naturtillgångar som staten behåller äganderätten till, måste följaktligen samråd med ursprungsfolket äga rum.

Bestämmelsen om samråd skall tolkas i ljuset av bestämmelsen i artikel 6 som är en av de centrala bestämmelserna för tolkningen av konventionens övriga bestämmelser. I artikel 6 punkt 1 anges att samråd skall äga rum med ursprungsfolken så snart lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som direkt kan påverka dem övervägs. Sådana samråd skall enligt artikel 6 punkt 2 ske förtroendefullt och i en efter omständigheterna lämplig form, i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder.

När det i artikel 15 punkt 2 anges att ursprungsfolk ”där det är möjligt skall få del av vinsten” från utforskning eller exploatering av naturtillgångar som staten behållit äganderätten till anges i ILO-guiden att uttrycket ”där det är möjligt” (”whenever possible”) skall läsas mot bakgrund av innehållet i artikel 6 och 7 (ILO-guiden s. 20).

Av artikel 6 framgår som ovan nämnts att ursprungsfolken har rätt att få ett reellt inflytande över beslut som berör dem. Av artikel 7 framgår att det måste undersökas vilken påverkan olika utvecklingsprojekt som planeras kan få på ursprungsfolkens sociala, andliga och

kulturella miljö innan sådana projekt startas. Artikel 7 ger också garantier för att ursprungsfolken skall få delta i beslut om sådana utvecklingsprojekt skall igångsättas eller inte. I ILO-guiden anges inte närmare hur dessa bestämmelser skall påverka tillämpningen av bestämmelsen om att ursprungsfolk skall få del av vinsten där detta är möjligt.

I övrigt kommenteras inte bestämmelsen i ILO-guiden. Inte heller har bestämmelsen berörts i samband med slutdiskussionerna rörande konventionens utformning (International Labour Conference, Provisional Record, seventy-fifth Session, Geneva 1988 och Provisional Record, seventy-sixth Session, Geneva 1989) eller av ILO:s expertkommitté i deras kommentarer till Norges tillämpning av bestämmelsen.

Norges tillämpning

I den norska rapporteringen till ILO angående Norges tillämpning av konventionen har denna bestämmelse inte kommenterats.

I Norge har markägaren enligt minerallagstiftningen, rätt till viss andel av vinsten från gruvdrift på markägarens mark (avgift). När det gäller ursprungsfolks möjlighet att få del av vinsten från sådan verksamhet har Samerettsutvalgets folkerettsgruppe tolkat bestämmelsen i artikel 15 punkt 2 så att ursprungsfolk skall få del av vinsten av sådan verksamhet oavsett om den äger rum på mark som ursprungsfolken innehar med ägande- och besittningsrätt eller om det rör sig om mark där ursprungsfolket har bruksrätt. Storleken på del av vinsten bör enligt folkerettsgruppen vara beroende av hur omfattande rättigheter ursprungsfolket har till det markområde där verksamheten äger rum.

Min analys

Artikel 15 punkt 2 ställer krav på regeringarna att fastställa eller upprätthålla förfaranden för samråd med ursprungsfolken innan regeringarna påbörjar eller lämnar tillstånd till program för utforskning eller exploatering av naturtillgångar som finns på ursprungsfolkens marker men som staten har behållit äganderätten till. Syftet med samrådet är att ta reda på om och i så fall i vilken utsträckning ursprungsfolkens intressen skulle skadas av sådan verksamhet. Ursprungsfolken skall alltid ersättas för eventuella skador som följer av utforskning eller exploatering av dessa naturtillgångar och där det är möjligt få del av vinsten av sådan verksamhet.

Det är svårt att mot bakgrund av de få kommentarer som gjorts angående tolkningen av uttrycket "där det är möjligt" dra några slutsatser om när ursprungsfolk skall ges del av vinsten från utforskning och exploatering av naturresurser som staten behållit äganderätten till. En rimlig tolkning är enligt min mening att bestämmelsen tar sikte på hur den nationella lagstiftningen generellt reglerar fördelningen av vinst från sådan verksamhet. Om den nationella lagstiftningen i ett land föreskriver att markägare skall få andel av vinsten från sådan verksamhet kan det vara en situation där det också anses möjligt att ge ursprungsfolk andel av vinsten när verksamheten bedrivs på deras mark.

Den situationen råder i Norge och Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har där ansett att samerna borde få en andel av vinsten från sådan verksamhet.

En annan situation där det skulle kunna anses som möjligt att ge ursprungsfolk del av vinsten är att staten får en andel av vinsten från sådan verksamhet eller att staten själv driver verksamheten och därmed har hela vinsten av den.

Jag får anledning att återkomma till tolkningen av denna bestämmelse i följande avsnitt när jag jämför bestämmelsen med vad som gäller enligt svensk minerallagstiftning och lagstiftning rörande utvinning av torvfyndigheter.

Redan nu kan jag dock konstatera att innebörden av bestämmelsen att ursprungsfolk "där det är möjligt" skall få del av vinsten från utforskning eller exploatering av naturtillgångar som staten behållit äganderätten till är oklar. Det enda som med säkerhet kan utläsas direkt av ordalydelsen av bestämmelsen är, att det inte finns något absolut krav på att ursprungsfolk skall få del av vinsten från sådan verksamhet.

8.4.2 Svenska bestämmelser

För Sveriges del torde regeln om naturtillgångar som staten behållit äganderätten till närmast stämma på mineral som omfattas av minerallagen (1991:45) och torv som omfattas av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, torvlagen. Även om man inte ser staten som den egentlige ägaren har staten oavsett ägarförhållandena ett avgörande inflytande på undersökning och utvinning av tillgångarna. När det gäller mineral och torv som omfattas av dessa lagar uppkommer alltså frågan om ursprungsfolkets rätt till samråd innan tillgångarna utforskas eller exploateras.

Samråd

Enligt minerallagen finns en rätt att utforska och exploatera mineraltillgångar förutsatt att bergmästare meddelar undersökningstillstånd respektive bearbetningskoncession. Fastighetsägare (eller annan som har dennes medgivande) får dock bedriva undersökningsarbeten utan sådant tillstånd. En förutsättning är dock att det kan ske utan intrång i t.ex. nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt. I 17:1 minerallagen anges att med särskild rätt till fastighet avses bl.a. renskötselrätt.

Ansökningar om undersökningstillstånd får beviljas av bergmästare utan att någon annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig 8 kap. 1 § minerallagen. Minst två veckor innan undersökningsarbete påbörjas skall den som fått tillstånd underrätta markägaren och innehavare av särskild rätt till fastighet när arbetena skall påbörjas. Underrättelse till innehavare av renskötselrätt får delges den sameby som innehavaren tillhör, 3 kap. 5 § minerallagen.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession sänds meddelanden till bl.a. nyttjanderättshavare som bereds tillfälle att inkomma med erinringar mot ansökan inom en minsta tid om fyra veckor. Ansökan om bearbetningskoncession kungörs också, 21 § mineralförordningen (1992:285)).

Vid prövningen om beviljande av bearbetningskoncession skall bergmästaren tillämpa miljöbalken 3 kap. och 4 kap. och samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger rörande tillämpningen av miljöbalken, 8:1 minerallagen. En bearbetningskoncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, 4:5 samma lag.

Torvlagen följer i väsentliga delar minerallagens reglering. En skillnad är dock att såväl ansökan om undersökningskoncession som bearbetningskoncession skall kungöras, 8 § förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter, torvförordningen.

När det gäller ansökan om undersökningskoncession skall meddelande om sådan ansökan sändas till dem som berörs av ansökningen om det finns anledning till det och tillgängliga uppgifter gör det möjligt. När det gäller bearbetningskoncession skall ansökningen sändas till fastighetsägare, nyttjanderättshavare, servitutshavare och andra som berörs av ansökningen.

Erinringar mot ansökningar om undersökningskoncession och bearbetningskoncession kan göras inom viss angiven tid, minst fyra veckor efter det att kungörelsen varit införd i Post- och Inrikes Tidningar, 8 § torvförordningen.

Länsstyrelsen som fattar beslut om tillstånd skall lämnas till undersökning och bearbetning av torvfyndighet skall bl.a. beakta

miljöbalkens hushållningsbestämmelser i tillståndsärendet. Beslut om tillstånd skall förenas med villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskilds rätt, 12 § torvlagen.

Ersättning för skador

Enligt 7 kapitlet minerallagen skall ersättning betalas till sakägare för skada eller intrång som orsakas av undersökningsarbete eller av att mark tas i anspråk för bearbetning. Sakägare är bl.a. den som har renskötselrätt på den mark som berörs av undersökningsarbeten eller bearbetning. Innehavare av renskötselrätt har således möjlighet att få ersättning för den skada eller det intrång som sådana verksamhet kan orsaka när den bedrivs inom renskötselområdet.

Samma möjligheter till ersättning för skada och intrång till följd av undersökning och bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet finns för den som har särskild rätt till fastighet enligt torvlagen, 22 § och 27 §.

Del av vinsten vid utforskning eller utvinning av mineral eller torvfyndighet

Enligt gällande svensk lagstiftning har varken staten eller markägare rätt till någon andel av vinsten från verksamhet som rör utforskning eller utvinning av mineral eller torvfyndighet. Inte heller andra rättighetsinnehavare till mark där sådan verksamhet bedrivs har någon rätt till andel av vinsten.

8.4.3 Min bedömning

Kravet i artikel 15 punkt 2 på förfaranden för samråd med ursprungsbefolkningen i syfte att ta reda på om och i vilken utsträckning deras intressen skulle skadas innan tillstånd till program för utforskning eller exploatering av mineral påbörjas eller lämnas kan enligt min mening i huvudsak anses uppfyllt när det gäller tillstånd till exploatering.

Innan tillstånd till bearbetning av mineral eller torvfyndighet lämnas skall den som har renskötselrätt, såsom innehavare av särskild rätt till fastighet, beredas tillfälle att inkomma med erinringar mot ansökan om bearbetningskoncession. Erinringarna kan exempelvis gälla att en bearbetningskoncession skulle skada renskötselrätten. Sådana erinringar kan beaktas genom att bearbetningskoncessionen förenas med villkor

som behövs för att skydda renskötselrätten, 4:5 minerallagen och 12 § torvlagen.

Rennäringens intressen skall också beaktas inom ramen för den prövning som bergmästaren respektive länsstyrelsen är skyldig att göra när det gäller om en ansökan om bearbetningskoncession är förenlig med bestämmelserna i miljöbalken.

Om det bedöms att exploatering av naturtillgångar inom renskötselområdet kan skada renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske eller samiska kulturvärden är det dock tveksamt om kravet på samråd är uppfyllt med gällande regler. Skälet till detta är att enskilda samebyar har svårt att göra en bedömning av om och i vilken utsträckning som samiska intressen i stort skulle skadas av en exploatering av naturtillgångar. En sådan bedömning kan däremot göras av Sametinget. Enligt gällande regler ställs dock inte krav på att Sametinget skall höras i dessa fall.

Kravet på samrådsförfarande innan utforskning tillåts är inte uppfyllt enligt de bestämmelser som finns i minerallagen. Undersökningstillstånd får meddelas utan att innehavare av renskötselrätt har haft tillfälle att yttra sig och utan att det görs någon bedömning av om utforskningen kan skada renskötseln. Inte heller ägare till mark eller innehavare av annan särskild rätt till fastighet har någon sådan rätt.

I denna del överensstämmer inte svensk lagstiftning med kravet i artikel 15 punkt 2 på att förfaranden skall finnas för samråd med ursprungsfolket innan tillstånd till utforskning lämnas.

När det gäller ansökan om undersökning av torvfyndighet föreskrivs i 8 § torvförordningen att ansökan om undersökning skall sändas till dem som berörs av ansökningen där tillgängliga uppgifter gör detta möjligt och ger anledning därtill. Detta ligger närmare konventionens krav på ett samrådsförfarande men uppfyller det inte helt.

De bestämmelser som finns i 7 kap. minerallagen och i 22 och 27 §§ torvlagen motsvarar däremot konventionens krav i artikel 15 punkt 2 på att samerna skall få skälig ersättning för eventuella skador till följd av verksamhet som rör utforskning eller exploatering av mineral.

När det gäller kravet på att artikel 15 punkt 2 skall beaktas också för verksamhet som redan pågår vid ratificeringstillfället, anser jag att kravet är uppfyllt genom de regler om rätt till ersättning för skada som finns i dag i minerallagen och torvlagen.

Konventionens artikel 15 punkt 2 ställer inget absolut krav på att ursprungsfolk skall ha del i vinsten från utforskning eller exploatering av mineral eller andra naturtillgångar som staten behåller äganderätten till. Det anges att ursprungsfolken skall få del av vinsten "där det är möjligt".

Jag har i tidigare avsnitt angett att jag anser det vara en rimlig tolkning av bestämmelsen är att den tar sikte på hur den nationella lagstiftningen generellt reglerar frågan om hur vinst från sådan verksamhet skall fördelas. Om staten eller markägaren enligt den nationella lagstiftningen har rätt till någon andel av vinsten från sådan verksamhet skulle det enligt konventionen kunna anses möjligt också för ursprungsfolket att få en andel av denna vinst.

Enligt svensk lagstiftning finns ingen rätt till andel av vinsten från utforskning eller exploatering av mineral eller torvfyndigheter, varken för markägare eller staten. Det kan enligt min mening då inte heller anses möjligt för samerna att få del av vinsten från sådan verksamhet.

Om mineral- eller torvlagstiftningen skulle ändras så att staten eller markägaren skulle tillerkännas andel i vinst från utforskning eller utvinning av mineral bör det övervägas att också tillerkänna samerna andel av vinsten för sådan verksamhet.

8.4.4 Åtgärder som krävs

För att konventionens krav på samråd skall kunna uppfyllas, måste minerallagen och torvlagen ändras. De samebyar som berörs av ansökan om undersökningstillstånd enligt dessa lagar, måste ges rätt att till samråd innan utforskning tillåts.

Utöver sådana ändringar krävs enligt min uppfattning att samråd sker med Sametinget innan undersökning eller exploatering av mineral eller torv tillåts inom renskötselområdet. Sametinget skall yttra sig över om och i så fall i vilken omfattning samiska intressen, såsom renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske eller samiska kulturella värden kan skadas av sådan undersökning eller exploatering. Sametinget har en möjlighet att göra den övergripande bedömning som krävs enligt artikel 15 punkt 2. En av Sametingets uppgifter är ju att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande mark och vatten, 2:1 § fjärde punkten sametingslagen.

Både minerallagen och torvlagen omfattas av den prövning som skall göras enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Om reglerna i miljöbalken ändras som jag ovan har angett vara nödvändigt för att uppfylla kravet i artikel 15 punkt 1, får Sametinget en rätt till samråd innan exploatering beviljas inom områden av riksintresse för rennäringen och inom de områden som samerna traditionellt innehar. Däremot omfattar miljöbalkens hushållningsbestämmelser inte undersökningstillstånd enligt minerallagen eller torvlagen. Särskilda regler

som med krav på samråd med Sametinget innan undersökningstillstånd beviljas måste därför införas.

För att samråden med samebyarna och Sametinget skall uppfylla konventionens krav i artikel 6 punkt 2 krävs att reell hänsyn tas till rennäringen och övriga samiska intressen. Detta innebär bl.a. att bestämmelserna om skyldighet att samråda med samebyarna innan undersökningar av naturtillgångar tillåts måste utformas så att den myndighet som beviljar undersökningstillstånd kan avslå undersökningstillstånd eller förena detta med de villkor som behövs för att skydda renskötselrätten.

9 Övriga bestämmelser om ursprungsfolks rätt till mark, artikel 16–19

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige i allt väsentligt uppfyller kraven i artiklarna 16–19 med gällande svenska bestämmelser. För att kravet i artikel 19 skall anses vara helt uppfyllt krävs att staten står för kostnader för tillhandahållandet av mark som är nödvändig för att samerna skall kunna fortsätta att försörja sig på renskötsel.

9.1 Artikel 16. Folkförflyttningar

Artikel 16

1. Med förbehåll för följande punkter i denna artikel skall berörda folk inte förflyttas från den mark som de bebor.

2. När förflyttning av dessa folk anses nödvändig som en undantagsåtgärd, får förflyttningen ske först sedan de informerats och har gett sitt fria medgivande. Om deras medgivande inte går att få, får förflyttningen ske endast enligt i den nationella lagstiftningen fastställda förfaranden, innefattande offentliga utredningar om så är lämpligt, där berörda folk har möjlighet till reell representation.

3. Närhelst det är möjligt skall dessa folk ha rätt att återvända till sin hävdvunna mark så snart som skälen för förflyttning ej längre finns.

4. När sådant återvändande inte är möjligt, skall dessa folk, såsom fastställts genom överenskommelse eller, i avsaknad av sådan överenskommelse, genom lämpliga förfaranden, i alla möjliga fall tilldelas mark, som till sin beskaffenhet och rättsliga status är minst likvärdig med den mark som de tidigare bebodde och som är ägnad att tillgodose deras nuvarande behov och deras framtida utveckling. I de

fall då berörda folk föredrar att få ersättning kontant eller in natura, skall de erhålla sådan ersättning under vederbörliga garantier.

5. Personer som förflyttas på detta sätt skall erhålla full ersättning för varje uppkommen förlust eller skada.

9.1.1 Innebörden av artikeln

En viktig aspekt av ursprungsfolkens rätt till mark är förflyttning och återflyttning. Artikel 16 är enligt ILO-guiden en nyckelbestämmelse i konventionen eftersom många ursprungsfolk ofta förflyttas från sin mark, huvudsakligen beroende på förnekande av deras sedvanerätt. Efter förflyttning är ersättningen för skadan oftast otillräcklig. Artikel 16 föreskriver att berörda folk inte mot sin vilja skall förflyttas från den mark som de bebor. Detta är en generell princip. Det är emellertid inte ovanligt att folkgrupper av olika skäl måste förflyttas från sin mark. Punkten 2 i artikel 16 föreskriver att när förflyttning är nödvändig, som en undantagsåtgärd, får den ske först sedan berörda folk har gett sitt fria medgivande. I motsats till den tidigare konventionen nr 107 tar denna konvention inte upp anledningar till när förflyttning kan bli nödvändig. Den ger i stället en beskrivning av hur proceduren skall ske. Regeringarna skall först söka medgivande. Om detta inte går att erhålla får förflyttning ske endast enligt förfaranden som är fastställda i den nationella lagstiftningen. Dessa förfaranden skall innefatta offentliga utredningar när så är lämpligt, där ursprungsfolken har möjlighet till reell representation. Enligt ILO-guiden skall dessa procedurregler även omfatta mark som nyttjas och inte endast mark som traditionellt innehas av ursprungsbefolkningen. Förarbetena till konventionen fastlägger att begränsade ingrepp, som inte innebär folkomflyttningar, exempelvis expropriation, inte omfattas av bestämmelsen.

Punkten 3 i artikel 16 föreskriver en rätt för folken att återvända till sin hävdvunna mark så snart som skälen för förflyttning inte längre finns. I många fall förflyttas ursprungsbefolkningar från sin mark på grund av katastrofsituationer såsom krig, konflikter eller ekologiska katastrofer. Alltför ofta finner urbefolkningen att den för all framtid har förlorat sin mark trots att orsaken till förflyttning upphört. När ett återvändande inte är möjligt skall dessa folk närhelst det är möjligt tilldelas mark som till sin beskaffenhet och rättsliga status är likvärdig med den mark som de tidigare bebodde och som tillgodoser deras nuvarande behov och framtida utveckling. Om urfolken önskar erhålla ersättning skall deras önskemål respekteras.

9.1.2 Svenska bestämmelser

I 2 kap. 18 § RF anges bl.a. att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I samma paragraf stadgas vidare att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten.

Inför Norges ratificering av konventionen konstaterade det norska Justis- och politidepartementet att de mer begränsade ingrepp som inte innebär folkomflyttningar faller utanför artikelns tillämpningsområde (se St. Prp. Nr 102 1989-90). Man byggde sitt ställningstagande på förarbetena till konventionen som fastlägger att begränsade ingrepp som inte innebär folkomflyttningar, såsom expropriation, inte skall omfattas av bestämmelsen. Även om jag delar denna uppfattning vill jag kort redogöra för de svenska bestämmelserna om expropriation, eftersom detta förfarande kan innebära att renskötselrätten upphör inom vissa områden.

Av 26 § rennäringslagen framgår att renskötselrätt kan upphävas bara om det behövs för sådant ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Enligt 29 § rennäringslagen gäller i frågan om upphävande av renskötselrätt och ersättning med anledning därav vissa bestämmelser i den lagen och i tillämpliga delar bestämmelserna i expropriationslagen om expropriation av särskild rätt till fastighet.

Enligt 2 kap. expropriationslagen får expropriation ske för att ge kommun möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse. Expropriation får även ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport, elektrisk kraft, vatten och värme för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning av större betydelse för riket eller orten eller viss befolkningsgrupp. Expropriation får också ske bl.a. för att bevara område som nationalpark, naturreservat, naturminne eller för att annars tillgodose väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, om marken eller anläggningen är avsedd att hållas tillgänglig för allmänheten.

Enligt 4 kap. expropriationslagen gäller för fastighet som exproprieras i sin helhet att ersättning skall betalas med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde, dock med vissa undantag. Några bestämmelser om rätt till ersättningsmark finns dock inte i denna lag eller någon annan lag med liknande innebörd.

Inför Norges ratificering av konventionen konstaterade det norska Justis- och politidepartementet att norsk rätt inte hindrar en lösning som

innebär tilldelning av ersättningsmark i ett läge där konventionen skulle kräva detta. Däremot finns det inga bestämmelser i norsk lag som ger rätt till ersättningsmark vid folkförflyttningar (se St Prp. Nr 102 1989-90).

Några folkomflyttningar har inte förekommit i Sverige på senare tid. Så omfattande ingrepp som skulle behövas för att åstadkomma sådana omflyttningar måste vara föranledda av alldeles speciella förhållanden.

Sverige har dock använt sig av särskilda medel för att förflytta samer så sent som på 1920-talet. När man i Sverige och Norge enades om en ny renbeteskonvention år 1919 som bl.a. reglerade samernas rätt till renbete i Norge innebar detta att samerna förlorade stora områden av sitt sommarbetesland. Vid förhandlingarna med Norge gjorde Sverige stora eftergifter för att nå en överenskommelse, bl.a. försäkrade man att renantalet skulle minskas inom de fyra nordligaste samebyarna. Detta ledde till att samer från Karesuandoområdet förflyttades till sydligare områden i Sverige.

9.1.3 Min bedömning

I Sverige i dag är sådana folkförflyttningar som omtalas i artikel 16 otänkbara. Man bör dock observera de krav på bl.a. ersättningsmark som kan ställas om en sådan situation som täcks av artikeln undantagsvis skulle uppstå framgent. Särskilt mot bakgrund av detta och artikelns utformning kan det inte anses strida mot konventionen att regler saknas som direkt tar sikte på de undantagssituationer som omfattas av artikeln Jag anser sålunda inte att det föreligger någon bristande överensstämmelse mellan svensk rätt och artikel 16.

9.2 Artikel 17. Överflyttning av markrättigheter

Artikel 17

1. Förfaranden som har etablerats av hävd hos berörda folk för överflyttning av markrättigheter mellan medlemmar av dessa folk skall respekteras.

2. Berörda folk skall konsulteras vid prövning av deras befogenhet att överlåta sin mark eller på annat sätt överföra sina rättigheter till personer utanför den egna gemenskapen.

3. Personer som inte tillhör dessa folk skall hindras från att dra nytta av deras sedvänjor eller bristande insikt om lagstiftningen hos deras medlemmar i syfte att tillförsäkra sig äganderätt, besittningsrätt eller nyttjanderätt till mark som tillhör dem.

9.2.1 Innebörden av artikeln

I artikel 17 punkten 1 stadgas att förfaranden som har etablerats av hävd för överflyttning av markrättigheter mellan medlemmar av dessa folk skall respekteras. Men när deras befogenheter att överföra sina rättigheter till icke ursprungsfolk prövas av myndigheterna skall ursprungsfolken konsulteras. Detta är en generell princip med stor aktualitet eftersom många utvecklingsländer reviderar sin lagstiftning och konstitution. Syftet med den ändrade lagstiftningen är att tidigare restriktioner – som infördes genom jordbruksreformer och som gällde nyttjandet av mark, äganderätt och storleken på jordegendomen – skall upphöra. Dessa restriktioner gäller i många fall även ursprungsbefolkningen i respektive land. Artikel 17 föreskriver att de berörda folken skall konsulteras vad gäller effekterna av sådana förändringar, innan de träder i kraft.

Under förhandlingarna om konventionen ansåg en stor del av representanterna för ursprungsfolken att det borde införas ett förbud mot att överföra rättigheter till personer utanför folkgruppen. Mot detta anfördes att ett sådant förbud skulle medföra alltför begränsad valfrihet för ursprungsfolken. Förhandlingarna slutade med att man uppnådde enighet om att det skulle överlåtas till respektive stat att bestämma om ursprungsfolken skall ha möjlighet att överföra sina rättigheter, dock först efter att ha rådgjort med den berörda gruppen. Enligt den norska folkerettsgruppen, NOU 1997:5, s. 41, är det en förutsättning att överlåtelsen inte går ut över gruppens möjligheter att bevara och utveckla sin kultur.

9.2.2 Svenska bestämmelser

Renskötselrätten tillkommer enligt 1 § rennäringslagen den samiska befolkningen. Några förfarande som har etablerats av hävd för överflyttning av markrättigheter mellan samerna finns inte. Icke hävdvunnen överflyttning av markrättigheter regleras i rennäringslagen. För att bedriva renskötsel och därmed sammanhängande rätt till renbete, fiske, jakt och skogsfång krävs medlemskap i sameby. Samebyn kan enligt 11 § som medlem anta

1. den same som deltar i renskötseln inom byns betesområde,
2. den same som har deltagit i renskötseln inom byns betesområde och haft detta som stadigvarande yrke och inte övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete,
3. den som är make eller hemmavarande barn till medlem som avses under 1 eller 2 eller som är efterlevande make eller underårigt barn till avliden sådan medlem.

Samebyn beslutar således själv vem som skall komma i åtnjutande av markrättigheter. Det enda kravet lagstiftaren ställer för att någon skall få dessa rättigheter är medlemskap i sameby.

9.2.3 Min bedömning

Eftersom det inte har etablerats några förfaranden av hävd för överflyttning av markrättigheter mellan samerna och dessa rättigheter enbart tillkommer den samiska befolkningen har artikeln i denna del för närvarande begränsad räckvidd för svenskt vidkommande.

9.3 Artikel 18. Obehörigt intrång m.m.

Artikel 18

Lämpliga straff skall fastställas i lag för obehörigt intrång på eller nyttjande av berörda folks mark, och regeringarna skall vidta åtgärder för att förhindra sådana överträdelser.

9.3.1 Innebörden av artikeln

Enligt artikel 18 skall personer som inte tillhör ursprungsfolk hindras från att göra intrång på berörda folks mark. Straff skall fastställas i lag för sådana intrång.

9.3.2 Svenska bestämmelser

Allemansrätten innebär begränsningar i möjligheterna att inskränka nyttjandet av mark samt att lagstifta om intrång.

Rennäringslagen innehåller emellertid bestämmelser som bl.a. reglerar framkomligheten inom renskötselområdet och användandet av hund.

Enligt rennäringslagen 94 § skall till böter dömas den som med uppsåt eller av oaktsamhet

- stänger av fastställd eller annars gällande flyttningsväg för renar eller vidtar åtgärder på eller invid vägen så att dess framkomlighet väsentligt försämras,
- skrämmer eller på annat sätt ofredar renar som uppehåller sig på ett område där renskötsel då är tillåten,
- obehörigen driver bort renar från ett område där renskötsel då är tillåten eller hindrar renar från att beta på ett sådant område.

Enligt 93 § skall hund inom renskötselområdet hållas kopplad, om inte länsstyrelsen medger annat. Anträffas hund medan den jagar eller på annat sätt ofredar ren inom renskötselområdet får hunden dödas av den som äger eller vårdar ren.

Enligt skogsvårdslagen (1979:429) skall till böter eller fängelse i högst sex månader den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte rättar sig efter ett föreläggande eller förbud som meddelats för att 31 § skall följas. Enligt denna paragraf skall vid skötsel av skog i fråga om hyggens storlek och utläggning, kvarlämnande av trädsamlingar etc. den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen.

Enligt terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängskörningsförordningen (1978:594) är körning i terräng med motordrivet fordon förbjuden inom fjällområden i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Undantaget från förbudet gäller dock bl.a. för arbete med renskötseln vid bevakning av renar och vid drivning och samling av renar inför omedelbar förestående märkning, slakt eller flyttning samt för renskötarnas försörjning med livsmedel och andra dagligvaror i direkt samband med renskötseln. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet döms till böter. I ringa fall skall det dock inte dömas till ansvar.

9.3.3 Min bedömning

Jag gör bedömningen att rennäringslagens regler innehåller tillräckligt skydd mot obehörigt intrång eller nyttjande av renskötselområdet på sådant sätt att det kan skada renskötseln. Även skogsvårdslagen innehåller regler till skydd för rennäringen.

9.4 Artikel 19. Tillhandahållande av mark m.m.

Artikel 19

Nationella jordbruksprogram skall tillförsäkra berörda folk en behandling som är likvärdig med den som tillkommer andra grupper av befolkningen med avseende på

a) tillhandahållandet av ytterligare mark för dessa folk när det område som de förfogar över inte räcker till för att förse dem med för ett normalt liv erforderliga förnödenheter eller är otillräckligt vid en eventuell ökning av deras antal.

b) tillhandahållandet av de medel som erfordras för att främja förbättring av den mark som dessa folk redan äger.

9.4.1 Innebörden av artikeln

Enligt artikel 19 skall nationella jordbruksprogram tillförsäkra berörda folk en behandling som är likvärdig med andra grupper av befolkningen avseende tillhandahållandet av ytterligare mark för dessa folk när det område som de förfogar över inte räcker till för att förse dem med för ett normalt liv erforderliga förnödenheter eller är otillräckligt vid en eventuell ökning av deras antal. Detta skall inte tolkas som att ursprungsfolken skall ha rätt till ytterligare mark endast om det finns motsvarande jordbruksprogram för andra grupper.

Konventionens allmänna inriktning är att tillförsäkra att ursprungsfolken har de förutsättningar som är nödvändiga för att bevara grunden för sin kultur och sina traditionella verksamheter och för att bevara sin ekonomiska självständighet och utveckling (se exempelvis artikel 23). Skulle ursprungsfolken inte ha tillräckligt med mark för att förse dem med vad de behöver för sin försörjning innebär följaktligen bestämmelsen i artikel 19 att staten skall tillhandahålla erforderlig mark. Dessutom skall staten tillhandahålla de medel som erfordras för att främja förbättring av den som mark som dessa folk redan äger.

9.4.2 Svenska bestämmelser

Generellt sätt finns det inga nationella jordbruksprogram i Sverige som har målsättningen att tillhandahålla ytterligare mark till någon näringsgrupp om inte den aktuella marken räcker till för deras

försörjning eller tillhandahålla medel för förbättring av den mark som de redan äger.

Renskötseln bedrivs i Sverige i stort sett i hela Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt delar av Kopparbergs och Västernorrlands län. Bruttoarealen av de svenska renbetesmarkerna uppgår till ca 165 000 kvadratkilometer. När bruttoarealen reducerats med vattenområden, högfjällsimpediment samt bebyggd och odlad mark återstår en nettoareal på ca 137 000 kvadratkilometer. Renbetesmarken omfattar i runda tal en tredjedel av Sveriges totala yta. Vinterbetesmarkernas omfattning är omtvistad inom vissa delar av området.

I rennäringslagen finns bestämmelser om vilka områden som får användas för renbete och om betestidens längd. Renskötseln får bedrivas hela året på de s.k. året-runt-markerna i Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker dels ovanför odlingsgränsen, dels nedanför denna gräns på mark där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under våren, sommaren eller hösten om marken antingen utgör renbetesland eller tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten (kronomark). Renskötseln får vidare bedrivas hela året på renbetesfjällen i Jämtlands län och inom de områden i Jämtland och Kopparbergs län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete.

De s.k. vinterbetesmarkerna, där renskötsel får bedrivas under tiden den 1 oktober–den 30 april, omfattar dels övriga delar av lappmarken nedanför odlingsgränsen, dels sådana trakter utanför lappmarken och renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året.

Renantalet växlar starkt mellan perioder av goda och dåliga renbetesår. Vid renräkningar och i renlängder registreras vinterhjorden, dvs. den renhjord man i huvudsak förfogar över mellan slaktsäsong och kalvningssäsong. Länsstyrelsen bestämmer det högsta antal renar som får hållas på bete i en sameby. När renantalet fastställs skall hänsyn tas till andra intressen. Länsstyrelsen kan besluta om inskränkningar i betesrätten om det behövs för att bevara renbetet eller annars främja renskötseln.

Inom de områden som överbetats under lång tid bör länsstyrelserna enligt regeringens direktiv utarbeta åtgärdsprogram för att få betesresurserna att återhämta sig. Så har också nyligen skett. För att inte försätta samebyarna i en besvärlig ekonomisk situation skall åtgärderna utformas efter de förhållanden som råder inom respektive samebys betesområde. Problemen med överbetning har sin orsak i att det inom vissa områden inte rått balans mellan renantalet och tillgängliga betesresurser. Från år 1993 finns genom ändrade bestämmelser i rennäringslagen möjligheter för länsstyrelsen att reglera antalet renar.

Vad gäller tillhandahållandet av ytterligare mark finns det i 2 kap. 4 § expropriationslagen en bestämmelse som ger staten en möjlighet att ta i anspråk fast egendom genom expropriation för att bereda utrymme åt viss näringsverksamhet. I Norge genomförde man år 1996 en ändring i rennäringslagen som innebär att norska staten har en möjlighet att expropriera nödvändigt renbete inom renbetesområdet om det efter en domstolsprövning skulle visa sig att sedvanerätt inte existerar inom det aktuella området.

Renbetesrätt kan även tilläggas samerna avtalsvägen, vilket innebär att marken inte behöver arrenderas i vanlig mening, än mindre exproprieras. Vad som fodras är bara att en motsvarande rätt till renbete eventuellt tvångsvis tilläggs samerna. En sådan rätt att i mån av behov vissa år utnyttja marken är ju en betydligt mindre långtgående rätt än vanligt arrende.

Ett annat sätt som har diskuterats som möjligt för att tillförsäkra samebyarna tillräckliga områden för vinterbete är att mark arrenderas för vinterbete. Om det framkommer att arrende av sådana vinterbetesmarker är en nödvändig förutsättning för att samebyarna skall kunna fortsätta att bedriva rennäring kan kravet i artikel 19 punkten a) tolkas så att staten skall stå för kostnaderna för sådant arrende.

9.4.3 Min bedömning

Om tillgång till ytterligare vinterbetesmarker är en nödvändig förutsättning för att samebyarna skall kunna fortsätta att bedriva rennäring kan kravet i artikel 19 punkten a) tolkas så att staten skall stå för kostnaderna för tillhandahållandet av ytterligare mark.

Om exempelvis pågående tvister rörande vinterbetesmarkernas omfattning eller framtida gränsdragning skulle leda till en bristande tillgång på mark för samerna så att renskötsel hotas i vissa områden kan detta lösas på olika sätt, genom avtal eller expropriering. För att kravet enligt artikel 19 skall vara uppfyllt krävs att staten står för kostnader för tillhandahållande av mark som är nödvändig för att samerna skall kunna fortsätta att försörja sig på renskötsel.

10 Sysselsättning och anställningsvillkor, artikel 20

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kraven i artikel 20 med gällande svenska bestämmelser

Artikel 20

1. Regeringarna skall inom ramen för nationella lagar och föreskrifter och i samarbete med berörda folk vidta särskilda åtgärder för att säkerställa ett effektivt skydd med avseende på sysselsättning och anställningsvillkor för arbetstagare, som tillhör dessa folk, i den mån de inte åtnjuter effektivt skydd genom den lagstiftning som gäller för arbetstagare i allmänhet.

2. Regeringarna skall göra allt som står i deras förmåga för att hindra varje diskriminering av arbetstagare, som tillhör berörda folk, i förhållande till andra arbetstagare, särskilt i fråga om:

a) tillträde till arbete, innefattande kvalificerat arbete, samt åtgärder för befordra,

b) lika lön för arbete av lika värde,

c) sjukvård och socialhjälp, arbetarskydd, samtliga socialförsäkringsförmåner och andra arbetsrelaterade förmåner samt bostäder,

d) föreningsrätt och frihet till all lagenlig fackföreningsverksamhet samt rätt att sluta kollektivavtal med arbetsgivare eller arbetstagarorganisationer.

3. De åtgärder som vidtas skall innefatta åtgärder för att säkerställa att

a) arbetstagare som tillhör berörda folk, bl.a. säsongsarbetare, tillfällighetsarbetare och migrerande arbetare inom jordbruk och annan verksamhet, liksom de som är anställda av företag som förmedlar eller hyr ut arbetskraft, åtnjuter det skydd som enligt nationell lag och praxis kommer andra sådana arbetstagare inom samma sektorer till del och att de får fullständig information om sina

rättigheter enligt arbetslagstiftningen och om vilka möjligheter som står till buds för de,

b) arbetstagare som tillhör dessa folk inte utsätts för arbetsförhållanden som äventyrar deras hälsa, i synnerhet genom exponering för bekämpningsmedel eller andra giftiga ämnen;

c) arbetstagare som tillhör dessa folk inte utsätts för tvångsrekryteringssystem, innefattande tvångsarbete och andra former av arbete för återbetalning av skuld;

d) manliga och kvinnliga arbetstagare som tillhör dessa folk åtnjuter lika möjligheter och lika behandling i arbetet samt skydd mot sexuella trakasserier.

4. Särskild uppmärksamhet skall ägnas upprättandet av lämplig yrkesinspektion inom områden där arbetstagare som tillhör berörda folk utför lönearbete, i syfte att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i denna del av konventionen.

10.1 Innebörden av artikeln

Artikel 20 i konventionen handlar om sysselsättning och anställningsvillkor för ursprungsfolk. Enligt ILO-guiden är dessa folk ofta de mest utsatta i sina respektive länder. I stor utsträckning arbetar de utanför landets formella ekonomiska system, ofta som lantarbetare utan facklig tillhörighet och trygghetslagar. De blir lätt föremål för exploatering av oseriösa arbetsgivare. Som invandrare får de tunga och underbetalda arbeten. Artikel 20 föreskriver regeringarna att vidta särskilda åtgärder för att säkerställa ett effektivt skydd för dessa människor vad gäller sysselsättning och anställningsvillkor. Åtgärderna skall vidtas i samarbete med berörda folk i den mån de inte redan åtnjuter effektivt skydd genom den lagstiftning som gäller för arbetstagare i allmänhet. Artikeln omnämner speciella områden där sådana åtgärder skall vidtas. Det rör sig framför allt om lika lön för likvärdigt arbete, sjuk- och hälsovård samt arbetarskydd.

Ursprungsfolken skall vidare alltid omfattas av skydd för föreningsrätten. De skall vidare ha rätt att delta i sådan verksamhet. Särskilda åtgärder skall vidtas för säsongarbetare, tillfällighetsarbetare och migrerande arbetare inom jordbruk och annan verksamhet. Arbetstagare skall skyddas från arbetsförhållanden som äventyrar deras hälsa, i synnerhet genom exponering för bekämpningsmedel eller andra giftiga ämnen. Åtgärder skall också vidtas för att förhindra att arbetstagare som tillhör dessa folk inte utsätts för tvångsrekrytering, innefattande tvångsarbete och andra former av arbete för återbetalning av skuld.

Detta är problem som berör åtskilliga miljoner av världens urbefolkningar. Slutligen skall speciella åtgärder vidtas för att säkerställa lika behandling och lika möjligheter i arbetet, för män och kvinnor. Vad gäller urbefolkningens kvinnor finns det en speciell bestämmelser som skyddar dem mot sexuella trakasserier.

10.2 Svenska bestämmelser

Punkten 1 i konventionens artikel 20 föreskriver särskilda åtgärder för ett effektivt skydd med avseende på sysselsättning och anställningsvillkor. Av 2 kap. 15 § RF följer att svenska författningsregler inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han eller hon på grund av etniskt ursprung tillhör en minoritet. Det finns ett fullgott skydd genom den lagstiftning som gäller för arbetstagare i allmänhet. Lagen (1982:80) om anställningsskydd ger ett skydd för i princip alla arbetstagare, även för berörda folk. Reglerna om arbetstid, semester och ledighet som finns i arbetstidslagen (1982:673), semesterlagen (1977:480) respektive ett flertal olika ledighetslagar, t.ex. föräldraledighetslagen (1995:584) innebär också skydd för anställningsvillkoren och gäller för arbetstagare i allmänhet. Medbestämmandelagen (1976:580) med dess regler om föreningsrätt, förhandlingsrätt och kollektivavtal gäller också för arbetstagare i allmänhet.

Vad gäller punkt 2 i artikel 20, hinder mot diskriminering i fråga om arbete etc. finns regler i lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering. Regeringen har lagt fram en proposition (1997/98:177) som innehåller förslag till en ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1999. Den nya lagens tillämpningsområde omfattar både direkt och indirekt diskriminering och föreslås gälla oberoende av diskriminerande avsikt hos en arbetsgivare. Förutom ett bestående anställningsförhållande omfattar lagen hela rekryteringsförfarandet, vilket innebär att även en arbetssökande kan göra lagen gällande. Det gäller också om ett anställningsbeslut inte har fattats.

Lagen innehåller vidare en skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att främja etnisk mångfald i arbetslivet. Målet med att föra in krav på aktiva åtgärder är att föra in ett mångfaldstänkande hos arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och enskilda arbetstagare vilket i sin tur kan bidra till att den etniska mångfalden i samhället avspeglas i arbetslivet och att arbetsgivaren i högre utsträckning än i dag skall se de fördelar som etnisk mångfald kan ge och ta tillvara erfarenheter och kompetens oberoende av etnisk bakgrund. För den enskilde kan ett mångfaldstänkande innebära möjlighet till anställning

samt att hans eller hennes kompetens utnyttjas bättre. Tillsynen av lagens efterlevnad ligger på Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Nämnden mot diskriminering.

När det gäller "andra arbetsrelaterade förmåner" såsom arbetslöshetsersättning så gäller samma skydd för berörda folk som för andra arbetstagare, i den mån de formellt sett utgörs av arbetstagare. Renägare som också bedriver renskötsel, jämställs med jordbrukare och kategoriseras därmed som företagare. Före den 1 januari 1998 fanns ingen arbetslöshetskassa för jordbrukare/renägare. De kunde enbart få kontant arbetsmarknadsunderstöd om de lade ner sin verksamhet. Från den 1 januari 1998 finns en ny arbetslöshetskassa (ALFA) till vilken även jordbrukare/renägare kan ansluta sig och få en inkomstrelaterad ersättning om de lagt ned sin verksamhet. Den 1 april 1998 utvidgade Småföretagarnas arbetslöshetskassa och Svenska Handels och Arbetsgivarnas arbetslöshetskassa sina verksamhetsområden till att även omfatta jordbruk respektive jordbruk/skogsbruk/jakt. I och med det anses också samer/renägare ha möjlighet att ansöka om medlemskap i dessa arbetslöshetskassor.

Vad avser arbetsmiljö och arbetarskydd gäller arbetsmiljölagen (1977:1160) i princip varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Därutöver gäller arbetsmiljölagen i vissa delar även i utbildning, vård i anstalt m.m. Lagen föreskriver vidare vissa skyldigheter även för ensamföretagare. Bestämmelserna gäller för alla utan åtskillnad.

Beträffande föreningsfrihet och rätt att sluta kollektivavtal gäller grundlagens bestämmelser om föreningsfrihet i 2 kap. 1 § punkt 5 RF samt medbestämmandelagen om kollektivavtal.

Beträffande punkt 3 och skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa samma skydd för säsongsarbetare och tillfällighetsarbetare som andra arbetstagare inom sektorn i fråga, gäller de bestämmelser som tidigare angivits under punkt 1. Lagen om anställningsskydd ger ett skydd även för tillfällighetsarbetare. Beträffande kravet att säkerställa fullständig information om rättigheterna enligt arbetslagstiftningen konstaterar jag att någon särskild myndighet med heltäckande informationsskyldighet gentemot arbetstagare inte finns. En skyldighet att informera om gällande regler finns emellertid för olika myndigheter, t.ex. informerar Arbetarskyddsstyrelsen om arbetstidsregler och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering om rättigheterna enligt lagen mot etnisk diskriminering. Kollektivavtalsparterna brukar också svara för viss information av detta slag.

Punkten 3 i artikel 20 gäller också arbetsförhållanden som äventyrar folkens hälsa, i synnerhet genom exponering för bekämpningsmedel och andra giftiga ämnen. Arbetsmiljölagens ändamål är att förebygga

ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Lagens krav på arbetsmiljöns beskaffenhet omfattar samtliga förhållanden som har betydelse för arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Kraven omfattar bl.a. användningen av bekämpningsmedel och andra kemiska ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall (s.k. farliga ämnen).

Under samma punkt talas även om tvångsarbete, lika behandling och möjligheter i arbetet för män och kvinnor samt skydd mot sexuella trakasserier.

I Sverige tillåts inte tvångsarbete. Särskilda regler om löneskydd reglerar rätten för en arbetstagare att erhålla lön för arbete även om han har en skuld som skall återbetalas. Lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt reglerar förhållandet då arbetsgivaren vill reglera en fordran han har på arbetstagaren. Sverige har ratificerat konvention nr. 29 och 105 om tvångsarbete.

Kraven på lika möjligheter och behandling uppfylls genom jämställdhetslagen (1991:433), som har till ändamål att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagen innehåller såväl förbud mot diskriminering på grund av kön som förbud mot sexuella trakasserier. I båda fallen kan skadestånd och andra påföljder komma ifråga för den arbetsgivare som bryter mot förbuden. Lagen ålägger också arbetsgivaren att aktivt driva ett målinriktat jämställdhetsarbete. Arbetsgivaren är bl.a. skyldig att upprätta en jämställdhetsplan för sin arbetsplats. Jämställdhetsombudsmannen (Jämo) utövar tillsyn över lagens efterlevnad.

Artikel 20 innehåller i punkt 4 en bestämmelse som innebär att särskild uppmärksamhet skall ägnas upprättandet av lämplig yrkesinspektion inom områden där arbetstagare som tillhör berörda folk utför lönearbete, i syfte att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i denna del av konventionen.

När det gäller stora delar av den allmänna arbetsrätten finns det inte någon tillsynsmyndighet eller liknande, utan det ansvaret vilar närmast på arbetsmarknadens parter. Tillsynen av efterlevnaden av arbetsmiljölagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas på regional nivå av Yrkesinspektionen under den centrala myndigheten Arbetarskyddsstyrelsens överinseende och ledning. Yrkesinspektionens tillsyn är inte begränsad såvitt avser de grupper som omfattas av lagstiftningen. Yrkesinspektionens tillsyn omfattar dessutom även efterlevnaden av arbetstidslagstiftningen och inom arbetsmiljöområdet kemikalielagstiftningen.

10.3 Min bedömning

Den lagstiftning som gäller för arbetstagare i allmänhet innehåller ett skydd för alla arbetstagare inklusive samerna. Grundlagen innehåller bestämmelser om föreningsfrihet, diskriminerings- och jämställdhetslagarna ger ett skydd mot otillbörlig särbehandling och trakasserier. Någon central tillsynsmyndighet finns inte men däremot ett antal statliga myndigheter med tillsyns- och informationsansvar inom respektive ansvarsområde.

Jag gör mot den bakgrund den bedömningen att det ej föreligger någon bristande överensstämmelse mellan svensk lagstiftning och konventionen i denna del.

11 Yrkesutbildning, hantverk och landsbygdsindustri, artikel 21–23

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kraven i artiklarna 21–23 med gällande svenska bestämmelser. När det gäller artikel 23 anser jag emellertid att samerna måste ges en rätt att upplåta sin rätt till jakt och fiske. En sådan möjlighet skulle kunna bidra till deras ekonomiska självständighet och utveckling på det sätt som artikeln föreskriver.

11.1 Artikel 21. Yrkesutbildning

Artikel 21

Medlemmar av berörda folk skall åtnjuta minst samma möjligheter som andra medborgare i fråga om åtgärder för yrkesutbildning.

11.1.1 Innebörden av artikeln

Konventionen kräver i artikel 21 att medlemmar av berörda folk skall åtnjuta minst samma möjligheter som andra medborgare i fråga om åtgärder för yrkesutbildning.

11.1.2 Svenska bestämmelser

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har en viktig fördelningspolitisk uppgift att stödja personer som har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsverkets (AMV) uppgifter innefattar bl.a. en rad olika arbetsförberedande åtgärder i form av platsförmedling, vägledning, utbildning, yrkesinriktad rehabilitering samt sysselsättningsskapande åtgärder. Inriktningen framgår av förordningen (1987:405)

om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

11.1.3 Min bedömning

Samerna har rätt till yrkesutbildning på samma villkor som andra, som är bosatta i Sverige. Jag gör bedömningen att Sverige uppfyller kravet i artikel 21.

11.2 Artikel 22. Utbildningsprogram

Artikel 21

1. Åtgärder skall vidtas för att främja frivilligt deltagande av medlemmar av berörda folk i yrkesutbildningsprogram med allmän tillämpning.

2. När befintliga program för yrkesutbildning med allmän tillämpning inte tillgodoser de berörda folkens särskilda behov, skall regeringarna, under medverkan av dessa folk, garantera att särskilda utbildningsprogram och utbildningsmöjligheter tillhandahålls.

3. De särskilda yrkesutbildningsprogrammen skall grundas på de berörda folkens ekonomiska förhållanden, sociala och kulturella villkor samt praktiska behov. Undersökningar som utförs i detta sammanhang skall ske i samarbete med dessa folk, vilka skall konsulteras angående programmens organisation och genomförande. Där så är möjligt skall dessa folk successivt åta sig genomförandet av sådana särskilda yrkesutbildningsprogram, om de beslutar detta.

11.2.1 Innebörden av artikeln

Enligt artikel 22 skall åtgärder vidtas för att främja frivilligt deltagande i yrkesutbildningsprogram med allmän inriktning. Det krävs också att regeringarna garanterar att särskilda utbildningsprogram tillhandahålls när befintliga program inte tillgodoser de särskilda behov som ursprungsfolken har. Yrkesutbildningsprogrammen skall grundas på folkens ekonomiska förhållanden, sociala och kulturella villkor samt praktiska behov. Om ursprungsfolken så vill skall de också ha

möjlighet att åta sig ansvaret för organisationen och genomförandet av sådana program.

11.2.2 Svenska bestämmelser

Några särskilda åtgärder för att främja samers deltagande i yrkesutbildning vidtas inte. Emellertid främjas deras deltagande i yrkesutbildning genom generella åtgärder. Enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet skall den personal som svarar för studie- och yrkesorientering informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesvalet. Yrkesutbildning för ungdomar sker till största delen inom gymnasieskolan. Enligt 5 kap. 4 § skollagen (1985:1100) skall varje kommun informera ungdomarna i kommunen om gymnasieskolans olika utbildningar. Vuxna kan få yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Enligt 11 kap. 18 § skollagen skall varje kommun informera om möjligheterna till sådan utbildning och verka för att vuxna deltar i utbildningen.

De förordningar som reglerar arbetsmarknadsutbildning och de förmåner som kan utgå i detta sammanhang innehåller inte några särbestämmelser för någon etnisk grupp. I förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning framgår att denna åtgärd kan beviljas om personer är eller riskerar att bli arbetslösa och söker arbete genom arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsstyrelsen, (AMS), ger ut särskilda föreskrifter och råd för tillämpningen av författningarna och för arbetet i övrigt ute på länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut. Detta innebär att de som tillämpar reglerna ofta måste göra egna bedömningar ute i den lokala eller regionala organisationen.

De särskilda behov av utbildningsprogram som omtalas under punkten 2 är framför allt slöjdutbildning och utbildning för renskötare. Samerna har traditionellt ägnat sig åt dessa verksamheter. Den samiska slöjden och rennäringen utgör väsentliga och levande delar av de samiska kulturyttringarna och viktiga delar av det samiska kulturarvet. Samernas folkhögskola i Jokkmokk har en tvåårig utbildning i sameslöjd med möjlighet till fördjupningsår. Sametinget och folkhögskolan arbetar för att denna utbildning skall bli en konstnärlig programutbildning på fyra år med inriktning på högre utbildning i sameslöjd (doudjiutbildning), som avslutas med en konstnärlig högskoleexamen. Samernas folkhögskola hade tidigare en renskötarutbildning men på grund av lågt deltagande har man tvingats lägga ner utbildningen. Vid intresse finns dock en möjlighet att återuppta utbildningslinjen. Rennäringsutbildningen bedrivs nu i form av kortkurser. Skolan har också en ekologlinje, en samisk språk- och

kulturlinje och en samisk skinnkonfektionslinje. Skolan har varit verksam sedan år 1942 och leds i dag av en stiftelse med Svenska Samers Riksförbund, Riksorganisationen Same Ätnam och Jokkmokks kommun som huvudman. Skolan har också korta kurser i samiska ämnen med samer som målgrupp.

Samernas folkhögskola samarbetar med den samiska högskolan i Kautekeino i Norge samt Jokkmokks och Kautekeino kommuner om en samisk teaterutbildning. Målet är att utbilda professionella samiska skådespelare. Studenterna ska lära att uttrycka sig på nord-, luleå- och sydsamiska samtidigt som de behärskar jojk- och berättartradition.

Samernas folkhögskola erhåller 5,5 miljoner kronor i statsbidrag. Detta utgör ca 80 procent av skolans totala inkomster. Medel erhålls även från Jokkmokks kommun, landstinget och EG:s strukturfonder. Skolan bestämmer själv organisation och innehåll. Skolans stiftelse är huvudman och utser styrelse för skolan som har ansvaret för verksamheten och dess förvaltning.

Det görs även insatser på kommunal- och regionalplanet för att öka kunnandet i renskötselföretagen. Kurserna inriktas bl.a. på företagsekonomi och informationsteknik. Utbildningsinsatserna finansieras till stor del av EG:s strukturfondsprogram.

11.2.3 Min bedömning

Mot bakgrund av den utbildning som i dag sker vid Samernas folkhögskola i Jokkmokk, skolans självständiga ställning samt det statliga stöd som ges till skolan anser jag att kraven i artikel 22 är uppfyllda för svensk del.

11.3 Artikel 23. Traditionell verksamhet och hantverk

Artikel 23

1. Hantverk, landsbygdsindustri och gemenskapsbaserad tillverkning och självhushållning samt de berörda folkens traditionella verksamheter, t.ex. jakt, fiske, fångst och insamlande, skall erkännas såsom viktiga faktorer för bevarandet av deras kulturer och för deras ekonomiska självständighet och utveckling. Regeringarna skall, under medverkan av dessa folk och närhelst det är lämpligt, säkerställa att sådana verksamheter stärks och främjas.

2. På begäran av berörda folk skall lämpligt tekniskt och finansiellt bistånd tillhandahållas, där så är möjligt, med beaktande av dessa folks traditionella teknik och kulturella särdrag, liksom betydelsen av en varaktig och rättvis utveckling.

11.3.1 Innebörden av artikeln

För att skydda ursprungsfolkens traditionella ekonomier och livsstil skall, enligt ILO-guiden, hantverk, landsbygdsindustri och gemenskapsbaserad tillverkning och självhushållning samt traditionella verksamheter såsom jakt, fiske, fångst och insamlande erkännas som viktiga faktorer för bevarandet av deras kultur, ekonomiska självständighet och utveckling.

11.3.2 Svenska bestämmelser

Jag har i kapitel 7 redogjort för samernas rätt att utöva sina traditionella verksamheter renbete, jakt, fiske och slöjd enligt rennäringslagen.

I artikel 23 talas bl.a. om traditionell verksamhet och hantverk. För samernas del handlar det framför allt om rennäring och sameslöjd. Dessa båda näringar är erkända som viktiga element i den samiska kulturen och för bevarandet och utvecklingen av denna kultur (se prop. 1992/93:32). Jag har i kapitel 4 redogjort för stödet till rennäringen.

För sameslöjdens fortlevnad och utveckling har en särskild sameslöjdorganisation etablerats. Detta organ, Sameslöjdstiftelsen, bildades år 1993 och har till ändamål att utveckla slöjden som näringsgren. Stiftelsen erhåller statsbidrag med ca 2 miljoner kronor per år från Kulturdepartementets anslagspost, bidrag till samisk kultur.

Elever i sameskolan och integrerad undervisning får särskild undervisning i sameslöjd, vilket främjar och stärker det samiska hantverket.

Av rennäringspolitiska kommitténs direktiv (dir. 1997:102) framgår dessutom att kommittén skall utreda förutsättningarna för en utvidgning av samebyns verksamhetsområde för att ge förbättrade förutsättningar för samerna att överleva som ett folk med egen näring och kultur.

11.3.3 Min bedömning

Jag gör bedömningen att Sverige i stort uppfyller kraven i artikel 23 eftersom bl.a. rennäringen och sameslöjden är erkända som viktiga faktorer för bevarandet av den samiska kulturen och dess utveckling. Av detta skäl utgår statsbidrag för att stärka och främja verksamheterna.

För att samerna skall kunna bevara sin ekonomiska självständighet och utveckling, är det dock nödvändigt att skydda deras renskötsel och rätt till jakten och fisket mot inskränkningar. Detta har jag närmare behandlat i kapitel 7. Jag har i detta kapitel också föreslagit att samerna skall ha en rätt att upplåta sin rätt till jakt och fiske. En sådan möjlighet för samerna skulle också kunna bidra till deras ekonomiska självständighet och utveckling i enlighet med vad artikeln föreskriver. Detta framgår för övrigt av ESO rapport 1998:8.

12 Social trygghet och hälso- och sjukvård, artikel 24 och 25

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kravet i artikel 24 med gällande svenska bestämmelser. När det gäller artikel 25 bör regeringen uppta överläggningar med landstingsförbundet respektive kommunförbundet i syfte att förmå den lokala hälso- och sjukvården i de delar av landet där flest samer bor, att planera sin verksamhet i samråd med Sametinget utifrån de behov som finns hos den samiska befolkningen.

12.1 Artikel 24. Social trygghet

Artikel 24

System för social trygghet skall successivt utsträckas till att omfatta berörda folk och tillämpas utan diskriminering mot dem.

12.1.1 Innebörden av artikeln

Enligt artikel 24 skall de sociala trygghetssystemen successivt utsträckas till att omfatta berörda folk.

12.1.2 Svenska bestämmelser

Socialtjänstlagen (1989:620) reglerar socialtjänstens skyldighet gentemot kommuninnevånarna och enskildas rätt till biståndsinsatser av olika slag. Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Enligt lagen skall socialtjänsten främja människors ekonomiska och sociala trygghet. Verksamheten skall bygga på respekt för människor självbestämmande och integritet. De som inte själva kan tillgodose sina behov eller kan få

dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bygger på bosättningsbegreppet. Det är den kommun eller det landsting inom vilken man är bosatt som är skyldig att tillhandahålla de rättigheter som lagen stadgar.

Lagen (1962:381) om allmän försäkring reglerar frågor om sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. Försäkrade är personer som är bosatta i Sverige.

Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring omfattar personer som förvärvsarbetar i verksamhet här i riket.

Bidrag enligt olika författningar (barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd etc.) har samtliga bosättningsbegreppet som grund.

12.1.3 Min bedömning

Jag gör bedömningen att Sverige uppfyller kraven i artikel 24. Svensk lagstiftning inom området för socialtjänst och socialförsäkring gör inte undantag för samer utan gäller för alla som är bosatta i Sverige. Det är emellertid viktigt att berörda myndigheter är uppmärksamma på de särskilda behov som kan finnas bland samer.

12.2 Artikel 25. Hälso- och sjukvård

Artikel 25

1. Regeringarna skall säkerställa att tillfredsställande hälso- och sjukvård finns tillgänglig för berörda folk eller ge dem resurser som tillåter dem att utforma och tillhandahålla sådana tjänster under eget ansvar och egen kontroll, så att de kan åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa i såväl fysiskt som i psykiskt avseende.

2. Hälso- och sjukvården skall i den utsträckning som det är möjligt vara knuten till den lokala gemenskapen. Den skall planeras och administreras i samarbete med berörda folk varvid hänsyn tas såväl till deras ekonomiska, geografiska, sociala och kulturella förhållanden som till deras traditionella förebyggande vård, läkekonst och mediciner.

3. Hälsovårdssystemet skall ge företräde åt utbildning och anställning av hälsovårdspersonal från den lokala gemenskapen och inriktas mot

primärhälsovård samtidigt som stark anknytning bibehålls till andra nivåer av hälso- och sjukvården.

4. Tillhandahållandet av sådan hälso- och sjukvård skall samordnas med andra åtgärder i landet på det sociala, ekonomiska och kulturella området

12.2.1 Innebörden av artikeln

I artikel 25 skall regeringarna säkerställa bästa uppnåeliga hälsa i såväl fysiskt som psykiskt hänseende. För att nå detta mål skall hälso- och sjukvården vara knuten till den lokala gemenskapen och ta till vara deras traditionella förebyggande vård, läkekonst och mediciner. Detta innebär ett erkännande av traditionella mediciner och behovet av att bevara och utveckla denna kunskap. Ursprungsfolken skall delta i planeringen och tillhandahållandet av dessa tjänster eller under eget ansvar och kontroll tillhandahålla tjänsterna. I bägge fallen är det statens ansvar att ge dem de resurser som behövs. Det skall ges företräde till personer från den lokala gemenskapen vid utbildning och anställning inom hälso- och sjukvård.

12.2.2 Svenska bestämmelser

Hälso- och sjukvården regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Målet för hälso- och sjukvården är enligt 2 § en god hälsa och en vård på lika villkor. Vidare stadgas att hälso- och sjukvården skall bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. Detta innebär att den särskilt skall

1. vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen
2. vara lätt tillgänglig
3. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
4. främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen.

Vården och behandlingen skall så långt det är möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Patienten skall ges upplysningar om sitt hälsotillstånd och om de behandlingsmetoder som står till buds.

Det är landstingen som har ansvar för hälso- och sjukvården gentemot dem som är bosatta inom landstinget. När det gäller tillgången till läkarvård, stadgas i 5 § att landstinget skall organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstinget får tillgång till och kan välja fritt en fast läkarkontakt. Landstinget respektive

kommunen skall enligt 7 och 20 §§ planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård. I planeringen av hälso- och sjukvården skall landstinget samverka med samhällsorgan, organisationer och privata rådgivare, 8 och 21 §§. Det finns emellertid inga regler för kvotering vid utbildning eller anställning. Vid anställning har arbetsgivaren naturligtvis möjlighet att ange kunskap i det samiska språket som en särskild merit.

Minoritetsspråkskommittén har i sitt betänkande (SOU 1997:192) förslagit en ny lag om rätt att använda samiska språket hos förvaltningsmyndigheter och domstolar inom ett speciellt förvaltningsområde. Lagförslaget innebär bl.a. att kommun inom förvaltningsområdet för samiska språket skall erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar samiska. Det föreslås också en bestämmelse om att tvåspråkighet i samiska-svenska skall ses som en merit vid anställning.

12.2.3 Min bedömning

Jag gör bedömningen att den svenska lagstiftningen i huvudsak uppfyller konventionens krav. Hälso- och sjukvårdslagen utgår från alla människors lika tillgång och rättighet till hälso- och sjukvård samt att vården skall utformas i samråd med den enskilde. Artikel 25 kräver också att det skall tas grupphänsyn, det räcker inte med att enskilda individer ges en rätt till inflytande över vård och behandling. Som lagen är utformad ligger ansvaret på landstinget respektive kommunen att organisera vården utifrån befolkningens behov. Svensk sjukvård har en inriktning mot primärvård vilket gör det lättare att utforma vården efter de behov som finns hos lokalbefolkningen. Däremot finns det ingen bestämmelse som säger att hälso- och sjukvården skall planeras och administreras i samarbete med en viss etnisk grupp, vilket anges i punkt 2. Jag anser det därför tveksamt om Sverige uppfyller denna punkt. Jag anser att den lokala hälso- och sjukvården bör planeras utifrån de speciella behov som kan finnas hos den samiska befolkningen speciellt inom de kommuner där det bor en stor andel samer.

Av den norska utredningen Plan för hälso- och socialtjänster till den samiska befolkningen i Norge, NOU 1995:6, framgår att samerna har en högre procentandel skador och sjukdomar än den övriga norska befolkningen och att feldiagnostik inträffar som ett resultat av bristande kulturell kompetens och kunskaper i det samiska språket. De kommuner som kan bli aktuella i Sverige är främst de kommuner som

föreslås ingå i Minoritetsspråkskommitténs förvaltningsområde för samiska språket. För att erhålla det underlag som behövs för en planering av hälso- och sjukvårdens eventuella inriktning för samerna i respektive kommun bör Sametinget höras.

Jag anser det även tveksamt om vi i dag uppfyller kravet i punkten 3, att ge företräde åt utbildning och anställning av hälsovårdspersonal från den lokala gemenskapen. Med uttrycket lokala gemenskapen kan emellertid inte enbart förstås de berörda folken, utan en vidare krets som även omfattar icke-ursprungsfolk bosatta i kommunen. Blir Minoritetsspråkskommittén förslag genomfört anser jag emellertid att det inte föreligger någon direkt avvikelse mellan svensk rätt och kraven i punkten 3 artikel 25. Tvåspråkighet i samiska-svenska skall då betraktas som en merit vid sidan av de övriga krav som ställs på sökande till viss anställning.

12.2.4 Åtgärder som krävs

Jag anser att regeringen skall ha som målsättning att kunskaper i det samiska språket och den samiska kulturen blir centrala element i den vidare utvecklingen av den del av hälsovårds- och socialsystemet som riktas till den samiska befolkningen och att det utbildas fler samisktalande hälsovårds- och omsorgsarbetare. Vad gäller utformningen av hälso- och sjukvården skall denna ske i samarbete med samerna. Det är speciellt viktigt att äldre samer kan erhålla omsorg och sjukvård anpassat efter den enskildes behov. Det är angeläget att den lokala hälso- och sjukvården planerar sin verksamhet utifrån de behov som finns hos den samiska befolkningen. För att uppnå dessa mål anser jag att regeringen i första hand bör uppta överläggningar med landstings- respektive kommunförbundet i syfte att försäkra att den lokala hälso- och sjukvården i de områden där flest samer bor planerar sin verksamhet i samråd med Sametinget utifrån de särskilda behov som den samiska befolkningen har.

13 Utbildning och kommunikation, artikel 26–31

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kraven i artiklarna 26–31 med gällande svenska bestämmelser.

13.1 Artikel 26. Utbildning

Artikel 26

Åtgärder skall vidtas för att säkerställa att medlemmar av berörda folk har möjlighet att få utbildning på alla nivåer på minst samma villkor som landets befolkning i övrigt.

13.1.1 Innebörden av artikeln

Vad gäller utbildning finns det framför allt två problemställningar för ursprungsfolken. Den ena gäller tillgången till utbildning och den andra problemställningen avser förbiseendet av deras traditioner, kultur och språk vid utformningen av utbildning. Artikel 26 föreskriver en rätt till utbildning på alla nivåer, åtminstone på samma villkor som övriga bosatta i landet.

13.1.2 Svenska bestämmelser och min bedömning

Jag gör bedömningen att Sverige uppfyller artikeln genom att samer enligt det svenska utbildningsväsendet har samma rätt och möjligheter till utbildning på alla nivåer som övriga bosatta i landet.

13.2 Artikel 27. Utbildningsprogram och undervisning

Artikel 27

1. Utbildningsprogram och undervisning för berörda folk skall utvecklas och genomföras i samarbete med dessa för att möta deras särskilda behov och skall omfatta deras historia, kunskaper och teknik, värdesystem och övriga sociala, ekonomiska och kulturella strävanden.

2. Den behöriga myndigheten skall säkerställa utbildning för medlemmar av dessa folk och deras medverkan vid utformningen och genomförandet av utbildningsprogram i syfte att gradvis överföra ansvaret för handläggningen av sådana program till dessa folk om så är lämpligt.

3. Regeringarna skall dessutom erkänna dessa folks rätt att upprätta sina egna utbildningsinstitutioner och – anordningar, under förutsättning att sådana institutioner motsvarar de minimistandardkrav som fastställts av den behöriga myndigheten i samråd med dessa folk. Lämpliga resurser skall tillhandahållas för detta ändamål.

13.2.1 Innebörden av artikeln

Enligt artikeln 27 skall utbildningsprogrammen och undervisningen anpassas och utvecklas för att tillgodose ursprungsfolkens särskilda behov och skall omfatta deras historia, kunskap, teknik och värdesystem. Handläggningen av sådana program skall överföras till ursprungsfolken om så är lämpligt. De skall även ha rätt att upprätta sina egna utbildningsinstitutioner, för vilka de skall erhålla lämpliga resurser.

13.2.2 Svenska bestämmelser

Vad gäller punkten 1 i artikel 27 om utvecklande och genomförande av utbildningsprogram och undervisning för att möta berörda folks särskilda behov realiseras detta genom sameskolan. Denna skola omfattar årskurserna 1–6 och regleras i sameskolförordningen (SFS 1995:205). Undervisningen har en samisk inriktning och bedrivs till viss del också på samiska. Verksamheten finansieras av staten men

utformas av Sameskolstyrelsen. Ledamöterna i Sameskolstyrelsen utses av Sametinget. Sameskolan har vidare egna mål i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet samt en egen kursplan för det samiska språket. Referensmaterial finns dessutom utarbetat för varje ämnes kursplan som visar hur det samiska perspektivet kan tas till vara. Samiska barn kan även erbjudas s.k. samisk integrerad undervisning i kommunala grundskolor. Den integrerade undervisningen omfattar årskurserna 1–9 och är viktig för att kunna rekrytera elever till gymnasieskolor med samiska ämnen. I dag är det möjligt att läsa ca ¼ av gymnasiekompetensen inom de samiska ämnena.

Punkten 2 i artikel 27 om säkerställande av utbildning och de berörda folkens medverkan vid utformningen och genomförandet av utbildningsprogram regleras till stor del genom skollagen. Enligt 1 kap. 2 § skollagen skall alla barn och ungdomar oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. När det gäller samernas medverkan så ges samerna möjlighet till inflytande genom Sameskolstyrelsen som ansvarar för sameskolan och den integrerade undervisningen tillsammans med berörd kommun. Samisk utbildning omfattas av, förutom de särskilda mål som finns uppsatta för sådan utbildning, den nationella regleringen i form av skollag samt kurs- och läroplan. Mål och resultatstyrningen lämnar stort utrymme till att utforma undervisningen efter lokala behov och förutsättningar.

Samernas folkhögskola (Samiskt utbildningscentrum) i Jokkmokk, vars verksamhet jag redogjort för i tidigare kapitel, bestämmer själv såväl organisation som innehåll i undervisningen. Inom ramen för folkhögskolans verksamhet kan samerna också utforma och genomföra utbildningsprogram i enlighet med kravet i punkten 2.

Enligt 9 kap. skollagen får skolplikten även fullgöras i en fristående skola (skola med enskild huvudman) om skolan är godkänd av Statens skolverk. Undervisningen skall väsentligen svara mot den som ges i grund- eller gymnasieskolan. Det finns möjlighet för en fristående skola att ha en särskild profil, t.ex. språklig och etnisk. Dock skall i allt väsentligt grundskolans kunskapsmål nås, bl.a. i ämnet svenska.

Vad gäller punkten 3 i artikel 27 om att erkänna de berörda folkens rätt att upprätta egna institutioner och tillhandahålla lämpliga resurser för detta ändamål hänvisas till vad jag tidigare har sagt om Sameskolstyrelsen och stiftelsen för den samiska högskolan.

13.2.3 Min bedömning

Jag gör bedömningen att Sverige uppfyller kraven i artikel 27 genom de sameskolor som drivs i Sameskolstyrelsens regi, den integrerade samiska undervisningen i kommunala grundskolor och den självständiga utbildningsverksamhet som bedrivs av stiftelsen Samernas folkhögskola. Möjligheter finns också att starta fristående skolor.

13.3 Artikel 28. Främjande av eget språk

Artikel 28

1. Barn som tillhör berörda folk skall, där så är möjligt, få lära sig läsa och skriva på sitt eget språk eller på det språk som oftast används av den grupp som de tillhör. När detta inte är praktiskt möjligt, skall de behöriga myndigheterna företa samråd med dessa folk i syfte att vidta åtgärder för att uppnå detta mål.

2. Lämpliga åtgärder skall vidtas för att säkerställa att dessa folk har möjlighet att uppnå goda kunskaper i det nationella språket eller i något av landets officiella språk.

3. Åtgärder skall vidtas för att bevara och främja utvecklingen och användningen av de berörda folkens egna språk.

13.3.1 Innebörden av artikeln

Enligt artikel 28 skall barn till berörda folk, där så är möjligt få lära sig läsa och skriva på sitt eget språk eller på det språk som oftast används av den grupp som de tillhör. När detta inte är praktiskt möjligt skall åtgärder vidtas i samråd med dessa folk för att uppnå en acceptabel lösning. Åtgärder skall också vidtas för att säkerställa att dessa folk kan uppnå goda kunskaper i det nationella språket. Enligt ILO guiden skall utbildning för ursprungsfolken vara både tvåspråkig och mångkulturell.

13.3.2 Svenska bestämmelser

Samiska barn har rätt till modersmålsundervisning enligt 2 kap. 9–14 §§ grundskoleförordningen (1994:1194). Enligt dessa regler har elever i grundskolan rätt till undervisning i modersmål som ett ämne om eleven önskar få sådan undervisning.

Samiska elever har rätt till sådan undervisning även om det inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Modersmålsundervisning skall erbjudas samiska barn under hela grundskoletiden. Enligt 5 kap. 2 § grundskoleförordningen har samiska elever också rätt till studiehandledning på sitt modersmål om de behöver det.

Enligt 8 kap. skollagen får samers barn fullgöra de första sex årskurserna i grundskolan inom den statliga skolformen sameskolan. För utbildningen i sameskolan gäller att undervisningen skall ges på både svenska och samiska och att ämnet samiska skall förekomma i samtliga årskurser. För ämnet samiska finns en särskild kursplan.

Enligt 8 kap. sameskolförordningen får en kommun anordna samisk undervisning, samisk integrerad undervisning, för samiska elever vid sin grundskola om avtal härom träffas mellan kommunen och Sameskolstyrelsen. Sådan undervisning kan förekomma i alla årskurser i grundskolan. Med samisk undervisning avses i detta sammanhang bl.a. undervisning i ämnet samiska utöver den undervisning som anordnas i samiska som modersmål. Även i gymnasieskolan finns rätten till modersmålsundervisning.

Punkten 2 i artikel 28 om ursprungsfolkens möjligheter att uppnå goda kunskaper i det nationella språket realiseras till stor del genom den allmänna skolplikten som även gäller för samiska barn. Grundskolans kursplaner och timplaner gäller också för sameskolan och den integrerade undervisningen. Samiska elever ges således obligatorisk undervisning i svenska. I gymnasieskolan är ämnet svenska obligatoriskt i alla nationella och specialutformade program.

Kravet i punkten 3 om åtgärder för att bevara och främja språkutvecklingen uppfylls till stor del genom inrättandet av Sametinget. Ett av Sametingets verksamhetsmål är att ytterligare stärka det samiska språkets ställning i samhället, bl.a. genom att verka för en utbredd användning av språket i samiska institutioner och organisationer, stödja och förbättra språkutbildningen i det samiska språket och delta i språkvårdsarbetet i sameområdet i Sverige, Norge och Finland. För detta ändamål har Sametinget tillsatt ett språkråd som bl.a. aktivt bidrar till grundkurser i samiska för vuxna.

13.3.3 Min bedömning

Enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, ansvarar sameskolan för att varje elev efter genomgången sameskola kan tala, läsa och skriva på samiska. Det finns också en väl utvecklad modersmålsundervisning med generösa regler för samiska som gör det möjligt för samiska barn att läsa samiska under hela grundskoletiden och även på gymnasiet. Umeå universitet har ett särskilt åtagande att varje läsår anordna utbildning i samiska. Vidare har Luleå tekniska universitet ett särskilt åtagande att varje läsår erbjuda grundskollärarutbildning i bl.a. samiska. Samernas folkhögskola i Jokkmokk anordnar också undervisning i samiska.

Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att Sverige uppfyller kraven i artikel 28.

13.4 Artikel 29. Allmänna kunskaper och färdigheter

Artikel 29

Att meddela allmänna kunskaper och färdigheter som kommer att hjälpa barn tillhörande berörda folk att till fullo och på lika villkor delta i såväl den egna som den nationella gemenskapen skall vara ett undervisningsmål för dessa folk.

13.4.1 Svenska bestämmelser och min bedömning

Jag bedömer att Sverige uppfyller kravet i denna artikel. Skolans generella mål vilka framgår av 1 kap. 1 § skollagen, är att ge eleverna kunskaper och färdigheter samt i samarbete med hemmen främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.

13.5 Artikel 30. Åtgärder för att upplysa ursprungsfolken om deras rättigheter och skyldigheter

Artikel 30

1. Regeringarna skall vidta åtgärder anpassade till de berörda folkens traditioner och kulturer för att upplysa dem om deras rättigheter och skyldigheter, särskilt i fråga om arbete, ekonomiska möjligheter, utbildnings- och hälsofrågor, social välfärd samt deras rättigheter enligt denna konvention.

2. Om nödvändigt skall detta ske med hjälp av skriftliga översättningar och genom utnyttjande av masskommunikationsmedel på dessa folks språk.

13.5.1 Innebörden av artikeln

Av den diskussion som fördes i samband med att konventionen antogs framgick att ett av syftena med bestämmelsen är att redan genom utbildning på grundskolenivå ge medlemmar av ursprungsfolken sådana kunskaper om sina rättigheter och skyldigheter att de fullt ut kan delta i och påverka samhället i de stater där de lever.

Ett annat syfte med artikeln angavs vara att uppmuntra medlemmar av ursprungsfolken att delta i arbetet inom sina egna organisationer.

I den norska rapporteringen till ILO angående artikelns tillämpning har framför allt rapporterats om de regler som finns i Norge rörande rätt till utbildning i det samiska språket, både för samerna själva och för tjänstemän vid myndigheter inom det administrativa området för det samiska språket (sex kommuner i Nordnorge). Man har vidare rapporterat att enligt norsk lag skall den lagstiftning som bedöms som särskilt viktig för samerna översättas till samiska.

ILO:s expertkommitté har inte kommenterat den norska rapporteringen.

13.5.2 Svenska bestämmelser

I sameskolan och genom den s.k. samiska integreringen i grundskolan finns möjligheter att inom ramen för den utbildning samiska barn skall få i kultur, historia och samiska samhällsfrågor utbilda samiska barn

om samiska rättigheter och skyldigheter innefattande rättigheter enligt konventionen.

Sameskolstyrelsen har som myndighet och huvudman för sameskolorna och den samiska integreringen i grundskolan ett informationsansvar gentemot samerna. Enligt sameskolförordningen bör Sameskolstyrelsen informera om Sameskolan och om samiska undervisningsinslag i det offentliga skolväsendet.

En av Sametingets uppgifter är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas. Inom ramen för denna uppgift kan Sametinget sprida information till samer om deras rättigheter och skyldigheter. Sametinget bör också kunna få stöd i denna verksamhet från den enhet inom Regeringskansliet som är ansvarig för samefrågor.

Jag anser i enlighet med vad som framgår i det avsnitt som behandlar artikel 33, att denna enhet skall förstärkas så att den kan vara en sammanhållande länk för arbetet med genomförandet av bestämmelserna i ILO-konventionen. Om enheten får denna organisation och dessa uppgifter kan den ännu bättre stödja Sametinget i dess uppgift att sprida kunskap bland samerna om deras rättigheter och skyldigheter enligt konventionen och enligt gällande svenska bestämmelser.

När det gäller översättning av information till samiska förekommer detta redan nu i begränsad omfattning. Nästan alla samer behärskar i dag svenska språket. I den mån de inte gör det har de rätt till tolk i sin kontakt med myndigheter och domstolar.

Enligt förslag från Minoritetsspråkskommittén skall det samiska språkets ställning stärkas genom att de för samer viktigaste lagarna översätts till samiska samt genom att information från myndigheter i Norrbottens län och i Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Arjeplogs kommun (där många samer bor) översätts till samiska, antingen muntligen eller skriftligen. Förslaget innebär också om det genomförs att myndigheter och domstolar belägna i detta område skall vara skyldiga att bemöta samer på deras eget språk. Detsamma skall gälla för delar av den kommunala förskoleverksamheten och äldreomsorgen

13.5.3 Min bedömning

Jag bedömer att Sverige redan i dag, genom de uppgifter som åligger bl.a. Sametinget och Sameskolstyrelsen, uppfyller konventionens krav enligt artikel 30.

Om de förslag som Minoritetsspråkskommittén lämnat genomförs kommer information på det samiska språket att bli bättre och kravet enligt artikeln uppfyllas än bättre.

De åtgärder som jag anser nödvändiga för att uppfylla kravet i artikel 33 om genomförande och uppföljning av program i enlighet med vad ILO-konvention nr 169 föreskriver, bör också leda till att artikel 30 uppfylls än bättre.

13.6 Artikel 31. Utbildning om ursprungsfolkens samhällen och kulturer

Artikel 31

Åtgärder i utbildande syfte skall vidtas inom alla områden av den nationella gemenskapen, och särskilt bland dem som står i den mest omedelbara kontakten med berörda folk, i syfte att undanröja eventuella fördomar gentemot dessa folk. Ansträngningar skall därför göras för att säkerställa att läroböcker i historia och annat undervisningsmaterial ger en rättvis, exakt och informativ beskrivning av dessa folks samhällen och kulturer.

13.6.1 Innebörden av artikeln

I ILO-guiden (s. 24) anges att artikeln ställer krav på regeringarna att vidta åtgärder för att utbilda medborgare som inte tillhör ursprungsfolket i tolerans, förståelse och respekt för ursprungsfolket genom utbildning som ger en riktig bild av de historiska förhållandena och ursprungsfolkets värderingar.

Norge har i sin rapportering till ILO:s expertkommitté inte särskilt kommenterat artikelns tillämpning. ILO:s expertkommitté har begärt att få upplysningar om man i Norge har funnit det nödvändigt att vidta åtgärder för att utbilda dem som står i direkt kontakt med samer för att öka deras medvetenhet och respekt för samiskt samhälle och samisk kultur.

13.6.2 Svenska bestämmelser

I de anvisningar som finns i läroplaner och kursplaner för grundskolan och gymnasiet samt vuxenutbildningen (Lpo 94 samt Lpf 94 och tillhörande kursplaner för historia och svenska) anges att skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången skolgång har förtrogenhet

med centrala delar av vårt svenska och nordiska, inklusive samiska samt västerländska kulturarv. Av dessa bestämmelser följer att det skall finnas läromedel som gör det möjligt för eleverna att få utbildning i det samiska kulturarvet. I läroplanen uttrycks dessutom att skolan skall främja förståelse för andra människor. Skolan skall vara en kulturell mötesplats som ger eleverna medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet.

Någon särskild utbildning om det samiska samhället och den samiska kulturen för dem som står i direkt kontakt med samer finns såvitt känt inte. Det kan dock förekomma sådan utbildning lokalt.

Minoritetsspråkskommittén har lämnat förslag som innebär att myndigheter och domstolar i Norrbottens län och i Kiruna, Gällivare, Jokkmokks och Arjeplogs kommuner skall vara skyldiga att bemöta samer på deras eget språk. För att detta skall vara möjligt har kommittén föreslagit att personalen hos dessa myndigheter och domstolar skall fortbildas i det samiska språket men också i samisk kultur och historia.

Minoritetsspråkskommittén har också lämnat förslag om utökad utbildning i samisk kultur och historia för samtliga elever i grundskolan och gymnasieskolan. Förslaget syftar till att öka förståelsen, toleransen och respekten för det samiska språket och kulturen.

13.6.3 Min bedömning

Redan i dag finns bestämmelser om att alla elever i grundskolan och gymnasieskolan skall utbildas i det samiska kulturarvet. Jag bedömer därför att kravet enligt denna artikel i konventionen är uppfyllt.

ILO:s expertkommitté har i sina kommentarer till Norge visat att man fäster särskild vikt vid utbildning av dem som står i direkt kontakt med samer för att öka deras medvetenhet och respekt för samiskt samhälle och samisk kultur.

Jag bedömer det därför som angeläget att genomföra Minoritetsspråkskommitténs förslag rörande fortbildning i samisk historia och kultur för anställda inom de regioner där samer till stor del är bosatta. Likaså är förslaget om utökad utbildning i samisk kultur och historia för samtliga elever i grundskolan och gymnasieskolan angeläget att genomföra.

Genomförs förslagen uppfylls kravet i artikel 31 i ännu högre grad än vad som sker med gällande bestämmelser.

14 Kontakter över gränserna, artikel 32

Min bedömning: Jag bedömer att Sverige uppfyller kraven i artikel 32, framför allt mot bakgrund av det omfattande nordiska samarbetet i frågor som rör samer.

Artikel 14

Regeringarna skall vidta lämpliga åtgärder, bl.a. genom internationella överenskommelser, för att underlätta kontakter och samarbete över gränserna mellan ursprungsfolk och stamfolk, innefattande åtgärder på det ekonomiska, sociala, kulturella och andliga området samt på miljöområdet.

14.1.1 Innebörden av artikeln

Enligt ILO-guiden finns det många fall där ursprungsfolk har blivit åtskilda genom gränsdragning mellan länder. Artikel 32 föreskriver därför att regeringarna skall vidta åtgärder för att underlätta kontakter och samarbete över gränserna mellan ursprungsfolk. Detta kan innebära att man måste träffa internationella överenskommelser. Enligt ILO-guiden är artikeln inte begränsad till ursprungsfolk och stamfolk från samma stam eller kulturella grupp. Den skall också ses som en möjlighet för ursprungsfolk och stamfolk att arbeta för internationell solidaritet tillsammans med människor i andra länder.

14.1.2 Svenska bestämmelser

Genom sitt gemensamma ursprung och språk känner samerna i Norden sig som ett folk. Riksgränserna upplevs som något påtvingat. Trots att samerna numera är spridda över fyra länder och anpassat sig till

förhållandena i de olika länderna, finns det objektivt sett anledning att betrakta dem som ett folk.

Sverige har sedan länge ett samarbete med övriga nordiska länder när det gäller samefrågor. Huvudorganet för kontakten mellan samer över gränserna är Samerådet. Samerådet är ett gemensamt organ för samer i Norge, Sverige, Finland och Ryssland med uppgift att tillvarata samernas ekonomiska, sociala och kulturella intressen. Sverige bidrar till Samerådets verksamhet både genom direkt bidrag och tillsammans med Norge och Finland via Nordiska ministerrådet.

Via Nordiska ministerrådet finansieras också Nordiskt Samiskt Institut som har till uppgift att genom forskning och information förbättra den samiska befolkningens ställning socialt, rättsligt och ekonomiskt.

De nordiska länderna har också ingått ett avtal om samsänding av radioprogram och produktion av TV-program på samiska.

Nordiska samarbetsorganet för same- och rennäringsfrågor inrättades år 1962 efter rekommendation av Nordiska rådet. Organet skall vara ett informationsorgan mellan regeringarna i samefrågor. Regeringarna har för avsikt att vidareutveckla samarbetsorganet till ett funktionellt kontaktorgan mellan de tre ländernas regeringar och respektive Sameting och till det samiska parlamentariska samarbete som håller på att utvecklas genom Samiskt parlamentariskt råd.

Samarbetsorganet har tillsatt en arbetsgrupp som utrett behov och förutsättningar för en nordisk samekonvention. Arbetsgruppen presenterade sin rapport i juni 1998 där man konstaterar att behovet av en konvention föreligger och att man rekommenderar att detta arbete påbörjas efter bildandet av det nya samarbetsorganet för samefrågor.

Vid ett möte mellan de tre sametingen år 1997 undertecknade sametingspresidenterna ett avtal om samarbete mellan sametingen genom Samiskt parlamentariskt råd. Ledamöterna till detta parlamentariska samarbete skall väljas av respektive sameting. Rådet skall bidra till samordning av samepolitiska frågor som berör samerna eller kan beröra samerna i flera länder eller samerna som ett folk. De nordiska länderna kommer att, på olika sätt, finansiellt bidra till detta samarbete.

Sverige samarbetar med övriga nordiska länder i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet bl.a vad gäller kultur. Genom det s.k. Helsingsforsavtalet (SÖ 1962:14) har Sverige ett samarbete med övriga nordiska länder som berör bl.a. kultur. Där anges bl.a. att skolundervisningen i de nordiska länderna skall omfatta undervisning i de andra nordiska ländernas kultur och samhällsförhållanden. Vidare har Sverige genom avtalet åtagit sig att samarbeta med de övriga nordiska länderna när det gäller litteratur, konst, teater och film.

Det finns också överenskommelser mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige (SÖ 1978:1) om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser som möjliggör bl.a. kulturellt samarbete på kommunal eller regional nivå över riksgränserna.

Sverige har också ratificerat Europarådets ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (SÖ 1981:23).

Sverige deltar i Barentssamarbetet som består av utrikesministrarna eller fackministrarna från Sverige, Norge, Finland, Danmark, Island och Ryssland samt en representant från EG-kommissionen. Barentsrådet består också av ett Regionråd där företrädare från åtta regioner (Nordland, Troms och Finnmark i Norge, Norrbottens län i Sverige, Lappland i Finland, Arkangelsk, Murmansk och republiken Karelen i Ryssland) samarbetar i frågor som rör ekonomi, handel, forskning, teknologi, turism, infrastruktur, kultur- och utbildningsutbyte samt speciella projekt för att förbättra situationen för ursprungsfolken i området. Sametinget i Sverige deltar både vid Barentsrådets och Regionrådets möten.

Arktiska rådet som består av Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Ryssland, Canada och USA har till syfte att koordinera miljösamarbetet mellan länder som har territorium norr om Polcirkeln. Urbefolkningarna har en central roll i detta samarbete. Samerna deltar som permanenta observatörer genom Samerådet där också inuiterna och ursprungsfolken i norra Ryssland ingår som permanenta observatörer.

I samband med medlemsskapsförhandlingar inför Sveriges inträde i EU infördes ett undantag från Romfördraget genom ett protokoll om det samiska folket som ger samerna ensamrätt till renskötsel inom det traditionella samiska området.

Sverige deltar bl.a. i utarbetandet av en urbefolkningsdeklaration inom FN. Samerna ingår i delegationen och har möjlighet att ge synpunkter på den svenska förhandlingsinstruktionen.

Den svensk-norska renbeteskonventionen från år 1972 reglerar svenska samers rätt till renbete i Norge och norska samers rätt till renbete i Sverige. Konventionen vars giltighetstid går ut år 2002 håller för närvarande på att omförhandlas. Mellan Finland och Sverige finns en renbeteskonvention från år 1925.

14.1.3 Min bedömning

Jag gör bedömningen att Sverige uppfyller kraven i artikel 32 bl.a. mot bakgrund av det omfattande nordiska samarbetet i samefrågor. Det finns också överenskommelser inom Norden som underlättar samarbetet mellan regionala och lokala myndigheter. Barentssamabetet och Arktiska rådet gör det möjligt för samerna att påverka den regionala utvecklingen i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende samt på miljöområdet. Det ger också samerna en möjlighet att vidareutveckla kontakter med andra ursprungsfolk såsom inuiterna och Nordamerikas indianer. Det gränsöverskridande samarbete i samefrågor utvecklas genom det nya samarbetsorganet för samefrågor, förhandlingarna om en nordisk samekonvention samt Samiskt parlamentariskt råd.

15 Administration, artikel 33

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

En sådan sameenhet bör bestå av flera personer varav en liksom i dag bör ha ansvar för kontakten med Sametinget och andra samiska organisationer.

Förutom att en sådan enhet kan sköta de uppgifter som anges i artikel 33 kan inrättandet av en samordningsenhet för samefrågor leda till att samefrågornas vikt betonas på ett tydligare sätt.

Artikel 33

1. Den statliga myndighet som ansvarar för de frågor som behandlas i denna konvention skall säkerställa att det finns organ eller andra lämpliga mekanismer för att administrera de program, som påverkar berörda folk och skall se till att de förfogar över nödvändiga medel för att kunna fullgöra de uppgifter som pålagts dem.

2. Dessa program skall innefatta

a) planering, samordning, verkställande och utvärdering, i samarbete med berörda folk, av de åtgärder som föreskrivs i denna konvention.

b) framläggande av förslag om lagstiftnings- och andra åtgärder inför de behöriga myndigheterna och övervakning av tillämpningen av de åtgärder som vidtas, i samarbete med berörda folk.

15.1 Innebörden av artikeln

För att konventionens bestämmelser skall leda till att ursprungsfolken får det inflytande och de rättigheter som konventionen föreskriver krävs enligt artikel 33 att staten ser till att det finns organ (eller andra lämpliga mekanismer) som i samarbete med ursprungsfolken kan planera, verkställa och utvärdera de åtgärder som konventionen föreskriver. Dessa organ skall också i samarbete med ursprungsfolken utforma förslag till ny lagstiftning eller andra åtgärder för att omsätta konventionens bestämmelser i nationella åtgärder.

Min analys

Bestämmelsen i artikel 33 pekar på att det är viktigt att staten tar ansvar för att konventionens bestämmelser omsätts i konkreta åtgärder i de länder som ratificerar konventionen och att dessa åtgärder utvärderas. Både arbetet med att utforma åtgärderna, verkställa dem och utvärdera resultatet skall ske i samråd med ursprungsbefolkningen.

15.2 Svenska bestämmelser

Inom Regeringskansliet handläggs frågor med samisk anknytning på flera departement. På Jordbruksdepartementet handläggs frågor rörande rennäringen och Sametinget, på Kulturdepartementet handläggs frågor om samiskt språk och kultur samt på Utbildningsdepartementet frågor rörande Sameskolan m.m.

Sametinget är ett av samer folkvalt organ men det är också en statlig förvaltningsmyndighet. Enligt 2 kap. 1 § sametingslagen består Sametingets uppgifter bl.a. i att verka för en levande samisk kultur och att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten samt att informera om samiska förhållanden.

15.3 Min bedömning

Bestämmelserna i ILO-konvention nr 169 spänner över ett stort antal sakområden. Frågor rörande dessa sakområden handläggs i dag inom flera olika departement.

Om konventionens bestämmelser skall få det genomslag som krävs för att uppfylla kravet i artikel 33 måste en särskild enhet inom

Regeringskansliet ha det övergripande ansvaret för att samordna planeringen, verkställandet och utvärderingen av de åtgärder som krävs för att uppfylla konventionens bestämmelser inom olika sakområden. En sådan enhet måste också i enlighet med vad som anges i artikel 33 ha fortlöpande samråd i dessa frågor med Sametinget.

Som en jämförelse kan nämnas att man i Norge har en enhet vid kommunal- och arbeidsdepartementet med ansvar för samordningen av samiska frågor vid olika departement och ansvaret för kontakterna med Sametinget och andra samiska organisationer. Enheten har också huvudansvaret för att sammanställa Norges rapporter till ILO:s expertkommitté om Norges tillämpning av ILO-konvention nr 169. På enheten arbetar åtta personer.

15.4 Åtgärder som krävs

För att samtliga de frågor som konventionen täcker skall kunna samordnas när det gäller planering, verkställande och utvärdering, i samarbete med samerna krävs enligt min uppfattning att en särskild enhet med ansvar för samiska frågor inrättas inom Regeringskansliet.

Denna enhet bör bestå av flera personer varav en liksom i dag bör ha ansvar för kontakten med Sametinget och andra samiska organisationer.

Förutom att en sådan enhet kan sköta de uppgifter som anges i artikel 33 kan inrättandet av en samordningsenhet för samefrågor leda till att samefrågornas vikt betonas på ett tydligare sätt. Redan Samerättsutredningen (SOU 1989 :41 s. 305 ff.) föreslog att det skulle inrättas ett samordningskansli för samefrågor inom Regeringskansliet för att förbättra samordningen och bevakningen av frågor med intresse för samerna och för att fortlöpande hålla kontakt med Sametinget och samiska organisationer.

16 Kostnadsaspekter

Jag har ansett att en ratificering av ILO-konvention nr 169 medför att ytterligare åtgärder måste vidtas för att Sverige skall kunna uppfylla konventionens krav. Det ligger inte inom mitt uppdrag att i detalj ange hur dessa åtgärder skall utformas. Därmed är det inte heller möjligt att göra någon närmare kostnadsberäkning av åtgärderna. Jag lämnar därför bara översiktliga synpunkter på kostnadsaspekterna av de åtgärder som krävs för en ratificering av konventionen.

De åtgärder som jag anser krävs för att öka skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten kommer att leda till ökade kostnader för administration både för samer, markägare och den myndighet som skall hantera anmälningar av planerade markanvändningsåtgärder inom renskötselområdet.

Ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten och en möjlighet för samerna att upplåta sin rätt till jakt och fiske kan antas leda till ökad lönsamhet för de samiska näringarna. För markanvändarna kan detta å andra sidan leda till inskränkningar i deras markanvändning vilket kan leda till minskade intäkter för dem. När det gäller skogsbruket gäller dock redan med gällande regler att långtgående hänsyn skall tas till rennäringen (se 31 § skogsvårdslagen). Om de åtgärder jag angett vara nödvändiga för att skydda renskötselrätten mot inskränkningar utformas i enlighet med redan gällande bestämmelser om hänsyn till rennäringen kommer kostnaderna för skogsbrukets del att stanna vid de kostnader som kan uppkomma till följd av den fördröjning som orsakas av att samerna skall ha möjlighet att yttra sig över planerade åtgärder i förväg. Inom mark som samerna traditionellt innehar kan det tillkomma kostnader orsakade av den tid en förprövning av planerade åtgärder tar.

Kostnader för den tid det tar att bereda samerna möjlighet att yttra sig över planerade åtgärder och att förpröva sådana åtgärder inom mark som samerna traditionellt innehar kan dock troligen bringas ned genom användning av den moderna digitala datateknik som jag redogjort för i kapitel 7.

En möjlighet för samerna att själva upplåta sin rätt till jakt och fiske bör inte leda till ökade kostnader eftersom avgifterna för sådana

upplåtelser redan i dag tillfaller samerna. Däremot kommer den utredning som jag angett måste göras för att klargöra omfattningen av samernas rätt till jakt och fiske att medföra kostnader.

Arbetet för den gränsdragningskommission som jag anser skall tillsättas för att fastställa gränserna för mark som samerna traditionellt har rättigheter till kommer att ta relativt lång tid och måste utföras av personer med gedigen sakkunskap. Detta kommer därför att leda till relativt stora kostnader.

Kostnaderna för en gränsdragningskommission skall dock ställas i relation till de kostnader som de tvister som redan i dag är instämda till domstol rörande omfattningen av vinterbetesmarkerna medför. Dessa processer kan komma att dras tillbaka eller minska i antal och omfattning till följd av kommissionens arbete eftersom detta arbete bl.a. syftar till att på ett övergripande sätt klarlägga de yttre gränserna för renskötselområdet.

Jag har angett att jag anser att det bör införas en möjlighet för parterna att få ersättning för sina rättegångskostnader från staten i mål som är av principiellt intresse för samernas rättigheter till mark. Hur stora statens kostnader för detta blir påverkas både av vilka mål som kommer att anses vara av principiellt intresse för samernas rättigheter till mark och hur många sådana mål som kommer att prövas av domstol. Det senare kan påverkas av resultatet av gränsdragnings-kommissionens arbete.

Gränsdragningskommissionen skall klarlägga de yttre gränserna för renskötselområdet. Ett sådant klarläggande kan antas leda till färre tvister rörande gränserna. I dag rör de flesta av de tvister som är instämda till domstol rörande renskötselrätten just de geografiska gränserna för renskötselområdet.

Jag har bedömt att bestämmelsen i artikel 19 ställer krav på regeringen att se till att samerna har tillgång till tillräckligt med mark för att kunna fortsätta att bedriva rennäring. Detta innebär att staten kan få kostnader för arrendeavtal rörande renbete eller för expropriation av mark för renbete som krävs för att ställa mark till förfogande för samernas renskötsel.

Det går inte att i dag bedöma om och i vilken utsträckning regeringen kan behöva ställa ytterligare mark till förfogande. Detta är bl.a. beroende av utgången av domstolsprocesser rörande vinter-betesmarkens geografiska utsträckning och de gränser för renskötsel-området som gränsdragningskommissionen kommer fram till.

För att ändå få en uppfattning om storleken för kostnaderna för staten kan det nämnas att kostnaderna för att arrendera vinterbetesmark i förhandlingar mellan markägare och samer i Härjedalen år 1973 bedömdes till 30 öre per hektar. I dagens penningvärde har man i

förhandlingar uppskattat att det motsvarar 1,50–2 kr per hektar för vinterbetesmark och 5–6 kr per hektar för året-runt-mark.

De åtgärder jag anser behövs för att ge Sametinget rätt att yttra sig över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inom renskötselområdet kommer att leda till en ökad arbetsbelastning för Sametinget och därmed ökade kostnader. Om Sverige ansluter sig till konventionen kommer även arbetet med samordning av samefrågor inom regeringskansliet att öka. Jag har bedömt att en särskild samordningsenhet med ansvar för samefrågor bör inrättas, något som också kommer att medföra ökade kostnader.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de nya åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna ansluta sig till ILO-konventionen kommer att medföra nya kostnader. Det är inte lämpligt att täcka dessa kostnader med medel som redan i dag används för same- och rennäringspolitiken. I så fall riskerar de åtgärder som Sverige i dag vidtar och som är nödvändig för att uppfylla konventionens krav att urholkas. Nya medel bör i stället tillföras för att täcka kostnaderna för de ytterligare åtgärder som krävs för att ratificera konventionen.

Ett tillförande av ytterligare medel till same- och rennäringspolitiken är en markering av att Sverige kommer att vidta de åtgärder som konventionen kräver för att stärka samernas möjlighet att bevara sin kultur och identitet och för att trygga samernas möjlighet att försörja sig med sin traditionella bruksrätt till mark och vatten som grund.

17 Tillvägagångssättet vid en svensk anslutning

17.1 Bakgrunden

Som jag tidigare redogjort för har frågan om en svensk anslutning till ILO:s konvention nr 169 prövats vid flera tillfällen. Vid dessa tillfällen har man kommit till slutsatsen att Sverige inte bör ratificera konventionen. Det största hindret för en anslutning har ansetts vara att Sverige inte uppfyller förpliktelserna i konventionens artikel 14 som avser markrättigheter.

Enligt denna artikel skall staterna erkänna ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till mark som dessa folk av tradition kan anses inneha. Åtgärder skall också vidtas för att skydda deras rätt att nyttja mark som de traditionellt har nyttjat tillsammans med andra. Staterna skall vidare se till att de områden inom vilka ursprungsfolken har markrättigheter blir tydligt identifierade och avgränsade.

I Sverige har samerna ställning som ursprungsfolk. Det är inte klarlagt om och i vilken utsträckning samerna har äganderätt till mark inom renskötselområdet. Inte heller är gränserna för renskötselområdet klart fastlagda.

17.2 Konflikter

Följden av de oklara ägarförhållandena har blivit tvister om vem som har rätt till marken och var gränserna för renskötselområdet går. Jag är medveten om att situationen inom vissa delar av området är laddad och att konflikterna mellan samer och markägare är omfattande.

Det är viktigt att poängtera att dessa intressekollisioner är följden av en rad omständigheter som ingen av parterna kan lastas för. Upprinnelsen till förhållandena ligger långt tillbaka i tiden. Under historiens förlopp – från mitten av 1700-talet och långt in på 1900-talet

– har staten aktivt uppmuntrat nybyggare och andra till uppodling av områden där samerna under lång tid ensamma brukat marken för renskötsel, jakt och fiske. Detta har lett till konkurrens om marken och därav följande konflikter.

Regelsystemen för såväl rennäringen som jakten och fisket har växt fram successivt. Dessa regler har i vissa delar blivit oklart utformade, vilket enligt min åsikt bidragit till de konflikter som finns i dag. Som exempel kan nämnas regler om samernas rätt till jakt och fiske och regler om gränserna för vinterbetesmarkerna.

17.3 Vad krävs för en svensk anslutning?

I de flesta avseenden uppfyller Sverige redan i dag konventionens krav. Den stora stötestenen är markrättigheterna. För att en ratificering skall möjliggöras är det enligt min mening nödvändigt att reda ut ett antal frågor som har anknytning till dessa rättigheter.

När det gäller skyddet för ursprungsfolkens markrättigheter ställer konventionen krav på att staterna skall erkänna dessa folks äganderätt och besittningsrätt till mark. Uttrycket "äganderätt och besittningsrätt" skall dock enligt de diskussioner som föregick konventionen och enligt den s.k. ILO-guiden kunna tolkas på så sätt att flera typer av rättigheter kan komma i fråga. Klart är att formell äganderätt inte alltid är nödvändig. Som jag utvecklat i kapitel 7 förutsätter dock konventionen att dessa markrättigheter når upp till en miniminivå. Enligt min bedömning innebär denna miniminivå att ursprungsfolken skall ha en starkt skyddad rätt att besitta och nyttja den mark som de av tradition kan anses inneha.

För att Sverige skall kunna uppfylla konventionens krav måste följaktligen miniminivån uppnås när det gäller samernas rättigheter till mark. Jag har försökt precisera vilka åtgärder som är nödvändiga för svenskt vidkommande. Jag har kommit fram till att samernas bruksrätt måste ges ett lika starkt skydd mot inskränkningar som andra bruksrätter har enligt svensk lag. Samerna måste också få en viss möjlighet att, i likhet med vad som gäller för andra, själva förfoga över sina rättigheter. Det är också nödvändigt att inom renskötselområdet fastställa gränserna för mark som samerna traditionellt innehar samt att fastställa de yttre gränserna för renskötselområdet.

Jag har inte närmare angivit hur de åtgärder som jag anser nödvändiga att vidta skall utformas rent praktiskt. Detta ligger som jag ser det inte inom ramen för mitt uppdrag.

17.4 Vad talar för en svensk anslutning?

För en ratificering av konvention nr 169 talar såväl syftet med konventionen som den samhälleliga utvecklingen när det gäller ursprungsfolkens ställning och särskilt samernas förhållanden i Sverige.

- *Regeringens viljeförklaring*

I direktiven har regeringen klart uttryckt att det är önskvärt att kunna ratificera en konvention som Sverige varit med om att utarbeta och som är av stor betydelse för ursprungsfolken.

- *Ursprungsfolkens ställning starkare*

Ursprungsfolkens ställning har under de senaste årtiondena stärkts och folken själva kräver att deras kultur och traditionella levnadssätt skall respekteras och att de får möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. De kräver också att få självbestämmande i frågor som angår dem.

- *Den svenska traditionen*

Sverige har en lång tradition av att engagera sig för svaga och eftersatta grupper. Sverige har anslutit sig till samtliga centrala, internationella konventioner till skydd för minoritetsgrupper m.fl. och förbundit sig att leva upp till FN:s deklarationer om mänskliga och politiska rättigheter m.m. En ratificering skulle därför ligga i linje med tidigare svenska ställningstaganden på folkrättens område.

- *Likvärdiga rättigheter för samerna*

Det bakomliggande syftet med konventionen är att garantera ursprungsfolken rättigheter, som är likvärdiga med de rättigheter som den övriga befolkningen har. Ett av konventionens mål är också att skapa procedurer för ursprungsfolken att göra sina röster hörda och få till stånd en dialog mellan folken och övriga berörda parter.

Om Sverige ratificerar konventionen kommer det att innebära att samernas rättigheter i vissa avseenden stärks, men det är i de flesta avseenden inte fråga om att ge dem mer långtgående rättigheter än andra. Syftet är att se till att de inte blir diskriminerade.

I detta sammanhang vill jag erinra om att rennäringslagen, som i stor utsträckning reglerar samernas traditionella verksamhet med renskötsel, har karaktären av en särreglering som visserligen delvis gynnar samerna – främst genom deras ensamrätt till renskötsel – men samtidigt i många avseenden är till deras nackdel. En sådan nackdel är att samerna måste tåla större intrång i sina rättigheter än andra rättighetsinnehavare. De har inte heller samma möjligheter att förfoga över sina egna rättigheter. Reglerna framstår som diskutabla både mot en historisk bakgrund och vid en jämförelse med vad som annars gäller vid innehav av markrättigheter och vid en jämförelse med vad som anges om egendomsskyddet i grundlagen (RF 2:18).

- *Möjlighet för samerna att utvecklas i enlighet med sin kultur och sina traditioner*

Ett annat argument som talar för en ratificering är att konventionen har som syfte att möjliggöra för ursprungsfolken att bevara sina traditioner och sin kultur och att utvecklas i enlighet med detta. Rennäringen är visserligen navet i den samiska kulturen, men även alternativa försörjningssätt kan växa fram. Det är viktigt för den samiska kulturens fortlevnad. Jag tänker här på fjällturism m.m. Om Sverige tillträder konventionen är förutsättningarna bättre för att samerna skall utveckla en stabil bas för ekonomisk, social och kulturell verksamhet och därmed nya utkomstmöjligheter.

17.5 Vad talar mot en svensk anslutning?

Argumenten mot en ratificering ligger framför allt i den konfliktfyllda situation som råder inom stora delar av renskötselområdet.

I enlighet med direktiven har jag under arbetets gång haft kontakter med företrädare för såväl samerna som markägarna liksom med statliga och kommunala myndigheter. Dessa kontakter har visat att det finns olika uppfattningar vad gäller omfattningen och innebörden av samernas markrättigheter. Till följd av detta råder det på sina håll ett mycket spänt förhållande mellan markägare och jägare å den ena sidan och samer å den andra. Från markägarhåll finns stor oro för vad en svensk ratificering kan komma att innebära för rättigheterna till den egna marken inom renskötselområdet.

Ägare till mindre fastigheter inom renskötselområdet, som jag haft kontakt med, har redovisat en rad konflikter med samerna och

samstämmigt förklarat att de inte kan godta någon förstärkning av samernas rättigheter i förhållande till nuläget.

Företrädare för större fastigheter (skogsbolag) har intagit en något mer positiv hållning gentemot samerna och förklarat att samarbetet med samerna i stort fungerar bra. De har samtidigt deklarerat att om samernas ställning stärks i förhållande till markägarna så vet man inte vad som kan hända. De avstyrker därför en sådan förstärkning.

Ett argument mot ratificering som framförts från markägarhåll är att de mål som konventionen strävar mot kan uppnås utan ratificering. Praktiska lösningar kan nås från fall till fall inom ramen för nuvarande samrådsförfarande. Det är, har det hävdats, fråga om en process som måste få ta tid och inte bör störas av större ändringar i regelsystem m.m. Att konventionen är vagt formulerad och i vissa avseenden svårtolkad har även det framhållits som ett argument mot ratificering.

Ett annat argument mot en ratificering som markägarna tagit upp är att samernas rätt att yttra sig över markanvändningen inom renskötselområdet också skulle föra med sig ökade kostnader bl.a. genom den tidsutdräkt som detta innebär. Exempelvis skulle planerade skogsavverkningar kunna bli belagda med ett moratorium under en process om en viss åtgärds tillåtlighet.

Företrädare för kommunerna inom renskötselområdet har poängterat att samrådet med samebyarna fungerar bra. De är dock inte beredda att tillstyrka utökade markrättigheter för samerna. Liksom vissa markägare anser de att praktiska lösningar går att finna inom ramen för nuvarande regelsystem.

Samerna å sin sida har inte haft några invändningar mot en svensk anslutning till konventionen. De har emellertid med skärpa framhållit det orättfärdiga i att de inte kan förfoga över sina egna jakt- och fiskerättigheter. De hävdar att statens upplåtelser av jakt och fiske till andra skadar deras renskötsel och kraftigt begränsar deras möjligheter att jaga och fiska inom renskötselområdet.

17.6 Mina överväganden

Jag har noga studerat och analyserat konventionen och de uttalanden som gjorts angående tolkningen av den och jag har tagit del av de norska erfarenheterna från tillämpningen av konventionen.

Den grundliga genomgång som gjorts visar så långt det är möjligt vad en anslutning till konventionen skulle innebära för svensk del i fråga om regeländringar m.m. Ytterligare utredning skulle knappast ge mer vägledning.

ILO-konventionen är – liksom flertalet internationella konventioner – i vissa avseenden vagt formulerad. Som jag tidigare påpekat finns ännu inte någon auktoritativ tolkning av konventionens bestämmelser. Man vet således inte med säkerhet hur konventionens bestämmelser skall tolkas. Jag ser dock inte detta som ett hinder mot en ratificering. Det är i stället möjligheterna till flexibilitet som är det centrala i detta sammanhang. Reglerna skall tolkas utifrån de speciella förhållanden som råder i varje enskilt land (artikel 34).

Jag har i den tolkning jag har gjort av bestämmelserna i konventionen, med något undantag, strävat efter att finna miniminivån på de åtgärder som Sverige måste vidta för att uppfylla konventionens krav. Min tolkning av begreppet "äganderätt och besittningsrätt" i artikel 14 är ett exempel på detta liksom min tolkning av de åtgärder som krävs för att uppfylla artikel 15. Om Sverige ansluter sig till konventionen går det enligt min uppfattning inte att underskrida den nivå på åtgärder som jag har angett. Om man anser att dessa åtgärder går för långt får man avstå från att ratificera konventionen.

Som jag redogjort för har jag haft kontakter med organisationer och myndigheter som skulle komma att beröras av konventionens tillämpning.

Jag har vägt samman synpunkterna och tagit ställning till vad som krävs för att Sverige skall kunna ansluta sig till konvention nr 169 och vilka konsekvenserna skulle bli vid en sådan anslutning. Jag har därvid kommit fram till vissa riktlinjer för hur en svensk anslutning bör gå till.

17.7 Hur skall en svensk anslutning gå till?

Som jag ser det finns det två huvudlinjer för hur en svensk anslutning kan gå tillväga.

(1) Ratificera nu och vidta nödvändiga åtgärder efter hand

Jag bedömer att det i och för sig skulle vara möjligt att ratificera redan nu och sedan efter hand vidta nödvändiga åtgärder för att konventionens krav till alla delar skall bli uppfyllda. I princip har Norge följt denna modell.

(2) Avvakta med ratificeringen till dess att större hinder är undanröjda

Min bestämda uppfattning är dock att det lämpligaste förfarandet för svensk del är att avvakta med ratificeringen till dess att större hinder för en sådan anslutning är undanröjda. Det är nödvändigt att otydligheter först klaras ut och att flera komplicerade frågor löses.

Det innebär att en ratificering inte kan komma till stånd förrän om ett antal år. Jag bedömer att det rör sig om ett tidsperspektiv på fem år. Detta ger också en möjlighet för berörda parter att noggrant informera sig om vad en ratificering kommer att innebära. Det kan i sig bidra till att motsättningarna minskas. Det ligger ett värde i att den anpassningsprocess som det är fråga om inte hastas fram.

Åtgärder som bör vidtas

För att Sverige skall uppfylla konventionens krav måste ett antal åtgärder vidtas.

Först måste den mark som samerna har rättigheter till identifieras. Det är ett av konventionens grundläggande krav. En gränsdragningskommission bör därför tillsättas. Det som kommissionen skall göra är att klarlägga vilken mark som samerna av tradition kan anses inneha och vilken mark som de traditionellt har nyttjat tillsammans med andra. Att identifiera den mark som samerna har nyttjanderätt till är princip detsamma som att bestämma de yttre gränserna för renskötselområdet. Ett sådant klarläggande kommer enligt min bedömning också att minska risken för ytterligare tvister rörande gränserna för vinterbetesmarkerna och bidra till lösa att redan pågående tvister.

Vidare krävs det en utredning som klarlägger omfattningen av samernas rätt till jakt och fiske. Det nuvarande rättsläget är oklart och skapar ständiga konflikter framför allt mellan samer och andra jägare. Har samerna rätt till all jakt och fiske på sådan mark som de av tradition innehar eller delar de denna rätt med staten?

När det blivit klarlagt vilka markområden som samerna av tradition innehar och vilka områden som de har nyttjanderätt till samt hur omfattande deras jakt- och fiskerätt är finns förutsättningarna för att vidta andra åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna uppfylla konventionen. I vissa avseenden måste samernas rättigheter stärkas för att de skall nå upp till den miniminivå som konventionen förutsätter.

Samerna bör få ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten. Inom mark som samerna traditionellt innehar bör de få rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt till andra mot betalning. Det bör också finnas ett tydligt skydd mot exploatering av sådan mark i miljöbalkens

hushållningsbestämmelser och en rätt för Sametinget att yttra sig innan exploatering sker.

Inom mark som samerna av tradition nyttjar tillsammans med andra krävs också ett stärkt skydd mot inskränkningar. Samerna bör få rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen bestäms och innan exploatering av sådan mark tillåts.

Åtgärder bör vidtas för att se till att samerna har tillräckligt med mark för att kunna fortsätta bedriva rennäring. Det är inte möjligt att nu bedöma om och i så fall i vilken utsträckning rennäringen är i behov av mer mark. Det är bl.a. beroende av utgången i de domstolsprocesser rörande framför allt vinterbetesmarkernas geografiska utbredning som för närvarande pågår och de gränser för renskötselområdet som den av mig föreslagna gränsdragningskommissionen kommer att komma fram till.

Det behövs nya bestämmelser om utökade möjligheter till ersättning från staten till både samerna och deras motparter för rättegångskostnader i vissa mål som rör samernas markrättigheter. Som det nu är har framför allt samebyarna av kostnadsskäl mycket små möjligheter att få sina anspråk på mark rättsligt prövade.

Ytterligare en åtgärd som jag bedömer som angelägen är en nationell informationskampanj om samerna som ursprungsfolk i Sverige och om den samiska kulturen och de samiska traditionerna. En sådan kampanj är också helt i linje med konventionens syfte. I artikel 31 finns behovet av informationsinsatser närmare beskrivet. Som jag redan antytt behövs också information som klargör vad en svensk anslutning till konventionen skulle innebära för berörda parter.

Samtliga dessa åtgärder bedömer jag vara nödvändiga för att Sverige skall uppfylla konventionens krav och därmed kunna ansluta sig till konventionen.

De nämnda åtgärderna kommer enligt min bedömning utan tvekan också att medverka till att minska motsättningarna mellan samerna och markägarna. Det finns t.ex. ett uppenbart behov av att fastställa de yttre gränserna för renskötselområdet för att undvika ytterligare rättsprocesser i sådana frågor. En sådan utveckling med klarare regler och minskade motsättningar skulle i sig vara en stor vinst. Av det skälet anser jag att det bör tas under allvarligt övervägande om inte åtgärderna är att betrakta som så angelägna att de bör genomföras även om en ratificering inte skulle komma till stånd.

Jag vill i detta sammanhang påminna om att det ligger i konventionens anda att söka samförståndslösningar med ursprungsfolken. Däremot innehåller konventionen inga bestämmelser om hur konflikter mellan ursprungsfolken och andra skall lösas när ursprungsfolken och

andra har motstående intressen. Sådana konflikter finns inom renskötselområdet mellan samer och andra brukare av mark.

Det är naturligtvis så att även samerna måste vara beredda att ta hänsyn till andra som driver näring inom renskötselområdet. Liksom andra näringsgrenar har renskötseln genomgått förändringar och i dag förekommer t.ex. lastbilstransporter av renar. Det är åtgärder som på ett mer påtagligt sätt kan påverka omgivningen än mer traditionella arbetsmetoder.

Det har emellertid inte legat inom ramen för mitt uppdrag att väga samernas intressen mot andra intressen och komma med förslag som underlättar samförståndslösningar mellan berörda parter. Mitt uppdrag har varit inriktat på att undersöka vad som krävs för att Sverige skall kunna ansluta sig till ILO-konventionen och konventionens syfte är att tillvarata ursprungsfolkens intressen.

Rennäringspolitiska kommittén

Den nu sittande Rennäringspolitiska kommittén har bl.a. i uppdrag att granska förhållandet mellan rennäringen och andra areella näringar. I uppdraget ingår att utforma bestämmelser i fråga om rennäringens rättigheter och skyldigheter för att minimera konflikterna mellan rennäringen och andra markanvändare i renskötselområdet. Det finns därför förutsättningar för kommittén att föreslå regler och andra åtgärder som minskar spänningen mellan samer och markägare och som underlättar lösningar i samförstånd.

Rennäringspolitiska kommittén kan således komma att föreslå åtgärder som rör de frågor konvention nr 169 behandlar. Om Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen är det nödvändigt att de förslag som kommittén utformar står i samklang med konventionens krav på de sätt som jag har redogjort för i betänkandet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Solveig Larsson och Jan Sandström

”Kan” Sverige ratificera?

Vi anser att Sverige inte skall ratificera ILO:s konvention nr 169. Våra skäl är följande.

Avvägningen saknas

Enligt direktiv har utredaren haft till uppgift att utreda om Sverige kan ratificera ILO:s konvention och vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga. Frågan om Sverige kan ratificera måste ytterst anses vara en lämplighetsfråga. Vad utredaren har genomfört är en omfattande juridisk analys och uttolkning av vad konventionen stadgar. Han drar slutsatsen att det finns hinder av juridisk karaktär och föreslår ändringar i det svenska regelsystemet, som bör genomföras före en eventuell ratificering. Men till frågeställningen hör också att ta ställning till de konsekvenser en ratificering kan få för andra parter och för markanvändningen inom den del av landet som skulle omfattas. Om Sverige skulle ratificera är det enligt vår mening en ofrånkomlig förutsättning att ett sådant beslut föregåtts av en avvägning mellan olika intressen, vars resultat av dessa uppfattas som ekonomiskt och socialt rimligt. Det behövs ett mer allsidigt underlag för att kunna ta ställning till frågan ”om Sverige kan ratificera” och det är en allvarlig brist att utredaren endast knapphändigt kommenterar avvägningsfrågan.

Konfliktskapande

De areella näringarna – jordbruket, skogsbruket och rennäringen – är hårt pressade på sina respektive marknader och har försvarat sina ekonomier genom att rationalisera, modernisera och förändra verksamheterna. När näringarna utövas på nya sätt kan det vara svårt att undvika att det uppstår missämja mellan rennäringen och de andra areella näringarna. Nya förflyttningssätt i renskötseln och det stora renantalet har till exempel skapat oro och irritation i markägarleden. Under senare år har vi sett hur det på sina håll uppstått hårda, lokala konflikter. Detta skall inte tolkas som att det i dag råder en allmän konflikt mellan bygdernas jord- och skogsbrukare och de renskötande samerna. Vi vill ändå varna för att en ratificering av ILO-konventionen, som syftar till att tillvarata samernas specifika näringsintressen, under rådande förhållanden kan driva fram nya och allvarligare konflikter mellan samer och småskaliga jord- och skogsbrukare.

Hanteringen i Norge

Vårt grannland Norge är ett av 14 länder i världen som ratificerat ILO:s konvention nr 169. Det har därför ingått i utredningsuppdraget att följa upp vad konventionen inneburit för Norges del. Stortinget antog denna under förespeglingen att den gällande, starka bruksrätten för samerna var tillräcklig. Samtidigt pågick en omfattande samerättsutredning i det s.k. Samerettsutvalget. I sitt svar på Norges första avrapportering begärde ILO:s expertkommitté att hållas informerad om utredningens arbete. Kommittén noterade samtidigt att Sametinget i Norge inte anser att samernas bruksrätt uppfyller konventionskraven. Samerettsutvalgets folkerettsgruppe har också rapporterat en mot regeringen avvikande uppfattning, dvs. att konventionen kräver betydligt mer än en stark bruksrätt. Utredaren beskriver väl händelseutvecklingen i Norge. Men när utredaren övergår till att diskutera vad som talar för och mot en svensk ratificering utelämnar han erfarenheterna från Norge.

Vi kan nu se hur samernas rättigheter till mark och naturtillgångar delvis stöps i ett långsamt växelspel mellan Oslo och Genève. Meningsskiljaktigheterna bland experter i Norge och tonläget i den debatt, som blossat upp under senare tid, borde fungera som en varningsklocka för beslutsfattare i Sverige.

Process med osäkerhet

Vi befarar att en svensk ratificering skulle bli inledningen till en långvarig process om markrättigheter och naturtillgångar i Norrland där ILO får en huvudroll. Sveriges regering och riksdag skulle komma att överlåta viktiga beslut om nyttjandet av mark och naturtillgångar till ILO, en organisation med liten kunskap och ingen erfarenhet av förhållandena i norra Sverige. En sådan process skulle skapa osäkerhet om framtida spelregler för näringarna och lätt bli grogrund för missämja mellan rennäringen och andra markanvändare. Det finns också en uppenbar risk för att lokala samförståndslösningar försvåras, ifall en av parterna tror sig vinna på att samtidigt driva sina intressen på den internationella scenen.

Det förefaller uppenbart att ILO:s övergripande syfte att främja fred och samverkan mellan och inom stater kan komma på skam.

Konventionens krav

Utredaren har vid sin uttolkning av konventionens krav tagit som sin utgångspunkt att ange *miniminivån* på de åtgärder Sverige måste vidta. Detta är ett viktigt observandum.

Markrättigheter (Artikel 14)

Samernas rättigheter enligt konventionen till "mark som de traditionellt innehar" måste tolkas som mycket långtgående. Vi kan i grova drag dela utredarens bedömningar om kravnivån. Vad däremot gäller "mark som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra" vill vi ifrågasätta utredarens analys; den miniminivå som utredaren anser följa av konventionen går enligt vår uppfattning längre än vad en objektiv analys ger vid handen.

Till utredarens uppgift hör att i juridiska termer söka uttrycka skillnaden mellan gällande rätt och konventionens kravnivåer. Den förskjutning av rättigheter, som sålunda åtminstone krävs enligt utredaren, föreslås framför allt komma till uttryck i rennäringslagen och miljöbalken. För rennäringslagens del innebär detta att alla markanvändningsåtgärder och upplåtelser som medför mer än ringa olägenheter för renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske blir otillåtna. I grunden skulle detta gälla för hela renskötselområdet, dvs. även den mark som samerna "traditionellt nyttjar tillsammans med andra". Om det vidtas åtgärder, som medför mer än ringa intrång för renskötseln, har samebyn rätt till ersättning. Vi konstaterar att de krav som riktas

mot de andra markanvändarna är mycket långtgående om ILO-konventionens miniminivå skall uppnås. Och vi bedömer att kommentarerna om skogsbruket och skogsvårdslagen inte ändrar denna slutsats.

Vilken utformning utredningsmannen tänkt ge de lagregler han angett som nödvändiga för att öka skyddet för renskötselrätten framgår inte närmare.

Vi känner oss dock inte övertygade om vad utredningsmannen anför å sidan 167 om denna lagstiftnings förenlighet med grundlagsskyddet för äganderätten i 2 kap. 18 § regeringsformen. Idag finns inte i rennäringslagstiftningen någon generell regel som ger myndighet rätt att stoppa en markägares pågående markanvändning ifall denna kan leda till skada eller olägenhet för renskötseln som är mer än ringa. Det finns inte heller belägg för att, såsom utredningsmannen tycks mena, en sådan regel skulle gälla på grundval av urminnes hävd. Vi menar i motsats till utredningsmannen att de lagändringar som denne angett som nödvändiga för att skydda samernas renskötselrätt innebär en utvidgning av renskötselrätten och en minskning av markäganderätten. I utredningsmannens förslag finns inte någon spärr mot hur långt en inskränkning i äganderätten kan gå. Om ett på de föreslagna ändringarna i rennäringslagen grundat myndighetsbeslut leder till att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten är markägaren enligt grundlagen tillförsäkrad rätt till ersättning. Utredningsmannens förslag till lagändringar borde därför jämväl ha innehållit ett förslag till regel med detta innehåll.

Beträffande de krav som konventionen ställer på att identifiera den mark som samerna har rättigheter till, respektive möjligheten för samerna att med stöd av konventionen få sina rättigheter prövade, delar vi utredarens bedömningar.

Naturtillgångar (Artikel 15)

Vi vill fästa uppmärksamheten på utredarens snäva uttolkning av vad konventionen stadgar om ursprungsfolkens rättigheter till naturtillgångar. Det finns en risk att utredaren såväl missbedömt det kvalitativa innehållet av rättigheterna som miniminivån.

Vaghet ingen fördel

Konventionen nr 169 måste betraktas som exempellöst vag och svårtolkad. Utredaren bekräftar förhållandet men vill i stället se detta som en positiv flexibilitet, som gör det möjligt att formulera konventionskrav för Sveriges del på den nivå han nu gör. Det torde vara en from förhoppning. Vi menar att det finns befogad anledning att uppmärksamma denna vaghet, eftersom den också öppnar för andra uttolkningar av samernas rättigheter. Det vittnar t.ex. den norska ILO-processen om.

Kostnadsaspekter

Utredaren lämnar bara översiktliga synpunkter på de kostnader som kan knytas till en ratificering. Vi har respekt för svårigheten att skatta dessa. Förutom nya organisationskostnader och de ökade utgifterna för den byråkratiska ärendehanteringen finns sannolikt en mycket stor kostnad för företag och för samhället då annan markanvändning än renskötsel kan komma att inskränkas över stora arealer. Vi menar att dessa samhällskostnader måste tas med i beräkningen om en ratificering övervägs.

I stället för ratificering

Utredaren anför ett antal argument för ratificering som tycks utgå från att Sverige har traditioner att leva upp till på det utrikespolitiska planet. En ratificering skulle ligga i linje med tidigare svenska ställningstaganden på folkrättens område. Men oss veterligen har de åsyftade, tidigare konventionerna som Sverige ratificerat inte rymt rättighetsförskjutningar där en befolkningsgrupp gynnats på bekostnad av en annan. Det är nog snarare så att en anslutning till ILO-konventionen, som får till följd att relativt svaga grupper i norra Sverige ställs mot varandra, kan försvaga landets internationella anseende. Vi kan heller inte förstå utredarens argument att en svagt uppbackad konvention skulle ge den samiska befolkningen bättre möjligheter än en klok och avvägd politik baserad på lokala och verkliga förhållanden.

Vi är övertygade om att en politik som reglerar samernas rättigheter till mark och naturtillgångar måste förankras på hemmaplan i Norrland. Den måste kombineras med andra politiska insatser som gynnar alla grupper och främjar utvecklingen i landsändan. Kommunerna har därvid en nyckelroll. En uppgift för staten blir att ange vissa ramar för

lokala samförståndslösningar och därmed ge parterna ökat ansvar för sin bygds utveckling. Lagstiftningen om markanvändning måste vara kongruent. Det skydd lagstiftningen ger den ena parten mot den andres lagöverträdelser skall gälla ömsesidigt och vara likvärdigt. En positiv särbehandling av den samiska befokningen kan uppnås utan att andra grupper diskrimineras, men ILO:s konvention nr 169 erbjuder inte dessa lösningar.

Dagens samrådsförfarande mellan samebyarna och skogsbruket kan vara en modell för lokala lösningar för markanvändningen, men modellen kan säkert utvecklas vidare. En annan idé till lokal lösning, som vuxit fram i både Sverige och Norge, är möjligheten att, utgående från statens mark, etablera lokal förvaltning av jakt, fiske och turism, där samerna och övrig lokalbefolkning tillsammans kan nyttiggöra sig ekonomin. En bredare modell för lokala lösningar i fjällregionen kan sökas i den s.k. fjäll-agendan, som är en lokal mötesplats för flera intressenter. Målet är dels att genom samarbete stärka de enskilda företagen, dels kunna behålla en större del av avkastningen inom området. Kommunerna har en viktig uppgift att på olika sätt stödja och uppmuntra sådana lokala initiativ.

Inom utredningen har förts en värdefull diskussion om vilka förutsättningar som behövs för samlevnaden mellan rennäringen och övriga areella näringar. Vi instämmer i utredarens uppmaning till beslutsfattarna att genomföra vissa åtgärder – även om en ratificering inte skulle komma till stånd – som gör att lokala och rättssäkra lösningar kan växa fram och som minskar risken för konflikter. En sådan åtgärd är att tillsätta en kvalificerad gränskommission som identifierar den yttre gränszonen för renskötselområdet. Det behövs också nya bestämmelser, som gör det ekonomiskt möjligt för samer *och* enskilda markägare att i principmål reda ut tvister om markrättigheter.

Särskilt yttrande av Lars Nila Lasko och Lars Anders Baer

Vi samiska experter i kommittén välkomnar förslaget att Sverige, i likhet med vad bl.a. Norge och Danmark redan gjort, skall ratificera ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Genom att ratificera konventionen förenar sig Sverige med de stater som för en framåtsyftande politik i urbefolkningsfrågor. Att Sverige ratificerar konventionen får därmed betydelse inte enbart för samerna som folk utan främjar på ett positivt och aktivt sätt möjligheterna att förbättra situationen för andra urbefolkningar. Betydelsen härav kan inte underskattas. Vi vill i detta särskilda yttrande bara peka på en del viktiga principiella resonemang, utan att gå in i detalj i frågeställningarna.

Vi ställer oss bakom förslaget att genomföra nödvändig ändrad lagstiftning innan konventionen ratificeras. Vi vill dock markera vikten av att utredningens förslag får en politisk förankring och följs upp av en aktiv information om konventionens innehåll och konsekvenser.

Konventionen, som avlöser tidigare konvention från år 1957, syftar till ett erkännande av ursprungsfolkens strävanden att utveckla sin kultur utifrån sin egen identitet. Konventionen innebär därför ett avståndstagande från den tidigare konventionens inriktning mot integration och assimilering. Konventionen innebär vidare ett faktiskt erkännande av kollektiva rättigheter till komplettering av tidigare erkända individuella mänskliga rättigheter. För svenskt vidkommande innebär detta ett förändrat synsätt, som ställer krav på inte enbart ändrad lagstiftning enligt lämnade förslag utan också ett erkännande i den svenska grundlagen av samerna som folk.

Vi instämmer i stort sett i den tolkning av innebörden i första stycket i artikel 14 som utredaren gör. Den norska regeringens tolkning att en bruksrätt måste anses som tillräcklig för att uppfylla kraven enligt artikel 14 avvisas. Utredarens slutsatser ligger närmare både det norska Samerettsutvalgets folkerättsgrupps (NOU 1997:5) och det norska Sametingets tolkning av begreppen äganderätt och bruksrätt. Från samisk sida har också sedan länge i frågan om samernas rätt till land och vatten hävdats dels ett formellt äganderättsbegrepp i domstolar och dels ett funktionellt ägaderättsbegrepp i politiska diskussioner med statsmakten. I likhet med utredaren menar vi att rättsförhållandena i same- och renskötselområdet måste klarläggas.

Frågan om ursprungsfolks rätt till naturresurser enligt konventionen 169 i förhållande till nationell lagstiftning och rättspraxis är nära kopplad till om man tillämpar ett formellt eller funktionellt ägandebegrepp.

Utredarens konklusion att skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten inom vinterbetesmarkerna bör stärkas instämmer vi helt med. Vi vill i detta sammanhang poängtera att regelverket måste vara det samma oavsett vilken kategori av renbetesmark det gäller. Sametinget har i detta sammanhang en viktig roll att spela som statlig myndighet vid sidan av samebyn som sakägare.

Det lämnade förslaget om ändrad lagstiftning m.m. är ett minimum av de förändringar i svensk lagstiftning som är nödvändiga för att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen. Dessutom finns anledning att peka på begränsningar bl.a. att det utökade skyddet är begränsat till mark som betecknas som "mark som in i våra dagar varit i statlig ägo", dels begränsningen i sig till statlig mark och dels med beaktande av försäljningar/ägobyten som ägt rum.

En fortsatt såväl rättslig som politisk process kommer att tillföra nytt material och nya infallsvinklar. Till detta kommer också pågående arbete inom FN:s kommitté för mänskliga rättigheter med en deklaration om urbefolkningar inom ramen för urbefolkningsdekaden.

Vi är medvetna om att delar av utredningens resonemang, konklusioner och förslag kommer att bli föremål för diskussion och kritik från olika utgångspunkter. Mot bakgrund av att det är första gången som samernas rätt till land och vatten behandlas samlat i ett folkrättsligt perspektiv i en statlig utredning kan debatten för många komma att blir direkt omvälvande. Den tidigare tabubeläggningen av dessa frågeställningar har länge lagt ett lock på en öppen debatt och dialog. En uppgörelse med vårt gemensamma förflutna är nödvändig för skapa en öppenhet, gemenskap och ett förtroende som länge saknats i förhållande mellan den svenska staten och samerna på svensk sida. Ett stort ansvar vilar nu både det samiska samhället och det svenska storsamhället att kunna hantera denna nya situation på ett konstruktivt sätt.

För såväl Sveriges fortsatta engagemang i urbefolkningsfrågor som för samerna som folk är en svensk ratifikation av konventionen en såväl nödvändig som oundviklig förutsättning.

Sierra cealkámuš

Mii, sápmelaš ášše dovdit lávdegottis, váldit buori mielain vuoste evttohusa ahte Ruotta, seammáládje dego e.e. Norga ja Danmárku, dohkkeha ILO-konvenšuvnna nr 169 eamiálbmogiid ja máttaálbmogiid birra ieštivrejeaddji riikkain. Go Ruotta dohkkeha konvenšuvnna de son seammá áiggi searva stáhtaide geat jođihit ovdanahttinpolitihka eamiálbmotášši. Dat mielddisbukta mearkkašumi, ii dušše sámiide, muhto maiddái ovddida positiivvalaš ja aktiivvalaš vuogi mielde vejolašvuođaid buoridit dilášvuođaid eará eamiálbmogiidda. Mearkkašupmi dás ii sáhtte vuolleárvostallat. Mii háliidit dán sierra cealkámuša dušše cuiget muhtin deatalaš prinsihpalaš ságastallamiidda iige dan dihte mannat ilá čiekŋalit sisa ášši.

Mii mieđihit evttohussii ahte čađahit dárbbašlas rievdademiid láhkaásaheamis ovdal go konvenšuvdna dohkkehuvvo. Mii háliidit goitge deattuhit man deatalaš lea ahte guorahallama evttohus oažžu politihkalaš vuođu ja jotkojuvvo aktiivvalaš diehtojuohkimiin konvenšuvnna sisdoalu ja konsekveanssaid birra.

Ulbmil konvenšuvnnain, mii buhtte ovdalaš konvenšuvnna jagis 1957, lea oažžut dohkkeheami eamiálbmogiid rahcamušaide ahte ovddidit kultuvrraseaset identitehtain vuolginčuoggán. Danin dát konvenšuvdna čájeha ahte ii buorrin váldde ovddit konvenšuvnna háltelinja mii leai integreren ja assimileren. Konvenšuvdna siskkilda maiddái duođalaš dohkkeheami oktasaš vuoigatvuođain dego dievasmahttin ovdalaš dohkkehuvvon ovttaskas olmmošvuoigatvuhtii. Mii guoská Ruttii mearkkaša dát rievdaduvvon oaidninvuohki ii dušše rievdaduvvon láhkaásaheami dego lea evttohuvvon muhto maiddái dohkkeheami ruotelaš vuođđolágas ahte sámit leat sierra álbmotjoavku.

Mii guorrasit váldoosiin sisdoalu dulkoma vuosttas oasis artihkkal 14:is maid guorahalli dahká. Norgga ráđđehusa dulkon ahte geavahanriekti ferte leat doarvái deavdit gáibádusaid artihkkala 14 mielde hilgujuvvo. Guorahalli loahppaboađus lea lagat sihke norgga Sámi vuoigatvuođa guorahallama álbmotrievtti bargojoavkku (NOU 1997:5) ja norgga Sámedikki dulkomiid doahpagiin oamastanriekti ja geavahanriekti. Sámi bealli lea maiddái guhká áššis sámiid vuoigatvuođa birra eatnamiidda ja čáziide čuoččuhan sihke formálalaš oamastanrievttedoahpaga duopmostuoluin ja doaimmalaš oamastanrievttedoahpaga politihkalaš ságastallamiin stáhtaváldiin. Mii oaivvildit, nugo guorahalli, ahte lea bággu čielggadit vuoigatvuođa dilášvuođaid.

Ášši mii siskkilda eamiálbmogiid vuoigatvuohta luonddoresurssaide konvenšuvnna nr 169 mielde našuvnnalaš láhkaásaheami ja rievttepráksisa ektui lea lahka čadnon dasa jus geavaha formálalaš dehe doaimmalaš oamastanrievttedoahpaga.

Mii guorrasit ollasit guorahalli loahppabohtosii ahte suodjalus gáržžidemiid vuoste boazodoalorievttis dálveguohtuneatnamiin ferte nannejuvvot. Mii háliidit dán oktavuođas deattuhit ahte njuolggadusat fertejit leat seammálaganat beroškeahtta makkár boazoguohtuneanan lea. Sámedikkis lea dán oktavuođas hirbmat deatalaš rolla ståhtalaš eiseváldin čearu guoras mii lea ášše oamasteaddji.

Guđđojuvvon evttohus rievdaduvvon láhkaásaheami birra lea unnimus mearri rievdadusain ruotelaš láhkaásaheamis mat leat dárbbašlaččat dahkat jus Ruotta galgá sáhttit searvat konvenšuvdnii. Dasalassin gávdno sivva cuiget ráddjehusaid, e.e. ahte lassanan suodjalus lea ráddjejuvvon eatnamiidda mat namahuvvojit "ståhtalaš eanan gitta min beivviide" ja ráddjehus guoská dušše ståhtalaš eatnamiidda ja bearráigeahčču vuovdimusaide/oamastanlonohallamiidda mat leat leamaš.

Jotkojuvvon rievttelaš, politihkalaš proseassa mielddisbukta ođđa materiála och ođđa oaidninčiegaid. Dasalassin boahtá maiddái ON:a olmmošvuoigatvuođa lávdegoddi deklarašuvnnain eamiálbmogiid birra siskkobealde eamiálbmogiid jahkelogi ráma.

Mii leat diđolaččat das ahte oasit guorahallama ságastallamiin, loahppabohtosiin ja evttohusain bohtet debatterejuvvot ja oažžut kritihka sierrálágan vuolginčuoggáin. Duogážiin ahte lea vuosttas geardde sámiid vuoigatvuohta eatnamiidda ja čáziide gieđahallojuvvo olmmošrievttelaš perspektiivvas ståhtalaš guorahallamis sáhttá debatta ollusiidda šaddat jur jorgalusdahkki. Ovdalaš tabu dain gažaldagain lea mielddisbuktan ahte ii leat leamaš vejolaš doallat rabas debatta ja ságastallamiid daid ášši birra. Jus galgá ráhkadit rabasvuođa, oktavuođa ja luohttevašvuođa, mii lea guhká váilun, gaskal sámiid ja ruota ståhta ruota bealde, de lea dárbbašlas soabadit oktasaš gollan áiggiin. Lea stuora ovddasvástádus dal sihke sámi servodagas ja ruota stuorservodagas ahte gieđahallat dán ođđa dilálašvuođa konstruktiivvalaš vuogi mielde.

Ruota jotkkolaš bargui eamiálbmogiid gažaldagaiguin ja sámiide dego álbmot lea ruotelaš dohkkeheapmi konvenšuvnnas sihke dárbbašlas ja garvemeahttun eaktu.

Lars Nila Lasko Lars Anders Baer

Bilaga 1

Kommittédirektiv

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder

Dir. 1997:103

Beslut vid regeringssammanträde den 11 september 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda frågan om Sverige kan ratificera ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna.

Konventionens innehåll

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder utgör en revision av en äldre ILO-konvention i ämnet, 1957 års konvention nr 107 med tillhörande rekommendation nr 104 om skydd för och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper.

Ett av de grundläggande kriterierna för att enligt den nya konventionen betraktas som stamfolk eller ursprungsfolk är att folket självt identifierar sig som ett sådant. Uttrycket "folk" i konventionen skall inte tolkas så att det ger upphov till rättigheter som kan vara förknippade med begreppet "folk" i folkrätten.

Regeringarna skall, under medverkan av berörda folk, se till att dessa folks rättigheter skyddas och att deras integritet respekteras. Ursprungsfolk skall utan hinder och fullt ut åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Särskilt po-

ängteras att konventionen skall utan diskriminering tillämpas på såväl manliga som kvinnliga medlemmar av dessa folk.

Särskilda åtgärder skall vidtas för att skydda ursprungsfolkens institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö. Vidare skall de ha samma möjligheter och samma rättigheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer den övriga befolkningen.

Regeringarna skall samråda med folken i fråga beträffande åtgärder som direkt kan beröra dem och skapa medel för dem att delta i beslutsfattandet i valda institutioner och andra organ. Ursprungsfolken skall ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen. Regeringarna har ett ansvar för att skydda och bevara miljön i de områden som dessa folk bebor.

Ursprungsfolken skall ha rätt att behålla sina sedvänjor och institutioner när detta inte är oförenligt med det nationella rättssystemet och internationellt erkända mänskliga rättigheter.

Enligt konventionen skall ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor erkännas. Åtgärder skall vidtas för att skydda deras rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem. Regeringarna skall vidare vidta åtgärder för att identifiera den mark som traditionellt bebos av dessa folk samt inrätta lämpliga förfaranden inom det nationella rättssystemet för att ta ställning till anspråk på mark från berörda folk.

Ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar som hör till deras mark skall särskilt skyddas. De skall ha rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av dessa tillgångar.

Som en huvudregel får ursprungsfolk eller stamfolk inte förflyttas från den mark som de bebor.

Andra områden som berörs i konventionen är bl.a. sysselsättning och anställningsvillkor, yrkesutbildning, hantverk och landsbygdsindustri, social trygghet och hälso- och sjukvård, utbildning och kommunikation samt kontakter och samarbete över gränserna.

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

Tidigare överväganden om svensk ratificering

Det största hindret för en svensk ratificering har varit uppfattningen att Sverige inte uppfyller förpliktelserna i artikel 14 i konventionen. Enligt denna artikel skall ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor erkännas och åtgärder skall vidtas för att skydda deras rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem.

Genom en skrivelse den 20 december 1990 (skr. 1990/91:101) förelade regeringen riksdagen ILO:s konvention nr 169. I skrivelsen anfördes att Sverige inte då borde tillträda konventionen. Som en omständighet som gjorde det svårt för Sverige att tillträda konventionen anfördes bestämmelserna i artikel 14 om markrättigheter. Vid behandlingen i riksdagen gjordes inte något tillkännagivande med anledning av skrivelsen (bet. 1991/92:UU7, rskr. 1991/92:35).

Frågan om ratificering av konventionen behandlades därefter i propositionen 1992/93:32 Samerna och samisk kultur m.m. Regeringen gjorde samma bedömning som tidigare. Man konstaterade att svenska rättsförhållanden inte överensstämde med bestämmelserna i artikel 14.

Frågan har varit uppe till behandling i riksdagen vid upprepade tillfällen, senast vid riksmötet 1994/95, varvid riksdagen med anledning av konstitutionsutskottets betänkande (bet. 1994/95:KU37, rskr. 1994/95:244) konstaterade att frågan om svensk ratificering kunde komma i ett annat läge om vad som sägs i konventionen om äganderätt och besittningsrätt vid tillämpningen i allt väsentligt innebär samma sak som bruksrätt. Av särskilt intresse i detta avseende var hur ILO bedömde Norges tillämpning av konventionen. Utskottet sade sig därför utgå från att regeringen följer utvecklingen i frågan.

Uppdraget

Regeringen anser det önskvärt att Sverige kan tillträda en konvention som vi varit med om att utarbeta och som fyller en viktig funktion för skyddet av ursprungsfolkens fri- och rättigheter.

Utredaren skall utreda frågan om Sverige kan ratificera den aktuella konventionen samt om vilka lagstiftnings- och andra åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna.

Allmänna utgångspunkter

Regeringen har haft kontakt med ILO i fråga om tillämpningen och innebörden av artikel 14 och även följt skriftväxlingen mellan ILO och Norge i bl.a. denna fråga. ILO:s expertkommitté har uttalat att den norska bruksrätten, som liknar de svenska rättsförhållandena, inte är oförenlig med konventionen.

Ett uttalande från ILO om hur konventionen torde kunna komma att tillämpas kan inte anses som auktoritativt, men det kan emellertid ge en indikation på att svenska rättsförhållanden inte är uppenbart oförenliga med bestämmelserna i artikel 14.

Utredaren skall bl.a. beakta den norska samerättsutredningens betänkanden Naturgrunnlaget for samisk kultur (NOU 1997:4) och Urfolks landrettigheter etter folkrett og utenlendsk rett - bekgrunnsmateriale for Samerettsutvalget (NOU 1997:5).

Utredaren skall vidare inhämta synpunkter från företrädare för berörda myndigheter och organisationer.

Övrigt

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 1998.

(Jordbruksdepartementet)

Bilaga 2

Översättning

Convention (No. 169) concerning indigenous and tribal peoples in independent countries

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its 76th Session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the many international instruments on the prevention of discrimination, and

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to

ILOs konvention (nr 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder

Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens,

som har sammankallats till Genève av styrelsen för internationella arbetsbyrån och samlats där den 7 juni 1989 till sitt 76:e möte,

beaktar de internationella normerna i 1957 års konvention och rekommendation om skydd för och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper,

erinrar om bestämmelserna i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt i de talrika internationella instrumenten om förhindrande av diskriminering,

anser att den utveckling som ägt rum inom folkrätten sedan 1957, liksom i fråga om ursprungsfolkens och stamfolkens situation i alla områden av världen, har gjort det lämpligt att anta nya internationella normer i ämnet med syfte att undanröja de tidigare normernas inriktning mot assimilation,

erkänner dessa folks strävanden att få utöva kontroll över sina egna institutioner, sin egen livsstil och ekonomiska utveckling och att vidmakthålla och utveckla sin identitet, sitt språk och sin religion inom ramen för de stater där de bor,

konstaterar att dessa folk i många delar av världen inte kan åtnjuta sina grundläggande mänskliga rättigheter i samma utsträckning som den övriga befolkningen i de stater där de bor, och att deras lagar, värden, sedvänjor och perspektiv ofta har urholkats,

fäster uppmärksamhet vid ursprungsfolkens och stamfolkens speciella bidrag till

the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

Noting that the following provisions have been framed with the co-operation of the United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957;

adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989:

Part I. General policy

Article 1

1. This Convention applies to:

(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) 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

mänsklighetens kulturella mångfald och sociala och ekologiska harmoni samt till internationellt samarbete och förståelse,

konstaterar att följande bestämmelser har utarbetats i samarbete med såväl Förenta nationerna, FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) och Världshälsoorganisationen (WHO) som Interamerikanska indianinstitutet, på vederbörlig nivå och inom deras respektive områden, samt att avsikten är att fortsätta detta samarbete för att främja och trygga tillämpningen av dessa bestämmelser,

har beslutat anta vissa förslag angående partiell revidering av 1957 års konvention (nr 107) om skydd för och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper i självstyrande länder, en fråga som utgör den fjärde punkten på mötets dagordning,

har fastställt att dessa förslag skall ta formen av en internationell konvention, som reviderar 1957 års konvention om skydd för och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper, och

antar denna den tjugosjunde dagen i juni månad nittonhundraåttionio följande konvention, som kan kallas 1989 års konvention om ursprungsfolk och stamfolk.

Del I. Allmänna principer

Artikel 1

1. Denna konvention äger tillämpning på

(a) stamfolk i självstyrande länder, vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från andra grupper av den nationella gemenskapen och vilkas ställning helt eller delvis regleras genom deras egna sedvänjor eller traditioner eller genom särskild lagstiftning;

(b) folk i självstyrande länder, vilka betraktas som ursprungsfolk på grund av att de härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område, som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställandet av nuvarande stats-

of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.

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

3. The use of the term "peoples" in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.

Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

2. Such action shall include measures for:

(a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;

(b)promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;

(c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination

gränser och vilka, oavsett rättslig ställning, har behållit en del av eller alla sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.

2. Identifiering av sig själv som ursprungsfolk eller stamfolk skall anses som ett grundläggande kriterium för att fastställa de grupper på vilka bestämmelserna i denna konvention äger tillämpning.

3. Användningen av uttrycket "folk" i denna konvention skall inte tolkas så att det ger upphov till rättigheter som kan vara förknippade med begreppet "folk" i folkrätten.

Artikel 2

1. Regeringarna skall ha ansvaret för att, under medverkan av berörda folk, utveckla samordnade och systematiska program i syfte att skydda dessa folks rättigheter och garantera respekt för deras integritet.

2. Dessa program skall innefatta åtgärder för att

(a) säkerställa att medlemmar av dessa folk på jämlika villkor åtnjuter de rättigheter och möjligheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer andra medlemmar av befolkningen;

(b) främja det fulla förverkligandet av dessa folks sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter med hänsyn till deras sociala och kulturella identitet, deras sedvänjor och traditioner samt institutioner;

(c) bistå medlemmar av berörda folk med att undanröja socio-ekonomiska klyftor som kan finnas mellan medlemmar av ursprungsfolk och andra medlemmar av den nationella gemenskapen, på ett sätt som är förenligt med deras strävanden och levnadssätt.

Artikel 3

1. Ursprungsfolk och stamfolk skall till fullo åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan hinder eller diskriminering. Konventionens bestämmelser skall utan diskriminering tillämpas på såväl man-

to male and female members of these peoples.

2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.

2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.

3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

Article 5

In applying the provisions of this Convention:

(a) the social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;

(b) the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;

(c) policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and co-operation of the peoples affected.

Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legliga som kvinnliga medlemmar av dessa folk.

2. Ingen form av våld eller tvång får användas som strider mot de berörda folkens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, innefattande rättigheter enligt denna konvention.

Artikel 4

1. Särskilda åtgärder skall vidtas då så befinnes lämpligt för att skydda de berörda folkens individer, institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö.

2. Sådana särskilda åtgärder får inte stå i strid med de berörda folkens fritt uttryckta önskningar.

3. Åtnjutandet utan diskriminering av de allmänna medborgerliga rättigheterna, får inte på något sätt inskränkas genom sådana särskilda åtgärder.

Artikel 5

Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention skall

(a) dessa folks sociala, kulturella, religiösa och andliga värden och bruk erkännas och skyddas och vederbörlig hänsyn tas till arten av de problem som möter dem både som grupper och som individer;

(b) integriteten för dessa folks värden, bruk och institutioner respekteras;

(c) åtgärder vidtas under medverkan av och i samarbete med de berörda folken, som syftar till att mildra de svårigheter som uppstår för dessa folk, när de möter nya levnads- och arbetsvillkor.

Artikel 6

1. Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention skall regeringarna

(a) samråda med berörda folk genom lämpliga förfaranden och särskilt genom deras representativa institutioner, närhelst lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som direkt

islative or administrative measures which may affect them directly;

(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

kan påverka dem övervägs;

(b) skapa möjligheter genom vilka dessa folk fritt kan delta, åtminstone i samma utsträckning som andra grupper av befolkningen och på alla nivåer av beslutsfattandet, i valda institutioner och administrativa och andra organ ansvariga för åtgärder och program som berör dem;

(c) skapa möjligheter för en utveckling till fullo av dessa folks egna institutioner och initiativ och, där så är lämpligt, tillhandahålla de resurser som är nödvändiga för detta ändamål.

2. Samråd enligt denna konvention skall ske förtroendefullt och i en efter omständigheterna lämplig form i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder.

Article 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and 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.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned devel-

Artikel 7

1. Berörda folk skall ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen i den mån denna påverkar deras liv, tro, institutioner och andliga välfärd samt den mark som de bebor eller på annat sätt nyttjar och rätt att utöva kontroll, så långt det är möjligt, över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Dessutom skall de medverka vid utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av nationella och regionala utvecklingsplaner och -program, som direkt kan påverka dem.

2. Förbättring av de berörda folkens levnads- och arbetsförhållanden och av deras hälso- och utbildningsnivå skall, med deras medverkan och samarbete, ges prioritet i planer för den allmänna ekonomiska utvecklingen inom de områden som de bebor. Särskilda projekt för utveckling av ifrågavarande områden skall även utformas på sådant sätt att sådan förbättring främjas.

3. Regeringarna skall säkerställa att, närhelst det är lämpligt, studier genomförs i samarbete med berörda folk för att uppskatta planerade utvecklingsåtgärders sociala, andliga, kulturella och miljömässiga följder för

opment activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

Article 8

1. In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.

2. These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of this principle.

3. The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.

Article 9

1. To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.

2. The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

Article 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.

2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

dem. Resultatet av dessa studier skall anses som grundläggande kriterier för genomförandet av sådana åtgärder.

4. Regeringarna skall, i samarbete med berörda folk, vidta åtgärder för att skydda och bevara miljön i de områden som de bebor.

Artikel 8

1. Vid tillämpningen av nationella lagar och föreskrifter på berörda folk skall vederbörlig hänsyn tas till deras sedvänjor och sedvanerätt.

2. Dessa folk skall ha rätt att behålla sina egna sedvänjor och institutioner, där dessa inte är oförenliga med grundläggande rättigheter enligt det nationella rättssystemet och med internationellt erkända mänskliga rättigheter. Förfaranden skall fastställas vid behov för att lösa konflikter som kan uppstå vid tillämpningen av denna princip.

3. Tillämpningen av punkterna 1 och 2 i denna artikel skall inte hindra medlemmar av dessa folk från att utöva de rättigheter som tillerkänns alla medborgare och att åta sig motsvarande skyldigheter.

Artikel 9

1. I den mån det är förenligt med det nationella rättssystemet och internationellt erkända mänskliga rättigheter skall de metoder som traditionellt tillämpas av berörda folk för beivrande av brott, som begåtts av deras medlemmar, respekteras.

2. Dessa folks sedvänjor i fråga om bestraffning skall beaktas av myndigheter och domstolar som handlägger sådana ärenden och mål.

Artikel 10

1. När medlemmar av dessa folk ådöms i allmän lagstiftning stadgat straff, skall hänsyn tas till deras ekonomiska, sociala och kulturella särdrag.

2. Företräde skall ges andra straffmetoder än fängelsestraff.

Article 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal services in any form, whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

Article 12

The peoples concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

Part II. Land

Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.

2. The use of the term "lands" in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular atten-

Artikel 11

Det skall i lag vara förbjudet och straffbart att ålägga medlemmar av berörda folk obligatoriska personliga tjänster i någon form, vare sig avlönade eller oavlönade, utom i de fall som föreskrivs i lag för alla medborgare.

Artikel 12

Berörda folk skall åtnjuta skydd mot kränkning av sina rättigheter och skall kunna vidta lagliga åtgärder, antingen individuellt eller genom sina representativa organ, för att effektivt skydda dessa rättigheter. Åtgärder skall vidtas i syfte att säkerställa att medlemmar av dessa folk kan förstå och göra sig förstådda i rättsliga förfaranden, om nödvändigt genom tolk eller på annat effektivt sätt.

Del II. Mark

Artikel 13

1. Vid tillämpning av bestämmelserna i denna del av konventionen skall regeringarna respektera den speciella betydelse som de berörda folkens förhållande till mark eller områden, eller båda i tillämpliga fall, som de bebor eller nyttjar på annat sätt, har för deras kultur och andliga värden och särskilt de kollektiva aspekterna av detta förhållande.

2. Användningen av uttrycket "mark" i artiklarna 15 och 16 skall innefatta begreppet områden, vilket täcker den totala miljön i de områden som berörda folk bebor eller nyttjar på annat sätt.

Artikel 14

1. De berörda folkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor skall erkännas. Därutöver skall åtgärder vidtas i lämpliga fall för att skydda de berörda folkens rätt att nyttja mark, som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verksamhet. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid nomadfolkens och de

tion shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.

3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

kringflyttande jordbrukarnas situation i detta hänseende.

2. Regeringarna skall vidta nödvändiga åtgärder för att identifiera den mark som de berörda folken traditionellt bebor och för att garantera effektivt skydd av deras äganderätt och besittningsrätt.

3. Lämpliga förfaranden skall införas inom det nationella rättssystemet för att ta ställning till anspråk på mark från berörda folk.

Article 15

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Artikel 15

1. De berörda folkens rätt till naturtillgångar, som hör till deras mark, skall särskilt skyddas. Dessa rättigheter innefattar rätten för dessa folk att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av sådana tillgångar.

2. I de fall då staten behåller äganderätten till mineral- eller underjordiska tillgångar eller rättigheter till andra tillgångar som hör till mark, skall regeringarna fastställa eller upprätthålla förfaranden för samråd med ifrågavarande folk, i syfte att ta reda på om och i vilken utsträckning deras intressen skulle skadas, innan de påbörjar eller lämnar tillstånd till program för utforskning eller exploatering av sådana tillgångar som hör till dessa folks mark. Berörda folk skall där det är möjligt få del av vinsten från sådan verksamhet och erhålla skälig ersättning för eventuella skador till följd av sådan verksamhet.

Article 16

1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appro-

Artikel 16

1. Med förbehåll för följande punkter i denna artikel skall berörda folk inte förflyttas från den mark som de bebor.

2. När förflyttning av dessa folk anses nödvändig som en undantagsåtgärd, får förflyttningen ske först sedan de informerats och har gett sitt fria medgivande. Om deras medgivande inte går att få, får förflyttningen ske endast enligt i den nationella lagstiftning-

priate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.

3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.

4. When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

en fastställda förfaranden, innefattande offentliga utredningar om så är lämpligt, där berörda folk har möjlighet till reell representation.

3. Närhelst det är möjligt skall dessa folk ha rätt att återvända till sin hävdvunna mark så snart som skälen för förflyttning ej längre finns.

4. När sådant återvändande inte är möjligt, skall dessa folk, såsom fastställts genom överenskommelse eller, i avsaknad av sådan överenskommelse, genom lämpliga förfaranden, i alla möjliga fall tilldelas mark, som till sin beskaffenhet och rättsliga status är minst likvärdig med den mark som de tidigare bebodde och som är ägnad att tillgodose deras nuvarande behov och deras framtida utveckling. I de fall då berörda folk föredrar att få ersättning kontant eller in natura, skall de erhålla sådan ersättning under vederbörliga garantier.

5. Personer som förflyttas på detta sätt skall erhålla full ersättning för varje uppkommen förlust eller skada.

Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.

2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.

3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

Artikel 17

1. Förfaranden som har etablerats av hävd hos berörda folk för överflyttning av markrättigheter mellan medlemmar av dessa folk skall respekteras.

2. Berörda folk skall konsulteras vid prövning av deras befogenhet att överlåta sin mark eller på annat sätt överföra sina rättigheter till personer utanför den egna gemenskapen.

3. Personer som inte tillhör dessa folk skall hindras från att dra nytta av deras sedvänjor eller bristande insikt om lagstiftningen hos deras medlemmar i syfte att tillförsäkra sig äganderätt, besittningsrätt eller nyttjanderätt till mark som tillhör dem.

Article 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the peoples concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

Artikel 18

Lämpliga straff skall fastställas i lag för obehörigt intrång på eller nyttjande av berörda folks mark, och regeringarna skall vidta åtgärder för att förhindra sådana överträdelser.

Article 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that accorded to other sectors of the population with regard to:

(a) the provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;

(b) the provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

Part III. Recruitment and conditions of employment

Article 20

1. Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.

2. Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:

(a) admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;

(b) equal remuneration for work of equal value;

(c) medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;

(d) the right of association and freedom for all lawful trade union activities, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.

3. The measures taken shall include measures to ensure:

Artikel 19

Nationella jordbruksprogram skall tillförsäkra berörda folk en behandling som är likvärdig med den som tillkommer andra grupper av befolkningen med avseende på

(a) tillhandahållandet av ytterligare mark för dessa folk när det område som de förfogar över inte räcker till för att förse dem med för ett normalt liv erforderliga förnödenheter eller är otillräckligt vid en eventuell ökning av deras antal.

(b) tillhandahållandet av de medel som erfordras för att främja förbättring av den mark som dessa folk redan äger.

Del III. Sysselsättning och anställningsvillkor

Artikel 20

1. Regeringarna skall inom ramen för nationella lagar och föreskrifter och i samarbete med berörda folk vidta särskilda åtgärder för att säkerställa ett effektivt skydd med avseende på sysselsättning och anställningsvillkor för arbetstagare, som tillhör dessa folk, i den mån de inte åtnjuter effektivt skydd genom den lagstiftning som gäller för arbetstagare i allmänhet.

2. Regeringarna skall göra allt som står i deras förmåga för att hindra varje diskriminering av arbetstagare, som tillhör berörda folk, i förhållande till andra arbetstagare, särskilt i fråga om

(a) tillträde till arbete, innefattande kvalificerat arbete, samt åtgärder för befordran;

(b) lika lön för arbete av lika värde;

(c) sjukvård och socialhjälp, arbetarskydd, samtliga socialförsäkringsförmåner och andra arbetsrelaterade förmåner samt bostäder;

(d) föreningsrätt och frihet till all lagenlig fackföreningsverksamhet samt rätt att sluta kollektivavtal med arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer.

3. De åtgärder som vidtas skall innefatta åtgärder för att säkerställa att

(a) that workers beloinging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employment, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights under labour legislation and of the means of redress available to them;

(b) that workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;

(c) that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;

(d) that workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.

4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

Part IV. Vocational training, handicrafts and rural industries

Article 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

Article 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.

(a) arbetstagare som tillhör berörda folk, bl.a. säsongarbetare, tillfällighetsarbetare och migrerande arbetare inom jordbruk och annan verksamhet, liksom de som är anställda av företag som förmedlar eller hyr ut arbetskraft, åtnjuter det skydd som enligt nationell lag och praxis kommer andra sådana arbetstagare inom samma sektorer till del och att de får fullständig information om sina rättigheter enligt arbetslagstiftningen och om vilka möjligheter till gottgörelse som står till buds för dem;

(b) arbetstagare som tillhör dessa folk inte utsätts för arbetsförhållanden som äventyrar deras hälsa, i synnerhet genom exponering för bekämpningsmedel eller andra giftiga ämnen;

(c) arbetstagare som tillhör dessa folk inte utsätts för tvångsrekryteringssystem, innefattande tvångsarbete och andra former av arbete för återbetalning av skuld;

(d) manliga och kvinnliga arbetstagare som tillhör dessa folk åtnjuter lika möjligheter och lika behandling i arbetet samt skydd mot sexuella trakasserier.

4. Särskild uppmärksamhet skall ägnas upprättandet av lämplig yrkesinspektion inom områden där arbetstagare som tillhör berörda folk utför lönearbete, i syfte att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i denna del av konventionen.

Del IV. Yrkesutbildning, hantverk och landsbygdsindustri

Artikel 21

Medlemmar av berörda folk skall åtnjuta minst samma möjligheter som andra medborgare i fråga om åtgärder för yrkesutbildning.

Artikel 22

1. Åtgärder skall vidtas för att främja frivilligt deltagande av medlemmar av berörda folk i yrkesutbildningsprogram med allmän tillämpning.

2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.

3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

Article 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these people and whenever appropriate, ensure that these activities are strenghthened and promoted.

2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

Part V. Social security and health

Article 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

2. När befintliga program för yrkesutbildning med allmän tillämpning inte tillgodoser de berörda folkens särskilda behov, skall regeringarna, under medverkan av dessa folk, garantera att särskilda utbildningsprogram och utbildningsmöjligheter tillhandahålls.

3. De särskilda yrkesutbildningsprogrammen skall grundas på de berörda folkens ekonomiska förhållanden, sociala och kulturella villkor samt praktiska behov. Undersökningar som utförs i detta sammanhang skall ske i samarbete med dessa folk, vilka skall konsulteras angående programmens organisation och genomförande. Där så är möjligt skall dessa folk successivt åta sig ansvaret för organisationen och genomförandet av sådana särskilda yrkesutbildningsprogram, om de beslutar detta.

Artikel 23

1. Hantverk, landsbygdsindustri och gemenskapsbaserad tillverkning och självhushållning samt de berörda folkens traditionella verksamheter, t.ex. jakt, fiske, fångst och insamlande, skall erkännas såsom viktiga faktorer för bevarandet av deras kulturer och för deras ekonomiska självständighet och utveckling. Regeringarna skall, under medverkan av dessa folk och närhelst det är lämpligt, säkerställa att sådana verksamheter stärks och främjas.

2. På begäran av berörda folk skall lämpligt tekniskt och finansiellt bistånd tillhandahållas, där så är möjligt, med beaktande av dessa folks traditionella teknik och kulturella särdrag, liksom betydelsen av en varaktig och rättvis utveckling.

Del V. Social trygghet och hälso- och sjukvård

Artikel 24

System för social trygghet skall successivt utsträckas till att omfatta berörda folk och tillämpas utan diskriminering mot dem.

Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.

2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.

3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health care services.

4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.

Part VI. Education and means of communication

Article 26

Measures shall be taken to ensure that members of the peoples concerned have the opportunity to acquire education at all levels on at least an equal footing with the rest of the national community.

Article 27

1. 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 konwledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations.

Artikel 25

1. Regeringarna skall säkerställa att tillfredsställande hälso- och sjukvård finns tillgänglig för berörda folk eller ge dem resurser som tillåter dem att utforma och tillhandahålla sådana tjänster under eget ansvar och egen kontroll, så att de kan åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa i såväl fysiskt som i psykiskt avseende.

2. Hälso- och sjukvården skall i den utsträckning som det är möjligt vara knuten till den lokala gemenskapen. Den skall planeras och administreras i samarbete med berörda folk varvid hänsyn tas såväl till deras ekonomiska, geografiska, sociala och kulturella förhållanden som till deras traditionella förebyggande vård, läkekonst och mediciner.

3. Hälsovårdssystemet skall ge företräde åt utbildning och anställning av hälsovårdspersonal från den lokala gemenskapen och inriktas mot primärhälsovård samtidigt som stark anknytning bibehålls till andra nivåer av hälso- och sjukvården.

4. Tillhandahållandet av sådan hälso- och sjukvård skall samordnas med andra åtgärder i landet på det sociala, ekonomiska och kulturella området.

Del VI. Utbildning och kommunikation

Artikel 26

Åtgärder skall vidtas för att säkerställa att medlemmar av berörda folk har möjlighet att få utbildning på alla nivåer på minst samma villkor som landets befolkning i övrigt.

Artikel 27

1. Utbildningsprogram och undervisning för berörda folk skall utvecklas och genomföras i samarbete med dessa för att möta deras särskilda behov och skall omfatta deras historia, kunskaper och teknik, värdesystem och övriga sociala, ekonomiska och kulturella strävanden.

2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.

3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

Article 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.

2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.

3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

Article 29

The imparting of general konwledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

Article 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the

2. Den behöriga myndigheten skall säkerställa utbildning för medlemmar av dessa folk och deras medverkan vid utformningen och genomförandet av utbildningsprogram i syfte att gradvis överföra ansvaret för handläggningen av sådana program till dessa folk, om så är lämpligt.

3. Regeringarna skall dessutom erkänna dessa folks rätt att upprätta sina egna utbildningsinstitutioner och -anordningar, under förutsättning att sådana institutioner motsvarar de minimistandardkrav som fastställts av den behöriga myndigheten i samråd med dessa folk. Lämpliga resurser skall tillhandahållas för detta ändamål.

Artikel 28

1. Barn som tillhör berörda folk skall, där så är praktiskt möjligt, få lära sig läsa och skriva på sitt eget språk eller på det språk som oftast används av den grupp som de tillhör. När detta inte är praktiskt möjligt, skall de behöriga myndigheterna företa samråd med dessa folk i syfte att vidta åtgärder för att uppnå detta mål.

2. Lämpliga åtgärder skall vidtas för att säkerställa att dessa folk har möjlighet att uppnå goda kunskaper i det nationella språket eller i något av landets officiella språk.

3. Åtgärder skall vidtas för att bevara och främja utvecklingen och användningen av de berörda folkens egna språk.

Artikel 29

Att meddela allmänna kunskaper och färdigheter som kommer att hjälpa barn tillhörande berörda folk att till fullo och på lika villkor delta i såväl den egna som den nationella gemenskapen skall vara ett undervisningsmål för dessa folk.

Artikel 30

1. Regeringarna skall vidta åtgärder anpassade till de berörda folkens traditioner och

peoples concerned, to make known to them their rights and duties, especially in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

Article 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of eliminating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

Part VII. Contacts and co-operation across borders

Article 32

Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

Part VIII. Administration

Article 33

1. The governmental authority responsible for the matters covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them.

kulturer för att upplysa dem om deras rättigheter och skyldigheter, särskilt i fråga om arbete, ekonomiska möjligheter, utbildnings- och hälsofrågor, social välfärd samt deras rättigheter enligt denna konvention.

2. Om nödvändigt skall detta ske med hjälp av skriftliga översättningar och genom utnyttjande av masskommunikationsmedel på dessa folks språk.

Artikel 31

Åtgärder i utbildande syfte skall vidtas inom alla områden av den nationella gemenskapen, och särskilt bland dem som står i den mest omedelbara kontakten med berörda folk, i syfte att undanröja eventuella fördomar gentemot dessa folk. Ansträngningar skall därför göras för att säkerställa att läroböcker i historia och annat undervisningsmaterial ger en rättvis, exakt och informativ beskrivning av dessa folks samhällen och kulturer.

Del VII. Kontakter och samarbete över gränserna

Artikel 32

Regeringarna skall vidta lämpliga åtgärder, bl.a. genom internationella överenskommelser, för att underlätta kontakter och samarbete över gränserna mellan ursprungsfolk och stamfolk, innefattande åtgärder på det ekonomiska, sociala, kulturella och andliga området samt på miljöområdet.

Del VIII. Administration

Artikel 33

1. Den statliga myndighet som ansvarar för de frågor som behandlas i denna konvention skall säkerställa att det finns organ eller andra lämpliga mekanismer för att administrera de program, som påverkar berörda folk, och skall se till att de förfogar över nödvändiga medel för att kunna fullgöra de uppgifter som pålagts dem.

2. These programmes shall include:

(a) the planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;

(b) the proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

Part IX. General provisions

Article 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Article 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, custom or agreements.

Part X. Final provisions

Article 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

Article 37

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 38

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International La-

2. Dessa program skall innefatta

(a) planering, samordning, verkställande och utvärdering, i samarbete med berörda folk, av de åtgärder som föreskrivs i denna konvention;

(b) framläggande av förslag om lagstiftnings- och andra åtgärder inför de behöriga myndigheterna och övervakning av tillämpningen av de åtgärder som vidtas, i samarbete med berörda folk.

Del IX. Allmänna bestämmelser

Artikel 34

Arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att ge verkan åt denna konvention skall bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden.

Artikel 35

Tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention skall inte inkräkta på de berörda folkens rättigheter och förmåner enligt andra konventioner och rekommendationer, internationella instrument, fördrag eller nationella lagar, domar, praxis eller överenskommelser.

Del X. Slutbestämmelser

Artikel 36

Genom denna konvention revideras 1957 års konvention om skydd för och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper i självstyrande länder.

Artikel 37

Ratifikationsinstrument avseende denna konvention skall sändas till internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering.

Artikel 38

1. Denna konvention skall vara bindande endast för de medlemmar av internationella

bour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

arbetsorganisationen vilkas ratifikationer har registrerats hos generaldirektören.

2. Den träder i kraft tolv månader efter den dag då ratifikationer från två medlemmar har registrerats hos generaldirektören.

3. Därefter träder denna konvention i kraft för varje medlem tolv månader efter den dag då dess ratifikation har registrerats.

Article 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Artikel 39

1. En medlem som har ratificerat denna konvention kan säga upp den sedan tio år förflutit från den dag då konventionen först träder i kraft genom en skrivelse som sänds till internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering. Sådan uppsägning skall inte träda i kraft förrän ett år efter den dag då den har registrerats.

2. Varje medlem som har ratificerat denna konvention och som inte, inom det år som följer på utgången av den i föregående punkt nämnda tioårsperioden, utnyttjar sin rätt till uppsägning enligt denna artikel, är bunden under ytterligare en tioårsperiod och kan därefter, på de i denna artikel föreskrivna villkoren, säga upp denna konvention vid utgången av varje tioårsperiod.

Article 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Artikel 40

1. Internationella arbetsbyråns generaldirektör skall underrätta alla medlemmar av internationella arbetsorganisationen om registreringen av alla ratifikationer och uppsägningar som generaldirektören har tagit emot från organisationens medlemmar.

2. När generaldirektören underrättar organisationens medlemmar om registreringen av den andra ratifikationen i ordningen som han har tagit emot, skall han fästa medlemmarnas uppmärksamhet på den dag då konventionen träder i kraft.

Article 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Artikel 41

Internationella arbetsbyråns generaldirektör skall, för registrering enligt artikel 102 i Förenta nationernas stadga, lämna Förenta nationernas generalsekreterare fullständiga upplysningar om samtliga ratifikationer och uppsägningar som har registrerats hos honom enligt bestämmelserna i föregående artiklar.

Article 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Artikel 42

Vid de tidpunkter då internationella arbetsbyråns styrelse finner det nödvändigt, skall den avlämna rapport till den allmänna konferensen om denna konventions tillämpning och undersöka om det finns anledning att föra upp frågan om revidering av konventionen, helt eller delvis, på konferensens dagordning.

Article 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides –

(a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Artikel 43

1. Om konferensen antar en ny konvention varigenom denna konvention helt eller delvis revideras och den nya konventionen inte föreskriver annat, skall

(a) en medlems ratifikation av den nya konventionen, utan hinder av bestämmelserna i artikel 39 ovan, anses medföra omedelbar uppsägning av denna konvention, om och när den nya konventionen har trätt i kraft;

(b) från den dag då den nya konventionen träder i kraft denna konvention upphöra att vara öppen för ratifikation av medlemmarna.

2. Denna konvention skall likväl förbli gällande till form och innehåll för de medlemmar som har ratificerat den men inte har ratificerat den nya konventionen.

Article 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

Artikel 44

De engelska och franska versionerna av denna konventionstext har lika giltighet.

Bilaga 3

Convention (No 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants

Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à sa soixante-seizième session, le 27 juin 1989

Entrée en vigueur : le 5 septembre 1991

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1989, en sa soixante-seizième session,

Notant les normes internationales énoncées dans la convention et la recommandation relatives aux populations aborigènes et tribales, 1957;

Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination;

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples indigènes et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation;

Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent;

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des Etats où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion;
Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales;
Notant que les dispositions ci-après ont été établies avec la collaboration des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que de l'Institut indigéniste interaméricain, aux niveaux appropriés et pour leurs domaines respectifs, et que l'on se propose de poursuivre cette coopération en vue de promouvoir et d'assurer leur application;
Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la révision partielle de la convention (No 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;
Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale révisant la convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957,
Adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

Partie I -- Politique générale

Article 1

1. La présente Convention s'applique :
a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;
b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales,

économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.

3. L'emploi du terme "peuples" dans la présente Convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.

2. Cette action doit comprendre des mesures visant à :

a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;

b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;

c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.

2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente Convention, il faudra :
a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus;
b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples;
c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail.

Article 6

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent :
a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;
c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.
2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

Article 7

1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.
2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.
3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en oeuvre de ces activités.
4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent.

Article 8

1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.
2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application de ce principe.
3. L'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ne doit pas empêcher les membres desdits peuples d'exercer les droits reconnus à tous les citoyens et d'assumer les obligations correspondantes.

Article 9

1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.
2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.

Article 10

1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.
2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.

Article 11

La prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.

Article 12

Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.

Partie II -- Terres

Article 13

1. En appliquant les dispositions de cette partie de la Convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.

2. L'utilisation du terme "terres" dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

Article 14

1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.
2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.
3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

Article 15

1. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.
2. Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

Article 16

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.

2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.
3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.
4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.
5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

Article 17

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.
2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.
3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18

La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

Article 19

Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne :

a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique;

b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà.

Partie III -- Recrutement et conditions d'emploi

Article 20

1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.

2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne :

a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;

b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;

c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;

d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.

3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que :

a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'oeuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils

soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;

b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;

c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;

d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

Partie IV – Formation professionnelle, artisanat et industries rurales

Article 21

Les membres des peuples intéressés doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens.

Article 22

1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.

2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent, avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.

3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude en ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer

progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

Article 23

1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.
2. A la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

Partie V -- Sécurité sociale et santé

Article 24

Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur encontre.

Article 25

1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.
2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés

locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.
4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

Partie VI -- Education et moyens de communication

Article 26

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 27

1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en oeuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.
2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.
3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent leur être fournies à cette fin.

Article 28

1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est la plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.

2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

Article 29

L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

Article 30

1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention.
2. A cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.

Article 31

Des mesures de caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. A cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

Partie VII -- Contacts et coopération à travers les frontières

Article 32

Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peules indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

Partie VIII -- Administration

Article 33

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.
2. Ces programmes doivent inclure :
a) la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention;
b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

Partie IX -- Dispositions générales

Article 34

La nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente convention doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.

Article 35

L'application des dispositions de la présente Convention ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garanties aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux, de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux.

Partie X -- Dispositions finales

Article 36

La présente Convention révise la Convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957.

Article 37

Les ratifications formelles de la présente Convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 38

1. La présente Convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette Convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 39

1. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié par une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 40

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation international du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur.

Article 41

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 42

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente Convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 43

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 39 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente Convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;

b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente Convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 44

Les versions française et anglaise du texte de la présente Convention font également foi.

Bilaga 4

Convention No. 169 concerning indigenous and tribal peoples in independent countries

The General Conference of the International Labour Organisation.

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its 76th Session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the many international instruments on the prevention of discriminiation, and

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Konvenšuvdna nr. 169 Eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid hárrái iešmearrideaddji riikkain

Riikkaidgaskasaš bargoorganisašuvnna váldočoahkkin,

man Riikkaidgaskasaš bargodoaimmahat lei gohččon čoahkkái Genevii 76. čoahkkimasas geassemánu 7. beaivvi 1989, ja

mii váldá vára riikkaidgaskasaš norpmain mat gullet jagi 1957 Eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid konvenšuvdnii ja ávžžuhussii, ja

mii atná mielas Máilmmiviidosaš olmmošvuoigatvuoðaid julgaštusa, Riikkaidgaskasaš ekonomalaš, sosiála ja kultuvrralaš vuoigatvuoðaid soahpamuša, Riikkaidgaskasaš siviila- ja politihkalaš vuoigatvuoðaid soahpamuša ja máŋggaid riikkaidgaskasaš soahpamušaid vealaheami vuostá, ja

mii lea boahtán dan oaivilii, ahte ovdánupmi riikkaidgaskasaš láhkaortnegis jagi 1957 maŋŋil ja maiddái eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid diliin miehtá máilmmi lea dahkan dárbbašlažžan dohkkehit oðða riikkaidgaskasaš norpmaid dán áššis ja sihkkut ovddit norpmaid assimilerenvuoiŋŋa, ja

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

mii dovddasta dáid álbmogiid sávaldaga stivret iežaset ásahusaid, eallinvugiid ja ekonomalaš ovdánumi, doalahit ja ovddidit iežaset, ieŠvuoðadovddu, giela ja oskkoldaga daid riikkaid olis main sii ásset, ja

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

mii váldá vára das, ahte mánngga riikkas máilmmis dát álbmogat eai beasa návddašit olmmošlaš vuoððovuoigatvuoðaid seammá dásis go eará álbmogat dain riikkain main sii ásset, ja ahte sin lágat, árvvut, vierut ja oainnut leat dávjá raššon, ja

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

mii váldá vuhtii dan stuorra mearkkašumi, mii eamiálbmogiin ja čearddalaš álbmogiin lea olmmošsoga kultuvrra girjáivuoða ja sosiála ja ekonomalaš harmoniija. ja riikkaidgaskasaš oktasašbarggu ja áddehallama hárrái, ja

Noting that the following provisions have been framed with the co-operation of the United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

mii atná mielas, ahte čuovvovaš mearrádusat leat ráhkaduvvon veahkkálagaid Ovttastuvvan Našuvnnaiguin (ON), ON Biebmo- ja eanadoalloorganisašuvnnain (FAO); ON Oahpahus-, dutkan- ja Kultuvraorganisašuvnnain (UNESCO), Máilmmi Dearvvašvuoðaorganisašuvnnain ja Amerihkáidgaskasaš Indiánainstituhtain, áššáigullevaš dásis ja guðege organisašuvnna iežas bargosuorggi muittedettiin, ja ahte oktasašbarggu lea áigumuš joatkit sihkkarastin ja ollašsuhttin várás dáid mearrádusaid, ja

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

mii lea mearridan dohkkehit muhtun evttohusaid oðadan várás osiid Eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid konvenšuvnnas (1957, nr 107) dan čoahkkima beaiveortnega 4. čuoggá vuolde, ja

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957;

adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989:

man oaivilin lea oaččuhit dáid evttohusaid riikkaidgaskasaš konvenšuvdnan mii addojuvvo jagi 1957 Álgoálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid konvenšuvnna sadjái;

dohkkeha odne, geassemánu 27. beaivvi 1989 čuovvovaš konvenšuvnna man namma lehkos Eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid konvenšuvdna:

PART I. GENERAL POLICY

Article 1

1. This Convention applies to:

(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) 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.

I OASSI. DÁBÁLAŠ NJUOLGGADUSAT

1. artihkal

1. Dát konvenšuvdna gusto:

(a) čearddalaš álbmogiidda mat ellet iešmearrideaddji riikkain ja maid sosiála, kultuvrralaš ja ekonomalaš dilit earuhit sin riikka earáveagadatjoavkkuin, ja maid servodatsaji mearridit ollásii dahje muhtun muddui sin iežaset vierut dahje árbevirolaš kultuvra dahje sierra lágat dahje njuolggadusat.

(b) iešmearrideaddji riikkaid álbmogiidda mat adnojuvvojit eamiálbmogin dan dihte go dát álbmogat leat sin maŋisboahttit geat ásse riikkas dahje dan guovllus masa riika gulai, go guovlu váldojuvvui dahje koloniserejuvvui dahje dálá riikkarájit ásahuvvojedje, ja geat juridihkalaš servodatsajisteaset beroškeahttá leat ollásit dahje muhtin muddui seailluhan iežaset sosiála, ekonomalaš, kultuvrralaš ja politihkalaš ásahusaid.

2. 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.

3. The use of the term «peoples» in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.

Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

2. Such action shall include measures for:

(a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;

(b) promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;

(c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure

2. Go mearriduvvo, guðiide álbmogiidda dán konvenšuvnna mearrádusat galget gustot, adnojuvvo váldovuoððun, atnágo álbmot ieš iežas eamiálbmogin dahje čearddalaš álbmogin.

3. Dán konvenšuvnnas geavahuvvon tearbma «álbmot» ii galgga ipmirduvvot dan láhkái, ahte das lea seamma mearkkašupmi vuoigatvuoðaid hárrái go dán tearpmas lea dábálaččat riikkaidgaskasaš lágas.

2. artihkal

1. Ráððehusain lea ovddasvástádus fuolahit veahkkálagaid daiguin álbmogiiguin maidda dat gusket, koordinerajuvvon ja systemáhtalaš doaimmaid suodjalit dáid álbmogiid vuoigatvuoðaid ja dáhkidit sin guoskameahttunvuoða.

2. Dákkár doaimmaide gullá

(a) Sihkkarastit dáid álbmogiid lahtuide seamma dási vuoigatvuoðaid ja vejolašvuoðaid go maid guðege riikka lagat ja ásahusat addet seamma riikka eará veagadatjoavkkuide

(b) bargat ollašuhttit dáid álbmogiid sosiála, ekonomalaš ja kultuvrralaš vuoigatvuoðaid, vuhttiiválddidettin sin sosiála ja kultuvralaš iešvuoðadovdu, sin vieruid ja árbevirolaš kultuvrra ja ásahusaid.

(c) veahkehit dáid álbmogiid lahtuid sihkkut vejolaš sosiálaekonomalaš erohusaid eamiálbmogiid lahtuid ja riikka eará veagadaga gaskkas hehttekeahttá eamialbmogiid viggamušaid ja eallinvugiid.

3. artihkal

1. Eamiálbmogat ja čearddalaš álbmogat galget beassat ollislaš-

of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.

2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.

2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.

3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

Article 5

In applying the provisions of this Convention:

(a) the social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;

čat návddašit buot olmmošvuoigatvuoðaid ja vuoððofriddjavuoðaid ráddjehusaid ja vealaheami haga. Konvenšuvnna mearrádusat galget ollašuvvat ovtta láhkái dievdoolbmuid ja nissonolbmuid guovdu.

2. Dáid álbmogiid olmmošvuoigatvuoðaid ja vuoððofriddjavuoðaid, maiddái daid vuoigatvuoðaid mat leat dán konvenšuvnnas namahuvvon, ii galgga rihkkut makkárge bággemiiguin dahje fápmogeavahemiiguin.

4. artihkal

1. Galgá bidjat johtui earenoamáš doaimmaid mat buoremusat gáhttejit dáid namahuvvon álbmogiid olbmuid, ásahusaid, opmodaga, bargofámu, kultuvrra ja birrasa.

2. Dát earenoamáš doaimmat eai galgga leat vuostálagaid sávaldagaiguin maid álbmot lea ieš bággekeahttá ovdanbuktán.

3. Dákkár earenoamáš doaimmat eai galgga mange láhkái hehttet dábálaš riikkavulošvuoigatvuoðaid ollašuvvama.

5. artihkal

Go dán konvenšuvnna mearrádusat doaimmahuvvojit, de galgá

(a) dovddastit ja gáhttet dáid álbmogiid sosiála, kultuvrralaš, oskui guoskevaš ja vuoiŋŋalaš árvvuid ja vieruid, ja váldit duoðas vuhtii daid váttuid mat sin joavkun ja ovttaskasolmmožin deaividit;

(b) the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;

(c) policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and co-operation of the peoples affected.

Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

(b) gudnejahttit dáid álbmogiid árvvuid, vieruid ja ásahusaid guoskameahttunvuoða;

(c) ovttasráðiid ja veahkkálagaid dáiguin álbmogiiguin bidjat johtui doaimmaid maid ulbmilin lea litnudit dáid álbmogiid váttisvuoðaid go sii oamastit oðða eallin- ja bargodiliid.

6. artihkal

Dán konvenšuvnna mearrádusaid doaimmahettiin ráððehusat galget

(a) ráððádallat dáiguin álbmogiiguin heivvolaš ortnegiid bokte ja earenoamážit sin ovddasteaddji ásahusaid bokte álo, go leat aigumin addit lágaid dahje ásahit hálddahusvugiid, mat sáhttet guoskat dáidda álbmogiidda njuolga;

(b) rahkadit dáidda álbmogiidda unnimustá seamma buriid vejolašvuoðaid go riikka eará veagadatjoavkkuide váldit oasi buot dásiid mearridandoaimmain álbmotválljen ásahusain, hálddahusorgánain ja eará orgánain maid ovddasvástádussii gullet dakkár njuolggadusat ja prográmmat mat gusket dáidda álbmogiidda:

(c) ráhkadit vejolašvuoðaid dáid álbmogiid iežaset ásahusaid ja álgagiid ollislaš ahtanuššamii ja dárbbu mielde juolludit váriid dán várás.

2. Ráððádallamat dán konvenšuvnna doaimmaheami várás galget dáhpáhuvvat buriid vieruid mielde, dakkár hámis mii heive dilálašvuoðaide ja dainna mielain ahte joksojuvvo ovttamielalašvuohta dahje dohkkeheapmi eavttuhuvvon doaibmabijuid hárrái.

Article 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the land 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.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of the areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

3. Governments shall ensure that, wherever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activites. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

7. artihkal

1. Dáin álbmogiin galgá leat vuoigatvuohta mearridit dehálaš vuoðaortnega dan ovdánumis mii guoská sin eallimii, oskui, ásahusaide, vuoinnalaš birgenlágkái ja eatnamiidda main sii orrot dahje maid sii eará lágkái geavahit, ja vuoigatvuohta nu guhkás go vejolaš joðihit iežaset ekonomalaš, sosiála ja kultuvrralaš ovdánumi. Dása lassin sii galget beassat mielde ráhkadit, ollašuhttit ja árvvoštallat dakkár riikkaviidosaš ovddidanáigumušaid ja -prográmmaid mat sáhttet guskat njuolga sidjide.

2. Dáid álbmogiid eallin- ja bargodili galgá buoridit ja dearvvašvuoða ja čuvgehusdási alidit singuin veahkkálagaid ja ovttasráðiid, ja dákkár doaimmat galget oažžut ovdasaji dáid álbmogiid orrunguovlluid oktasaš ekonomalaš ovddidanplanain. Seamma lágkái galgá dáid guovlluid earenoamáš ovddidanprošeavttaid ráhkadit nu, ahte dat dolvot namahuvvon ahtanuššamii.

3. Ráððehusat berrejit sihkkarastit, ahte jurddašuvvon ovddidandoaimmaid vejolaš sosiála, vuoinnalaš, kultuvrralaš ja birasváikkuhusat dutkojuvvojit veahkkálagaid ja ovttasráðiid dáiguin álbmogiiguin álo go dasa lea dárbu. Dáid dutkamiid bohtosat galget leat deháleamos vuoððun go mearriduvvo daid doaimmaid ollašuhttima hárrái.

4. Ráððehusat galget álggahit birrasa suodjalan- ja seailluhandoaimmaid dáid álbmogiid orrunguovlluin singuin veahkkálagaid.

Article 8

1. In applying national laws and regulations to the people concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.

2. These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of the principle.

3. The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.

Article 9

1. To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.

2. The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

Article 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.

2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

8. artihkal

1. Go riikka lágat ja njuolggadusat doaimmahuvvojit dáid álbmogiid guovdu, de galgá sin vieruid ja árbevirolaš lágaid váldit vuhtii.

2. Dáin álbmogiin galgá leat vuoigatvuohta seailluhit iežaset vieruid ja ásahusaid dan muddui go dat eai leat vuostálagaid riikka iežas láhkaortnegis mearriduvvon vuoððofriddjavuoðaiguin ja riikkaidgaskasaččat dovddastuvvon olmmošvuoigatvuoðaiguin. Dárbbu mielde berre ásahit meannudanvugiid čoavdit daid sierramielalašvuoðaid mat čuvvot dán vuoððojurdaga ollašuhttimis.

3. Dán artihkkala 1. ja 2. čuokkis eaba galgga eastit dáid álbmogiid lahtuid geavaheames buot riikkavuložiidda gullevaš vuoigatvuoðaid eabage váldimis badjelasaset daidda vástideaddji geatnegasvuoðaid.

9. artihkal

1. Dan muddui go riikkaid láhkaortnet ja riikkaidgaskasaččat dovddastuvvon olmmošvuoigatvuoðat diktet, galgá dáid álbmogiid lahtuid láhkarihkkumušaid gieðahallamis gudnejahttit dáid álbmogiid iežaset meannudanvugiid.

2. Eiseválddit ja duopmostuolut galget dákkár áššiid gieðahallamis váldit vuhtii dáid álbmogiid árbevirolaš ranggáštanvugiid.

10. artihkal

1. Go dáid álbmogiid lahtuide mearriduvvojit ránggáštusat oktasaš láhkaortnega mielde, galgá sin ekonomalaš, sosiála ja kultuvraiešvuoðaid váldit vuhtii

2. Earát ránggáštanvuogit go giddagas galget oažžut vuosttaš saji dalle go ránggáštus mearriduvvo.

Article 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal service in any form, whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

11. artihkal

Earret dakkár dáhpáhusaid mat lága mielde gusket riikka buot olbmuid, makkárge bálkkálaš dahje bálkkáhis bággobálvalusaid ii galgga gáibidit dáid álbmogiid lahtuin ja dákkár gáibideapmi galgá šaddat ránggáštusvuložin.

Article 12

The people concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

12. artihkal

Dát álbmogat galget oažžut suoji vuoigatvuoðaideaset rihkkumušaid vuostá ja vejolašvuoða čuoččáldahttit áššiid duopmostuoluid ovddas ovttaskasolmmožin dahje ovddasteaddji orgánaideaset bokte suodjalan dihte vuoigatvuoðaideaset beaktilis láhkái. Galgá fuolahit ahte dáid álbmogiid lahtut sáhttet ipmirdit áššemeannudeami ja ieža ipmirduvvot duopmostuolu ovddas, dárbbu mielde ðulkka vehkiin dahje eará heivvolaš gaskaoami bokte.

PART II. LAND

Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.

2. The use of the term "lands" in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

II OASSI. EANAN

13. artihkal

1. Konvenšuvnna dán oasi doaimmahettiin ráððehusat galget gudnejahttit dan earenoamáš mearkkašumi mii dáid álbmogiid ja sin eatnama dahje guovllu dahje guktuid gaskavuoðas lea sin kultuvrii dahje vuoiŋŋalaš árvvuide, ja earenoamážit dán gaskavuoða servodatlaš beliid.

2. Sániin "eatnamat" oaivvilduvvojit 15. ja 16. artihkkalis maiddái guovllut, dl. olles dat biras mas dát álbmogat ásset dahje man dat muðui geavahit.

Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownershop and possession.

3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

14. artihkal

1. Berre dohkkehit daid álbmogiid oamastan- ja hálddašanvuoigatvuoða eatnamiidda main sii árbevieru mielde ásset. Heivvolaš dáhpáhusain galgá maiddái dorvvastit áššáigullevaš vugiiguin dáid álbmogiid vuoigatvuoðaid geavahit guovlluid main sii eai oro okto muhto maid sii leat árbevieru mielde geavahan borramušomardeapmái ja árbevirolaš doaimmaide. Dán dáfus berre earenoamážit váldit vuhtii johtti álbmogiid ja johtaleaddji eanandolliid dilálašvuoðaid.

2. Ráððehusat galget bastit meroštallat eatnamiid mat árbevieru mielde leat dáid álbmogiid hálddus ja dáhkidit beaktilis suodjaleami sin oamastan- ja ássanvuoigatvuhtii.

3. Riikkaid láhkaortnega olis berre ráhkadit heivvolaš doaibmanvuogi mainna dáid álbmogiid eanangáibádusat gieðahallojuvvojit.

Article 15

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking

15. artihkal

1. Dáid álbmogiid vuoigatvuoðaid iežaset eatnamiid luondduriggodagaide galgá earenoamážit dorvvastit. Dáidda vuoigatvuoðaide gullet dáid álbmogiid vuoigatvuoðat leat osolažžan dáid luondduriggodagaid geavaheamis, hálddašeamis ja suodjaleamis.

2. Dakkár dáhpáhusain main stáhta várre alccesis oamastanvuoigatvuoða minerála- dahje eatnanvuoláš riggodagaide dahje vuoigatvuoðaid eatnamiid eará luondduriggodagaide, galget ráððehusat ásahit dahje doalahit meannudanvugiid maid mielde dat sánttet ráððádallat dáid álbmogiiguin oažžun dihte čielggasin goaridago muhtin prográm-

or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

ma. ja man muddui, dáid álbmogiid eallinvejolašvuođaid, ovdalgo biddjojuvvo johtui makkárge dutkan- dahje ávkkástallanprográmma mii guoská dáid álbmogiid eatnamiidda, dahje addojuvvo lohpi dákkár prográmmii. Dát álbmogat galget vejolašvuođaid mielde beassat osolažžan dákkár doaimmaid buktin ávkkis, ja sidjiide gullá govttolaš buhtadas juohkelágán vahágis maid sii gillájit dákkár doaimmaid geažil.

Article 16

1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is concidered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquires where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.

3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.

4. When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreements, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal

16. artihkal

Daid spiehkastagaiguin mat leat namuhuvvon dán artihkkala manit čuoggáin ii dáid álbmogiid oačča sirdit eret iežaset ássaneatnamiin.

2. Go dáid álbmogiid sirdin adnojuvvo vealtameahttun spiehkastatdoaibman, sáhttá sirddiheami doaimmahit duššefal dalle, go dát álbmogat leat ožžon vuođolaš dieđu sirdima sivain ja leat dasa bákku haga miehtan. Juos miehtama ii leat vejolaš oažžut, sáhttá sirddiheapmi doaimmahuvvot duššefal daid meannudanvugiid mielde maid riikka lágat ja njuolggadusat meroštallet ja maidda gullet heivvolaš dáhpáhusain ee. dakkár almmolaš gulaskuddamat mat dáhkidit dáidda álbmogiidda vejolašvuođa doarvái nana ovddasteapmái.

3. Vejolašvuođaid mielde galgá dáidda álbmogiidda dáhkidit vuoigatvuođa máhccat árbevirolaš eatnamiiddáseaset dalán go sirddiheami sivat eai leat šat fámus.

4. Juos máhccan ii leat vejolaš, galgá soahpamuša mielde dahje juos ii leat soahpamuš de áššáigullevaš meannudanvugiid mielde addit dáidda álbmogiidda sadjái eatnamiid mat lágášvuođa ja juridihkalaš saji dáfus leat

status at least equal to that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

uhcimustá seamma buorit go sin ovddeš eatnamat ja mat galget dorvvastit sin birgenlági ja boahtteáiggi ovdánumi. Jus dát álbmogat háliidit buhtadusa ovdal ruhtan dahje gálvun, dat galget oažžut dákkár buhtadusa áššiguleváš dáhkádusaiguin.

5. Dáinna lágiin sirdojuvvon olbmot galget oažžut dievas buhtadusa buot massimiid ja vahágiid ovddas maid sirdin lea dagahan.

Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.

2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.

3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

17. artihkal

1. Berre gudnejahttit daid meannudanvugiid maid dát álbmogat leat ásahan sirdin várás eananvuoigatvuoðaid iežaset lahtuid gaskkas.

2. Dáiguin álbmogiiguin berre ráððadallat álo go meannuduvvojit sin vuoigatvuoðat luobahit eatnamiid dahje muðui sirdit vuoigatvuoðaid iežaset servodaga olggobeallái.

3. Galgá sihkkarastit ahte olbmot geat eai gula dáidda álbmogiidda, eai galgga sáhttit ávkkástallat sin vieruid dahje láhkadeihtemeahttunvuoða, ja ahte dát olggobeale olbmot eai sáhte dainna lágiin oažžut alcceseaset dáid álbmogiid eatnamiid oamastan-, hálddašan- ja geavahanvuoigatvuoða.

Article 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the people concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

18. artihkal

Láhka galgá mearridit muttágis ránggáštusaid dasa gii lobi haga bahkke dáid álbmogiid eatnamiidda dahje váldá daid iežas geavahussii, ja ráððehusat galget álggahit doaimmaid eastadit dákkár rihkkumušaid.

Article 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that accorded to other sectors of the population with regard to:

(a) the provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;

(b) the provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

19. artihkal

Riikkaid eanandoalloprográmmat galget dáhkidit dáidda álbmogiidda seammalágán gieđahallama go riikkaid eará veagadatosiide dáid doaimmaid hárrái:

(a) lassieatnamiid fuolaheapmi dáidda álbmogiidda dalle go sin eatnamat eai leat doarvái viidát dábálaš áigáiboahtimi dahje vejolaš olmmošlogu lassáneapmái;

(b) dárbbašlaš váriid juolludeapmi buoridit eatnamiid maid dát álbmogat juo eaiggáduššet.

PART III. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT

Article 20

1. Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.

2. Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:

(a) admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;

III OASSI. BARGODILIT JA BÁLVALANEAVTTUT

20. artihkal

1. Ráđđehusat galget riikkaid láhkaortnega olis ja ráđđálagaid dáiguin álbmogiiguin álggahit sierranas doaimmaid suodjalit beaktilit dáidda álbmogiidda gullevaš bargiid barguiváldima ja bargoeavttuid hárrái dalle go lágat mat gusket bargiide oktasaččat, eai beaktilit suodjal sin.

2. Ráđđehusat galget buoremus lági mielde eastadit buot vealaheami dáid álbmogiid bargiid ja eará bargiid gaskkas, earenoamážit dáin ášši:

(a) barguibeassan maiddái bargosajiin mat gáibidit fidnomáhtolaš vuođa, ja alit bargosadjái beassan ja bargoovdáneapmi;

(b) equal remuneration for work of equal value;

(c) medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;

(d) the right of association and freedom for all lawful trade union activites, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.

3. The measures taken shall include measures to ensure:

(a) that workers belonging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employments, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights and labour legislation and of the means of redress available to them;

(b) that workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;

(c) that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;

(d) that workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.

(b) bálkádássálasvuohta seammaárvosaš barggus:

(c) dálkkasteapmi ja sosiála veahkki, bargodorvvolašvuohta ja bargodearvvašvuođabálvalusat, servodaga buot oadjobuorrevuođat ja bargodillái gullevaš eará buorrevuođat ja maiddái orrunvisttit;

(d) searvvadanvuoigatvuohta ja oasseváldinvuoigatvuohta buot lágalaš fágaorganisašuvdnabarguin ja maiddái vuoigatvuohta dahkat oktasaš bargošiehtadusaid bargoaddiiguin dahje bargoaddiorganisašuvnnaiguin.

3. Dás namuhuvvon doaimmat galget dáhkidit ahte

(a) dáidda álbmogiidda gullevaš bargit, maiddái áigodatbargit, gaskaboddasaš bargit ja sirdobargit eanandoallo- ja eará barguin, seammá go akoartaváldiid bálkábargit, galget oažžut seamma suoji go riikkaid lágat ja dábálaš geavat addet seamma suorggi eará bargiide, ja ahte sii ollásit dihtet iežaset vuoigatvuođaid bargoláhkaortnega olis ja daid váidalanvejolašvuođaid mat leat geavahusas;

(b) dáidda álbmogiidda gullevaš bargit eai gártta bargat dakkár diliin mat leat várálaččat dearvvašvuhtii, earenoamážit dakkár dáhpáhusain main geavahuvvojit pestisiiddat (boradivremirkkot) ja eará mirkkolaš ávdnasat;

(c) dáidda álbmogiidda gullevaš bargit eai gártta bákkuvuloš barggahanortnegiidda, daid siste bággobargu vealgemáksima várás ja eará vealgebargohámit;

(d) dáidda álbmogiidda gullevaš olmmái- ja nissonbargiide dáhkiduvvojit dásseárvosaš vejolašvuođat ja gieđahallan bargoeallimis ja maiddái suodjalus rohcošeami vuostá bargosajiin.

4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

PART IV. VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES

Article 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

Article 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.

2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.

3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for

4. Earenoamáš ávvira galgá atnit muttágis bargodárkkistanbálvalusaid ráhkadeamis guovlluin main dáidda álbmogiidda gullevaš bargit leat bálkábarggus, gozihan várás dán Konvensuvnna dán oasi mearrádusaid ollašuvvama.

IV OASSI FIDNOMÁHTTÁHUS, DUODJI JA GÁVPOGIID OLGGOBEALE GUOVLLUID EALÁHUSAT

21. artihkal

Dáid álbmogiid lahtuin galget leat unnimustá seamma buorit vejolašvuoðat oažžut fidnomáhttáhusa go eará riikkavuložiin.

22. artihkal

1. Galgá ovddidit dáid álbmogiid lahtuid oasseváldima oktasaš fidnomáhttáhusprográmmaide.

2. Goas ásahuvvon oktasaš fidnomáhttáhusprográmmat eai čuovo dáid álbmogiid earenomás dárbbuid, de ráððehusat galget veahkkálagaid dáid álbmogiiguin ásahit sierra fidnomáhttáhusprográmmaid ja-bálvalusaid.

3. Dát sierra fidnomáhttáhusprográmmat galget vuoððuduvvot dáid álbmogiid ekonomalaš, sosiála ja kultuvrradiliide ja geavatlaš dárbbuide. Buot dutkamušat dáid prográmmaid oktavuoðas galget dahkkojuvvot veahkkálagaid dáiguin álbmogiiguin, geaiguin galgá ráððádallat dákkár prográmmaid organiserema ja joðiheami birra. Go lea vejolaš, de dát álbmogat galget sáhttit daðistaga ieža váldit ovd-

the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

Article 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activites of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these people and whenever appropriate, ensure that these activites are strengthened and promoted.

2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

dasvástádusa dákkár ereñomáš mähttähusprográmmaid organiseremis ja joðiheamis, juos sii ieža mearridit nu.

23. artihkal

1. Duodji, dálonguovlluid ja báikegottiid ealáhusat ja árbevirolaš bivdo- ja čoagginealáhusat ja -barggut galget dovddastuvvot dehálaš oassin dáid álbmogiid kultuvrra seailluheamis ja maiddái ekonomalaš ieŝmearrideamis ja ovdánumis. Álo go lea dárbu, ráððehusat galget veahkkálagaid dáid álbmogiiguin dorvvastit dáid doaimmaid nanusmuvvama ja ovdáneami.

2. Go dát álbmogat sihtet, de galgá addit heivvolaš teknihkalaš ja ekonomalaš veahki gokko dat beare lea vejolaš. Dan oktavuoðas galgá váldit vuhtii dáid álbmogiid árbevirolaš teknologiija ja kultuvraiešvuoðaid ja maiddái guhkesáigásaš ja vuoiggalaš ovdánumi dehálašvuoða.

PART V. SOCIAL SECURITY AND HEALTH

Article 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them

V OASSI: SERVODATOADJU JA DEARVVAŠVUOHTA

24. artihkal

Servodaga oadjoortnegat galget daðistaga viiddiduvvot gokčat dáid álbmogiid ja daid ortnegiid galgá doaimmahit almmá makkárge vealahemiid haga.

25. artihkal

1. Ráððehusat galget dorvvastit dáidda álbmogiidda dohkálaš dearvvaŝvuoðabálvalusaid ja skáhppot váriid vai dát álbmogat

resources to allow them to
gn and deliver such services
er their own responsibility
control, so that they may
y the highest attainable stan-
l of physical and mental
th.
Health services shall, to the
nt possible, be community-
d. These services shall be
ned and administered in
peration with the peoples
erned and take into account
economic, geographic, so-
and cultural conditions as
as their traditional preven-
care, healing practices and
icines.
The health care system shall
preference to the training
employment of local com-
ity health workers, and fo-
on primary health care while
taining strong links with
r levels of health care ser-
s.
The provision of such health
ices shall be co-ordinated
other social, economic and
ural measures in the country.

besset leżaset ovddasvastadusain
ja bearráigeahčuin ráhkadit ja
fállat dákkár bálvalusaid.

2. Nu guhkás go lea vejolaš, dearvvašvuođabálvalusat galget leat báikkálaććat. Dákkár bálvalusaid galgá hábmet ja hálddašit ovttasráđiid dáiguin álbmogiiguin vuhtii válddidettiin sin ekonomalaš, geográfalaš, sosiála ja kultuvrralaš diliid seammá go sin árbevirolaš dearvvašvuođafuolahus-, buoridan- ja dálkkodanvugiid.

3. Dearvvašvuođafuolahanortnet galgá máhttáhit ja bálkáhit ovddageahčen báikkálaš dearvvašvuođabargiid ja bargat earenoamážit dearvvašvuođa vuođđobálvalusaiguin doaladettiin lagaš oktavuođaid eará dearvvašvuođabálvalusaiguin.

4. Dákkár dearvvašvuođabálvalusaid lágideami galgá soabahit oktii riikka eara sosiála, ekonomalaš ja kultuvrralaš doaimmaiguin.

T VI. EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION

le 26

asures shall be taken to
re that members of the peo-
concerned have the opportu-
to acquire education at all
s on at least an equal footing
the rest of the national com-
ity.

VI OASSI. OAHPAHUS JA DIEHTOJUOHKIN

26. artihkal

Dáid álbmogiid buot lahtuide galgá dorvvastit unnimustá seamma buriid vejolašvuođaid oažžut oahpahusa buot dásiin go riikka servodagas muduid.

Article 27

1. 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.

2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.

3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

Article 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.

2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to

27. artihkal

1. Dáid álbmogiid oahpahusprográmmaid ja -bálvalusaid galgá ovddidit ja ollašuhttit singuin veahkkálagaid vai dát prográmmat ja bálvalusat gallehit sin sierranasdárbbuid, ja daidda galget gullat sin historjá, diehtu, teknologiija, árvosystemat ja maiddái sin sosiála, ekonomalaš, ja kultuvrralaš viggamušat.

2. Ovddasvástideaddji eiseválddit galget dáhkidit dáid álbmogiid lahtuid skuvlema ja osolaš vuoða skuvlenprográmmaid plánemis ja ollašuhttimis dainna ulbmiliin ahte dát álbmogat daðistaga sáhttet váldit ain stuorit ovddasvástádusa dáid prográmmaid joðiheamis.

3. Dasa lassin ráðdehusat galget dovddastit dáid álbmogiid vuoigatvuoða vuoðudit iežaset skuvlenásahusaid ja -bálvalusaid dainna eavttuin ahte dákkár ásahusat devdet unnimus norpmaid maid ovddasvástideaddji eiseválddit leat ráððálagaid dáiguin álbmogiiguin ráhkadan.

28. artihkal

1. Dáid álbmogiid mánáide galgá vejolašvuoðaid mielde addit lohkan ja čállinoahpahusa sin eatnigillii dahje dan gilli mii eanemus geavahuvvo dan joavkkus masa sii gullet. Juos dát ii leat geavatlaččat vejolaš, de ovddasvástideaddji eiseválddit galget ráððádallat dáiguin álbmogiiguin dán ulbmila joksandoaimmaid birra.

2. Muttágis doaimmaiguin galgá dorvvastit dáidda álbmogiidda vejolašvuoða oahppat

attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.

3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

Article 29

The imparting of general knowledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

Article 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the peoples concerned, to make known to them their rights and duties, especially in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

Article 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of elmininating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a

geavahit njuovžilit riikka virggálaš giela dahje riikka virggálaš gielain ovtta.

3. Galgá bidjat johtui doaimmaid mat seailluhit ja ovddidit dáid álbmogiid iežaset gielaid ahtanuššama ja geavaheami.

29. artihkal

Dáid álbmogiid oahpahusa ulbmilin galgá leat máhttáhit mánáide dakkár dábálaš dieđuid ja dáidduid maiguin sii bastet doaibmat servodatlahttun dievvasit ja dásseárvvus sihke sin iežaset servodagas ja riikka dásis.

30. artihkal

1. Ráđđehusat galget álggahit doaimmaid mat dáid álbmogiid árbevieruid ja kultuvrra dáfus muttágis láhkái čilgejit sidjiide sin iežaset vuoigatvuođaid ja geatnegasvuođaid earenoamážit barggu, ekonomalaš vejolaš vuođaid, skuvlejumi ja dearvvaš vuođa gažaldagaid, sosiála fálaldagaid ja dakkár vuoigatvuođaid hárrái maid vuođđun lea dát konvenšuvdna.

2. Dárbbu mielde dán galgá doaimmahit girjjálaš jorgalusaiguin ja joavkodieđihangaskaomiiguin dáid álbmogiid iežaset gillii.

31. artihkal

Čuvgendoaimmat galget álggahuvvot riikkaservodaga buot veagadatjoavkkuid gaskkas, earenoamážit daid gaskkas geat leat eanemus dahkamušas dáiguin álbmogiiguin sihkkun dihte ovdagáttuid mat dain joavkkuin sáhttet leat dáid álbmogiid guovdu. Dán várás galgá sihkkarastit ahte historjágirjjiin ja eará oahppamateriálas addojuvvo duohta, dárkilis ja vuoiggalaš govva dáid

fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

PART VII. CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS

Article 32

Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

PART VIII. ADMINISTRATION

Article 33

1. The governmental authority responsible for the matter covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them.

2. These programmes shall include:

(a) the planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;

(b) the proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

álbmogiid servodagas ja kultuvrras.

VII OASSI. OKTAVUOĐAT JA OKTASAŠBARGU RIIKKARÁJIID RASTÁ

32. artihkal

Ráđđehusat galget álggahit doaimmaid ee. riikkaidgaskasaš soahpamušaid bokte álkidahttin várás eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid oktavuođaid ja oktasašbarggu riikkarájiid rastá, daid gaskkas ekonomalaš, sosiála, kultuvralaš, vuoiŋŋalaš ja birrasii guoski doaimmat.

VIII OASSI. HÁLDDAHUS

33. artihkal

1. Eiseváldi gean ovddasvástádussiid án konvenšuvnna áššit gullet, galgá sihkkarastit ahte gávdnojit doaimmahagat ja eará muttágis ásahusat jođihan várás prográmmaid mat gusket dáidda álbmogiidda, ja ahte dain leat doarvái várit dikšut daidda addojuvvon doaimmaid nu mot áššit gáibidit.

2. Dáidda doaimmaide galget gullat

(a) dán konvenšuvnna mearrádusaid plánen, oktiiheiveheapmi, ollašuhttin ja árvvoštallan ovttasráđiid dáiguin álbmogiiguin;

(b) láhkaásahus- ja eará doaimmaid árvaleapmi ovddasvástideaddji eiseválddiide ja maiddái doaimmaid ollašuhttima goziheapmi veahkkálagaid dáiguin álbmogiiguin.

PART IX. GENERAL PROVISIONS

Article 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Article 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, og national laws, awards, custom or agreements.

IX OASSI. DÁBÁLAŠ MEARRÁDUSAT

34. artihkal

Daid doaimmaid lágášvuohta ja viidodat mat álggahuvvojit dán konvenšuvnna ollašuhttima várás, galget meroštallojuvvot dávgasit iešguđege riikka earenoamáš dilálašvuođaid vuhtii válddidettiin.

35. artihkal

Dán konvenšuvnna mearrádusaid doaimmaheapmi ii oaččo goaridit dáid álbmogiid vuoigatvuođaid iige buorrevuođaid maid vuođđun leat eará konvenšuvnnat ja rávvehusat, riikkaidgaskasaš doaimmahusgirjjit, šiehtadusat dahje riikkaid siskkáldas lágat, njuolggadusat, vierut dahje šiehtadusat.

PART X. FINAL PROVISIONS

Article 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

X OASSI. LOAHPALAŠ MEARRÁDUSAT

36. artihkal

Dát konvenšuvdna divvu jagi 1957 Eamiálbmogiid ja čearddalaš álbmogiid soahpamuša.

Article 37

The formal ratification of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

37. artihkal

Dán konvenšuvnna formála dohkkeheamit galget almmuhuvvot Riikkaidgaskasaš bargodoaimmahaga váldojoðiheaddjái registrerema várás.

Article 38

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registrered with the Director-General.

38. artihkal

1. Dát konvenšuvdna čatná dušše daid Riikkaidgaskasaš bargoorganisašuvnna lahtuid maid dohkkeheami váldojoðiheaddji lea registreren.

2. Konvenšuvdna boahtá fápmui guoktenuppelohkái mánu dan beaivvi maŋŋil goas váldojoðiheaddji lea registreren guovtti lahtu dohkkeheami.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registrered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

3. Ovdalis namuhuvvon beaivvi maŋŋil konvenšuvdna boahtá fápmui guðege lahtu guovdu guoktenuppelohkái mánu dan beaivvi maŋŋil goas lahtu dohkkeheapmi lea registrerejuvvon.

39. artihkal

1. Lahttu mii lea dohkkehan dán konvenšuvnna, sáhttá cealkit dan eret logi jagi maŋŋil dan beaivvi goas konvenšuvdna lea boahtán fápmui, vuolggahemiin eretcealkinalmmuhusa Riikkaidgaskasaš bargodoaimmahaga váldojoðiheaddjái registrerema várás.

2. Iešguhtege lahttu mii lea dán konvenšuvnna dohkkehan iige geavat iežas eretcealkinvuoigatvuoða jagi siste ovdalis namuhuvvon logi jagi áigodaga maŋŋil, lea čadnojuvvon doahttalit konvenšuvnna čuovvavaš logi jagi áigodagas, ja dat sáhttá cealkit dán konenšuvnna eret easka iešguðege logi jagi áigodaga loahpas daid eavttuid mielde mat leat čilgejuvvon dán artihkkalis.

40. artihkal

1. Riikkaidgaskasaš bargodoaimmahaga váldojoðiheaddji galgá almmuhit buot Riikkaidgaskasaš bargoorganisašuvnna lahtuide buot dohkkehemiid ja eretcealkimiid maid lahtut leat sutnje buolggahan.

2. Go váldojoðiheaddji almmuha organisašuvnna lahtuide ahte son lea registreren nuppi dohkkeheami mii sutnje lea vuolggahuvvon, de son galgá cuiget lahtuide beaivemeari goas konvenšuvdna boahtá fápmui.

Article 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registrered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

41. artihkal

Riikkaidgaskasaš bargodoaimmahaga váldojoðiheaddji galgá Ovttastuvvan Našuvnnaid vuoððudangirjji 102 artihkkala mielde almmuhit Ovttastuvvan Našuvnnaid váldočállái dievas dieðuid buot dohkkehemiin ja eretcealkimiin maid son lea ovddit artihkkaliid mearrádusaid mielde registreren.

Article 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

42. artihkal

Riikkaidgaskasaš bargodoaimmahaga hálddahusráðði galgá, dalle go oaidná dárbbašlažžan, buktit váldokonferensii raportta dán konvenšuvnna doaibmamis ja dutkat, leago sávahahtti bidjat konfereanssa áššelistui gažaldaga olles konvenšuvnna dahje dan osiid rievdadeamis.

Article 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides-

(a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratificatioin by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual

43. artihkal

1. Juos konfereansa dohkkeha oðða konvenšuvnna mii rievdada dán konvenšuvnna ollásit dahje dan osiid, de šaddos ná, juos oðða konvenšuvdna ii mearrit earáid láhkái:

(a) go lahttu dohkkeha oðða rievdaduvvon konvenšuvnna, de dat *ipso jure* maiddái cealká eret dán konvenšuvnna 39. artihkkala eavttuin fuolakeahttá, juos ja go oðða rievdaduvvon konvenšuvdna lea boahtán fápmui;

(b) lahtut eai sáhte dohkkehit dán konvenšuvnna šat dan beaivvi manŋil goas oðða rievdaduvvon konvenšuvdna boahtá fápmui.

2. Dát konvenšuvdna galgá goitge bissut fámus dálá hámistis

form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

ja dálá sisdoaluinis buot daid lahtuid guovdu mat leat dohkkehan dan muhto eai leat dohkkehan rievdaduvvon konvenšuvnna.

44. artihkal

Dán konvenšuvnna eŋgelas- ja fránskkagiel teavsttat leaba guktot seamma doallevačča t.

KUNGL. BIBL.
1999 -03- 24
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
7. Märk väl! Fi.
8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
17. Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skiftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-934-8 ISSN 0375-750X