

Stiftelsen Rättsstatens Vänner

Sammanställning av referat och några anföranden vid seminarium 6 september 2013 i Östersund:

Sveriges samer och en nordisk samekonvention – rättsperspektiv på samefrågan.

Referat från dagens anföranden och diskussion, 4 sidor

Bertil Bengtssons anförande, Brister i samelagstiftningen, 3 sidor

Peter Nobels anförande, Urfolken i folkrätten och internationell kritik av svensk samepolitik, 4 sidor

Bibliografi med relevant litteratur i ämnet, 2 sidor

Lotta Ommas anförande, powerpoint presentation av studien Ung same i Sverige – livsvillkor självvärdering och hälsa, 28 sidor (separat länk)

Stiftelsen Rättsstatens Vänner

Referat från Seminarium i Östersund fredag 6 september 2013

Sveriges samer och en nordisk samekonvention – rättsperspektiv på samefrågan

På senaste tiden har samernas förhållanden kommit att uppmärksammas allt oftare och av allt flera. I den situationen genomfördes nyligen, i början av september, ett sedan länge planerat seminarium om samernas rättsliga ställning. Seminariet arrangerades i Östersund av Stiftelsens Rättsstatens Vänner. Stiftelsen har till uppgift att belysa frågor som har med rättssäkerheten att göra och att peka på åtgärder som kan stärka rättsstaten. I den uppgiften har det varit naturligt att genom ett brett upplagt seminarium inleda en belysning av samefrågan. Med det breda anslaget och kunde seminariet i flera avseenden vidga vyerna på samernas förhållanden. I seminariet deltog ett flertal personer av betydelse för samerna och deras ställning.

Följande paneldeltagare talade under angivna rubriker:

- Moderator: justitierådet Thomas Bull
- Bertil Bengtsson, prof., f.d. justitieråd. Brister i rättsordningen med avseende på samerna.
- Hugh Beach, prof. i kulturanthropologi. Samernas situation.
- Lotta Omma, M.D. Samernas livsvillkor och hälsa.
- Peter Nobel, J.D. Urfolken i folkrätten och internationell kritik av svensk samepolitik.
- Carina Mårtensson, dep.råd, Landsbygdsdepartementet. Förhandlingarna om en nordisk samekonvention.
- Lars-Anders Baer, f.d. GS för Nordiska samerådet. Farhågor och önskemål.
- *(Jörgen Jonsson, ordförande i Samernas Riksförbund. Ur vår synpunkt. Förhindrad att delta.)*
- Stefan Mikaelsson, ordförande i Sametinget. Demokrati och mänskliga rättigheter i samisk kontext.

Seminariet inleddes av före detta justitierådet och professorn Bertil Bengtsson. Denne spelade en viktig roll då Högsta Domstolen gjorde sin första större prövning av samernas rättsliga förhållanden och har därefter fördjupat sig i samefrågan och skrivit åtskilligt om den. I en genomgång av den för samernas villkor centrala lagstiftningen, framför allt rennäringslagen, påvisade han åtskilliga brister som visade att lagstiftaren inte tagit tillräcklig hänsyn till samerna. Enligt Bertil Bengtsson bör samerna, vid sidan av sin ställning som ursprungsbefolkning enligt FN:s definition, behandlas på samma sätt som andra medborgare och ges det skydd för sin rätt till egendom och näring som tillkommer andra medborgargrupper. Han pekade bland annat på att samernas rätt till jakt och fiske är rättsligt erkänd, men att den rätten inskränktes bara genom uttalanden i lagförarbetena vid tillkomsten av jaktlagen 1987 utan någon korresponderande lagändring. Att på det sättet genom ett enkelt uttalande begränsa någons rätt strider mot grundlagens rättighetsskydd. Det är enligt Bengtsson en form av expropriation som medför rätt till ersättning, för vilken grundlagen säger att grunderna skall anges i lag. Något bestämmelser i lag finns dock inte om hur samerna skall ersättas när deras rätt till jakt, fiske, eller för den delen också renskötsel, begränsas. Bengtsson spetsade till det hela genom att säga att det verkar som om lagstiftaren inte tar sin egen lagstiftning om renskötseln på allvar.

Samernas situation och livsförhållanden belystes i anföranden av professorn i kulturanthropologi Hugh Beach och medicine doktorn Lotta Omma.

Hugh Beach ansåg att vid en bedömning av samernas förhållanden utgångspunkten måste vara att samerna är ett eget folk. Det medför att de inte bara skall behandlas lika bra - eller för den delen lika illa - som andra medborgare utan att de skall ges en starkare ställning. I diametral strid mot detta har de fått utstå en ren konfiskation av vissa av sina rättigheter, särskilt i fråga om småviltsjakt. Samtidigt som samernas rättigheter har erkänts av myndigheterna i varje fall sedan tidigt sextonhundratals har dessa och den samiska kulturen behandlats som en marknadsfråga. Så kan man inte behandla ett folks rättigheter och inte heller en kultur, samekulturen. Marknadskrafterna tränger successivt ut såväl rättigheterna som kulturen. Inte heller kan dessa, som i Sverige med deras svaga lagstöd, överlätas till en form av ministerstyre, vilket skett i och med att den politiska prövningen av samernas förhållanden lagts på Landsbyggsdepartementet.

Lotta Omma kommer från södra Sverige, är ingift i den samiska kulturen och är praktiserande psykolog i några av vårt lands nordligaste kommuner med sin bas i Gällivare. Hon har vid sidan om sin psykologpraktik forskat om unga samers livsvillkor och mentala hälsa. Hon konstaterade vid seminariet att det finns en stark vilja hos de samiska pojarna att fortsätta renskötseln för att upprätthålla den samiska kulturen, medan sameflickor siktar mot andra sysslor bland annat därför att renskötsel uppfattas som en manlig uppgift. Av bland annat det skälet är samiska kvinnor högst utbildade i Sverige. Så gott som alla ungdomar känner en stark samisk identitet, är stolta över att vara samer och vill försvara den samiska kulturen. Omkring hälften av dem har dock i skolan - också av sina lärare - liksom i andra sammanhang blivit illa behandlade på grund av sin härkomst. Därför är det ganska vanligt att de inte berättar att de är samer, när de träffar andra ungdomar. Samiska ungdomar har en god fysisk hälsa. Den mentala hälsan skiljer sig emellertid åt. Den är mycket god hos många, men är dålig hos dem som utsatts för etisk diskriminering. Hos de senare är den sämre än hos andra svenska barn. Det senare gör det enligt Lotta Omma svårt att vara hoppfull för framtiden, om vi inte gör upp om samernas rättigheter och ökar kunskapen i det svenska samhället om den samiska historien.

Sveriges förste diskrimineringsombudsman och tidigare generalsekreteraren i Röda Korset Peter Nobel talade vid seminariet om den internationella kritiken mot den svenska samepolitiken. Han tog utgångspunkt i ILO-konventionen nr 169 om ursprungs- och stamfolk, som är en FN-konvention. Den har ratificerats av ett tjugotal länder, av dem Norge, men inte av Sverige. Inom FN har också upprättats en kommitté med uppgift att pröva frågor om rasdiskriminering. Den har vid flera tillfällen yttrat sig om Sveriges rättsliga behandling av sina samer, först 1995 med kritisk syn på att renskötseln måste värnas, med skärpning i tonen 2004, då Sverige uppmanades att påskynda ratificeringen av ILO-konventionen, med fortsättning 2008, då Sverige uppmanades verka för en nordisk samekonvention och på nytt sensommaren i år, då kommittén anmärkte att Sverige inte gjort något med anledning av de tidigare uttalandena och nu i samråd med samerna bör anta lagstiftning om samernas rätt med fördelning av berörda naturresurser på ett godtagbart sätt. Nobel ansåg att ett tillträde till ILO-konventionen är väl förberett och uttalade förvåning och besvikelse över att inget hänt i Sverige i det avseendet. Som en orsak pekade han på att, fast de flesta svenskar nog vill samerna väl, kunskaperna om samernas rättsliga situation är bristfällig. Regeringen borde därför ta på sig att informera om vad ett tillträde till konventionen skulle medföra, egentligen inte annat än ett

befästade av gällande ordning men med ett förstärkt skydd för samerna mot att deras rätt kränks, vilket dessvärre kunnat ske i vårt land utan tillfredsställande kompensation.

Departementsrådet vid Landsbyggsdepartementet Carina Mårtensson, ansvarig i regeringskansliet för arbetet på en nordisk samekonvention, förklarade att de svenska, finska och norska regeringarna har för avsikt att få till stånd en nordisk samekonvention i syfte att bekräfta och stärka samefolkets kultur och andra förhållanden. Konventionen tänks innehålla en rättighetskatalog och bestämmelser om ett övervakningsorgan. Till skillnad från FN-konventionen kommer en sådan nordisk konvention att vara direkt anpassad till samernas förhållanden med det unika förhållandet att den skall gälla ett folks rättigheter över landsgränser. För att en konvention skall komma till stånd förutsätts godkännande av de tre ländernas sameting. Varje land har en förhandlingsdelegation med företrädare utsedda av respektive sameting. Efter nationell förberedelse talar den svenska delegationen med en röst vid förhandlingarna. De nordiska förhandlingarna påbörjades 2011 med avsikten att slutföras inom fem år. Reella förhandlingar kom igång i slutet av förra året. Under förhandlingarna råder sekretess, varför något om detaljer inte kan yppas. Det tycks emellertid som om endast några artiklar kan komma att skapa problem i förhandlingarna. Parallellt med dessa arbetar regeringen med samefrågorna och har till hösten bjudit in sametinget till diskussion om den framtida samepolitiken. Hon påpekade att regeringen inte anser att den lagstiftning som angår samer är perfekt. Här finns dock flera intressekonflikter som är svåra. Som svar på en fråga sade hon att det ännu är oklart om en nordisk samekonvention kommer att svara mot kraven i ILO-konventionen och vilken ställning Sverige kommer att ta till den. Underlag för ett ställningstagande i form av en proposition finns.

Lars-Anders Baer, tidigare generalsekreterare i Nordiska samerådet, ingår i den svenska förhandlingsdelegationen. Han påpekade att de nordiska förhandlingarna är unika på så sätt att regeringsföreträdare och samer kan agera gemensamt. I det tidigare nordiska lagstiftningssamarbetet pekade han på den nordiska passionen, som kom till strax efter Andra världskriget, och underströk dess betydelse för samerna, då ju deras renar inte känner några landgränser. Erfarenheter av en sådan enhetlig nordisk rättskultur talar för ett framgångsrikt arbete på en nordisk samekonvention. De hittills förda förhandlingarna i sak, om samernas självbestämmande, har också gått smärtfritt. Vid sidan om en nordisk konvention bör dock mycket kunna göras i den svenska lagstiftningen för att stärka samernas ställning. Beträffande de andra berörda länderna har han noterat att samepolitiken i Norge, som tidigare varit välvillig, har stramats åt, medan utvecklingen tycks vara bättre i Finland, där en ratificering av ILO-konventionen är aktuell.

I ett engagerat anförande presenterade Sametingets ordförande Stefan Mikaelsson Sametinget och dess uppgifter med konstaterandet att tinget har beslutanderätt i endast i ett fåtal frågor. Beträffande konventionsarbetet ansåg han att inriktningen på en nordisk konvention medför en olycklig begränsning i och med att de ryska samerna, vilka är utsatta för det starkaste trycket, lämnas utanför. I en konvention bör en harmonisering ske av finansiering av sametingen och av den samiska kulturen. Samtidigt gäller att det inte är möjligt att upprätthålla en samisk kultur genom att tala om den. Den måste tillämpas och det kräver stöd. En nordisk konvention hindrar för övrigt inte att Sverige ansluter sig till ILO-konventionen, vilket han anser vara viktigt. Också EU-parlamentet har för övrigt uttalat att medlemsländerna bör ratificera konventionen.

Vid en frågestund efter dessa anföranden framkom, såväl i frågor som i påpekanden, en tämligen pessimistisk grundstämning baserad på det som uppfattas som tvehågsenhet och saktfärdighet i den svenska politiska styrningen av samefrågan. Samtidigt framhölls av bland andra Lotta Omma och Stefan Mikaelsson att tiden är knapp, eftersom samekulturen snabbt kan lösas upp. Som Mikaelsson framhöll är det inte tjänligt eller ens möjligt att återställa det som förötts utan att det nu gäller att befästa samekulturen. Han stod också för det positiva, då han underströk att vi i dag har bättre demokratiska förutsättningar än tidigare att utveckla vår egen framtid vare sig vi är samer eller andra medborgare i Sverige.

Om man tar fasta på det sist återgivna finns fortfarande förutsättningar att värna samernas erkända rättigheter och att bevara samekulturen. En lärdom som kunde göras av seminariet var att det kräver en mera handfast samepolitik än den som hittills har först i Sverige. Ett första tecken på det skulle kunna vara att Sverige ratificerar ILO-konventionen nr 169 och på det sättet erkänner samernas rättigheter. Vid sidan om arbetet på en nordisk samekonvention bör vidare en ordentlig genomgång göras av annan lagstiftning, den kan gälla renskötsel, utbildning, språkfrågor, stöd av sametinget och annat. Om inget görs eller väntan blir för lång riskeras skador på den samiska kulturen, vilket måste betraktas som ytterst olyckligt i ett land som vill värna mångfald och mångkultur.

Med detta tackade moderatorn för ett intressant seminarium och avslutade detsamma.

Per-Ola Jansson

Bertil Bengtsson
Anförande vid SRV:s seminarium i Östersund 130906

Brister i samelagstiftningen

När jag nu skall tala om vad jag uppfattar som väsentliga brister i samelagstiftningen håller jag mig till fastighetsrätten – samernas rätt till mark och vatten. Det är framför allt på det området som lagstiftningen kan kritiseras. En del synpunkter är nog välkända för de flesta, men jag kan ta upp dem för sammanhangets skull

Rennäringslagen av 1971 (RNL) kan inte betraktas som någon särskilt bra lagstiftning, från teknisk synpunkt. Vissa ändringar av 1993 innebar knappast någon nämnvärd förbättring – snarare komplicerade de rättsläget ytterligare. Sedan dess har en rad betänkanden lagts fram med förslag till ny lagstiftning på området eller omarbetning av vissa regler i RNL. De var inte något att klaga på, juridiskt sett; remissinstanserna accepterade de flesta förslagen, men det blev inget av. De hade alla det stora felet från statsmakternas synpunkt att de innebar en förstärkning av samernas rättigheter. Ingen regering tycks våga föreslå någon verklig faktisk förbättring av samernas rättsläge – man föredrar allmänna uttalanden om värdet att bevara den samiska kulturen och liknande. Hur länge denna inställning kommer att bestå är svårt att veta. I varje fall blir RNL allt mognare för förändring ju längre tiden går. Det gäller dels från teknisk synpunkt, fast den frågan skall jag inte gå in på idag, dels med hänsyn till samernas rättsställning; de flesta oberoende jurister som sysslat med dessa frågor menar att den är otillfredsställande. Det är närmast från den synpunkten som jag skall diskutera lagstiftningen.

När man diskuterar vilka förbättringar för samerna som kan vara motiverade kan man anlägga två olika synsätt – de blir aktuella också när det gäller antagande av den nordiska samekonventionen, som man lär arbeta med inom regeringskansliet. Man kan i argumentationen ta fasta på samernas egenskap av ursprungsbefolkning och utveckla hur statsmakterna har brustit i hänsyn till dem under årens lopp; just som ursprungsbefolkningen borde de juridiskt sättas i en viss särställning i förhållande till andra grupper i landet. Det är i och för sig en rimlig ståndpunkt, men den lär inte vara lätt att genomföra politiskt; att samerna inte får diskrimineras är möjligen en ståndpunkt som majoriteten i befolkningen kan acceptera, men de flesta har svårt att godta om samerna nu skulle ställas bättre än andra. Jag skall här anlägga ett annat perspektiv, som verkar mera genomförbart. Man kan framhålla att här har vi en grupp medborgare som visserligen driver en speciell näring men annars inte bör behandlas annorlunda än andra - man i varje fall bör tillämpa gällande rättsprinciper på deras bruk av marken med dess historiska bakgrund. De bör ha samma skydd av grundlagen som andra medborgare skulle haft i en liknande situation. Man skulle inte argumentera politiskt utan rent juridiskt för samernas sak och i detta sammanhang bortse från att det gäller ett ursprungsfolk. Och det är på detta vis jag skall behandla frågan om RNL och annan lagstiftning kan godtas.

RNL handlar ju framför allt om renskötselrätten. Den är som bekant en nyttjanderätt av speciellt slag, utan motsvarighet i vår rättsordning i övrigt. Den går i motsats till andra nyttjanderätter, t.ex. hyra och arrende, inte att säga upp och den går inte att överlåta, och dessutom är den i väsentliga delar inte individuell utan kollektiv. Det är alltså en särpräglad rättighet, och den måste sägas vara praktiskt viktig – en nyttjanderätt som omfattar omkring 1/3 av Sveriges mark borde vara juridiskt intressant. Ändå finns inga regler om renskötselrätten i jordabalken, där annars de flesta väsentliga regler om nyttjanderätter är samlade. RNL har inte heller fått komma med i den allmänt använda lagboken trots sin betydelse. Redan detta menar jag är ett missgynnande av samerna. Folk förstår inte att detta är en stark rättighet, starkare än arrende- och hyresrätt och allehanda andra särskilda rättigheter till marken, och man inser inte dess förhållande till det fastighetsrättsliga systemet i

övrigt. Jag tror att detta fått betydelse för inställningen till renskötselrätten både hos statsmakterna och hos vissa myndigheter. Det kan också ha betydelse att samefrågorna ligger under landsbygdsdepartementet - inte under justitiedepartementet, där juridiska argument nog har större tyngd också i politiska sammanhang.

Redan detta framstår alltså som ett negativt inslag när det gäller lagstiftningen om samerna. Och ser vi närmare på RNL hittar vi ytterligare underligheter; jag skall här bara beröra några.

Bestämmelsen i 1 § RNL fick ny lydelse 1993. Där anges grunden för renskötselrätten. Där sägs att den grundas på urminnes hävd och tillkommer "den samiska befolkningen". Vad menas med detta? Ser man efter i lagen så har ju själva befolkningen ingen renskötselrätt – den tillkommer samebyarna. Att en befolkning skulle ha en rättighet till fast egendom är något helt okänt i svensk rätt. Det är oklart vem som skulle företräda befolkningen, om den skulle göra gällande någon rätt i sammanhanget. Man kunde tänka sig sametinget, men förarbetena till lagen ger inget stöd för detta. En möjlighet kunde vara att man velat ge uttryck för den ensamrätt som samerna har till renskötsel – det skulle alltså vara en näringsrättslig regel, inte en regel som tar sikte på rätten till mark eller vatten. Men lagen handlar ju i övrigt om fastighetsrättsliga förhållanden – urminnes hävd gäller ju just rätten till fastighet, inte rätten att driva näring. Resultatet blir närmast att uttalandet om befolkningens rätt saknar juridisk mening – man har tyckt det ser bra ut, men det har ingen täckning i verkligheten. Detta med vackra fraser utan juridisk substans är något ganska typiskt för lagstiftarens hållning till samernas rätt.

Jag skall inte gå in på problemen om urminnes hävd och sedvana som grund för samernas rätt. Här är läget relativt tillfredsställande efter Nordmalingsmålet.

Rätten till renbete kompletteras ju med vissa andra rättigheter som är en del av renskötselrätten, och här är det reglerna om jakt och fiske som vållat problem – dels genom att rättigheterna är omstridda särskilt på åretruntmarkerna, dels genom att samerna inte själva får förfoga över rättigheten – det är ju länsstyrelsen som får göra detta. Lagen är också litet säregen genom att 25 § ger jakt- och fiskerätten till medlemmarna i samebyn, medan det är samebyn som har renskötselrätten, men den konstigheten skall jag inte ta upp nu.

När det gäller åretruntmarkerna har staten som bekant länge erkänt att samerna hade ensamrätten till jakt och fiske. Det angavs i flera betänkanden under 1800- och 1900-talet, den meningen dominerade i litteraturen, och så nyss som i skattefjällsmålet erkände statens representant att det var samerna som hade rättigheterna, fast de alltså enligt RNL inte fick upplåta jakten och fisket till andra. RNL strider inte mot en sådan uppfattning. Men i förarbetena till 1987 års jaktlag bestreds att det var samerna som hade den egentliga jakträtten på fjällen, och detsamma skedde när vi fick en ny fiskelag 1993. Och 1993 tillkom som bekant också reglerna om småviltjakten, som också bygger på att staten har jakträtten i fjällen. Senare har det tillkommit utredningar som bekräftat samernas rätt till jakten och fisket på hela eller nästan hela fjällmarken; men det har inte påverkat lagstiftaren.

Staten håller alltså på sin jakt- och fiskerätt. Enligt min mening framstår statens handlande i dessa lagstiftningsärenden närmast som en sorts formlös expropriation där ingen ersättning utgått till rättighetshavarna – man har genom lagstiftningen lagt beslag på en rätt som traditionellt ansetts tillkomma samerna. Det stämmer dåligt med egendomsskyddet enligt grundlagen.

Dessutom kan sägas att samerna diskrimineras genom att de enligt 33 § inte får förfoga över den jakt- och fiskerätt som tillkommer dem på grund av urminnes hävd, i motsats till alla andra som har en jakt- eller fiskerätt. HD ansåg visserligen i skattefjällsdomen att det inte var fråga om diskriminering – man åberopade bl.a. den välmening som låg bakom lagstiftarens beslut - men sedan har åtskilligt hänt bl.a. genom ändringar i RF, införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt och ny diskrimineringslagstiftning, så jag tror inte HD:s inställning håller idag.

Samerna har inte den rätt som enligt allmänna fastighetsrättsliga regler skulle ha tillkommit dem.

En annan svaghet i lagstiftningen gäller intrång i renskötselrätten. Renskötselrätten kan upphöra genom regeringsbeslut kan upphävas på visst område enligt samma regler som expropriation (26-28 §§). Bl.a. har de liksom markägaren rätt till en ersättning som utgör 125 % av den mistade rättighetens värde. Här är renskötselrätten likställd med äganderätten och andra begränsade rättigheter till marken, och såtillvida kan man inte göra någon invändning mot regeln. Man kan däremot fråga om inte lagen borde innehålla en särskild bestämmelse om skydd för den samiska kulturen, den är ju nära anknuten till rennäringen. Här kan det verka naturligt att samerna som ursprungsfolk får en särskild fördel i lagstiftningen.

Vad som inte är godtagbart är däremot reglerna om s.k. faktiskt förfogande, alltså när markägaren utan något regeringsbeslut i frågan vidtar åtgärder som hindrar renbetet på området. Här sägs i 30 § RNL att markägaren inte får vidta åtgärder som medför "avsevärd olägenhet" för renskötseln. Andra åtgärder som bara medför lagom olägenheter får vidtas. Här är det ju alldeles klart att samerna är ställd i en sämre situation än andra nyttjanderättshavare – det är inte tänkbart att t.ex. en arrendator skulle få finna sig i en sådan inskränkning av sin rätt utan förbehåll i arrendeavtalet.

Möjligen kan regeln försvaras med att den följer av renskötselrättens natur – den gäller inte något intensivt bruk och bedrivs på mycket stora områden. Man skulle kunna säga, att utgår bara ersättning för skada genom intrånget så skulle det möjligen vara förenligt med grundlagens regler om egendomsskydd. Men här kommer vi till nästa konstighet. I lagen står inte ett ord om ersättning. Däremot talas det i förarbetena om att samerna är berättigade till ersättning, men man tyckte det var så krångligt att ange förutsättningarna för detta att man inte tog med det i lagen. Att man låter bli att föreskriva en rätt till ersättning bara för att det är besvärligt att formulera lagtexten är något som veterligen inte förekommit annars i modern svensk lagstiftning. Dessutom strider det mot en regel i RF om att ersättning vid expropriativa ingrepp och vid inskränkning i någons markanvändning skall bestämmas enligt grunder som anges i lag – här tas ett område ifrån samerna genom en formlös expropriation, men inget står i lagen om ersättningen. Det är ännu ett exempel på att lagstiftaren inte tagit samernas rättigheter på allvar – man har inte gett dem det rättsskydd grundlagen föreskriver. Det kan tilläggas, att också här ersättningen rimligen bör vara 125 % av samebyns skada – annars skulle man vara sämre ställd än andra medborgare som går miste om sin rätt till en fastighet.

Det finns en och annan ytterligare regel i RNL som man kan kritisera, men vad som kan åberopas är då framför allt lagtekniska skäl, och jag skall inte gå in på dem i det här sammanhanget. Man kan i varje fall konstatera, att samerna i en rad fall inte behandlats av lagstiftaren som de varit berättigade till ifall allmänna rättsprinciper skall följas. De har satts i en sämre juridisk ställning än andra medborgare skulle ha varit i samma situation.

Det finns också annan lagstiftning som inte tar tillräcklig hänsyn till samernas rätt – bl.a. brukar man nämna plan- och byggnadslagstiftningen och minerallagstiftningen. Inte heller dessa frågor hinner jag ta upp nu, men i varje fall tror jag att en väsentlig orsak också till dessa brister är att de grundläggande reglerna i rennäringslagen inte håller måttet. De klagör inte tillräckligt att renskötselrätten är en stark, grundlagsskyddad rätt, som man inte kan ta lätt på i olika fastighetsrättsliga sammanhang.

Bertil Bengtsson

Peter Nobel 2013-09-03, presenterad vid samerättsseminarium i Östersund 2013-09-06, justerad 2013-09-12.

URFOLKEN I FOLKRÄTTEN OCH INTERNATIONELL KRITIK AV SVENSK SAMEPOLITIK

URFOLK-VILKA ÄR DE?

Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet –lyder art. 21 i den Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, MR, som det heter enligt den officiella översättningen eller den Allmängiltiga deklARATIONEN om de MR - som jag hellre vill kalla den.

I FNs två stora konventioner om MR 1966 klargörs, att *alla folk* ska ha dessa rättigheter. Men vad är då ett folk, vilka är det? Jag minns ett seminarium någonstans i Elsass i början av 1980-talet på detta tema med deltagande av bl.a. en berömd tysk professor, Jochen Frowein. ”*Das Volk ist das Staatsvolk!*” röt han och slog näven i bordet, men hörde hur han lät och mildrade sig något.

En av FNs drivfjädrar under de första årtiondena av dess existens var avkolonialisering, att befria alla folk som levde under kolonialt herravälde. Först i andra hand uppmärksammades ursprungs-, eller urfolken, the indigenous peoples, kanske 250-350 miljoner människor runt om i världen. Varken självstyre eller demokrati skyddar minoriteter. I såväl gamla som nyligen självständiga stater finns det anledning att tala om *The Tyranny of the Majority*, majoriteternas förtryck av minoriteter.

I art. 27, konventionen 1966 om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter finns en ganska lam bestämmelse om att etniska, kulturella eller språkliga minoriteter inte ska förvägras rätten till eget kulturliv, religion eller språk. Men det är självklart, att alla konventioner om MR avser urfolk fullt ut eftersom varje individ där är ”a human being”: Det gäller skyddet för medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella intressen, barns och kvinnors rätt o.s.v., o.s.v. Men som bekant kränks MR i alla länder, i stor skala på många håll –eller bara litet grann som här i Sverige. Problem uppstår när man ifrågasätter vad eller vilka ett urfolk är och när ett urfolks intressen kolliderar med andra, ofta med stark ekonomiskt drivkraft såsom exploatering av mark och vatten och uppbackade av nationella eller lokala majoriteter. Inom internationell rätt, folkrätten söker man lösningar, rättsstatliga, ”under the Rule of Law”.

ILO åstadkom en konvention redan 1957, men den kom aldrig att spela någon större roll. Vidareutvecklad och preciserad blev den genom den av de flesta här väl kända ILO konventionen nr. 169 om ursprungs- och stamfolk, år 1989. Trots att den ratificerats endast av ett knappt 20-tal stater, däribland Norge och Danmark har den haft stor betydelse och påverkat även Sverige fast det för vår del mycket typiskt stannat vid ett antal utredningar.

En utveckling:

Jag minns att jag i min dåvarande befattning som Sveriges förste DO slet med att avge remissyttrande över betänkandet Samerätt och sameting (SOU 1989:41). Okunnig som jag var fick jag ovärderlig hjälp av Hugh Beach och resultatet blev ett mycket kritiskt yttrande, där jag tyckte att det mesta saknades för att tillgodose samernas rättmätiga intressen. Knappt hade det yttrandet skickats iväg, då jag anmodades avge ett nytt, nu om vad som krävdes för att Sverige skulle kunna ansluta sig till den där ILO-konventionen. Det var desto lättare att skriva. Allt som behövdes var att man gjorde som jag förordat i det förra yttrandet tyckte jag.

En ytterligare ironi var, att en svensk förhandlingsdelegation från arbetsmarknadsdepartementet varit med i Genève om att utarbeta ILO-konventionen samtidigt som den av justitiedepartementet tillsatta samerättsutredningen knåpade ihop det kritiserade betänkandet utan att veta om varandra eller att de gick stick i stäv med varandra. Den högra handen vet inte alltid vad den vänstra gör hos den tusenfoting, som är regeringskansliet.

ILO konventionens definition på urfolk, kan förenklat uttryckas så. ”Folk, som betraktas som ursprungliga till följd av deras härkomst från folk, som bebodde ett geografiskt område före och vid tiden för erövringen, besittningstagandet eller exploateringen från den nuvarande statens sida.”

Världskonferensen om MR i Wien 1993, där många urfolk var representerade som observatörer uppmärksammade särskilt s.k. nationella minoriteter. En arbetsgrupp inom FN ledd av Martinez Cobo uppställde 1996 följande kriterier för urfolk:

- Först på plats vad gäller besittning och användning av ett specifikt område.*
- Frivilligt vidmakthållande av kulturell särart såsom: språk, samhällsorganisation, religion och andliga värderingar, näringar, regelverk och institutioner.*
- Självidentifikation men även erkännande från andra grupper eller statliga myndigheters sida.*
- Erfarenheter av förtryck, marginalisering, frånhändande av rättigheter, uteslutning eller diskriminering vare sig dessa förhållanden består eller inte. (E/CN.4/Sub.2/1996/7)*

År 2007 antog FNs generalförsamling en utförlig deklARATION om urfolks rättigheter. Sverige röstade för den. Den innehåller 46 artiklar täckande det mesta, men ingen definition. Den kan ses som fröet till en kommande konvention, men den kan dröja .

Det viktigaste som skett i Europa är Europarådets Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter 1994. Inte heller där finns någon definition, så det blir en fråga för varje stat att själv bestämma vilka det ska vara. Som bekant har Sverige då beslutat att utse Finnar, Judar, Miemkäl, Romer och Samer - det här var en bokstavs, inte en rangordning - till nationella minoriteter. Personligen har jag svårt att se värdet av detta. Snarare fruktar jag en osund, konstlad rangordning: ”Svenska” svenskar, nationella minoriteter och lägst på stegenövriga minoriteter. För samernas del är just detta ingen anledning till oro. Deras särställning och rättigheter garanteras ju i grundlag, RF 1:2,6 och 2:17,2. Hur det ser ut i verkligheten är en annan sak.

Det absolut viktigaste än så länge är 1965 års FN-konvention för eliminering av alla former av rasdiskriminering. Art.1.1: definierar sådan otillåten diskriminering enligt följande:

-varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

Sverige är anslutet sedan 1970. En FN-kommitté, Committee for the Elimination of all forms of Racial Discrimination, förkortat CERD övervakar hur staterna följer konventionen.

INTERNATIONELL KRITIK

1985 klagade samnen Ivan Kitok hos FN:s MR-kommitté över att han vägrats medlemskap i Sörkaitums sameby och därigenom förvägrats sin fäderneärvda rätt till renskötsel, jakt och fiske liksom därigenom till fädernas kultur. Vår dåvarande regeringsrätt hade med knapp majoritet ogillat hans talan. MR-kommittén kom fram till, att Kitok som enskild individ inte kunde åberopa något folks självbestämmanderätt och att hans individuella rätt visserligen kränkts som en följd av den svenska rennäringslagen, men att dess syfte var att gynna samisk näring och kultur. Alltså ogillades Kitoks klagomål (Beslut 10 aug. 1998, HRC no. 197/1985). Men det här fallet ledde till att svensk samepolitik utsattes för internationell uppmärksamhet och begynnande kritik för att den splittrade samerna. 1995 kritiserade samma kommitté intrång i samisk jakt- och fiskerätt.

En finsk same vid namn Länsman, klagade 1995 hos samma FN-kommitté över att viss gruvdrift hindrade hans renskötsel. Hans talan ogillades, men kommittén uttalade en varning, högst aktuell för svenska förhållanden: ”All framtida ekonomisk verksamhet måste utövas på ett sådant sätt, att klaganden kan fortsätta sin renskötsel.

Viktigast och mest återkommande och konstruktiv är den kritik som riktats av nyssnämnda kommitté mot rasdiskriminering, CERD:

1994 (GA(A/49/18)) ställdes kritiska frågor om Sametingets självständighet och inflytande, regleringen av renbetet, risken för ”expropriation” av renbetesland och inskränkningar i jakt och fiske. Sverige gav lugnande svar. Någon inskränkning i jakt eller fiske kunde inte förekomma då dessa rättigheter vilade på urminnes sedvänja, ”immemorial custom”, hette det. 1997 (A/52/18) erinrade man om samernas rätt till eget språk. Dessutom antogs i en s.k. General Recommendation nr. XXIII bl.a.:

”Kommittén uppmanar särskilt medlemsstaterna att erkänna och skydda de ursprungliga befolkningarnas rätt att äga, utveckla, kontrollera och använda sin gemensamma mark, sina områden och tillgångar samt, att där de utan deras fria och informerade samtycke har berövats mark och områden, som de av hävd ägt eller brukat, att vidta åtgärder för att återlämna dessa marker och områden. Endast om detta av faktiska skäl inte är möjligt, bör i stället för återlämnande skälig, rättvis och snabb ersättning utgå. Sådan ersättning ska så långt möjligt utgå i form av mark och områden.

2000(A/55/18): Samerna måste få använda sitt eget språk inför domstolar och myndigheter i hela samelandet. Upprepad kritik för ingrepp i jakt-, fiske och landrätt. Sverige rekommenderas att ratificera ILO-konventionen nr. 169.

2004(A/59/18): Tonen skärps - frågorna om samernas markrättigheter var olösta. Ingenting har gjorts åt saken. Regeringen bör undanröja oklarheterna i markfrågorna (Så skedde ju i stort genom Gränsdragningskommissionens SOU 2006:14). Regeringen bör påskynda förberedelserna och ratificera ILO nr 169 snarast. Samerna förlorar marktvister i domstol och saknar ekonomiska möjligheter att effektivt utföra sin talan (Jfr art. 6, ECHR!).

2008(A/63/18): Kritiken upprepas liksom uppmaningen ang. ILO 169. Som helt nytt tillkommer uppmaningen att SKYNDSAMT VERKA FÖR ANTAGANDET AV EN NORDISK SAMEKONVENTION.

Kritik, förslag och uppmaningar av liknande innebörd har framförts 2002 av rådgivande kommittén till den europeiska ramkonventionen, 2007 av Europarådets kommissarie för MR och nyssnämnda kommitté, 2008 av FN-kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,

2010 av FNs MR-kommitté,
2011 av FNs specielle rapportör för urfolkens MR, James Anaya, med det särskilda förslaget, att ett centrum borde inrättas för forskning om samernas hälsa.

CERDs sista granskning av Sverige ägde rum helt nyss och utmynnade i ett uttalande den 30 augusti 2013 (Advance unedited version, CERD/C/SWE/CO/19-21). Där sägs bl.a. (i min översättning):

”Det samiska urfolket

17. Kommittén konstaterar med oro, att ett lagförslag om samernas rättigheter, som även speglade resultaten av olika undersökningar beträffande samiskt land liksom nyttjande av naturtillgångar skulle ha lagts fram för riksdagen i mars 2010, men drogs tillbaka sedan det förkastats av sametinget och andra intressegrupper under förberedelserna. Kommittén uttrycker också sin oro över att den fördragsslutande parten (den svenska staten) tillåter industriell och annan verksamhet som påverkar samerna, innefattande även sådan under gruvlagstiftningen, att fortsätta i samiska områden utan samiska samhällens fria, föregående och informerade samtycke (art. 5 (d)(v)).

Erinrande om sin generella rekommendation nr 23 (1997) om urfolk och föregående påpekanden, rekommenderar kommittén den fördragsslutande staten, att vidta åtgärder för att möjliggöra antagandet av ny lagstiftning om samiska rättigheter, i samråd med dem som är berörda, baserade på undersökningar företagna i sameland och rättigheter till naturtillgångar, som kan anses ömsesidigt godtagbara. Kommittén uppmanar också den fördragsslutande staten att lagstifta och vidta andra åtgärder för att garantera de samiska gemenskaperna rätten till fritt, föregående och informerat samtycke, närhelst deras rättigheter kan påverkas av projekt, innefattande utnyttjande av naturtillgångar, som företas på deras traditionella områden.

18. Kommittén noterar problemet med otillräcklig ersättning från statens sida, när renar tillhörande samiska renskötare dödas av rovdjur skyddade av svensk rovdjurslagstiftning (art.5(d)(v) och 6).

Kommittén rekommenderar den fördragsslutande staten att fortsätta ansträngningarna att genom överenskommelse finna sätt att ersätta samebyarna för skador som orsakas dem av rovdjur.

19. Kommittén är oroad av bristen på framsteg vad gäller framtagandet av en nordisk samekonvention liksom att den fördragsslutande statens uppskjutit ratificeringen av (ILO) konventionen Nr. 169 (1989) om ursprungs- och stambefolkningar i oberoende stater (8art.5(e)(vi)).

Kommittén upprepar sina tidigare uppmaningar till den fördragsslutande staten att bidra till rättidiga förhandlingar och antagande av en nordisk samekonvention och att ratificera ILO konventionen No. 169.

OM SAMERNA

FÖRSLAG TILL EN BIBLIOGRAFI

Peter Nobel, 130911

Äldre skildringar:

- Olaus Magnus historia om de nordiska folken från 1555 i urval av Knut Hagberg, Gebers, Uppsala 1963.
- Carl von Linnés beskrivning av sin lappländska resa 1732, Iter Lapponicum, finns i sin helhet eller i utdrag i många utgåvor. (I dessa två arbeten finns många intressanta iakttagelser.)
- Gustaf von Düben: Om Lappland och Lapparne, 1873, nyutgåva med hustrun Lotten von Dübens fotografier, redigerad av Jan Garnert i samarbete med Nordiska museet, Gidlunds förlag 1977. (von Dübens detaljerade och läsvärda skildringar bygger förutom egna resor på talrika referenser, vad gäller svenska förhållanden inte minst till redogörelser av missionären Petrus Laestadius, men är givetvis även präglade av samtida föreställningar)

Nyare litteratur:

- Ernst Manker, intendent vid Nordiska museet 1939-61 och föreståndare för dess sameavdelning utgav ett stort antal såväl vetenskapliga som populära skrifter om samerna.
- Israel Ruong: Samerna i historien och nutiden, 4:de upplagan, Stockholm 1982.
- Hugh Beach: Gäst hos samerna, Carlssons bokförlag 1988, även på engelska: A year in Lapland, University of Washington Press 2001. (En läsvärd skildring av verkligheten.)
- Lars Rask: Samerna ett gränslöst folk, Utbildningsförlaget Brevskolan, Stockholm 1991. (En liten lättläst introduktion).
- Maja Hagerman: Det rena landet, Prisma, Stockholm 2006. (Redogör bl.a. för den s.k. rasbiologin i förhållande till samerna).
- Lotta Omma: Ung same i Sverige – Livsvillkor, självvärdering och hälsa, Akad. avhandling, Inst. För klinisk vetenskap, Umeå Universitet 2013.

Juridik:

- Tomas Cramér och Gunnar Prawitz: Studier i renbeteslagstiftning, Norstedts 1970.
- Kaisa Korpijaakko-Labba: Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland, Juristförbundets Förlag, Helsingfors 1994.
- Bertil Bengtsson: Samerätt, Norstedt juridik 2004.
- Christina Allard: Two sides of the coin: Rights and duties. The Interface between Environmental law and Saami Law (i jämförelse med Nya Zeeland och Canada), Akad. avhandling, Universitetet i Luleå 2006.
- Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO: Diskriminering av samer, DOs rapportserie 2008:1.

- Lennart Lundmark: Samernas skatteland, Inst. för rättsvetenskaplig forskning, Stockholm 2008.
- Lennart Lundmark och Lars Rumar: Mark och rätt i Sameland, Inst. för rättsvetenskaplig forskning, Stockholm 2008.
- Eivind Torp: Renskötselrätten och rätten till naturresurserna, Akad.avhandling, Universitetet i Tromsø 2008.
- Nils-Johan Päiviö: Från skattemannarätt till nyttjanderätt, Akad.avhandling, Jur.fak. Uppsala 2011.
- Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR4: Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk samekonvention, Riksdagens tryckeri 2011 (Innehåller bl.a. konventionstexten och en redogörelse av Carsten Smith, ordförande i den expertgrupp, som tog fram utkastet till en nordisk samekonvention).

Offentliga utredningar – några av många:

- SOU 1986:36: Samernas folkrättsliga ställning, delbetänkande av samerättsutredningen (Det har hänt åtskilligt sedan dess.)
- SOU 1989:41: Samerätt och sameting, huvudbetänkande av samerättsutredningen.
- SOU 1990:91: Samerätt och samiskt språk, slutbetänkande av samerättsutredningen.
- SOU 1999:25: Samerna- ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILOs konvention nr 169, betänkande av utredningen om ILOs konvention nr 169. (Sammanfattningsvis kan sägas att betänkandet tillstyrkte en ratificering av konventionen under förutsättning främst att vissa gränsdragningsfrågor dessförinnan blivit lösta.)
- -SOU 2006:14: Samernas sedvanemarker, betänkande av gränsdragningskommissionen för renskötselområdet. (Kommissionen fick en kompetent sammansättning med såväl kartologisk som rättshistorisk expertis. Betänkandet synes lösa de allra flesta av gränsdragningsfrågorna. Det innehåller dessutom en värdefull historik och upplysningar om historiska och andra källor liksom en kartbilaga.)