
Kyrkomötet Kyrkolivsutskottets betänkande 2014:1

Stöd samernas rättigheter

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2014:4 om samernas rättigheter. Utskottet anser att det med anledning av de insatser kyrkostyrelsen genomfört och planerar redan pågår ett arbete i den riktning motionären önskar varför utskottet föreslår kyrkomötet att avslå motionen.

Till betänkandet finns en reservation och en särskild mening.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2014:4.

Motionens förslag

Motion 2014:4 av Johan Åkesson, Stöd samernas rättigheter

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att uppvakta regering och riksdag till stöd för en ratificering av FN-stadgan om urfolkens rättigheter.

Bakgrund

Samerna är ett urfolk i Sverige, Norge, Finland och på Kolahalvön i Ryssland. Sedan januari 2011 benämns samer som *ett urfolk* i Sveriges grundlag och inte bara som en nationell minoritet. Samerna har genom ett riksdagsbeslut formellt sett varit erkända som urfolk i Sverige sedan 1977.

Att vara ett urfolk har tyngre folkrättsliga implikationer än att vara en nationell minoritet. Samerna är tillsammans med judar, tornedalingar, sverigefinnar och romer en av Sveriges fem nationella minoriteter. I Sverige finns det sedan början av 2000-talet en minoritetspolitik och minoritetslagstiftning som rör dessa gruppers språkliga och kulturella rättigheter.

Landsbygdsdepartementet är det departement som ansvarar för sakområdet och *Sametinget* är den statliga myndighet som verkställer den svenska samepolitiken. Landsbygdsdepartementet hanterar även frågan om förvaltning av renskötsel på statlig mark och jakträttsfrågor. Andra frågor som rör det samiska samhället hanteras på andra departement. Samiska språkrättigheter hanteras t.ex. inom ramen för Sveriges minoritetspolitik på Arbetsmarknadsdepartementet och frågor som rör fördelning av anslag till samisk kultur och *Giron Sámi Theáter*, Samiska teatern, hanteras av Kulturdepartementet. Landsbygdsdepartementet har ett samordningsansvar för de samepolitiska frågorna.

ILO-konventionen nr 169

ILO, *International Labour Organisation* antog konventionen nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder den 27 juni 1989 och den trädde i kraft den 5 september 1991. Principerna för FN:s övriga rättighetsdeklarationer ska även tillämpas på urfolk. Konventionen syftar till att motverka diskriminering av urfolk.

Samerna är Europas enda urfolk i konventionens mening. För Sveriges, Norges och Finlands del rör konventionen samerna, och för Danmarks inuiterna. En rad av FN:s medlemsstater har ratificerat konventionen; Argentina, Bolivia, Brasilien, Centralafrikanska republiken, Chile, Colombia, Costa Rica, Danmark, Dominikanska republiken, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nepal. Nederländerna, Nicaragua, Norge, Paraguay, Peru, Spanien och Venezuela.

Norge och Danmark har ratificerat konventionen, men inte Finland, Sverige och Ryssland. Finlands regering har i regeringsprogrammet för 2011-2015 uttalat som målsättning att ratificera ILO-konventionen 169, men inte angett tidpunkt för detta.

Konventionen vill med text i 44 artiklar säkerställa urfolks rätt att själva välja i vilken grad de vill behålla sin kulturella och politiska identitet och beskydda urfolk mot icke frivillig assimilering. I likhet med FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och FN:s konvention om civila och politiska rättigheter syftar konvention 169 till att hindra diskriminering. Konventionen erkänner urfolks behov av att bevara och utveckla identitet, språk och religion.

Konventionen berör rätten till tvåspråkig utbildning, sedvanerätt, landrättigheter, egendomsrätt samt rätt att bli rådfrågade och att delta i beslutsprocesser. Rätten till land samt att urfolk blir rådfrågade från början i beslutsprocesser anses vara de två viktigaste punkterna för urfolk och det som är svårast för stater att gå till mötes. Konventionen anger en minimistandard för skyddet av urfolksrättigheter och slår bl.a. fast urfolks rätt till mark som de traditionellt bebor eller använder. Konventionen tydliggör även staternas ansvar för att identifiera dessa marker och en skyldighet för staterna att garantera ett effektivt skydd för urfolks rätt till marken. I konventionen finns också bestämmelser om att urfolk har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar som hör till deras mark.

Artikel 14

Sverige har inte ratificerat konventionen p.g.a. formuleringen i artikel 14, som rör urfolks rätt till land och vatten:

De berörda folkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor ska erkännas. Därutöver ska 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 ska fästas vid nomadfolkens och de kringflyttade jordbrukarnas situation i detta hänseende. Regeringarna ska 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. Lämpliga förfaranden ska införas inom det nationella rättssystemet för att ta ställning till anspråk på mark från berörda folk.

Sverige deltog aktivt i utarbetandet av konventionen och föreslog i beredningen av texten att man skulle föra in begreppet *bruksrätt* istället för *äganderätt* och *besitt-*

ningsrätt, men det förslaget gick inte igenom. Man tyckte från svenskt håll att äganderätt gav en för stark rätt för urfolken till sina traditionella marker.

KI 2014:1

Utredningsarbete

Frågan om en svensk anslutning till ILO-konventionen nr. 169 har utretts vid ett flertal tillfällen. I betänkandet *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige*, SOU 1999:25, kom man fram till att Sverige borde ratificera konventionen, men att man först skulle lösa vissa gränsdragningsfrågor gällande vad som var privat mark och samebyars marker där renbetesrätt gäller.

En kommission arbetade under sju år för att klarlägga den yttre gränsen för renskötselområdet och kunde i utredningen *Samernas sedvanemarkar. Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet*, SOU 2006:14, presentera gränsdragningar mellan vad som är privat mark och mark där renbetesrätt gäller. Vidare var uppdraget att klarlägga hur marken inom renskötselområdet ska indelas enligt artikel 14.

Nordiska rådet efterlyste 1995 en Nordisk samekonvention. Efter sex år tillsatte regeringarna i Norge, Sverige och Finland en expertkommitté för att ta fram en sådan, som skulle säkerställa det samiska folkets rätt att bestämma över sin ekonomiska, kulturella och sociala utveckling och för sina egna syften förfoga över sina naturillgångar. År 2005 var kommittén klar med ett förslag, godkänt av sametingen i varje land. 2011 inleddes förhandlingarna om detta förslag mellan de tre staternas olika förhandlingsdelegationer som består av respektive lands regering och sameting. Förhandlingarna ska vara slutförda år 2016.

Från samiskt håll i Sverige har frågan om Sveriges ratificering av ILO-konventionen nr. 169 blivit en fråga av stor betydelse i och med att den svenska minerallagen möjliggör att internationella gruvbolag kan exploatera samiska renskötselområden. Frågan om rätten till mark har under de senaste åren diskuterats i det offentliga rummet genom demonstrationer och uppmärksamhet i riksmidia. Ur ett samiskt perspektiv så är det här ännu en olöst fråga.

Svenska kyrkan och ILO-konventionen

Svenska kyrkans centralstyrelse lämnade ett remissvar på utredningen *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*, SOU 1999:25. I detta yttrande anslöt man sig till regeringens förslag att inte ratificera ILO-konventionen, nr 169 utan vänta, för att man, liksom regeringen ville utreda äganderätten till markerna ytterligare. Man menade bl. a att:

Många av de rättigheter som konventionen tillförsäkrar samerna är tillgodosedda genom den lagstiftning som redan råder inom området. Den problematik som avser markrättigheter i konventionens olika bemärkelser är dock ännu ej tillräckligt utredd men måste klarläggas inför en ratificering av konventionen. En ytterligare utredning för att identifiera den mark till vilken samerna kan ha olika slag av rättigheter behöver göras innan slutlig ställning kan tas till vad en ratificering kommer att innebära för samerna respektive samhället i stort. Vi tillstyrker även förslaget att gränstvister rörande markrättigheter skall ses som så principiella frågor att kostnaderna härför bestrids allmänna medel.

Det dåvarande Samiska rådet i Svenska kyrkan var kritisk till centralstyrelsens yttrande och upplevde att Svenska kyrkan inte stödde samernas rättigheter.

Förenta Nationernas urfolksdeklaration

Förenta Nationernas generalförsamling antog i september 2007 en urfolksdeklaration. 143 medlemsstater röstade för en anslutning däribland Sverige. Fyra stater röstade emot, de var Nya Zeeland, Australien, USA och Kanada och 11 medlemsstater röstade blankt. Skillnaden mellan en deklaration och en konvention är att konventioner är juridiskt bindande för de stater som ansluter sig. En deklaration anger principer och en minimistandard som stater frivilligt kan följa. FN:s urfolksdeklaration handlar om rätt till hälsovård, utbildning, andlighet och rätten till traditionella marker.

Förenta Nationernas världskonferens för urfolk genomfördes för första gången den 22–23 september 2014. Deltagande var FN:s medlemsstater, däribland Sverige och urfolksrepresentanter från hela världen. Teman som diskuterades var land, territorier och naturresurser. Svenska kyrkan var representerad genom en delegat som är förtroendevald i Samiska rådet i Svenska kyrkan.

Internationell kritik från FN och Europarådet

Sverige har fått kritik vid ett flertal tillfällen i samband med internationell granskning av hur konventioner efterlevs, bl.a. för att inte ha ratificerat ILO-konvention nr 169 om urfolksrättigheter. Kritik framfördes sommaren 2010 i samband med granskningen av Sverige i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Rådet lämnade också en rad rekommendationer rörande samer.

I januari 2011 redovisade FN:s specialrapportör för urfolkens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter en rapport om samernas situation i de nordiska länderna. Rapporten antogs i september 2011 av FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Europarådet har också kritiserat Sverige för att det alltså råder en rättsosäkerhet beträffande samernas markrättigheter och att detta påverkar samernas traditionella sysselsättningar och renskötseln. Detta har lett till rättstvister med betungande ekonomiska följder för vissa samebyar. Europarådets ministerkommitté har därför uppmanat den svenska regeringen att skyndsamt ta itu med den alltså föreliggande rättsosäkerheten kring markrättigheter i norra Sverige, på ett sätt som skyddar samers rättigheter. Detta samtidigt som det säkerställs att rättstvisterna inte hotar samebyars livskraft och deras renskötsel. Ministerkommittén menar också att regeringen bör överväga hur Sametingets roll bör utvecklas på andra områden.

FN:s rasdiskrimineringskommitté har i en rapport från augusti 2013 uttryckt oro för att Sverige ännu inte kommit framåt i arbetet med att ratificera ILO-konvention nr. 169 eller med en Nordisk samekonvention. På dessa punkter vill FN:s rasdiskrimineringskommitté se en skärpning från svenska staten. Kommittén uttrycker sin oro över att den svenska minerallagen tillåter stora industriprojekt och andra aktiviteter inom samiskt område, utan samernas fria och förhandsinformerade samtycke.

Likasa har Diskrimineringsombudsmannen (DO), i en debattartikel i DN, från september 2013 uppmanat svenska regeringen att ta initiativ till en urfolkspolitik som tar sin utgångspunkt i FN:s urfolksdeklaration och ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.

Under Kyrkornas världsråds generalförsamling i Busan, i Sydkorea 2013, uttalade den samlade generalförsamlingen sitt stöd för urfolken och uppmanade medlemskyrkorna att:

- respektera urfolkens andlighet och stödja deras strävan för självbestämmande i sina traditionella områden, runtom i världen
- reflektera över sin egen historia och försöka få en större förståelse för urfolkens svåra situation i olika sammanhang
- erbjuda stöd till urfolkens delegationer för att kunna delta i olika påverkansaktiviteter inom Förenta Nationerna
- stödja och stärka urfolkssamhällen som strävar mot att demontera förtryckande lagstiftning och politik som legitimerar ett fortsatt kolonialt nyttjande av deras marker;
- koordinera kommunikationsinsatserna mellan medlemskyrkorna inom Kyrkornas världsråd och ekumeniska aktörer som arbetar för urfolkens rättigheter.

Svenska kyrkans arbete med urfolksfrågor

Svenska kyrkans nationella nivå har under de senaste åren arbetat aktivt för att ge stöd för urfolksrättigheter, t.ex. genom rapporter till Europarådet där man pekar på vikten av att Sverige säkerställer samernas urfolksrättigheter. En rapport från 2012, *Våga vara minoritet*, har fokus på minoritets- och urfolksbarnens situation i Sverige. En annan rapport från i december 2013 handlar om samiska barns utbildningssituation *Marginalized and Ignored*.

Vidare har Svenska kyrkans nationella nivå, tillsammans med de nationella minoriteternas ungdomsförbund, däribland det samiska ungdomsförbundet *Sáminuorra*, skickat rapporten *Human Rights Challenges in Sweden 2014* till FN:s Råd för Mänskliga rättigheter i juni i år. I den rapporten pekar man på att Sverige inte lever upp till principerna i FN:s urfolksdeklaration och att den svenska regeringen har antagit en ny mineralstrategi under 2013 som aktivt syftar till att öka antalet etableringar av gruvor, särskilt i de samiska områdena.

Dåvarande ärkebiskop Anders Wejryd uttalade sitt stöd för urfolksrättigheter och efterfrågade ansvarstagande av regeringen i den här frågan under ett seminarium om nordisk samekonvention i konstitutionsutskottet 2011. Han har också i en debattartikel i Dagens Nyheter uppmanat beslutsfattare att ta större ansvar för urfolksrättigheter.

Den 14 juni 2012 beslutade kyrkostyrelsen om insatser för att främja och utveckla Svenska kyrkans flerspråkiga arbete. Inom ramen för denna prioritering ska en åtgärdsplan utarbetas som vidareutvecklar Svenska kyrkans förhållningssätt i förhållande till språkliga minoriteter, urfolk och personer med funktionsnedsättningar, i enlighet med Sveriges folkrättsliga åtaganden på området.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2014:4.

Utskottet delar motionärens intention att verka för samernas rättigheter och värna nationella minoriteter i Sverige. Det bör ske med samma engagemang som när vi verkar för folkgrupper i andra delar av världen. Samerna är genom riksdagsbeslut ett erkänt urfolk och benämns så i Sveriges grundlag, vilket ger tyngre folkrättsliga implikationer än för övriga nationella minoriteter.

Utskottet har tagit del av det utredningsarbete som pågår vad gäller svensk anslutning till ILO-konvention nr 169 och menar att det är en komplicerad fråga som beskrivs i bakgrundstexten ovan. Utskottet ser dock hoppfullt på samernas möjlighet att bevara och utveckla sin identitet, sina språk och traditioner. Likaså ser utskottet med tillförsikt på de förhandlingar som pågår mellan regering och sameting och att frågan om rätten till mark på sikt ska lösas.

Med anledning av de insatser kyrkostyrelsen genomfört och planerar fortsättningsvis gör utskottet bedömningen att det redan pågår ett arbete i den riktning motionären önskar. Utskottet föreslår därför kyrkomötet att avslå motionen.

Uppsala den 25 september 2014

På Kyrkolivsutskottets vägnar

Sofia Rosenquist, ordförande

Marie Nordström, sekreterare

Beslutande: Sofia Rosenquist, ordförande, Marie Nielsén, Daniel Larson, Birgitta Lindén, Ronny Hansson, Kekke Paulsson, Niklas Grahn, Roland Johansson, Berit Simonsson, Anna-Karin Westerlund, Gunilla Eldebro, Lars-Erik Edlund, Elisabeth Rydström, Torbjörn Arvidsson och Marja Sandin-Wester.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Sara Waldenfors, Monica Lindell Rylén, Camilla Persson, Lissandra Rickemark, Jan Sahlin, Katarina Glas, Nasrin Sjögren, Elisabeth Sandberg Kullenberg, Ulla Littgren, Jerker Schmidt, Niklas Larsson, Runar Filper, Ylva Wahlström och Karin Janfalk.

Biskoparna Jan-Olof Johansson och Johan Tyrberg har deltagit i utskottets överläggningar.

Reservation

Jag vill reservera mig mot utskottets beslut. Jag anser att kyrkomötet, med anledning av motionen, ska uppdra till kyrkostyrelsen att intensifiera uppvaktning av regering och riksdag för att ratificera ILO-konventionen 169.

Marja Sandin-Wester

Särskild mening

Det är viktigt att samernas rättigheter bejakas och att Svenska kyrkan uppvaktar regeringen så att ILO-konventionen kan bli verklighet för våra samer.

Ylva Wahlström