

**Innebörden av att Region Jämtland
Härjedalen implementerar FN:s Deklaration
om Ursprungsfolkens Rättigheter**

- Förverkligande av rättigheter i samverkan

Innehållsförteckning

1. Inledning

2. Sammanfattning

- 2.1 Innebörden av relevanta rättigheter i Urfolksdeklarationen
 - 2.1.1 Rätten till självbestämmande
 - 2.1.2 Rätten till hälsa
 - 2.1.3 Rättigheter till land, vatten och naturresurser
 - 2.1.4 Språkliga och kulturella rättigheter
- 2.2 Följder av att Regionen implementerar Urfolksdeklarationen
 - 2.2.1 Rätten till självbestämmande
 - 2.2.2 Rätten till hälsa
 - 2.2.3 Rättigheter till land, vatten och naturresurser
 - 2.2.4 Språkliga och kulturella rättigheter

3. Precisering av uppdraget

- 3.1 Urfolksdeklarationens betydelse för Region Jämtland Härjedalen *också utan* beslut att implementera denna
 - 3.1.1 Regionens ansvar i förhållande till de mänskliga rättigheterna
 - 3.1.2 Att införa Urfolksdeklarationen står *inte* i motsättning till regional demokrati
 - 3.1.3 Utredningen undersöker enbart följderna av att Regionen implementerar bindande rättigheter
- 3.2 Region Jämtland Härjedalens möjligheter att implementera Urfolksdeklarationen utan plan
- 3.3 Det regionala ansvarsområdet
- 3.4 Utredningen vidare
 - 3.4.1 Sammanfattning
 - 3.4.2 Möjlig följd av att Regionen *inte* antar en plan för att införa Urfolksdeklarationen

4. Urfolksdeklarationens innebörd

- 4.1 Urfolksdeklarationens kärna och grundläggande syfte
 - 4.1.1 Kolonial rätt
 - 4.1.2 Samtida folkrätt; en urfolksrätt av eget slag
 - 4.1.3 Urfolksrättens hörnstenar

- 4.1.4 Rätten att vara olik och till att bli behandlad olika
- 4.1.5 Sammanfattning
- 4.2 Innebörden av relevanta rättigheter i Urfolksdeklarationen
 - 4.2.1 Rätten till självbestämmande
 - 4.2.2 Rätten till hälsa
 - 4.2.3 Land-, vatten- och naturresursrättigheterna
 - 4.2.4 Kulturella inklusive språkliga rättigheter

5. Vad det skulle innebära för Region Jämtland Härjedalen att implementera rättigheter i Urfolksdeklarationen av betydelse för dess beslutsfattande

- 5.1 Utredningens förståelse av "samiskt självbestämmande"
- 5.2 En "Samisk folkförsamling" i Jämtland och Härjedalen
 - 5.2.1 Kravspecifikation
 - 5.2.2 Förslag
- 5.3 Regionens organisationsstruktur och beslutsordning
 - 5.3.1 Kravspecifikation
 - 5.3.2 Förslag
- 5.4 Samverkan mellan Regionen och Samiska folkförsamlingen i ärendeberedning och beslutsfattande
 - 5.4.1 Identifiering av samiska frågor
 - 5.4.2 Initiering av ärende
 - 5.4.3 Ärendeberedning
 - 5.4.4 Beslutsfattande
 - 5.4.5 Förhållande till andra mänskliga rättigheter
 - 5.4.6 Sammanfattning
- 5.5 "Frågor av särskild betydelse för den samiska folkgruppen i Jämtland Härjedalen i egenskap av samer"
- 5.6 Avslutning: Faktiska konsekvenser

6. Urfolksdeklarationens betydelse för Region Jämtland Härjedalens verksamheter inom området hälso- och sjukvård

- 6.1 Relationen mellan rätten till hälsa och självbestämmanderätten
- 6.2 Rätten
 - 6.2.1 Rätten till hälsa

- 6.2.2 Regionens ansvar
- 6.3 Närmare om innebörden av att Regionen implementerar rätten till hälsa
 - 6.3.1 Hälso- och sjukvård
 - 6.3.2 Förebyggande åtgärder
 - 6.3.3 Avslutande observation

7. Urfolksdeklarationens betydelse för Region Jämtland Härjedalens verksamheter inom området regional utveckling

- 7.1 Relationen mellan land- och naturresursrättigheterna och självbestämmanderätten
- 7.2 Rätten
 - 7.2.1 De samiska egendomsrättigheternas geografiska räckvidd
 - 7.2.2 Rättslig konsekvensen av att ett område är föremål för samisk egendomsrätt
- 7.3 Närmare om innebörden av att Regionen implementerar Urfolksdeklarationens land- och naturresursrättigheter
- 7.4 Avslutande observation

8. Betydelsen av de kulturella, inbegripet de språkliga, rättigheterna, i Urfolksdeklarationen för Region Jämtland Härjedalens organisation och verksamheter generellt

- 8.1 Rätten
- 8.2 Det samiska folkets och samerna i Jämtland Härjedalens rättigheter
- 8.3 Närmare om innebörden för Regionen av att implementera de kulturella rättigheterna
 - 8.3.1 Språkliga tillrättalägganden
 - 8.3.2 Språkliga (Identitetsfrämjande) rättigheter i vid mening
 - 8.3.3 Avslutande observationer

9. Implementering av rättigheter i Urfolksdeklarationen av betydelse för Region Jämtland Härjedalens verksamheter

- 9.1 Färdplan för införande av Urfolksdeklarationen
- 9.2 Övergripande styrdokument

- 9.2.1 Övergripande styrdokument hälso- och sjukvård
- 9.2.2 Övergripande styrdokument regional utveckling
- 9.2.3 Kulturplan
- 9.2.4 Verksamhetsöverskridande styrdokument
- 9.3 Regionplaner
- 9.4 Verksamhetsplaner
 - 9.4.1 Regionstyrelsen
 - 9.4.2 Hälso- och sjukvårdsnämnden
 - 9.4.3 Regionala utvecklingsnämnden
 - 9.4.4 Förvaltningsområdenas prioriterade verksamheter
- 9.5 Förvaltningen

10. Uppföljning - Urfolksdeklarationsbokslut

11. Utbildning och bildning

- 11.1 Utbildning
 - 11.1.1 Regionens medarbetare
 - 11.1.2 Förtroendevalda
- 11.2 Bildning

12. Budgetrelaterade frågor

- 12.1 Kostnader
- 12.2 Nollsummespel

1. Inledning

Region Jämtland Härjedalen antog i 2019 en Övergripande handlingsplan för en jämlik och jämställd verksamhet 2020-2021 ("Handlingsplan för jämställdhet").¹ Denna ger riktlinjer för Regionens arbete med bäring på jämställdhet, inklusive i förhållande till nationella minoriteter, samisk hälsa och FN:s Barnkonvention. Handlingsplan för jämställdhet fick delar av sitt innehåll från relevanta människorättsinstrument. Ett sådant är den Deklaration om Ursprungsfolkens Rättigheter som FN:s Generalförsamling antog i 2007 (*UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*) ("Urfolksdeklarationen" eller "Deklarationen"). Enligt Handlingsplan för jämställdhet ska Urfolksdeklarationen integreras i Region Jämtland Härjedalens strategier, verksamhetsplanering och uppföljningsarbete. Som en åtgärd för att åstadkomma detta föreslår handlingsplanen **en utredning om vad det "skulle innebära om Regionen beslutade att implementera hela eller delar av Urfolksdeklarationen"**. I november 2020 beslutade regionstyrelsen genomföra en sådan utredning. Det här är denna ("Utredningen").

Genom att ta fram Utredningen sällar sig Regionen till en internationell trend. FN:s Människorättsråd har uppmärksammat att Urfolksdeklarationen sedan den antogs har inverkat positivt på flera nationella grundlagar, lagar och lokala regelverk.²

Huvudutredare har varit professor Mattias Åhrén. Region Jämtland Härjedalen har i detta syfte anställt denne på halvtid under perioden 1 februari 2021-28 februari 2022. I sitt arbete har Åhrén biståtts av en arbetsgrupp från regionstaben.

Under arbetets gång har Utredningens tentativa slutsatser presenterats för förtroendevalda, medarbetare inom förvaltningens ledning, samiska samrådsgruppen samt samiska företrädare i Jämtland Härjedalen. Framkomna synpunkter har beaktats vid Utredningens utformning.

¹ Dnr RS/712/2019.

² FN dokument A/HRC/RES/48/11.

2. Sammanfattning

Utredningen redogör för vad som blir *följderna* av att Regionen implementerar de rättigheter i Urfolksdeklarationen som är av betydelse för Regionens beslutsfattande och verksamheter. I tillägg beskriver en Färdplan för införande av Urfolksdeklarationen som bilagts Utredningen *hur* Regionen kan gå till väga för att implementera Deklarationen. Färdplanen utgör samtidigt ett beslutsutkast. Skulle Regionen besluta implementera Deklarationen kan den göra det genom att anta Färdplanen.

Nedan presenteras först innebörden av de relevanta deklarationsrättigheterna. Därefter förklaras vad som blir följderna om Regionen beslutar implementera dessa.

2.1 Innebörden av relevanta rättigheter i Urfolksdeklarationen

2.1.1 Rätten till självbestämmande

Förstådd restriktivt har rätten till självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen två komponenter. Ett urfolk har inledningsvis rätt att ta fram egna beslutspositioner i frågor av betydelse för urfolket. Det har därefter rätt att delta ärendebereidning på sätt som ger urfolket reell möjlighet att inverka på beslutet. När beredningen är avslutad beslutar den offentliga institutionen ensam.

Denna förståelse av självbestämmanderätten, där det slutgiltiga beslutsfattandet alltid ligger hos staten, utgör otvivelaktigt bindande folkrätt. Att urfolk har rätt till självbestämmande är oomstritt, och tolkningen av rätten kan i princip inte vara mer försiktig.

2.1.2 Rätten till hälsa

Rätten till hälsa enligt Urfolksdeklarationen ger urfolksindivider samma rätt som andra att åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa. För förverkligande av rätten har stater att tillhandahålla urfolksindivider vård- och hälsotjänster, vårdmiljöer och ohälsöförebyggande åtgärder anpassade till deras urfolksbakgrund. Vid avgörande av omfattningen av statens ansvar ska beaktas vilka resurser denna har till förfogande och att dessa ska möta även andra angelägna behov. Staten avgör själv i vilken utsträckning den kan genomföra rätten till hälsa genom politiska prioriteringar.

Rätten till hälsa enligt Deklarationen avviker inte i någon större utsträckning från den allmänna förståelsen av denna rätt enligt folkrätten. Det som tillkommer är kravet på kulturanpassning av vård- och hälsotjänster och ohälsöförebyggande åtgärder. Att stater har ett sådant ansvar följer dock av urfolksrätten själva kärna. Rätten återspeglas även i en stor mängd andra rättskällor. Sammantaget råder inget tvivel om att rätten till hälsa enligt Urfolksdeklarationen utgör bindande folkrätt.

2.1.3 Rättigheter till land, vatten och naturresurser

Enligt Urfolksdeklarationen har urfolk egendomsrättigheter till sådana land, vatten och naturresurser de historiskt har brukat på sätt som följer av deras kultur och traditioner. (Har exempelvis en sameby brukat land på sätt som följer av hur samisk renskötsel faktiskt bedrivs har rättighet uppkommit.) Ingrepp i sådana land är i utgångspunkten otillåtna. Huvudregeln är inte utan undantag, men för att sådant ska kunna göras krävs framför allt proportionalitet. Den samhällsnytta som motiverar ingreppet måste väga tyngre än den skada ingreppet skulle orsaka på urfolkets land. Vid avgörande av om där är proportionalitet ska beaktas den grundläggande betydelse urfolks historiskt brukade land har för deras kulturer, sätt att leva och kulturella identiteter.

Att urfolks historiska bruk av land, vatten och naturresurser resulterat i egendomsrättigheter är en av urfolksrättens mest prövade och bekräftade rättsregler och utgör otvivelaktigt bindande folkrätt. Att ingrepp i sådana land förutsätter proportionalitet där proportionalitetstestet ska kulturanpassas på beskrivet sätt är inte prövat lika ofta. Men också denna rättsregel följer omedelbart av rätten till icke-diskriminerings krav på olikabehandling och kommer till uttryck i flera rättskällor. En av dessa är FN:s Rasdiskrimineringskommittés Rönnbäckenavgörande (*Lars-Anders Ågren et al v. Sweden*, CERD/C/102/D/54/2013 (26 November 2020), rörande ett ingrepp i en samebys renbetesland. Det kan därför förutsättas att också denna deklaraionsbestämmelse återspeglar bindande folkrätt.

2.1.4 Språkliga och kulturella rättigheter

Enligt Urfolksdeklarationen har urfolksindivider rätt att använda sitt språk i alla offentliga sammanhang. Mot rätten svarar ett statligt ansvar att möjliggöra rättens åtnjutande. Samtidigt uttrycker Deklarationen de språkliga rättigheterna som en integrerad del av urfolks kulturella rättigheter. Vid beaktande av omfattningen av statens ansvar att realisera de språkliga rättigheterna ska beaktas att enligt Deklarationen, språket är av betydelse inte bara som ett verktyg för kommunikation på det individuella planet. Det är också av central betydelse för att urfolket som sådant ska kunna bevara och utveckla dess egenart och kulturella identitet. I tillägg fyller enligt Deklarationen språket en viktig funktion som kommunikator utåt. Det bidrar till att markera både den historiska och samtida närvaron av ett urfolk i landet. Därför har stater ett ansvar att synliggöra urfolkets språk och andra kulturella attribut i offentliga rum etc. Vid avgörande av omfattningen av statens ansvar ska beaktas vilka resurser staten har till förfogande och att denna ska möta även andra angelägna behov med dessa resurser. Staten avgör själv i vilken utsträckning den kan genomföra de språkliga och kulturella rättigheterna genom politiska prioriteringar.

De språkliga och kulturella rättigheterna enligt Urfolksdeklarationen är rotade i den grundläggande rätten till icke-diskriminering. De reflekteras också i en rad andra folkrättskällor. Det gäller särskilt de rättigheter som ger urfolksindivider rätt att använda sitt språk. Slutsatsen tillåts att dessa rättigheter ger uttryck för bindande folkrätt.

2.2 Följder av att Regionen implementerar Urfolksdeklarationen

2.2.1 Rätten till självbestämmande

En implementering av Urfolksdeklarationen skulle få som följd att Regionen

- möjliggör för det samiska folket i Jämtland Härjedalen att ta fram egna beslutspositioner i frågor av särskild betydelse för dem, inklusive genom att finansiera sådana beslutsprocesser.
- därefter involverar det samiska folket i Jämtland Härjedalen i ärendeberedningen i sådana frågor, på sätt som tillåter samerna att påverka resultatet av beslutsprocessen.
- i ärendeberedningen gör alla ansträngningar för att gå den samiska beslutspositionen till mötes. Därefter beslutar dock Regionen själv, också i sådana frågor.

Denna förståelse av samiskt självbestämmande är fullt ut i linje med Sveriges uppfattning om rättens innebörd. Den återspeglas också i den nyligen antagna lagen (2022:66) om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket. Det innebär samtidigt att följderna av att implementera Urfolksdeklarationens självbestämmanderätt i praktiken är små. Regionen kommer att behöva genomföra dessa eller liknande åtgärder oavsett.

2.2.2 Rätten till hälsa

En implementering av Urfolksdeklarationen skulle få som följd att Regionen

- vid behov tillhandahåller samer hälso- och vårdtjänster anpassade till deras samiska bakgrund.
- tillhandahåller samer en vårdmiljö som är anpassad till deras språkliga och kulturella bakgrund.
- vid behov anpassar åtgärder för förebyggande av ohälsa till samers samiska bakgrund.

Regionen tillhandahåller sådana tjänster och vidtar sådana åtgärder i den omfattning dess resurser tillåter med beaktande av de övriga behov dessa resurser ska möta. Regionen avgör vilken denna omfattning är genom politiska prioriteringar.

Regionen genomför redan idag en del av ovanstående utifrån vad patientlagen föreskriver om individanpassad vård. Men en implementering av Urfolksdeklarationen skulle utöka Regionens ansvar i förhållande till samer, genom att individanpassningen tillförs en kulturell dimension.

2.2.3 Rättigheter till land, vatten och naturresurser

En implementering av Urfolksdeklarationen skulle få som följd att Regionen

- inte finansierar eller på annat sätt engagerar sig i utvecklingsprojekt i områden som är föremål för samebys egendomsrätt om projektet skulle orsaka oproportionerlig skada på samebyn och dess renskötsel.
- inte heller bedriver eller medverkar i andra verksamheter i sådana områden, om verksamheten skulle orsaka oproportionerlig skada.

För att bestämma den faktiska följden av en implementering ska dock beaktas att det följer av Högsta domstolens domar i Girjas- (NJA 2020 s. 3) och Nordmalingmålen (NJA 2011 s. 109) att samebyar har egendomsrätt till områden de historiskt har brukat. Den aspekten av Deklarationens landrättigheter har följaktligen Regionen att respektera oavsett implementering. Att regionala utvecklingsprojekt och andra verksamheter som orsakar oproportionerlig skada på en sameby och dess renskötsel är otillåtna också enligt svensk rätt är inte bekräftat. Men i Girjasdomen uttalade Högsta domstolen att samiska land- och naturresursrättigheter rent allmänt ska förstås mot bakgrund av den internationella urfolksrätten. Domstolen hänvisade härvid uttryckligen till Urfolksdeklarationen. Där är också en tydlig trend att samiska land- och naturresurser bekräftas i allt större utsträckning. Nämnas kan Rönnbäckensavgörandet. Där fann Rasdiskrimineringskommittén ett ingrepp i samebys land vara otillåtet bland annat för att det skulle orsaka oproportionerlig skada. Det finns därför kanske skäl att förvänta sig en framtida bekräftelse av att också enligt svensk rätt, ingrepp i urfolks land som orsakar oproportionerlig skada är otillåtna. Beaktas sådana hänsyn blir de faktiska följderna av en implementering av Urfolksdeklarationen begränsade.

2.2.4 Språkliga och kulturella rättigheter

En implementering av Urfolksdeklarationen skulle få som följd att Regionen

- möjliggör för samer att använda det samiska språket i samröre med Regionen.
- synliggör det samiska språket och andra samiska kulturella attribut på i och på Regionens byggnader och lokaler.

Regionen tillhandahåller sådana tjänster och vidtar sådana åtgärder i den omfattning dess resurser tillåter och med beaktande av de övriga behov dessa resurser ska möta. Regionen avgör vilken denna omfattning är genom politiska prioriteringar.

Regionen möter redan idag till del de krav Urfolksdeklarationen ställer på möjlighet att använda samiska i samröre med Regionen, i enlighet med Sveriges minoritetslagstiftning. Det reducerar de faktiska följderna av en implementering.

3. Precisering av uppdraget

Uppdragsbeskrivningen att undersöka vad det ”skulle innebära om Regionen beslutade att implementera hela eller delar av Urfolksdeklarationen” måste förstås mot bakgrund av Regionens ansvarsområde. Det definieras av Sveriges grundlagar och övrig lagstiftning, främst kommunallagen.

3.1 Urfolksdeklarationens betydelse för Region Jämtland Härjedalen *också utan beslut att implementera denna*

3.1.1 Regionens ansvar i förhållande till de mänskliga rättigheterna

Det faller inte inom Regionens ansvarsområde att avgöra om den ska respektera de mänskliga rättigheterna. Sveriges riksdag och regering bestämmer Sveriges sådana åtaganden. Har riksdagen och regeringen agerat på sätt som förpliktar Sverige att efterleva en mänsklig rättighet har Regionen att förhålla sig till det. När de heter att ”Sverige” eller ”staten” är skyldigt att iakttä de mänskliga rättigheterna omfattas alltså även regionerna. Faktum är att det svenska statskicket med dess starka regionala och kommunala självstyre innebär att dessa har ett stort ansvar för att Sverige efterlever landets internationella människorättsåtaganden.³ Inte heller är det Regionens beslut om denna ska implementera de mänskliga rättigheter Sverige förbundit sig att respektera. Enligt folkrätten ska stater inte bara efterleva mänskliga rättigheter. De är också skyldiga att aktivt verka för realiserandet av dessa. Det ankommer på Sverige, och i det här fallet alltså Regionen, att sörja för att mänskliga rättigheter inte bara ”finns på papperet”, utan också i verkligheten.⁴

Alltså är Regionen förpliktad att implementera Urfolksdeklarationen också utan ett uttryckligt beslut att göra så. Snävt förstådd skulle alltså svaret på frågan ”vad skulle det innebära om Regionen beslutade implementera Urfolksdeklarationen?” kunna bli ”ingenting”. Ett sådant beslut bara bekräftar ett ansvar Regionen redan har. Så begränsat kan dock inte frågan gärna förstås. **Denna får förutsättas inbegripa att besvara vad som blir följderna av att Regionen implementerar Urfolksdeklarationen.** Det är således den frågan Utredningen besvarar i det vidare.

³ Anna-Sara Lind och Olle Lundin, ”Mänskliga rättigheter – ett ansvar för det lokala?”, i *Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige*, Anna-Sara Lind och Olle Lundin (red.) (Studentlitteratur, 2021), s. 23, och i samma verk Moa Kindström Dahlin, ”Kommunernas rättsliga ansvar för nationella minoriteters rättigheter”, s. 159 och 168 samt Lena Marcusson, ”Kommuner, regioner och mänskliga rättigheter”, s. 37. Förhållandet reflekteras också i Regionens egna styrdokument. Se ex. Styrmodell för Region Jämtland Härjedalen, fastställd av Regionfullmäktige 2020-06-17 § 60, s. 7.

⁴ Ex. Olivier De Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary* (Cambridge University Press, 2019), s. 292-302 och Christian Tomuschat, *Human Rights; Between Idealism and Realism* (Oxford University Press, 2014), s. 165-168, i båda tillfällen med hänvisningar.

En redogörelse över vad som blir följderna om Regionen implementerar Urfolksdeklarationen är mycket en redogörelse över de åtgärder Regionen kommer att behöva vidta för att åstadkomma implementeringen. Ett beslut att införa Deklarationen innebär med andra ord att Regionen åtar sig att vidta en rad åtgärder och i övrigt agera så att denna faktiskt blir införd. Utredningens redogörelse över följderna av att Regionen implementerar Urfolksdeklarationen innefattar följaktligen samtidigt en redogörelse över hur Regionen får gå till väga för att uppnå implementeringen. Utredningen har därför funnit det ändamålsenligt att, i tillägg till att beskriva följderna, konkret redogöra för hur Regionen går till väga för att implementera Deklarationen. Det gör Utredningen i form av en Färdplan för införande av Urfolksdeklarationen ("Färdplanen") som bifogats denna som bilaga 1. Där Utredningen beskriver vad som blir *följderna* av att Regionen implementerar Deklarationen beskriver således Färdplanen *hur* Regionen inför denna. Färdplanen utgör samtidigt ett beslutsutkast. Om Regionen beslutar implementera Urfolksdeklarationen kan den göra det genom att besluta anta Färdplanen.

Färdplanen är således en naturlig "biprodukt" av Utredningen. Men en viktigare anledning till att Färdplanen har bifogats Utredningen är en bedömning att Regionen inte kommer att kunna implementera Urfolksdeklarationen utan en sådan plan. Vill Regionen axla Sveriges folkrättsliga ansvar och genomföra de mänskliga rättigheter som kommer till uttryck i Deklarationen behövs en strukturerad plan för hur det ska gå till. På det viset skulle svaret på frågan "vad skulle det innebära om Regionen beslutade att implementera Urfolksdeklarationen?" kunna bli "ingenting" också i den meningen att enbart ett beslut *att* införa denna inte skulle få några faktiska följder. För att ett sådant beslut ska vara genomförbart måste det åtföljas av en färdplan där Regionen förklarar *hur* den ska gå till väga för att implementera Deklarationen. Strax nedan beskrivs närmare varför det inte är möjligt att implementera Urfolksdeklarationen utan färdplan eller liknande.⁵

Att Regionens beslut därmed egentligen *inte är om* den ska implementera Urfolksdeklarationen (det ska den som sagt göra oavsett), *utan om den ska anta en plan* för hur det ska gå till, kan vara värt att notera. Det kan minska risken att överdramatisera vidden av beslutet.

3.1.2 Att införa Urfolksdeklarationen står *inte* i motsättning till regional demokrati

På ett angränsande tema kan det finnas skäl att betona att en implementering av Urfolksdeklarationen inte står i motsättning till den regionala demokratin. Att Regionen tar sitt ansvar att leva upp till Sveriges människorättsåtaganden genom att implementera Deklarationen har visserligen som följd att dess politiska handlingsutrymme krymper. Det är dock rent generellt följden av att respektera mänskliga rättigheter; inte bara de samerna har som urfolk. Att urfolksrättigheterna, inklusive som de kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen, uppställer ramar för Regionens politiska beslut är således normalt.

Att uppställa ramar för politiskt beslutsfattande är själva syftet med mänskliga rättigheter; anledningen till att de alls finns.⁶ En demokrati som menar det finns beslut man inte kan ta, ens med

⁵ Avsnitt 3.2.

⁶ Ex. Patrick Macklem, *The Sovereignty of Human Rights* (Oxford University Press, 2015), främst kap. 1 och 6.

de flestas stöd, kallas liberal,⁷ och Sveriges statskick är en *liberal* demokrati. Det kommer tydligt till uttryck i regeringsformen; landets centrala grundlag. Där förkunnar det inledande kapitlet att all makt utgår ifrån folket, det vill säga att Sverige är en *demokrati*. Därpå omedelbart följande kapitel preciserar sedan att det demokratiska beslutsfattandet utövas med respekt för grundläggande fri- och rättigheter, det vill säga att Sverige är en *liberal demokrati*. En "liberal demokrati" är således demokrati med rättigheter, i motsättning till en utan sådana. Den givna utgångspunkten i liberala demokratier är att majoritetsviljan bestämmer. Samtidigt anses i sådana, lika självklart, flertal inte legitimera vilka beslut som helst. Det finns begränsningar för vilka uppoffringar de många kan kräva de få ska göra för flertalets (upplevda) bästa. Att implementera Urfolksdeklarationen står således inte på något sätt *i motsättning till* den regionala demokratin. Tvärtom utgör respekt för samerna i Jämtland Härjedalens mänskliga rättigheter som urfolk en *integrerad del av* denna demokrati.

3.1.3 Utredningen undersöker enbart följderna av att Regionen implementerar bindande rättigheter

Slutsatserna ovan gäller under förutsättning att Urfolksdeklarationen ger uttryck för mänskliga rättigheter som Sverige och därmed Region Jämtland Härjedalen har att efterleva. Här kan noteras att det ibland påpekas att Deklarationen inte är något rättsligt bindande instrument. Det är också korrekt. Inga människorättsdeklarationer antagna av FN:s Generalförsamling är i sig själva rättsligt förpliktande. Observationen är således av betydelse – *förutsatt att premissen* att Urfolksdeklarationen i sig inte är rättsligt bindande *nödvändiggör slutsatsen* att detsamma då gäller för de rättigheter den ger uttryck för. Något sådant orsakssamband finns dock inte. Ett par exempel kan illustrera.

FN:s Allmänna Människorättsdeklaration ("UDHR") är precis som Urfolksdeklarationen en människorättsdeklaration antagen av FN:s Generalförsamling. De två instrumenten har således samma formella status; inget av dem är *i sig självt* rättsligt bindande. Ändå anses UDHR vara världens viktigaste människorättsinstrument. Ingen hävdar att *de rättigheter* som kommer till uttryck i denna inte rättsligt förpliktar stater bara för att deklarerat som sådan inte är rättsligt förpliktande. Tvärtom är gängse uppfattning att så gott som alla de rättigheter UDHR återspeglar utgör bindande folkrätt.⁸

Urfolksdeklarationen artikel 2 anger att "... människor med urfolksbakgrund är fria och jämlika med ... andra människor och har rätt att inte utsättas för diskriminering ... med anledning av deras urfolksbakgrund..." [inofficiell översättning]. Denna rättighet kommer således till uttryck i ett *människorättsinstrument* som i sig självt inte är rättsligt bindande. Det vore dock absurt att därav dra slutsatsen att *rättigheten* inte förpliktar stater, utan att de står fria att betrakta människor med urfolksbakgrund som mindre värda och att diskriminera dessa. Alldeles självklart ger

⁷ Ex. Jan-Werner Müller, *What is Populism?* (Penguin Books, 2017), särskilt s. 49-60, Edward Luce, *The Retreat of Western Liberalism* (Atlantic Monthly Press, 2017), s. 120 och Yascha Mounk, *The People vs Democracy. Why Our Freedom is in Danger* (Harvard University Press, 2018), s. 6 och 14.

⁸ Ex. Louis Henkin, *The Age of Rights* (Columbia University Press, 1990), s. 19, Sir Nigel Rodley, "Human Rights and Humanitarian Intervention: The Case Law of the World Court", i *International and Comparative Law Quarterly*, 38 (1989), s. 333 och Hurst Hannum, "The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law", i *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 25 (1995-6), s. 287.

Urfolksdeklarationen artikel 2 uttryck för en bindande rättighet alldeles oavsett att den återfinns i ett instrument vilket som sådant inte är formellt bindande.

Exemplen illustrerar hur påpekanden att Urfolksdeklarationen *som instrument* inte är rättsligt bindande i sak är riktiga, men också bedömda isolerade ointressanta. Vad som är av betydelse är om *de rättigheter* som kommer till uttryck i Deklarationen är juridiskt bindande, inte instrumentets rättsliga status. Och om de rättigheter som återfinns i Urfolksdeklarationen är rättsligt bindande eller inte måste, precis som i förhållande till UDHR, avgöras rättighet för rättighet. Det har Utredningen därför gjort, beträffande sådana deklarationsrättigheter som faller inom Regionens ansvarsområde och som det därför skulle kunna vara aktuellt för denna att implementera. Utredningen har sedan undersökt vad följderna blir om Regionen genomför *sådana* rättsligt bindande rättigheter. Annorlunda uttryckt; *samtliga rättigheter i Urfolksdeklarationen som Utredningen och Färdplanen omfattar är rättsligt bindande*. Hur Utredningen kan säga det framgår av redogörelsen för varje rättighet. Där beskrivs också hur i princip samtliga dessa rättigheter även kommer till uttryck i svensk nationell rätt.⁹

3.2 Region Jämtland Härjedalens möjligheter att implementera Urfolksdeklarationen utan plan

Ovan framhävdes att Regionen inte kommer att kunna implementera Urfolksdeklarationen utan en färdplan för hur det ska gå till. Men varför det? Regionen implementerar en mängd mänskliga rättigheter; varför behövs en plan just för att genomföra Urfolksdeklarationen? Svaret står att finna i vad som utgör urfolksrättigheternas och Deklarationens kärna, och i vad som skiljer dessa från andra mänskliga rättigheter.

Avsnitt 4.1 utvecklar hur när FN och dess medlemsländer mot slutet av 1970-talet började ta sig an urfolkens rättsliga situation på allvar, de stod inför två egentliga val. De kunde ha tillämpat den redan befintliga minoritetsrätten också på urfolk. Då hade det inte funnits någon urfolksrätt idag; bara en minoritetsrätt som också omfattade personer med urfolksbakgrund. Så skedde dock inte. I stället valdes alternativet att skapa ett helt eget rättssystem – en urfolksrätt. Denna tog avstamp i vilka urfolken faktiskt är, det vill säga i de egenarter som utmärker (eller åtminstone ansågs utmärka) dessa. På det viset kom urfolksrätten att utvecklas mycket annorlunda jämfört med minoritetsrättigheterna.

Framför allt två *faktiska* (nära sammankopplade) särdrag uppfattades därvid utmärka urfolk, i vilka således urfolksrätten tog sin utgångspunkt. Till att börja med ansågs urfolk kännetecknas av att deras kulturer, samhällen, sätt att leva inbegripet levebröd och i slutändan själva identiteter är nära kopplade till deras historiskt brukade land. I tillägg uppfattades urfolk genom att ha levt, verkat och rotat sig i sådana land ha etablerat egna traditionella samhällen där, varav åtminstone delar består.

⁹ Hur de för Regionen relevanta deklarationsrättigheterna i stor utsträckning kommer till uttryck också i svensk rätt beskrivs som sagt närmare i samband med redogörelsen för varje rättighet. Här kan dock kort noteras att samstämmigheten mellan urfolksrätten och svensk rätt främst följer av Högsta domstolens domar i Girjas- (NJA 2020 s. 3) och Nordmalingmålen (NJA 2011 s. 109), den just antagna lagen (2022:66) om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket (prop. 2021/22:19), praxis från den Europeiska Människorättsdomstolen, lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, och patientlagen (2014:821).

Urfolksrätten grundläggande syfte är att möjliggöra för urfolk att behålla och utveckla dessa egenarter och identiteter, inbegripet deras egna samhällen.

Urfolksrättigheterna har därigenom en kollektiv dimension som andra människorätter saknar. Urfolk och lokalsamhällen inom dessa är *som sådana* innehavare av rättigheter, något minoritetsgrupper inte är. Urfolksrätten är därför av nödvändighet sammansatt och mångfacetterad på ett annat sätt än andra människorätter. Denna komplexitet omöjliggör sannolikt en implementering av Urfolksdeklarationen genom enskilda åtgärder och beslut. Två exempel kan illustrera.

Utredningen kommer nedan att förklara hur urfolksrättens ovan beskrivna kärna har konkretiserats i specifika rättigheter. Exempelvis har förkunnandet att urfolk har rätt att bevara och utveckla sina traditionella samhällen översatts till att urfolk har rätt till självbestämmande. Enkelt uttryckt innebär det att urfolk har rätt att bestämma över hur deras traditionella samhällen ska se ut och vart de ska ta vägen. Självfallet är det en sammansatt historia att realisera en rättighet som handlar om långsiktigt och hållbart samhällsbyggande. Det låter sig inte göras genom isolerade åtgärder här och där. Det krävs en process.

Rätten att vara fri från diskriminering tar sig en särskild innebörd i urfolkssammanhang. För de allra flesta handlar icke-diskriminering i de allra flesta sammanhang om att behandlas lika i en likadan situation. För urfolk är det tvärtom. För dem är den genuint betydelsefulla sidan av rätten till icke-diskriminering att behandlas olika, i linje med urfolksrättens fokus på att tillåta urfolk att bevara deras egenarter och identiteter. Att genomföra den sidan av rätten kräver en helt annan systematik och kontinuitet jämfört med rätten att bli behandlad lika. Det låter sig inte enkelt göras genom enstaka åtgärder eller liknade.

Av urfolksrättens beskrivna kärna följer dessutom ytterligare en dimension när det kommer till dess implementering. Urfolksrätten ger alltså urfolk rätt att bevara och utveckla deras egenarter och identiteter och att bestämma över deras egna samhällen. Det ska de göra inom ramen för majoritetssamhället. Det förutsätter en kontinuerlig relation som genomförandet av andra mänskliga rättigheter inte innefattar; en relation mellan två folk. Urfolksrätten bygger på att det statsbärande folket har och tar ett ansvar gentemot urfolket, vars territorium det idag delar. Den utgår ifrån att de två finner former för samexistens som tillåter också urfolkets samhälle att bestå, och att de gemensamt mejslar fram de verktyg det kräver.¹⁰ Det åstadkoms inte genom enskilda skrivelser i enskilda styrdokument.

Sammantaget kan knappast Regionen möta sitt ansvar att implementera Urfolksdeklarationen utan en färdplan eller dylikt. Svaret på frågan vad ”skulle det innebära om Regionen beslutade att

¹⁰ Därför finns ju också ett Sameting på riksnivå. Noteras kan också Nordisk samekonvention. Dess underliggande syfte är att reglera relationen mellan det samiska urfolket och de statsbildande folken i Finland, Norge och Sverige. Dessa exempel understryker att urfolksrätten är ett unikum inom människorättssystemet och att dess genomförande förutsätter institutioner som inte krävs i andra sammanhang. För den senaste (undertecknade) versionen av Samekonventionen, se <https://www.sametinget.se/111445>. Beträffande denna, se också Nigel Bankes and Timo Koivurova (red.), *The Proposed Nordic Saami Convention. National and International Dimensions of Indigenous Property Rights* (Hart Publishing 2013).

implementera Urfolksdeklarationen?”, blir alltså här att om implementeringen sker genom en plan så finns förutsättningar att leva upp till Sveriges folkrättsliga åtaganden.

3.3 Det regionala ansvarsområdet

Det kan vara värt att understryka att en implementering av Urfolksdeklarationen i enlighet med Färdplanen helt och hållet faller inom det regionala ansvarsområdet.

Som framgått ska regionerna inom deras ansvarsområde sörja för att Sverige lever upp till landets människorättsåtaganden. Därför är det en regional *”angelägenhet av allmänt intresse”* att arbeta för att realisera mänskliga rättigheter, inklusive som de kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen.¹¹ Stora delar av Jämtland Härjedalen utgör också traditionella samiska områden och där finns en påtaglig samisk befolkning. Alltså har att genomföra samernas mänskliga rättigheter som ett urfolk i tillägg en omedelbar *”anknytning till ... regionens område”*.¹² Sammantaget faller att implementera Deklarationen otvivelaktigt inom den regionala kompetensen.¹³

Som antytts handlar en implementering av Urfolksdeklarationen mycket om att införa samiskt självbestämmande. Nedan kommer att förklaras hur Regionen inte kan operationalisera denna rätt utan ett *”samiskt självbestämmandeorgan”*. Där föreslås detta formellt få formen av en ideell förening som Regionen måste finansiera. Då en sådan förening har som syfte att realisera mänskliga rättigheter blir det inte fråga om finansiering av privat verksamhet,¹⁴ utan just om kostnader förenade med att genomföra en *”regional angelägenhet av allmänt intresse med anknytning till regionens område”*.

Som framgått innebär en implementering av Urfolksdeklarationen att Regionen i vissa situationer behandlar samer olika jämfört med övrig befolkning. Det kan föra tankarna till den likställighetsprincip som 2 kap. 3 § kommunallagen ger uttryck för. Då ska dock först noteras att likställighetsprincipens ursprung är *ekonomisk rättvisa* mellan medlemmarna.¹⁵ Redan det uppställer frågetecken kring principens relevans här. Men i tillägg anger 2 kap. 3 § kommunallagen att kravet på likabehandling inte gäller när *”det finns sakliga skäl för något annat”*. Domstolarna har också betonat att regionmedlemmar som inte är *”lika”* inte ska behandlas lika utan hanteras utifrån sina specifika förutsättningar.¹⁶ Kommunallagen tillåter således särbehandling när det finns sakliga skäl för sådan.¹⁷ Sakliga skäl för olikabehandling av samer får sägas finnas när sådan är nödvändig för att genomföra deras mänskliga rättigheter i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

¹¹ Jfr 2 kap. 1 §, 1 ledet kommunallagen.

¹² Jfr 2 kap. 1 §, 2 ledet kommunallagen.

¹³ Kommunallagen 2 kap. 1 § anger att regioners verksamheter ska anknyta till dess *”medlemmar”*. Med det menas dock inte att varje verksamhet måste anknyta till alla medlemmar (jfr Patrik Kastberg, *Kommunallagen – en kommentar* (Jure förlag, 2021 (3 uppl.)), s. 18.). Att en implementering av Urfolksdeklarationen *främst* gagnar Jämtland Härjedalens samiska befolkning är således oproblematiskt i förhållande till den regionala kompetensen.

¹⁴ Jfr 2 kap. 8 § 2 st kommunallagen.

¹⁵ Tom Madell och Olle Lundin, *Kommunallagen. En kommentar* (Norstedts juridik, 2021 (3:e uppl.)), s. 53.

¹⁶ Ex. RÅ 1997 ref. 66.

¹⁷ Olle Lundin och Ulla Björkman, *Kommunen & Lagen. En introduktion* (iUSTUS, 2020), s. 57 f.

Det kan tilläggas att Urfolksdeklarationens krav på olikabehandling av samer är förankrad i folkrätten, inklusive i den Europeiska Människorättsdomstolens praxis.¹⁸ Sistnämnda är särskilt relevant eftersom den Europeiska Människorättskonventionen gäller som svensk nationell lag.¹⁹ Samers rätt till olikabehandling återspeglas i tillägg i nationell svensk rättspraxis.²⁰ Påståenden att "särbehandling" av samer utgör diskriminering av andra bygger således på en felaktig förståelse av rätten till icke-diskriminering. Att olikabehandla samer när det finns skäl för det utgör inte diskriminering av andra. Däremot utgör det diskriminering av samer att inte olikabehandla dem när där är sådana skäl.

3.4 Utredningen vidare

3.4.1 Sammanfattning

Detta kapitel har preciserat uppdraget och stakat ut Utredningens fortsatta riktning. Det har förklarat hur svaret på frågan "Vad skulle det innebära om Regionen beslutade implementera Urfolksdeklarationen?" skulle kunna bli "ingenting", då Regionen har att implementera Deklarationen oavsett. Samma fråga har även besvarats med att då finns förutsättningar för Regionen att leva upp till Sveriges folkrättsliga åtaganden – om beslutet innefattar en färdplan för hur implementeringen ska gå till. Det senare svaret motiverades med att Urfolksdeklarationens mest centrala rättigheter är så mångfacetterade och sammansatta att de knappast kan implementeras utan plan.

Med dessa preciseringar gjorda ska resten av Utredningen besvara frågan "Vad skulle det innebära om Regionen beslutade implementera Urfolksdeklarationen?" förstådd som **vad blir följderna av att Regionen implementerar Deklarationen**. Samtidigt understryks att dessa följer inte kommer att följa om inte Regionen samtidigt beslutar att anta **Färdplanen** eller en annan plan för hur implementeringen ska gå till. Innan Utredningen går vidare på det viset ska dock göras några korta observationer kring någon möjlig följd av att Regionen *inte* antar någon plan för att införa Urfolksdeklarationen.

3.4.2 Möjlig följd av att Regionen *inte* antar en plan för att införa Urfolksdeklarationen

Ovan har indikerats och nedan kommer att utvecklas hur Färdplanen innebär att Regionen och samerna i Jämtland Härjedalen genomför samernas rättigheter som urfolk enligt Urfolksdeklarationen genom samverkan. På riksnivå var upprinnelsen till nämnda Girjasprocess politiskt ointresse och oförmåga att finna lösningar på de samiska landrättighetsfrågorna där alla fick ge och ta. Därigenom överlämnade politikerna dessa frågor till domstolarna. Domstolsprocesser producerar nästan alltid svart-vita utslag med vinnare och förlorare. Girjasdomen resulterade i att samebyarna nu ensamma kontrollerar småviltsjakt och fiske (och kan antas också andra förnybara resurser) i fjällområdena.

¹⁸ Se avsnitt 4.1.4, och särskilt vad som där sägs om Europeiska Människorättsdomstolens dom i *Taddeucci and McCall v. Italy*, ruling of 30 June 2016, Appl. No. 51362/09.

¹⁹ 2 kap. 19 § regeringsformen.

²⁰ Se i första hand Högsta domstolens nämnda domar i Girjas- och Nordmalingmålen.

Högsta domstolens dom i Girjasålet är det tydligaste exemplet på en utveckling där det överläts till domstolarna och andra rättsinstanser att förklara vilka egendomsrätter samerna har till historiskt brukade land, vatten och naturresurser. Andra är Talma²¹ och nämnda Nordmalingdom.²² Dessa är exempel på vad som varit vanligast hittills; domar om *förekomsten* av samiska land- och naturresursrättigheter. Fokus skiftar dock nu allt mer mot vilka *konsekvenser* dessa rättigheter har. Ett sådant fall är FN:s Rasdiskrimineringskommittés nyliga "Rönnbäckensavgörande". Här fann kommittén ett intrång (gruva) i Vapsten samebys renbetesland i Västerbotten vara otillåtet i grund och botten för att de negativa konsekvenserna på samebyns renskötsel skulle bli för stora.²³ Norska Høyesterett drog motsvarande slutsats om en vindkraftsetablering i Fosen reinbeitedistrikt (ung. motsvarande sameby) på Fosenhalvön utanför Trondheim.²⁴ Exempelen är ännu inte jättemånga, men trenden tydlig. I Girjasdomen betonade dessutom Högsta domstolen att samebyarnas land- och naturresursrättigheter enligt svensk rätt ska förstås mot bakgrund av den internationella urfolkrätten. Domstolen hänvisade härvid uttryckligen till Urfolksdeklarationen.²⁵ Det prejudikatet innebär att domstolarna kan förväntas ta stor hänsyn till urfolkrätten, inklusive som denna återspeglas i Urfolksdeklarationen, vid eventuella ytterligare rättsprocesser om samebyarnas landrättigheter. I sammanhanget kan noteras att Girjasdomen rönt uppmärksamhet också internationellt. Bland annat noterar *International Law Association* just att Girjasdomens hänvisning till urfolkrätten och Urfolksdeklarationen potentiellt kan ha stor inverkan ("*quite a potential*") på Högsta domstolens framtida domar.²⁶

Det är inte lätt att säga vad som är slutpunkten för denna utveckling, om den tillåts fortsätta. Säkert är dock att den inte kommer att fortsätta om i stället samförståndslösningar kan identifieras. Då undviks svart-vita utslag som inte nödvändigtvis löser några underliggande konflikter utan kanske snarare förstärker dessa. Följderna av att ignorera rättigheter kan också bli massiva. I nämnda Fosenfall är vindkraftsparken redan byggd, just för att vindkraftbolaget och staten ignorerade att den samiska renskötselns rättigheter precis som alla andra rättigheter har *konsekvenser*. Tröndelag fylke står nu inför utsikten att tvingas riva Norges största vindkraftspark. Dyliga fall kan ha omedelbara konsekvenser för Regionen. Enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen kan denna bli skadeståndsskyldig om den bidrar till kränkningar av rättigheter som skyddas av den Europeiska Människorättskonventionen. Till dessa rättigheter hör de i sammanhanget helt centrala rättigheterna till egendom och icke-diskriminering. Regionens sådana ansvar kan dessutom komma att utvidgas.²⁷

På andra kanten kan ett antagande av Färdplanen (eller något liknande) med dess plattform för samförståndslösningar bidra till att främja regional utveckling. Förutsättningar finns om där är en outnyttjad potential i regionala utvecklingsprojekt där främst besöks-, upplevelse-, mat- och liknande

²¹ Svea Hovrätts dom i Talma sameby mot staten, mål T 7463-18 (dom den 20 december 2019). Staten valde att inte överklaga den domen till Högsta domstolen.

²² Högsta domstolens dom i NJA 2011 s. 109.

²³ *Lars-Anders Ågren et al v. Sweden*, CERD/C/102/D/54/2013 (26 November 2020).

²⁴ Dom HR-2021-1975-S (11 oktober 2021). Fosensaken avgjordes inte baserat på egendomsrätten, utan på rätten till kultur. Den avgörande prövningen, om ingreppets skada på renskötseln är för stor, är dock snarlik enligt de båda rättigheterna.

²⁵ Girjasdomen, avsnitten 130-131 och 147.

²⁶ *International Law Association*, Kyoto Conference (2020), "Implementation of the Rights of Indigenous Peoples", s. 9.

²⁷ Jfr SOU 2020:44, Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda.

närings samverkar med rennäringen och andra samiska aktörer. Sådan samverkan torde gagnas av, kanske förutsätta, att sistnämnda känner sig trygga i att gå in i dylika samarbeten. Den som känner sig trängd eller kanske ännu värre "osynlig" antar sällan nya utmaningar. Försvarspositionen, att skydda det man har, ligger nog närmare till hands. Exempelvis *International Law Association* rapporterar att flera *case studies* visar att icke-erkännande av rättigheter förhindrar urfolk att engagera sig i hållbara utvecklingsprojekt såsom ekoturism.²⁸

²⁸ *International Law Association*, Kyoto Conference (2020) (fotnot 26), s. 5.

4. Urfolksdeklarationens innebörd

4.1 Urfolksdeklarationens kärna och grundläggande syfte

4.1.1 Kolonial rätt

4.1.1.1 Tidig folkrätt

Dagens urfolksrätt, inklusive som den kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen, kan bara förstås ordentligt om den placeras i en historisk kontext.

Det som skulle bli dagens folkrätt började ta form under senare delen av 1600-talet, i efterdyningarna av westfaliska freden. Att man nu började formulera en folkrätt berodde mycket på att Europas stater önskade ett internationellt regelverk som förklarade deras rättsliga relation till de folk de mötte i sina koloniseringssträvanden.²⁹ Därför formulerade europeiska rättslärda *terra nullius* doktrinen, och staterna förkunnade denna som folkrätt. *Terra nullius* doktrinen har två komponenter.

Den första förklarade urfolks (och andra koloniserade folks) *samhällsbildningar* vara för oorganiserade, eller "ociviliserade", för att kunna ge upphov till *politiska rättigheter*. Med oorganiserad (eller ociviliserad) avsågs därvid för olik en själv, det vill säga för "oeuropeisk". Med denna motivering förkunnades urfolk³⁰ sakna politiska rättigheter, så som vad vi idag kallar självbestämmande.³¹

Terra nullius doktrinens andra komponent förklarade också urfolks (och andra koloniserade folks) *markanvändning* "ociviliserad", eller "oeuropeisk". Alltså hade inte heller denna gett upphov till rätt. På det viset förkunnades urfolkens historiska bruk av land inte ha resulterat i några *privata egendomsrättigheter*.³²

²⁹ Ex. Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford University Press, 2016) s. 9-12, med hänvisningar, Will Kymlicka, "Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy", i Stephen Allen och Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Hart Publishing, 2011), s. 183, med hänvisningar och Margaret Davies, *Property: Meanings, History, Theories* (Routledge-Cavendish, 2007), s. 86.

³⁰ Det är egentligen anakronistiskt att hänvisa till urfolk som "urfolk" innan de erkänts som sådana. För enkelhets skull gör Utredningen det ändå.

³¹ Ex. Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge University Press, 2004), s. 34, Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizers of Nations* (Cambridge University Press, 2002) och Patrick Macklem, "Indigenous Recognition in International Law: Theoretical Observations", i Michigan Journal of International Law, Vol. 30, 1 (2008), s. 184.

³² Ex. James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in the Age of Diversity* (Cambridge University Press, 1995), s. 72 och Liliana Obregón Tarazona, "The Civilized and the Uncivilized", i Bardo Fassbender och Anne Peters (red.), *The Oxford Handbook of the History of International Law* (2012), s. 2 och 7.

Sammantaget delade *terra nullius* doktrinen in befolkningar i de som är som en själv och de som är som andra, eller i civiliserade folk och ociviliserade andra. De förra var organiserade och uppträdde på sätt som skapade rättigheter, de andra inte. Den förra gruppen förklarades befinna sig på ett högre utvecklingsstadium än den andra. Kategoriseringen var viktig för de europeiska staterna. De ville att koloniseringen skulle vara rättfärdig och det är svårt att rättfärdiga kolonisering av en jämlike.³³

Terra nullius betyder bokstavligen ingens land. Men vad som avses är alltså inte ett *fysiskt* obebott land, utan ett land där ingen bor som räknas, *rättsligt eller politiskt*. Det har sagts om *terra nullius* doktrinen att den förklarade urfolk utgöra ”spöken i sina egna land”.³⁴

För att förstå den samtida urfolksrätten är det även nödvändigt att kasta ett öga på hur den tidiga folkrätten såg på minoriteter. För de europeiska stater som nu började skapa folkrätt var urfolk och minoriteter helt olika grupper. Urfolk var *externa* befolkningar de mötte i sina koloniseringsambitioner. Minoriteter var *interna* till de europeiska staterna. De fanns i staten, men skiljde sig från majoriteten genom att ha vissa kulturella särdrag, genom att tala ett annat språk och/eller genom att utöva en annan religion. För de europeiska staterna motiverade dessa faktiska skillnader mellan urfolk och minoriteter helt olika rättsliga lösningar. Redan i den tidiga folkrätten fanns exempel på minoritetsrättigheter. Medlemmar av vissa³⁵ minoritetsgrupper tillerkändes då rätt att utöva sin religion och sin kultur och att tala sitt språk.³⁶

Folkrättens syn på urfolk respektive minoriteter befestades över århundradena och var i princip densamma när den moderna folkrätten skulle skapas efter FN:s bildande. Där fanns fortfarande minoritetsrättigheter som gav medlemmar av vissa religiösa, kulturella och språkliga minoriteter rätt att utöva sina religioner och kulturer och att tala sina språk. Även inställningen till urfolk var oförändrad. De inte bara saknade rättigheter; de fanns i rättslig och politisk mening inte.

4.1.1.2 Särskilt om Sverige

Jämför man beskriven ”klassisk kolonisation” med hur de gick till när de samiska områdena blev en del av Sverige framträder skillnader, men också likheter. En skillnad är geografisk. Nästan alla koloniserade territorier låg utanför Europa. Det innebar också att mötet mellan kolonialstat och blivande koloni blev omedelbar, och därmed ofta våldsam. De samiska och skandinaviska folken däremot delar landmassa, och den svenska statsbildningen expanderade gradvis norrut in i de samiska områdena. Särskilt statsponsrat våld var sällsynt, men inte frånvarande. Exempelvis ryckte staten genom tvångsförflyttningarna storskaligt och systematiskt upp renskötarfamiljer från deras hem och land och tvingade dem att flytta med sina renhjordar någon helt annan stans.³⁷

³³ Thornberry (fotnot 29) s. 9-12, med hänvisningar och James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford University Press, 2019 (9:e uppl.)), s. 433.

³⁴ Andrew Huff, ”Indigenous Land Rights and the New Self-Determination”, i 16 *Colorado Journal of International and Environmental Law and Policy* (2005), s. 295 och 298.

³⁵ Rättigheterna etablerades genom bilaterala avtal mellan stater. De var således ad hoc snarare än systematiska.

³⁶ Ex. Francesco Capotori, UN Special Rapporteur, *Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/384/REV.1 (1979), avsnitten 1, 5 och 7-15.

³⁷ Allmänt Elin Anna Labba, *Herrarna satte oss hit. Om tvångsförflyttningarna i Sverige* (Norstedts, 2020).

Också det rättsliga och politiska underläggandet var jämförelsevis mindre omedelbart i Skandinavien. Den svenska kronan förkunnade inte de samiska områdena *terra nullius* och samer rättslösa. Tvärtom rådde länge en uppfattning att samerna hade relativt starka rättigheter till de land de brukade.³⁸ Politiskt kan nämnas att en "Lappkodicill" fogades till det gränstraktat som fastställde den svensk-norska gränsen 1751. Att den samiska folkgruppen motiverade att en särskild kodicill bilades gränstraktatet visar att samerna inte ansågs politiskt obetydliga. I tillägg hänvisade Lappkodicillen till den "lappska nationen". Terminologin ger intrycket att samerna uppfattades utgöra något slags politisk enhet, i motsättning till icke-existerande.

Det anförda förändrar dock inte att Sverige stegvis införlivade samerna och deras land i dess statsbildning och territorium. Uppfattningen att samerna har rättigheter till sina land försvann också med tiden.³⁹ Kring förra sekelskiftet hade den ersatts med en retorik med *terra nullius* undertoner. Argument att samisk markanvändning är för "osvensk", det vill säga för "ociviliserad", för att kunna ha gett upphov till egendomsrättigheter till land fick fotfäste också här. I stället talades om ett "lappprivilegium", det vill säga att samisk markanvändning grundas på statlig välvilja i kontrast till på rättigheter.⁴⁰ Om någon "lappsk nation" med politiska rättigheter var inte längre fråga.

Sammantaget lade Sverige inte de samiska områdena under sig genom arketypisk kolonisering. Igen var införlivandet inte av det våldsammare slaget. Samtidigt illustrerar *terra nullius* doktrinen att för en kolonistör kan lagen vara ett minst lika effektivt verktyg som svärdet.⁴¹ *Resultatet* blev också att ett folk tog över ett annat folk och dess land och införlivade båda i sitt eget politiska och rättsliga system. Etiketter saknar egenvärde. Men att se likheter mellan skeenden kan vara ändamålsenligt. Där det varit ett skeende med koloniseringens attribut behövs normalt "avkolonisering". Kolonisering (och liknande skeenden) lämnar gärna djupa avtryck i rätt, politik och tankemönster som inte nödvändigtvis försvinner bara för att den uttryckliga koloniseringspolitiken upphör. Tvärtom krävs normalt riktade åtgärder för avlägsna sådana spår och läka sådana sår. Utredningen återkommer till hur Urfolksdeklarationen mycket är ett avkoloniseringsinstrument, och ska förstås mot denna bakgrund. Vid en implementering av denna bör också beaktas att även om ovan beskrivna historiska skeenden är ett avslutat kapitel, det inte nödvändigtvis innebär att de inte lämnat spår och avtryck som består idag. De kan behöva hanteras för en effektiv implementering av Deklarationen.

³⁸ Se om detta exempelvis Girjasdomen.

³⁹ Ex. Kaisa Korpijakko Labba, *Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland: en rättshistorisk utredning av markanvändningsförhållanden och rättigheter i Västerbottens lappmark före mitten av 1700-talet* (Juristförbundets förlag, 1994), Nils Johan Päivö, *Från skattemannarätt till nyttjanderätt: en rättshistorisk studie av utvecklingen av samernas rättigheter från slutet av 1500-talet till 1886 års renbeteslag* (doktorsavhandling levererad vid Uppsala universitet, 2011), samt bland flera verk av Lennart Lundmark förslagsvis *Stulet land: svensk makt på samisk mark* (Ordfront, 2010).

⁴⁰ Se källorna omedelbart ovan. Också Christina Allard, *Renskötselrätt i nordisk belysning* (Makadam förlag, 2015), s. 34.

⁴¹ Laurelyn Whitt, *Science, Colonialism, and Indigenous Peoples: The Cultural Politics of Law and Knowledge* (Cambridge University Press, 2009), s. 26.

4.1.2 Samtida folkrätt; en urfolksrätt av ett eget slag

Efter FN:s bildande har världsorganisationen och dess medlemsländer formulerat en samtida folkrätt. I detta regelverk har minoritetsrätten i dess kärna det innehåll den alltid haft. Också idag är minoritetsrättens bas en rätt för medlemmar av minoriteter att utöva deras religion och kultur samt att tala deras språk.⁴² I tillägg har de rätt att vara fria från diskriminering⁴³ och vissa deltaganderättigheter.⁴⁴ Minoritetsgrupper som sådana saknar precis som tidigare rättigheter.

Koloniseringen omfattade inte bara urfolk utan även andra folk utanför Europas maktsfär, och den koloniala rätten förklarade också sådana folk sakna rättslig och politisk status. För de allra flesta av dessa folk förändrades dock situationen genom avkoloniseringen med epicentrum under 1960-talet. De blev genom denna erkända som folk med rättigheter; mer precis som statsbildande folk med rättigheter som sådana. Denna avkoloniseringsprocess passerade dock urfolken förbi, då de folk som nu blev självständiga var folk i meningen kolonins samlade befolkning, oavsett dess etniska och kulturella sammansättning.⁴⁵ För urfolkens del innebar det att de gick ifrån att vara urfolk i en koloni till att bli urfolk i en nybildad stat. Deras rättsliga status (det vill säga avsaknad av sådan) ändrades inte.

När FN och dess medlemsländer mot slutet av 1970-talet tog sig an urfolkens situation var deras rättsliga status därför (precis som för minoriteterna) densamma som den varit sedan trettioåriga kriget. Som Utredningen varit inne på hade Världssamfundet nu två huvudsakliga val. Nära till hands hade varit att helt enkelt tillämpa minoritetsrätten också på urfolk. Då hade det inte funnits någon urfolksrätt idag (och inte heller några urfolk i rättslig mening), endast en minoritetsrätt som också omfattat personer med urfolksbakgrund. Det valet gjordes dock inte. I stället började FN och medlemsländerna ta fram ett rättssystem tillskuret urfolken; en urfolksrätt. Denna tog avstamp i vilka urfolken är, det vill säga i vad som utmärker dem (eller åtminstone uppfattades utmärka dem). Urfolksrätten kom därigenom att utvecklas mycket annorlunda jämfört med minoritetsrätten.

4.1.3 Urfolksrättens hörnstenar

4.1.3.1 Inledning – Urfolksdeklarationen som en del av urfolksrätten

Startskottet för den moderna urfolksrätten kan sägas vara den så kallade "Cobo-rapporten"; en sällsynt omfattande FN-utredning framtagen under andra halvan av 1970- och första halvan av 1980-talet. Rapportens slutsatser och rekommendationer presenterades i flera delrapporter.⁴⁶ Den kom att utöva

⁴² FN:s Deklaration om Personer som tillhör Etniska, Religiösa och Språkliga Minoriteters Rättigheter (FN:s Minoritetsdeklaration), artikel 2.1, Europarådets Ramkonvention för skydd av de nationella minoriteterna (Ramkonventionen) artiklarna 5, 8, 10 och 14, samt den Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

⁴³ FN:s Minoritetsdeklaration, artiklarna 3 och 4.1, och Ramkonventionen artiklarna 3, 4 och 6.

⁴⁴ FN:s Minoritetsdeklaration, artikel 2.3, och Ramkonventionen, artikel 15.

⁴⁵ Ex. Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (University of Pennsylvania Press, 1996), s. 36 och David Raic, *Statehood and the Law of Self-Determination* (Kluwer Law International, 2002), s. 209.

⁴⁶ J. Martinez Cobo, *Study on the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1-4.

ett väldigt inflytande över urfolksrättens utveckling.⁴⁷ Cobo-rapporten var också central för tillkomsten av Urfolksdeklarationen och hade stor inverkan på dess innehåll.

En av Cobo-rapportens rekommendationer var att FN skulle inrätta ett organ med särskilt ansvar för urfolksfrågor. År 1982 etablerades följaktligen FN:s Arbetsgrupp för Ursprungsbefolkningar. En av dess allra första åtgärder var att ta fram ett förslag till en FN-deklaration om urfolkens rättigheter, vilket stod färdigt 1993.⁴⁸ Under de 14 år av förhandlingar som sedan följde innan Generalförsamlingen antog Urfolksdeklarationen 2007 inverkade utkastet och förhandlingarna kring detta påtagligt på urfolksrättens utveckling. Samtidigt informerade den senare deklaraationsförhandlingarna. Som Utredningen återkommer till ska Urfolksdeklarationen förstås mot bakgrund av denna växelverkan. Det är av central betydelse att genom detta samspel, många deklaraationsbestämmelser fick ett innehåll som också återspeglas i en stor mängd andra folkrättskällor.

4.1.3.2 Urfolksdeklarationens hörnstenar

Som Utredningen varit inne på tog den urfolksrätt som växte fram under deklaraationsförhandlingarna och som kommer till uttryck i Deklarationen avstamp i vilka urfolken faktiskt är (eller åtminstone uppfattades vara). Utifrån denna förståelse av urfolk har sedan urfolksrättens kärna formulerats.

Faktiska förhållanden – urfolkens särdrag

Det etablerades tidigt i urfolksrätten att urfolk kännetecknas av två, nära sammanlänkade, egenarter. Urfolk förstods som folkgrupper vars kulturer, samhällen, sätt att leva innefattat traditionella levebröd och i slutändan själva identiteter är nära knutna till de land, vatten och naturresurser de historiskt har brukat. Därtill uppfattades urfolk utmärkas av att de genom att ha verkat och rotat sig i sådana land har etablerat egna samhällen där, varav åtminstone delar består idag.

Exempelvis innefattar Cobo-rapporten en arbetsdefinition av urfolk, den fortfarande i särklass mest citerade sådana.⁴⁹ Enligt denna är urfolk folkgrupper som kännetecknas av en bestämdhet att "*bevara, utveckla och vidareföra till framtida generationer deras historiska land och identitet, som bas för deras fortsatta existens som folk*" [inofficiell översättning, understrykning här].⁵⁰ Som framgår identifieras "land" och "identitet" som kumulativa, lika viktiga, förutsättningar för att urfolk ska kunna leva vidare som folk. Förlust av endera undergräver deras existens, förutsätts det. Bakgrunden till antagandet utvecklas på ett annat ställe i rapporten. Där anges hur "*det är grundläggande att veta och förstå den djupa ... speciella relation urfolk har med sina land som bas för deras existens som urfolk och för deras värdegrunder, sedvanor, traditioner och kulturer*" [inofficiell översättning].⁵¹

⁴⁷ Ex. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, 2004 (2nd ed.)), s. 62 f och Mauro Barelli, *Seeking Justice in International Law: The significance and implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Routledge, 2016), s. 5 f.

⁴⁸ Report of the Working Group on Indigenous Populations on its 11th Session, E/CN.4/Sub.2/1993/29/Annex I.

⁴⁹ Ex. Barelli (fotnot 47), s. 5 f och Macklem (fotnot 6), s. 152 f.

⁵⁰ UN Doc. E/CN/Sub.2/1986/, Add. 1-4, add 4, avsnitten 379-380.

⁵¹ Cobo-rapporten: Conclusions, Proposals and Recommendations, vol. V (United Nations publications, Sales No. E.86.XIV.3 and E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).

Enligt Urfolksdeklarationen artikel 25 har urfolk ”*rätt att behålla och stärka deras särskilda spirituella relationer till traditionellt ... brukade land, territorier, vatten ... och naturresurser, samt att upprätthålla sina åtaganden gentemot framtida generationer i detta avseende*” [inofficiell översättning]. Som framgår utgår artikel 25 ifrån att urfolk är folkgrupper som har unika band till sina land; om inte skulle det saknas anledning att föreskriva att de har rätt att behålla och stärka sådana. ”Spirituella” ska inte förstås bokstavligt eller snävt. Snarare innefattas kultur, levnadssätt etc.⁵² Återgiven del av artikel 25 återfanns i det första deklaraionsutkastet från 1993. Det illustrerar hur urfolksrätten omedelbart kom att utgå ifrån att urfolk kännetecknas av en nära koppling till deras historiskt brukade land.

Att urfolk utmärks av en nära relation med deras land kommer även till uttryck i en lång rad andra folkrättskällor. För att nämna några har FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter funnit att där är en direkt koppling mellan urfolks land och naturresurser, sätt att leva inklusive levebröd, och deras själva identiteter.⁵³ FN:s Rasdiskrimineringskommitté har kärnfullt noterat att det är allmänt accepterat att urfolks landrättigheter är unika i att de identifierar rättighetsinnehavaren.⁵⁴ Att det rent faktiskt finns en speciell koppling mellan land och folk föranleder således både slutsatsen att denna koppling ska skyddas och att den som har en sådan koppling är ett urfolk. Som en sista illustration har den Amerikanska Människorättsdomstolen uttryckt att ”*urfolkssamhällets kulturer reflekterar ett sätt att leva ... som bottnar i deras nära relation med traditionellt brukade land och naturresurser ... vilka utgör en del av deras kulturella identitet*” [inofficiell översättning].⁵⁵

Beträffande urfolkens andra utmärkande särdrag utgår Cobo-definitionen ifrån att urfolk är folkgrupper som etablerat traditionella samhällen på sina land. För dess del förklarar Urfolksdeklarationen artikel 5 att urfolk ”*har rätt att behålla och stärka sina distinkta politiska, legala, ekonomiska, samhällliga och kulturella institutioner ...*” [inofficiell översättning, understrykning här]. Således utgår Urfolksdeklarationen ifrån att urfolk är folkgrupper med egna samhällen och samhällsinstitutioner. Artikel 5 återfanns närmast ordagrant i det första utkastet från 1993. Det belyser hur urfolksrätten tidigt uppfattade att urfolk utmärks av att de etablerat distinkta samhällen på traditionellt brukade land. Även denna aspekt av förståelsen av urfolk kommer till uttryck i en mängd andra folkrättskällor.⁵⁶

⁵² Ex. Claire Charters, “Indigenous Peoples’ Rights to Lands, Territories, and Resources in the UNDRIP”, i Jessie Hohmann och Marc Weller (red.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary* (Oxford University Press, 2018), s. 410 f.

⁵³ General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life, E/C.12/GC/21, avsnitt 36.

⁵⁴ Decision 2 (54), A/54/18, 5-7, avsnitt 4.

⁵⁵ *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay* (Merits, Reparations and Costs), IACtHR Ser. C No. 146 (29 March, 2006), avsnitt 118.

⁵⁶ Ex. FN:s Människorättskommitté, UN Doc. CCPR/C/79/Add./105, avsnitt 8 och A55/40, avsnitten 498-528, Kommittén för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter, UN Doc. E/C.12/1/Add.94, avsnitten 11 och 39 och Rasdiskrimineringskommittén, CERD/C/SUR/CO/12, avsnitt 18. Se också Martin Scheinin “Indigenous Peoples Rights under the International Covenant on Civil and Political Rights”, i Joshua Castellino och Niamh Walsh (red.), *International Law and Indigenous Peoples* (Martinus Nijhoff Publishers, 2005), s. 3 och 10 f, Thornberry (fotnot 29), s. 334 ff och Federico Lenzirini, “The Trail of Broken Dreams: The Status of Indigenous Peoples in International Law”, i Federico Lenzirini (red.), *Reparations for Indigenous Peoples: International and Comparative Perspectives* (Oxford University Press, 2008), s. 73-116.

Särdrag motiverar rättigheter

Som påpekats har urfolkens grundläggande särdrag varit styrande för utvecklingen av urfolksrättens mest grundläggande rättigheter.

Efter konstaterandet att urfolk ha en *faktisk* nära koppling till de land de historiskt har brukat, har i nästa led dragits slutsatsen att de då också är *rättsligt* knutna till dessa. Efter att Urfolksdeklarationen artikel 25 har etablerat att urfolk är de facto förbundna med sina land förklarar sedan artikel 26.1 att "*urfolk har rättigheter till de land, territorier och naturresurser de traditionellt ... har brukat*" [inofficiell översättning]. Kärnan av bestämmelsen återfanns även denna i utkastet från 1993. Det etablerades således tidigt i urfolksrätten att urfolkens faktiska koppling till land gett upphov till rättigheter till desamma.

Denna rättsregel kommer, utöver i Urfolksdeklarationen, till uttryck i en lång rad andra folkrättskällor. Noteras kan FN:s Rasdiskrimineringskommittés och Kommittén för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheters redan nämnda slutsatser. För att bara nämna något ytterligare illustrerande exempel har också den Amerikanska Människorättsdomstolen konstaterat att "*de nära band urfolk har med sina land ... måste skyddas av rättigheter*" [inofficiell översättning].⁵⁷ Den Afrikanska Människorättskommissionen har dragit motsvarande slutsats.⁵⁸

På motsvarande sätt har urfolksrättens *faktiska* konstaterande att urfolk etablerat och bibehållit traditionella samhällen på historiskt brukade land föranlett slutsatsen att de då också har *rätt* att bevara, utveckla och bestämma över dessa samhällen. Redan nämnd är Urfolksdeklarationen artikel 5. Därtill anger artikel 3 att "*urfolk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling*". Artikel 4 fyller i att "[s]om en del av utövandet av deras rätt till självbestämmande har urfolk rätt till autonomi och självstyre i saker som rör deras interna och lokala angelägenheter" [i båda tillfällena inofficiella översättningar]. Artikel 3 har ordagrant samma lydelse jämfört med utkastet från 1993, och ändringarna i det citerade avsnittet av artikel 4 är obetydliga. Att urfolk har rätt att bevara, utveckla och bestämma över sina (historiska) samhällen blev alltså också tidigt en grundläggande komponent i urfolksrätten. Även denna rättsregel bekräftas av en rad andra rättskällor.⁵⁹

Särdrag motiverar skydd av rättigheter

Att urfolkens kulturer, sätt att leva och i slutändan själva identiteter är faktiskt knutna till deras historiskt brukade land har inte bara fått motivera att urfolk *har etablerat rättigheter* till sådana land. Det har också utgjort skäl till för varför land som är föremål för sådana rättigheter ska vara fria från

⁵⁷ *Sawhoyamaya* (fotnot 55), avsnitt 118.

⁵⁸ *Enderois Welfare Council v. Kenya*, 276/03 (2009), avsnitten 174-238.

⁵⁹ Ex. Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys – Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford University Press, 2007), s. 31 och 272-93, Macklem (fotnot 6), s. 208, Marc Weller, "Self-Determination of Indigenous Peoples", i Hohmann och Weller (fotnot 52), med hänvisningar, och Mattias Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press, 2016), kap. 5 och 6, med hänvisningar.

ingrepp. Enligt Urfolksdeklarationen artikel 26.2 har således urfolk inte bara etablerat rätt till traditionellt brukade land. De har även rätt att "kontrollera" sådana. Vidare ska enligt artikel 26.3 stater "ge rättsligt erkännande och skydd" [inofficiell översättning] till sådana land. Även den senare komponenten av landrättigheterna kom till uttryck redan i det första utkastet till Deklaration från 1993. Att urfolkens faktiska koppling till historiskt brukade land motiverar såväl att de har rättigheter till sådana land som att de ska skyddas mot ingrepp i dessa kom alltså tidigt in i urfolksrätten.

Även denna rättsregel kommer till uttryck i en rad andra rättskällor. Exempelvis har den Amerikanska Människorättsdomstolen konstaterat att urfolkens "överlevnad ... beror på deras fortsatta tillgång till och bruk av naturresurser i kulturellt viktiga områden ... Utan land och naturresurser sätts deras själva fysiska och kulturella överlevnad på spel. Därför finns ett behov av att ... skydda ... urfolkens möjligheter att ... fortsätta deras traditionella sätt att leva och ... deras egna kulturella identiteter, samhällsstrukturer ... och kulturer" [inofficielle översättning, understrykning här].⁶⁰ Den Afrikanska Människorättskommissionen har uttryckt sig snarlikt.⁶¹ I Rönnbäckenavgörandet betonade FN:s Rasdiskrimineringskommitté att urfolks landrättigheter är av särskilt slag, då land utgör centrala element av deras kulturella identiteter. Mot denna bakgrund fann kommittén att samebyns rätt till land ska skyddas.⁶² Ovan har pekats på hur FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter konstaterat att urfolks identiteter har en inneboende koppling till deras land. Den konstaterade sedan att detta faktiska förhållande förpliktar stater att "skydda urfolkens rätt att kontrollera deras kollektiva land" [inofficiell översättning].⁶³

Sammanfattning

Den samtida urfolksrätten tar avstamp i vad som utmärker urfolk, i vilka urfolken faktiskt är. Särskilt två egenarter har därvid ansetts känneteckna sådana folk. Dels utmärks dessa av att deras kulturer, sätt att leva innefattande levebröd och i slutändan själva identiteter är nära knutna till deras historiskt brukade land, vatten och naturresurser. I tillägg kännetecknas urfolk av att de etablerat traditionella samhällen på dessa land, av vilka de lyckats bevara åtminstone delar till idag. Urfolkens beskrivna utmärkande *faktiska* särdrag har varit styrande för utvecklingen av deras mest grundläggande *rättigheter*. Således har att urfolk är faktiskt kopplade till deras traditionellt brukade land föranlett slutsatsen att de då också har rättigheter till desamma. På motsvarande sätt har att urfolk rent faktiskt byggt samhällen på dessa land följts av ett konstaterande att de har rätt att bevara och utveckla dessa samhällen. I tillägg har att urfolkens kulturer, sätt att leva, identiteter etc. är *faktiskt* nära knutna till deras land föranlett slutsatsen att dessa land ska *skyddas* mot ingrepp. Det hela kan sägas sammanfattas i en av Urfolksdeklarationens inledande bestämmelser. Där anges att där är ett "överhängande behov av att respektera och främja urfolks inneboende rättigheter, vilka utgår från deras politiska, ekonomiska och samhällsliga strukturer, från deras kulturer, andliga traditioner, historier, livsåskådningar, och särskilt från deras land, territorier och naturresurser" [inofficiell

⁶⁰ *Case of the Saramaka People v. Suriname*, (Judgement) Inter-American Court on Human Rights, Ser. C, No. 172 (28 November, 2007), avsnitten 120-121.

⁶¹ *Enderois* (fotnot 58), avsnitten 174-238.

⁶² Rönnbäcken (fotnot 22), avsnitt 6.14.

⁶³ General Comment No. 21 (fotnot 56), avsnitt 36.

översättning]. Dessa är urfolksrättens hörnstenar, inklusive som denna återspeglas i Urfolksdeklarationen.

4.1.3.3 Närmare om innebörden av "rättsligt bindande": internationell sedvanerätt

Här finns anledning att återkoppla till påpekandet i avsnitt 3.1.3 att Utredningen endast undersöker följderna av att Regionen implementerar rättsligt bindande deklara-tionsrättigheter. Det innebär uttryckt i juridiska termer att Utredningen enbart utreder konsekvensen av att Regionen genomför rättigheter i Deklarationen som utgör *internationell sedvanerätt*.⁶⁴

I praktiken uppkommer bindande mänskliga rättigheter och annan folkrätt på två sätt. Det ena är traktat. De kan liknas vid internationella avtal där stater blir eniga om rättsregler inom exempelvis människorättsområdet. Ett exempel är den Europeiska Människorättskonventionen. Genom att ratificera traktatet ifråga blir en stat sedan bunden av de rättigheter som kommer till uttryck i detta. I tillägg skapar stater mänskliga rättigheter och annan folkrätt genom internationell sedvanerätt.⁶⁵ Sådan uppkommer genom att stater a) objektivt agerar samstäm-migt, och b) gör så eftersom de subjektivt uppfattar att de är rättsligt förpliktade till det. "Agerande" är inte bara agerande i "verkliga världen". Tvärtom skapar stater allra vanligast internationell sedvanerätt genom hur de uppträder i FN, och särskilt genom hur de röstar i dess Generalförsamling. Således kan även om människorättsdeklara-tioner i sig inte är rättsligt bindande, deras antagande bidra till att de rättigheter de ger uttryck för blir rättsligt förpliktande sedvanerätt. För att avgöra om en rättsregel utgör internationell sedvanerätt undersöker man följaktligen om stater agerat samstäm-migt och, om så, om agerandet berott på att de menat sig vara förpliktade att handla på det viset. Internationell rättslig forskning handlar mycket just om att identifiera och beskriva internationell sedvanerätt.

Utgör en människorätt internationell sedvanerätt är den bindande på samma sätt och lika mycket som om den stått skriven i ett traktat. Alltså är de bestämmelser i Urfolksdeklarationen som återger internationell sedvanerätt lika bindande för Sverige som de som förekommer i formellt rättsligt bindande människorättstraktat som Sverige ratificerat. När Utredningen anger att en rättighet som kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen är rättsligt bindande är det således för att den utgör internationell sedvanerätt. Det är också därför Utredningen kan säga att de rättigheter den undersöker följderna av att Regionen implementerar samtliga är juridiskt bindande och att Färdplanen enbart omfattar rättigheter med sådan status.

⁶⁴ För mer utförliga redogörelser över hur internationell sedvanerätt skapas, se ex. Crawford (fotnot 33), s. 21-28, Alan Boyle och Christine Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford University Press, 2007), s. 77, 163, 190, 212-215, 234 f och 278-300, Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia – The Structure of International Legal Argument* (Cambridge University Press, 2005), s. 394-411 och 467-471, och Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (fotnot 59), s. 61-64, samtliga med hänvisningar.

⁶⁵ Att stater skapar folkrätt genom traktat och internationell sedvanerätt, och att dessa är jämställda som folkrättskällor, framgår av Internationella Domstolens stadga, artikel 38.1.

Som framgått av redogörelsen ovan kommer urfolksrättens hörnstenar till uttryck, utöver i Urfolksdeklarationen, i en mängd andra samstämmiga folkrättskällor. Följaktligen råder bred enighet om att dessa är rättsligt bindande genom att de utgör internationell sedvanerätt.⁶⁶

En ytterligare konsekvens av att internationell sedvanerätt på det viset skapas genom att rättskällor växelverkar och samspelar är att dessa källor inte ska förstås isolerade. Snarare ska de läsas i ljuset av varandra. Det gäller även Urfolksdeklarationen. En korrekt förståelse av de rättigheter som kommer till uttryck i denna förutsätter att Deklarationens bestämmelser begrips gemensamt med andra urfolksrättskällor och folkrätten i övrigt.⁶⁷

4.1.4 Rätten att vara olik och till att bli behandlad olika

Således syftar urfolksrätten i dess kärna till att möjliggöra för urfolk att bevara och utveckla de särdrag som utmärker dem. Den syftar till att tillåta urfolk att bevara och utveckla sina egna distinkta samhällen. Den skyddar urfolks traditionellt brukade land för att fortsatt tillgång till dessa utgör en förutsättning om urfolk ska kunna bevara och utveckla deras distinkta kulturer, sätt att leva och till syvende och sist deras själva identiteter som urfolk. Urfolksrätten ålägger således stater att behandla urfolk som just urfolk i syfte att tillåta dem att fortsätta vara urfolk utan att integreras i majoritetssamhället. Annorlunda uttryckt är ett grundläggande element i urfolksrätten, inbegripet som denna kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen, en rätt att vara olik, och att bli behandlad olika. Urfolks rätt att vara och behandlas olika följer också av rätten till icke-diskriminering, med den innebörd denna rätt har idag.

4.1.4.1 Den konventionella förståelsen av icke-diskriminering; likabehandling

Icke-diskriminering förstods länge i princip enbart som likabehandling av lika situationer.⁶⁸ Olikabehandling av de i olika situationer uppfattades som i sig själv diskriminerande, och var tillåten endast i undantagsfall. Positiv särbehandling var reserverad för de som är annorlunda i meningen mindre utvecklade. Särbehandling var då tillåten som syftande till att "lyfta upp" dessa till "samma nivå" som majoriteten. När detta ändamål uppnåtts måste särbehandlingen upphöra. Exempelvis tillåter enligt ordalydelsen artiklarna 1.4 och 2.2 i FN:s Rasdiskrimineringskonvention endast positiv särbehandling ämnad att främja lika möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter, och endast som undantag från huvudregeln om krav på likabehandling. Särbehandlingen ska vidare upphöra när detta mål uppnåtts, står det. Särbehandling syftande till att tillåta de som är olika att behålla deras särdrag

⁶⁶ Bl a *International Law Association*, Kyoto Conference (2020) (fotnot 26), s. 4 och 11 f, *International Law Association*, The Hague Conference (2010), "Rights of Indigenous Peoples", s. 8, 15, 22 f och 38, Anaya (fotnot 47), s. 141-48, Barelli (fotnot 47), s. 29 och 53; Charters (fotnot 52), s. 397, 410-14, Weller (fotnot 59), Alexandra Xanthaki, *Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-Determination, Culture and Land* (Cambridge University Press, 2007), part II, Siegfried Wiessner, "The Cultural Rights of Indigenous Peoples: achievements and Continuing Challenges", i *The European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 1 (2011), Mattias Åhrén, "Recognition of indigenous peoples' rights to lands, territories and resources", i *State of the World's Indigenous Peoples (5th Vol): Rights to Lands, Territories and Resources*, UN Department of Economic and Social Affairs (2021) och Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (fotnot 59) kap. 9, med hänvisningar.

⁶⁷ Jfr FN:s Människorättsråd, UN Doc. A/HRC/RES/48/11 (15 October 2021), ingressen avsnitt 3.

⁶⁸ Ex. Capotorti (fotnot 36), avsnitt 241.

var inte tillåten. Tidigare medlem av FN:s Rasdiskrimineringskommitté Patrick Thornberry har noterat att vid antagandet syftade Rasdiskrimineringskonventionen ”till att utmönstra diskriminering snarare än till att uppmärksamma olikheter”.⁶⁹ Diskrimineringsförbudet i FN:s Konvention om de Medborgerliga och Politiska Rättigheterna artiklarna 2 och 26 uttrycks på motsvarande vis.⁷⁰

4.1.4.2 Den utvecklade förståelsen av icke-diskriminering; olikabehandling

I tiden efter att dessa konventioner antogs har dock förståelsen av icke-diskriminering förändrats. FN:s Människorättskommitté förklarade att lika behandling inte behöver betyda jämlikhet eller rättvisa i alla situationer, och att inte varje olikabehandling utgör diskriminering om skälen för sådan är rimliga och objektiva. Den fann också att avlägsnande av förhållanden som befäster diskriminering kan kräva särskilda åtgärder med sådan verkan.⁷¹ På motsvarande sätt fann FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter att olikabehandling inte utgör otillåten diskriminering om där är rimliga och objektiva skäl för åtskillnad. Även denna betonade vidare att stater kan behöva vidta särskilda åtgärder för att avlägsna förhållanden som befäster diskriminering.⁷² För dess del bekräftade FN:s Rasdiskrimineringskommitté först att olikabehandling inte behöver utgöra diskriminering så länge villkoren för sådan är uppfyllda.⁷³ Kommittén specificerade sedan att icke-diskriminering inte nödvändiggör likabehandling i påtagligt olika situationer, när det finns objektiva och rimliga skäl för olikabehandling.⁷⁴ Sammantaget frångick folkrätten uppfattningen att olikabehandling alltid är i sig själv diskriminerande. Tvärtom kan sådan kan vara motiverad eller till och med nödvändig i vissa situationer, konstaterades det.⁷⁵

Utvecklingen stannade inte vid att tillåta olikabehandling. I *Thlimmenos mot Grekland* noterade den Europeiska Människorättsdomstolen inledningsvis att denna ”har så långt funnit där vara brott mot rätten till icke-diskriminering när stater behandlar personer i lika situationer olika”. Domstolen gick sedan vidare och förklarade att ”det inte är rättens enda sida. Rätten att vara fri från diskriminering är också kränkt när stater utan objektiva och rimliga skäl försummar att behandla de olika som är i påtagligt olika situationer” [inofficiell översättning].⁷⁶ Den Europeiska Människorättsdomstolen gick alltså längre än att bekräfta att olikabehandling inte behöver utgöra diskriminering. Snarare förkunnade den att försummelse att behandla de olika som är i en påtagligt olik situation i sig är diskriminerande, när rimliga och objektiva skäl att inte olikabehandla saknas. Domstolen upprepade

⁶⁹ Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford University Press, 1993), s. 266 ff. Jfr också Sandra Fredman, ”Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality”, i Sandra Fredman (red.), *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism* (Oxford University Press, 2001), s. 23.

⁷⁰ Bertrand G. Ramcharan, ”Equality and Non-discrimination”, i Louis Henkin (red.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights* (Columbia University Press, 1981), s. 259 ff.

⁷¹ General Comment No. 18 on non-discrimination (1989), avsnitten 8, 10 och 13.

⁷² General Comment No 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art 2, para 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C12/GC/20 (2009), avsnitten 9 och 13.

⁷³ General Recommendation No 14: Definition of Discrimination (art 1, para 1), Forty-eight Session, Supplement No 18 (A/48/18), chapter VIII, avsnitt B 2.

⁷⁴ General Recommendation No 32: The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD/C/GC/32, avsnitt 8.

⁷⁵ För en utförlig genomgång av beskriven utveckling, se Timo Makkonen, *Equality in Law, Unequal in Fact: Racial and Ethnic Discrimination and the Legal Response Theories in Europe* (Martinus Nijhoff Publishers, 2011), kap. 6.

⁷⁶ *Thlimmenos v. Greece* [2001] 31 EHRR 411, avsnitt 44.

denna slutsats vid några tillfällen. Därefter uppsummerade denna att där är diskriminering antingen om en stat a) behandlar de i jämförelsevis lika situationer olika, eller b) i vissa tillfällen försummar att behandla de olika vars situation är påtagligt olik.⁷⁷ Rätten till olikabehandling utgör nu etablerad Europadomstolspraxis.⁷⁸ Andra människorättsinstitutioner har intagit motsvarande inställning. Exempelvis har FN:s Rasdiskrimineringskommitté förklarat att olikabehandling inte bara kan vara förenlig med diskrimineringsförbudet. Dessutom utgör ”att behandla de lika vars situation är objektivt olika ... diskriminering i praktiken” [inofficiell översättning].⁷⁹ Även Rasdiskrimineringskommittén har upprepat att i vissa tillfällen innefattar rätten till icke-diskriminering en skyldighet att behandla de olika som är i olika situationer.⁸⁰

Rätten till olikabehandling har också tillämpats i urfolkssammanhang. I Rönnbäckensavgörandet återknöt FN:s Rasdiskrimineringskommitté inledningsvis till sin tidigare slutats⁸¹ att det utgör en särskild form av diskriminering att bortse från urfolks inneboende rätt till deras historiskt brukande land.⁸² Kommittén noterade att visserligen kan också urfolksamhällens egendomsrätt till land inskränkas om där är proportionalitet, men underströk att då måste proportionalitetsprövningen anpassas till deras urfolksbakgrund.⁸³ Den betonade att urfolksamhällens egendomsrätter till land är egenartade och avviker från andra sådana genom att de skyddar urfolkens kulturella identiteter och traditionella levebröd.⁸⁴ Kommittén framhävde att Rasdiskrimineringskonventionen förpliktar stater att inte diskriminera, inte bara i teorin, utan också i praktiken.⁸⁵ Därför får inte proportionalitetsprövningen utföras som om innehavaren av egendomen vore ”vem som helst” (”*in abstracto*”). Tvärtom ska utgångspunkt tas i vem innehavaren av landet faktiskt är, det vill säga ett urfolksamhälle.⁸⁶ Sammantaget fann Rasdiskrimineringskommittén urfolksamhällerna vara i en sådan olik situation som förpliktar stater att behandla dem olika. I det aktuella tillfället innebar det att kulturanpassa förståelsen av egendomsrätten till samebyns samiska bakgrund, inklusive de villkor som ska vara uppfyllda för att ingrepp i rätten ska vara tillåtet. Den Amerikanska Människorättsdomstolen gjorde en jämförbar bedömning i *Saramaka mot Surinam*.⁸⁷ Det gjorde även den Afrikanska Människorättskommissionen i *Enderois mot Kenya*.⁸⁸

4.1.4.3 Slutsatser

Ett av den samtida urfolksrättens grundläggande syften är att möjliggöra för urfolk att bevara och utveckla deras distinkta egenarter, inbegripet deras distinkta samhällen, kulturer, sätt att leva inklusive

⁷⁷ *Taddeucci and McCall v. Italy*, ruling of 30 June 2016, appl no 51362/09, avsnitt 81.

⁷⁸ Pieter Van Dijk m fl, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Intersentia, 2018, 5:e uppl.), s. 1004 f.

⁷⁹ General Recommendation No. 32, avsnitt 8.

⁸⁰ Thornberry (fotnot 29), s. 133.

⁸¹ General Recommendation No 23.

⁸² Rönnbäckensavgörandet (fotnot 23), avsnitt 6.7.

⁸³ Avsnitt 6.10.

⁸⁴ Avsnitt 6.14.

⁸⁵ Avsnitt 6.13.

⁸⁶ Avsnitt 6.20.

⁸⁷ *Saramaka* (fotnot 60), avsnitt 103.

⁸⁸ *Enderois* (fotnot 58), avsnitt 196.

traditionella levebröd och identiteter. Urfolksrätten förpliktar därmed stater att behandla urfolk som just urfolk, med utgångspunkt i nämnda egenarter. De får inte behandla urfolk och deras medlemmar som alla andra. Urfolksrätten innefattar således en grundläggande rätt för urfolk att vara och bli behandlade olika. Att urfolk har en sådan rätt får ytterligare stöd av rätten till icke-diskriminering. Denna kräver idag inte bara likabehandling i lika situationer, utan också olikabehandling i olika situationer. Urfolkens rätt att vara olika och att bli behandlade olika följer således både av urfolksrättens själva kärna och av den grundläggande rätt till icke-diskriminering. Denna samstämmighet, samt mängden rättskällor som ger uttryck för rätten, tillåter slutsatsen att den utgör internationell sedvanerätt. Rätten till icke-diskriminering i Urfolksdeklarationen ska således förstås först och främst som en rätt till olikabehandling. Det reflekteras också i Deklarationens bestämmelser. Som påpekats förkunnar Urfolksdeklarationen artikel 2 att urfolk och urfolksindivider har samma värde som andra folk, och rätt att vara fria från diskriminering. En inledande bestämmelse förtydligar att samtidigt som urfolk har samma värde som andra folk har de rätt att vara olika och att bli respekterade som sådana.⁸⁹

Det kan tilläggas att rätten till icke-diskriminering i meningen rätt att vara och behandlas olika också kommer också till uttryck i svensk rätt. Till att börja med utgör som påpekats den Europeiska Människorättskonventionen, innefattat dess artikel 14 om rätt till icke-diskriminering, svensk nationell rätt.⁹⁰ Mer specifikt förklarade Högsta domstolen i Girjas- och Nordmalingdomarna att vid fastställande av vilka rättigheter samebyar har till land, dessa inte får behandlas som egendomsrättsinnehavare vilka som helst. Tvärtom ska egendomsrättsvillkoren anpassas till deras samiska renskötselbakgrund. Domstolen fann annorlunda uttryckt att vid avgörande om vilka rättigheter samebyarna har, utgångspunkt ska tas i deras specifika situation; de ska behandlas olika.

4.1.5 Sammanfattning

Den koloniala rätten "använde" urfolks egenartade markanvändning och samhällen för att diskvalificera dem från rättigheter. Samtida urfolksrätt intar precis motsatt inställning. Enligt denna utgör samma egenarter själva utgångspunkten för rätten. När Världssamfundet i slutet av 1970- och början av 1980-talet riktade sitt fokus mot urfolkens rättsliga situation intog detta en position som folkrätten haft sedan dess begynnelse. En tydlig åtskillnad gjordes mellan urfolk och minoriteter. I stället för att tillämpa den befintliga minoritetsrätten också urfolksindivider så formulerades en urfolksrätt som tar avstamp i vilka urfolken faktiskt är, i vad som utmärker dem. Särskilt två, nära sammankopplade, särdrag hos urfolk tjänar som bas för urfolksrätten. Urfolk kännetecknas av att deras kulturer, sätt att leva inbegripet traditionella levebröd, och i slutändan själva identiteter är nära knutna till deras historiskt brukade land, vatten och naturresurser. I tillägg utmärks urfolk av att de har etablerat traditionella samhällen på dessa land av vilka de lyckats bevara i vart fall delar till idag. I nästa led har dessa *faktiska* förhållanden föranlett slutsatsen att urfolk då också måste ha *rättigheter* till deras historiskt brukade land, och till att bevara och utveckla deras traditionella samhällen. Urfolkens

⁸⁹ I tillägg har enligt Urfolksdeklarationen artikel 1 urfolk och urfolksindivider samma rätt som andra att åtnjuta de mänskliga rättigheterna.

⁹⁰ 2 kap. 19 § regeringsformen.

koppling till deras historiskt brukade land har vidare resulterat i att urfolksrätten förklarat att dessa land ska *skyddas*, i meningen vara fria från ingrepp. Dessa är urfolksrättens hörnstenar.

Att urfolksrätten tar avstamp i urfolkens egenarter och att dessa ska skyddas innebär samtidigt att urfolksrätten har som grundläggande syfte att ge urfolk förutsättningar *att bevara och utveckla deras egenarter*, inklusive deras land, traditionella bruk av dessa och samhällen. Urfolk har rätt att vara och behandlas olika. Detta centrala element i urfolksrätten får stöd i rätten till icke-diskriminering. Denna uppställer idag inte bara krav på likabehandling av lika situationer, utan också på olikabehandling av de som är i påtagligt olika situationer.

Urfolksrättens beskrivna kärna återspeglas i Urfolksdeklarationen. Den kommer där till uttryck i konkreta rättigheter, som ska förstås mot bakgrund av ovanstående. Resterande del av kapitlet redogör för dessa.

4.2 Innebörden av relevanta rättigheter i Urfolksdeklarationen

4.2.1 Rätten till självbestämmande

4.2.1.1 Allmänt om självbestämmanderätten

Självbestämmanderätten är en grundpelare i folkrätten. Den införlivades i FN-stadgan. I FN:s två mest centrala människorättskonventioner; de om Medborgerliga och Politiska Rättigheter respektive om Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter förkunnar en gemensam artikel 1.1 att "*[a]lla folk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.*" Enkelt uttryckt är självbestämmanderätten som det låter; en rätt för alla folk att bestämma hur deras samhällen ska se ut och utvecklas; ekonomiskt, socialt och kulturellt.

Folkrätten har sedan den började ta form på 1600-talet och fram till idag förstått "folk" inte i meningen folkgrupper med gemensam kultur, etnicitet etc. Snarare är den rättsliga innebörden teknisk. "Folk" är summan av invånarna av en stat (eller av en koloni i avkoloniseringsssammanhang), oavsett statens kulturella och etniska sammansättning.⁹¹ Med denna förståelse av folk finns bara ett folk i Sverige; det svenska folket i vilket den samiska befolkningen då också ingår.

4.2.1.2 Den materiella innebörden av självbestämmanderätten

Ovan beskriven förståelse av folk är fortfarande den huvudsakliga. Men som har diskuterats ovan blev det tidigt en hörnsten i urfolksrätten att urfolk är befolkningar med egna traditionella samhällen som de har rätt att bevara och utveckla. Det är svårt att se hur man kan bevara och utveckla ett samhälle om man inte också bestämmer över det. När den började ta form utmanade följaktligen urfolksrätten

⁹¹ Ex. Antonio Cassese, *Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge University Press, 1995), s. 141-146.

omgående den konventionella förståelsen "folk".⁹² Följaktligen fogades självbestämmanderätten till det första deklaraionsutkastet från 1993. Huruvida Urfolksdeklarationen skulle ge uttryck för att urfolk har rätt till självbestämmande var sedan den i särklass mest kontroversiella frågan under deklaraionsförhandlingarna.⁹³ Allt eftersom dessa fortgick vann dock den position allt mer mark. Influerade av deklaraionsprocessen kom också allt fler folkrättskällor att ge uttryck för att urfolk åtnjuter självbestämmanderätten. När Urfolksdeklarationen antogs 2007 bekräftade den slutgiltigt detta förhållande. Urfolksdeklarationen artikel 3 lyder: "*Urfolk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.*" Här ska inte närmare redogöras för den process som kulminerade i bekräftelsen av att urfolk har rätt till självbestämmande. Att göra så är inte nödvändigt, då frågan inte längre är kontroversiell.⁹⁴ Idag är det allmänt accepterat, också av Sverige, att urfolk är innehavare av självbestämmanderätten. Exempelvis anger artikel 4.1 i det förslag till Nordisk samekonvention som Sverige har undertecknat att "*[d]et samiska folket har rätt till självbestämmande*". Beskriven utveckling innebär samtidigt att där i rättslig mening inte längre är ett folk i Sverige. Där är två; det svenska statsbildande folket och det samiska urfolket.

4.2.1.3 *Urfolkens utövande av självbestämmanderätten*

Att urfolk har rätt till självbestämmande är således okontroversiellt idag. Betydligt mer omstritt är *vad som är innebörden av denna rätt*, när utövad av urfolk.

Diskussionen är inte så mycket kring rättens *materiella innehåll*. Urfolksdeklarationen artikel 3 är en kopia av den gemensamma artikel 1.1 i FN-konventionerna från 1966. Den enda, naturliga, skillnaden är att där de senare talar om "alla folks" rätt till självbestämmande så preciserar Deklarationen att "urfolk" har denna rätt. Som framgått föreskriver samtliga tre bestämmelser att självbestämmanderätten är en rätt att "*fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.*" Det är den materiella innebörden av självbestämmanderätten, också när utövad av urfolk. Också urfolk har rätt att bestämma hur deras respektive samhällen ska se ut och utvecklas; ekonomiskt, socialt och kulturellt.⁹⁵

Vad som är kontroversiellt och i allra högsta grad omstritt är i stället *hur urfolk har att utöva sin självbestämmanderätt*. Urfolksdeklarationen artikel 4 anger att "*urfolk, i utövandet av sin självbestämmanderätt, har rätt till autonomi och självstyre i saker som rör deras interna och lokala angelägenheter*" [inofficiell översättning]. Om att autonomi och självstyre är ett (huvudsakligt) sätt genom vilket urfolk utöver självbestämmande råder nog också i princip enighet. Det tar oss dock bara så långt. Dels utestår vilka övriga sätt där är. Men framför allt råder oenighet kring inte bara

⁹² Jfr Anaya (fotnot 47), s. 110 f.

⁹³ S. James Anaya och Luis Rodríguez-Piñero, "The Making of the UNDRIP", i Hohmann och Weller (fotnot 52) och Mattias Åhrén, "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – How was it adopted and why is it significant?", i *Journal of Indigenous Peoples Rights*, 2007, No. 4.

⁹⁴ För en redogörelse över den utveckling som ledde fram till denna bekräftelse, se Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (fotnot 62), kap. 5, med hänvisningar, och *International Law Association 2010* (fotnot 66).

⁹⁵ *International Law Association 2010* (fotnot 66), s. 13.

omfattningen utan också om själva naturen av urfolks autonomi och självstyre. Tolkningarna och ståndpunkterna kan sammanfattas i tre huvudpositioner.

Vissa menar att urfolk utövar självbestämmande på sätt jämförbart med folk i meningen summan av invånarna av en stat. Det skulle innebära ett i princip fullständigt autonomt, icke-relationellt, självbestämmande. Inte bara bestämmer urfolk själva beslutspositioner i frågor av betydelse för dem. De genomför också dessa beslutspositioner oavhängigt av staten/det statsbildande folket. Det gäller även om den/det senare motsätter sig urfolkets beslutsposition. Med ett sådant autonomt, icke-relationellt, självbestämmande har staten/det statsbildande folket bara att acceptera vad urfolket kommer fram till ungefär som den/det har att acceptera andra staters interna beslut.⁹⁶ Detta är uppenbarligen en mycket låtgående förståelse av självbestämmanderättens utövande.

På andra kanten menar vissa att urfolk utövar självbestämmande genom konsultation. Det innebär ett icke-autonomt, fullständigt relationellt, utövande av självbestämmande. Urfolk bestämmer visserligen även här först själva beslutspositioner i frågor av betydelse för dem. Dessa beslutspositioner har de dock sedan att konsultera staten/det statsbildande folket om. Urfolk får bara genomslag för sina beslutspositioner så långt staten/det statsbildande folket instämmer i dessa. Urfolk utövar således självbestämmande genom, i relation till, staten/det statsbildande folket. Detta är Sveriges förståelse av samiskt självbestämmande. I nämnda undertecknade förslag till Nordisk samekonvention anger, efter att artikel 4.1 förklarar att "*det samiska folket har rätt till självbestämmande*", artikel 4.2 att detta självbestämmande utövas "*genom konsultation*".⁹⁷ Nämnda lag om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket kan sägas ge samerna ett motsvande mått av inflytande vid i beslut i frågor av betydelse för dem.

Båda dessa positioner är problematiska från ett principiellt rättsligt perspektiv. Ett bekymmer med den förra är att mänskliga rättigheter är per definition relationella. En mänsklig rättighet riktas alltid av individer (eller ett urfolk) gentemot en stat. Där är en relation mellan rättighetshavaren (individen) och den rätten förpliktar (staten). Eftersom Urfolksdeklarationen är ett människorättsinstrument kan den inte gärna ge uttryck för icke-relationellt självbestämmande.⁹⁸ Problemet med den andra positionen är att den förbigår att självbestämmanderätten är en *materiell rätt*, och inte bara en *process*. Som framgått är rätten till självbestämmande, också för urfolk, en rätt att bestämma över deras samhällens ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Det är *rätten*, oavsett hur den *utövas*. Utövandemodellen ska leverera just den rätten, och inte något mindre än denna. Det bortser man ifrån

⁹⁶ För exempel på denna uppfattning, se Cathal M. Doyle, *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources. The transformative role of free prior and informed consent* (Routledge, 2015), kap. 5 och 6, samt Tara Ward, "The Right to Free, Prior, and Informed Consent. Indigenous Peoples' Participation Rights within International Law", i 10 *Northwestern University Journal of International Human Rights* (2011), s. 54. För en kritisk analys av denna position, se S. James Anaya and Sergio Puig, "Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples", i 67 *University of Toronto Law Journal* (2017) 435.

⁹⁷ Artikel 4.2 anger i tillägg att samerna utövar ett icke-relationellt självstyre i frågor som är helt interna för dem, det vill säga som inte alls berör staten/det statsbildande folket. Detta tillägg får sägas sakna rättslig relevans. Är frågan sådan att det omgärdande samhället inte alls berörs bestämmer samerna som de vill utan att några rättigheter behöver eller ens kan engageras.

⁹⁸ Se Puig och Anaya (fotnot 96). Det kan påpekas att det inte utesluter att urfolk, åtminstone teoretiskt, kan ha rätt till ett icke-relationellt självbestämmande *utanför* människorättsystemet.

om man bara ser självbestämmanderätten som en process där statens/det statsbildande folkets position alltid blir avgörande i slutändan. Även om urfolk har att utöva självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen relationellt, det vill säga i förhållande till/genom de offentliga institutionerna, ska detta *utövande* leverera den *materiella rätten*. Det ska möjliggöra för urfolk att bestämma deras samhällets ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Att jämställa urfolks rätt till självbestämmande med en rätt till konsultation framstår alltså som principiellt bekymmersamt. Samtidigt är det många staters inklusive Sveriges och övriga nordiska länders position.⁹⁹ Folkrättskällor som bekräftar den mer principiellt grundade slutsatsen är dessutom få. Därför kan det vara svårt att med säkerhet säga att urfolk utövar självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen på annat sätt än genom konsultation. "Minsta gemensamma nämnarens princip" förordar kanske tvärtom en sådan slutsats. Dock måste i så fall en sådan ordning i vart fall innefatta ett ansvar för staten att göra det den kan för att genuint förstå bevekelsegrunderna för urfolkets beslutspositioner och för att möta dessa. Det torde staten i sin tur endast kunna göra genom att genuint involvera urfolket i beslutsprocessen, på sätt som möjliggör för detta att reellt påverka resultatet av denna.

Vid avgörande innebörden och omfattningen av urfolks rätt till självbestämmande enligt Deklarationen ska dessutom beaktas att denna lyfter fram vissa aspekter av rätten som särskilt viktiga. Som påpekats framgår redan av artikel 3 att självbestämmanderätten innefattar en rätt för urfolk att bestämma över deras samhällets kulturella utveckling. I tillägg föreskriver artikel 14.1 att "*urfolk har rätt att etablera och bestämma över sina egna utbildningsinstitutioner ...*" [inofficiell översättning]. Beträffande social utveckling preciserar artikel 23 att "*urfolk har rätt att ... vara aktivt involverade i framtagandet av hälsoprogram med inverkan på dem och att så långt möjligt själva administrera sådana program*" [inofficiell översättning]. I tillägg är, mot bakgrund av urfolkens koppling till och avhängighet av deras historiskt brukade land, vatten och naturresurser, en central komponent av urfolkens självbestämmanderätt den så kallade resursdimensionen. Denna ger alla folk rätt att bestämma över hur naturresurser inom dess territorium ska nyttjas och förvaltas. Den gemensamma artikel 1.2 i FN-konventionerna från 1966 anger att "*alla folk får för sina egna syften fritt förfoga över sina egna naturtillgångar ... Ett folk får inte i något fall berövas dess möjlighet till försörjning*". Resursdimensionen koncentreras i Urfolksdeklarationen inte på det viset till någon enskild bestämmelse. Snarare kan resursdimensionen sägas genomsyra Deklarationen. Att denna är av central betydelse för urfolk är uppenbart. FN:s Människorättskommitté har också (med sikte på urfolken i Kanada) understrukt att: "*Rätten till självbestämmande kräver ... att alla folk [således också urfolk] kan för sina egna syften fritt förfoga över sina naturtillgångar och inte blir berövade sina levebröd*" [inofficiell översättning].¹⁰⁰ Intressant är också den Amerikanska Människorättsdomstolens dom i *Kaliña and Lokono Peoples mot Surinam*. Domstolen betonade här att Kaliña och Lokono folken har rätt att "*fritt förfoga över deras naturresurser för att försäkra att de inte blir fråntagna sina levebröd*"

⁹⁹ Dessutom har även Sametingen undertecknat nämnda förslag till Nordisk samekonvention, med dess förståelse av hur urfolk utövar självbestämmande.

¹⁰⁰ CCPR/C/79/Add.105, avsnitt 8. Se även ett liknande uttalande i förhållande till Australien; A/55/40, avsnitten 498-528.

[inofficiell översättning, understrykning här].¹⁰¹ Hänvisningen till "deras" markerar att det är Kaliña och Lokono folken *som distinkta folk* som har rätt att bestämma över *sina distinkta naturresurser*. (I motsättning till att delta i förvaltningen av Surinams samlade naturresurser gemensamt med Surinams övriga befolkning.) Att Urfolksdeklarationen och urfolksrätten i övrigt framhäver att det är särskilt betydelsefullt för urfolk att få bestämma i frågor som faller inom beskrivna områden utgör en anvisning till stater att särskilt beakta urfolks beslutspositioner i sådana frågor. Det gäller då även när urfolk utövar självbestämmande genom konsultation.

Avslutningsvis förklarar Urfolksdeklarationen artikel 4 inte bara att urfolk kan utöva självbestämmande genom autonomi och självstyre. Enligt bestämmelsen har urfolk också rätt att få sådana autonomi- och självstyreinstitutioner finansierade.

Sammanfattningsvis utövar urfolk självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen relationellt. Ett sådant relationellt utövande har två grundläggande komponenter. Först har urfolk rätt att ta fram egna beslutspositioner i frågor av betydelse för dem. Därefter har de anspråk på att staten/det statsbildande folket gör alla ansträngningar att gå urfolkets beslutsposition till mötes. Det torde i sin tur förutsätta att urfolk är genuint involverade i statens/det statsbildande folkets beslutsprocess, på sätt som möjliggör för urfolket att reellt påverka resultatet av denna. Avslutningsvis har urfolk rätt till finansiering av de institutioner som krävs för att de ska kunna utöva självbestämmande på detta vis.

Som beskrivits är detta en form av utövande av urfolks självbestämmanderätt som *åtminstone* följer av Urfolksdeklarationen. Med stor säkerhet har urfolk rätt att *utöva* självbestämmande också på andra, mer långtgående sätt, sätt som bättre beaktar vad som faktiskt är *rättens materiella innehåll*.

4.2.1.4 *Relationen till andra rättigheter*

Precis som stater/statsbildande folk har urfolk att utöva sitt självbestämmande inom de ramar de mänskliga rättigheterna uppställer. Ett urfolk får med andra ord inte utöva självbestämmande på sätt som kränker dess medlemmars eller lokalsamhällens mänskliga rättigheter.¹⁰²

4.2.2 **Rätten till hälsa**

4.2.2.1 *Folkrättens rätt till hälsa*

Rätten till hälsa är en grundläggande mänsklig rättighet. Den kommer till uttryck i FN:s Allmänna Människorättsdeklaration artikel 25 och i Konventionen för de Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheterna artikel 12.1. Enligt den senare bestämmelsen har alla rätt att åtnjuta sin högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Med hälsa förstås inte bara fysisk sådan. Psykisk och psykosocial hälsa omfattas också. Den folkrättsliga förståelsen av hälsa är även vidare än att inte vara sjuk i strikt mening. Med

¹⁰¹ *Case of the Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgement, 25 November 2015 (Merits, Reparation and Costs), avsnitt 122.

¹⁰² Jfr Martin Scheinin och Mattias Åhrén, "Relationship to Human Rights, and Related International Instruments", i Hohmann och Weller (fotnot 52), s. 79-84, och Alexandra Xanthaki, "Culture", i samma publikation, s. 296 f.

”hälsa” avses välbefinnande; att må bra.¹⁰³ Rätten till hälsa återspeglas också i flera andra folkrättskällor, så som FN:s Rasdiskrimineringskonvention artikel 5 (e) (iv) och FN:s Barnkonvention artikel 24.

Mot mänskliga rättigheter svarar alltid statliga skyldigheter. Kopplingen är dock särskilt tydlig för sociala (och ekonomiska) rättigheter såsom rätten till hälsa. Givetvis går det inte att garantera människors hälsa genom rättslig reglering. *Rätten* till hälsas egentliga innebörd är att ålägga stater ett *ansvar* att ge befolkningen bästa möjliga förutsättningar att ha hälsan. Den närmare betydelsen av rätten till hälsa definieras således av omfattningen av staters skyldigheter att genomföra rätten. Alla har rätt att åtnjuta *sin* högsta möjliga uppnåeliga hälsa och staten ska göra vad den kan för att ge alla tillfälle att ha sådan hälsa (i meningen välbefinnande). Stater ska vidare sörja för att alla har *samma möjligheter* att uppnå sin högsta möjliga uppnåeliga hälsa.¹⁰⁴ Rätten till icke-diskriminering utgör med andra ord en integrerad del av rätten till hälsa.

Det beskrivna statliga ansvaret omfattar, naturligen, att tillhandahålla vård vid ohälsa. Vård ska inte förstås snävt. Är miljön där vård ges av betydelse för tillfrisknande så innefattas även denna i staters åligganden enligt rätten till hälsa. Staters ansvar enligt rätten till hälsa går dock bortom att erbjuda vård när ohälsa redan uppstått. Rätten till hälsa förpliktar stater att vidta åtgärder för att förebygga ohälsa, det vill säga att förhindra att välbefinnandet går förlorat till att börja med.¹⁰⁵ Inte heller förebyggande åtgärder får förstås smalt. Sådana innefattar inte bara friskvård i strikt mening, utan även tillhandahållande av levnadsmiljöer och liknande som främjar hälsa och motverkar ohälsa.¹⁰⁶

Stater ska alltså göra *vad de kan* så att alla kan åtnjuta sin högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Exempelvis åtar sig stater i Konventionen för de Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheterna artikel 2.1 att så långt deras resurser förslår realisera bland andra rättigheter rätten till hälsa. Statens ansvar är med andra ord relativ till dess resurser och de övriga angelägna behov denna ska möta med dessa resurser. Rätten till hälsa tillåter således att stater gör politiska prioriteringar beträffande vilka resurser den kan lägga på att främja befolkningens hälsa. Det innebär samtidigt att folkrätten ställer högre krav på rika länder att lägga förhållandena till rätta så att alla kan åtnjuta deras högsta uppnåeliga hälsa, utan diskriminering. Vidare ska vid politiska prioriteringar beaktas att rätten till hälsa är en grundläggande mänsklig rättighet. Utan hälsan är det svårt att njuta andra sådana rättigheter.¹⁰⁷

I rätten till hälsa ingår en skyldighet att göra det möjligt att kontrollera att staten ifråga har efterlevt rätten.¹⁰⁸ Det kan en stat exempelvis åstadkomma genom att dokumentera beslut om vilka hälsotjänster den kan och inte kan tillhandahålla, på vilket sätt och varför.

¹⁰³ Ex. ingressen till Världshälsoorganisationens statut och FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (2000), avsnitt 4.

¹⁰⁴ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitten 8 och 9.

¹⁰⁵ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitt 4.

¹⁰⁶ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitt 11.

¹⁰⁷ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitt 1.

¹⁰⁸ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitt 52.

4.2.2.2 Urfolks rätt till hälsa

Urfolksdeklarationen artikel 24.2 kopierar i princip Konventionen för de Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheterna artikel 12.1. Följaktligen understryker den förra bestämmelsen att också urfolksindivider har rätt att åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Även i urfolkssammanhang är det egentligen relevanta inte *rätten* till hälsa som sådan, utan omfattningen av *statens ansvar* att tillhandahålla vård vid ohälsa samt att förebygga sådan.

Beträffande omfattningen av staters skyldighet att sörja för att urfolksindivider kan åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa är det centralt att rätten till icke-diskriminering utgör en integrerad del av rätten till hälsa. Som konstaterats ovan är den rätt till icke-diskriminering som kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen först och främst en rätt till olikabehandling. Alla, urfolksindivider och andra lika, har *samma rätt* att åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Men för att sörja för att alla har lika tillfälle att få denna rätt realiserad kan staten behöva tillhandahålla urfolkindivider andra hälsotjänster och ohälsöförebyggande åtgärder än den tillhandahåller befolkningen i övrigt. Staten kan behöva förse urfolksindivider med kulturanpassade sådana tjänster och åtgärder. Som Pérez-Bustillo och Hohmann noterar: "*Stater kan inte hävda att de hanterar urfolks rätt till hälsa korrekt genom att erbjuda samma hälsorelaterade tjänster till urfolksindivider som de gör till alla andra. De måste också utforma och rikta sådana tjänster så att de möter urfolksindividernas specifika egenarter och behov...*" [fri översättning].¹⁰⁹ FN:s Expertmekanism för Urfolksrättigheter¹¹⁰ och dess Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter¹¹¹ har gjort motsvarande observationer. Stater har således enligt Urfolksdeklarationen ett ansvar att tillhandahålla urfolksindivider såväl kulturanpassad vård, innefattande kulturtillskurna vårdmiljöer, som kulturanpassade ohälsöförebyggande åtgärder.

Omfattningen av det statliga ansvar som svarar mot rätten till hälsa ska vidare förstås mot bakgrund av Urfolksdeklarationens hörnstenar. Att urfolk är nära kopplade till deras historiskt brukade land, vatten och naturresurser och till de traditionella levebröd de bedriver där innebär att deras hälsa också är det. Skadas urfolks band till deras historiska land undergrävs samtidigt deras möjligheter till välbefinnande. Exempelvis har FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter uttalat att "*aktiviteter som medför att urfolk mot deras vilja förlorar deras land och deras traditionella miljöer ... och därigenom klipper deras symbiotiska band till deras land, ödelägger deras hälsa*" [inofficiell översättning].¹¹² FN:s Expertmekanism för Urfolksrättigheter har gjort en liknande observation,¹¹³ liksom den Amerikanska Människorättsdomstolen.¹¹⁴ Innan stater vidtar eller godkänner ingrepp med negativ inverkan på ett urfolkssamhälles traditionella land och/eller levebröd har de därför att beakta hälsoeffekterna på urfolkssamhällets medlemmar. Vidare bör stater vid

¹⁰⁹ Camilo Pérez-Bustillo och Jessie Hohmann, "Indigenous Rights to Development, Socio-Economic Rights, and Rights for Groups with Vulnerabilities", i Hohmann och Weller (fotnot 52), s. 484 och 523 (citat från sistnämnda sida).

¹¹⁰ Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, "Right to health and indigenous peoples with a focus on children and youth", UN Doc. A/HRC/33/57, avsnitt 9.

¹¹¹ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitt 27.

¹¹² FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (fotnot 103), avsnitt 27.

¹¹³ Jfr FN:s Expertmekanism för Urfolksrättigheter (fotnot 110), avsnitt 4.

¹¹⁴ *Xámod Kásek Indigenous Community v. Paraguay* (Merits, Reparations, Costs) IACtHR (24 August 2010) Ser. C. No. 214.

utformningen av ohälsöförebyggande åtgärder riktade mot urfolkssamhällen ta särskild hänsyn till att urfolks hälsa bäst bevaras genom välmående land, levnadsmiljöer och levebröd.

Samtidigt har det beskrivits hur rätten till hälsa beaktar att staters resurser är ändliga, och att dessa resurser ska möta också andra angelägna behov. Det uppställer begränsningar för staters skyldigheter att möjliggöra för alla att åtnjuta deras högsta uppnåeliga hälsa. Det gäller då också för staters skyldighet att tillhandahålla urfolksindivider kulturanpassad vård och ohälsöförebyggande åtgärder. Rätten till hälsa tillåter att en stat, när den beslutar vilka resurser den kan lägga på sådan vård och på sådana åtgärder, väger dessa mot andra behov inom de ramar statens resurser uppställer. Samtidigt ska dock staten som påpekat beakta att rätten till hälsa utgör en grundläggande mänsklig rättighet. Staten har vidare att ta hänsyn till att det är ett centralt element i rätten till hälsa att alla har samma förutsättningar att åtnjuta *deras* högsta uppnåeliga hälsa. För urfolksindivider kan som vidare diskuterats det utgöra ett villkor för att de ska ha samma sådana förutsättningar att de förses med kulturanpassad vård och kulturtillskurna ohälsöförebyggande åtgärder.

Sammantaget har enligt rätten till hälsa urfolksindivider anspråk på hälsofrämjande åtgärder anpassade till deras urfolksbakgrund. De har också anspråk på vård, inklusive vårdmiljöer, tillskurna denna bakgrund. Staten har i båda tillfällena att beakta att med hälsa avses välbefinnande, innefattat psykosocial sådan. Staten ska vidare ta hänsyn till att urfolks egenarter innebär att deras välbefinnande är avhängigt att deras land, levnadsmiljöer och traditionella levebröd är välmående. Samtidigt äger staten, när den avgör i vilken utsträckning den kan möta beskrivet ansvar, beakta att dess resurser är ändliga och att den har också andra angelägna behov att möta med dessa.

Som påpekats har Urfolksdeklarationen artikel 24.2 i princip samma lydelse som FN:s Konvention om de Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheterna artikel 12.1. Rätten till hälsa som den kommer till uttryck i Deklarationen får vidare sin närmare innebörd av rätten till icke-diskriminering i meningen rätt till olikabehandling samt av urfolksrättens hörnstenar. Ovan har konstaterats att båda dessa reflekterar bindande internationell sedvanerätt. I tillägg ”bekräftas urfolks rätt till hälsa i en mängd internationella och nationella instrument, och utgör en viktig del av de internationella mänskliga rättigheterna” [inofficiell översättning].¹¹⁵ Sammantaget tillåts slutsatsen att rätten till hälsa enligt Urfolksdeklarationen, med beskrivet innehåll, är bindande för Sverige såsom internationell sedvanerätt.

4.2.3 Land-, vatten- och naturresursrättigheterna

4.2.3.1 Urfolkssamhällens bruk av land, vatten och naturresurser ger upphov till rättigheter

Grunden för urfolks rättigheter till historiskt brukade land, vatten och naturresurser framgår av redogörelsen för Urfolksdeklarationens hörnstenar.¹¹⁶ Här preciseras innebörden av rättigheterna.

¹¹⁵ FN:s Expertmekanism för Urfolksrättigheter, Expert advice No. 9 on the right to health of indigenous peoples (UN Doc. A/HRC/33/57, Annex), punkten 1.

¹¹⁶ Avsnitt 4.1.3.

Rättssubjektet

Landrättigheternas grund är alltså historiskt, långvarigt, bruk. Den rättsliga grunden identifierar samtidigt innehavaren av rättigheten. Då den rättsliga grunden är *traditionellt bruk* är innehavaren av egendomsrätten – per definition – den *traditionella brukaren*. Brukaren är nästan alltid lokalsamhällen inom ett urfolk snarare än urfolket som sådant.¹¹⁷ Är så fallet är alltså lokalsamhällen inom urfolket snarare än urfolket som sådant innehavare av egendomsrättigheter till land, vatten och naturresurser enligt Urfolksdeklarationen.

Det bruk som etablerar rätten

Också land- och naturresursrättighetsbestämmelserna i Urfolksdeklarationen ska förstås i ljuset av rätten till icke-diskriminering, i meningen rätt att vara och bli behandlad olika. Det gäller till att börja med Deklarationens bestämmelser om hur rättigheter etableras. Enligt Urfolksdeklarationen artikel 26.2 har urfolkssamhällen "*rätt att äga och bruka ... sådana land, territorier och resurser de innehar med anledning av ... traditionellt ... bruk*" [inofficiell översättning, understrykning här]. Bestämmingsordet "*traditionellt*" framhäver att bruk som följer av urfolkssamhällets traditioner och sedvanor ger upphov till rätt. Stater får inte kräva att ett urfolkssamhälle har brukat land på sätt som utmärker majoritetskulturen för att rättigheter ska uppkomma. Annorlunda uttryckt får staten inte kräva att urfolkssamhället ska anpassa sig till majoritetssamhällets markanvändning för att kunna bli rättighetshavare. Som illustration äger en stat inte utforma egendomsrättslagstiftningen så att uppkomst av egendomsrätt i praktiken kräver att land brukats på sätt som är vanligt inom jordbruket, om urfolkssamhällets traditionella markanvändning är renskötsel. Rättsregeln följer alltså redan av kravet på olikabehandling enligt rätten till icke-diskriminering. Som redogjorts för bekräftas och konkretiseras sedan denna, utöver av Urfolksdeklarationen, av en mängd andra rättskällor. Ovan diskuterade domar, beslut och uttalanden¹¹⁸ inte bara förklarar att urfolkssamhällets nära koppling till deras historiskt brukade land motiverar att de har rättigheter till dem. Där preciseras också att rättigheterna är av egendomsrättslig natur. Exempelvis bekräftar FN:s Rasdiskrimineringskommitté att samebyarna har egendomsrätt till historiskt brukade land i Rönnbäckensavgörandet.

Vad Urfolksdeklarationen artikel 26.2 föreskriver om att urfolkssamhällen har egendomsrätt till sådana land, vatten och naturresurser de långvarigt har brukat följer således också omedelbart av den fundamentala rätten till icke-diskriminering. I tillägg kommer den till uttryck i en lång rad andra rättskällor. Bestämmelsen reflekterar otvivelaktigt internationell sedvanerätt.¹¹⁹ Som påtalats bekräftar i tillägg Högsta domstolens domar i Girjas- och Nordmalingmålen att svensk nationell rätt innefattar en motsvarande rättsregel.

¹¹⁷ Jeremy Webber, "The Public-Law Dimension of Indigenous Property Rights", i Bankes och Koivurova (fotnot 10), s. 85 ff.

¹¹⁸ Avsnitt 4.1.3.

¹¹⁹ Se, utöver redogörelsen i avsnitt 4.1.3, ex. Charters (fotnot 52), Jérémie Gilbert, *Indigenous Peoples' Land Rights Under International Law: From Victims to Actors* (Brill Nijhoff, 2016 (2:a uppl.)) och Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (fotnot 59), kap. 8, i samtliga fall med hänvisningar.

Egendomsrättigheternas slag

Vad för slags egendomsrätt ett urfolkssamhälles långvariga bruk har gett upphov till är i första hand avhängigt i vilken utsträckning bruket varit konkurrensutsatt. Har urfolkssamhällets bruk varit dominerande, det vill säga har där varit ingen eller liten konkurrerande markanvändning, har äganderätt eller exklusiv bruksrätt etablerats. Att urfolkssamhällets bruk, *från majoritetssamhällets synvinkel*, framstår som flyktigt och oregelbundet på ett vis som i dess ögon utesluter sådan dominans som etablerar exklusiv rätt saknar betydelse. Det följer igen omedelbart av rätten till icke-diskriminerings krav på olikabehandling. Har urfolkssamhällets bruk varit delat, eller konkurrensutsatt, har icke-exklusiv bruksrätt upparbetats. Distinktionen mellan exklusiv respektive icke-exklusiv rätt kommer mest explicit till uttryck i Internationella Arbetstagarorganisationens Konvention Nr. 169 om Ursprungs- och Stamfolk i Oberoende Stater (ILO 16) artikel 14.1. Den återspeglas dock även i andra rättskällor, om än inte lika uttryckligt, och följer även av grundläggande egendomsrättsliga principer. Som framgått kommer samma distinktion också tydligt till uttryck i Girjas- och Nordmalingdomarna. I dessa fann Högsta domstolen att samebys långvariga och mindre konkurrensutsatta bruk gett upphov till exklusiv rätt (Girjas) medan gemensamt bruk resulterat i gemensam rätt (Nordmaling). Sammantaget kan förutsättas att Urfolksdeklarationen artikel 26 är att förstå på beskrivet sätt.

4.2.3.2 *Konsekvenser av urfolkssamhällets rättigheter*

Egendomsrättigheter ska, precis som mänskliga rättigheter i allmänhet, som utgångspunkt respekteras och efterlevas. Det gäller naturligtvis också för urfolkssamhällets egendomsrättigheter till historiskt brukade land, vatten och naturresurser. Det innebär bland annat att ingrepp i sådana land som *huvudregel* inte är tillåtna.

Som redogjorts för ovan kommer detta till uttryck i Urfolksdeklarationen genom att artikel 26.1 föreskriver att ett urfolkssamhälles egendomsrätt till land ger samhället rätt att *kontrollera* landet.¹²⁰ Precis som för egendomsrätter till land i allmänhet är dock huvudregeln att urfolkssamhällets land ska vara fria från ingrepp inte utan undantag. Det framgår visserligen inte uttryckligen av artikel 26.2. Men som redogjorts för ska Urfolksdeklarationen förstås i ljuset av urfolksrätten allmänt och folkrätten i övrigt.¹²¹ Av dessa regelverk framgår tydligt att urfolkssamhällets rätt att kontrollera sina land mot ingrepp inte gäller förbehållslöst. Som påpekats bekräftade också Rasdiskrimineringskommittén detta förhållande i Rönnbäckenavgörandet. Undantag från huvudregeln att urfolkssamhällets land ska vara fria från ingrepp förutsätter dock att ingreppet är nödvändigt för att uppnå ett genuint samhällsintresse samt proportionerligt. Förstnämnda villkor är normalt oproblematiskt. Är där ett genuint samhällsintresse såsom arbetstillfällen med ringverkningar, och är intrånget i urfolkssamhällets land nödvändigt för att uppnå detta intresse, är villkoret uppfyllt.¹²² Om så blir ingreppets rättsenlighet avhängigt om det är proportionerligt.

¹²⁰ Avsnitt 4.1.3.

¹²¹ Avsnitt 4.1.2.

¹²² Ex. D. J. Harris et al, *Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press, 2018, (4:e uppl.)), s. 865 ff.

Proportionalitet föreligger om den samhällsnytta som motiverar ingreppet väger tyngre än den skada ingreppet skulle orsaka urfolkssamhället. Det är alltså inte tillräckligt att ett ingrepp främjar samhällsnytta. Där är en gräns för vad en stat kan begära att de få ska ge upp för de många nytta.¹²³ I urfolkssammanhang är där således en gräns för vad en stat kan begära att ett urfolkssamhälle ska uppoffra för majoritetsbefolkningens/samhället i stort nytta.

Proportionalitet åstadkoms normalt genom ekonomisk kompensation.¹²⁴ Det förutsätts att en egendomsrättsinnehavare inte lider någon egentlig skada vid förlust av en egendom om denne erhåller ekonomisk ersättning motsvarande egendomens värde.¹²⁵ Egendom förstås alltså vara generisk. En egendom (ex. land) kan ersättas med en annan (ex. pengar) utan att det sker någon egentlig förändring.

Frågan blir då om Urfolksdeklarationen tillåter att proportionalitet åstadkommas på sådant sätt vid ingrepp i urfolkssamhällets historiskt brukade land. Här måste man igen beakta rätten till icke-diskriminering. Som framgått är urfolkssamhällets land allt annat än generiska. Deras kulturer, sätt att leva inklusive traditionella levebröd och själva identiteter är nära knutna till sådana land på ett sätt de inte är och inte kan bli med annan egendom. Urfolkssamhällets rätt att vara och behandlas olika föreskriver att de inte får behandlas som generiska egendomsrättsinnehavare och deras land inte som generisk egendom. I förhållande till urfolkssamhället är för proportionalitetsprövningen därför inte relevant den skada ingreppet skulle orsaka en egendomsrättsinnehavare vilken som helst. Vad som ska prövas är om den samhällsnytta ingreppet skulle generera väger tyngre än den skada det skulle orsaka urfolkssamhället – *som ett urfolkssamhälle*. Proportionalitetstestet måste beakta att när ett urfolkssamhälles land avhänds eller skadas, så skadas samhällets kultur, levnadssätt och själva identitet. Detta följer alltså omedelbart av rätten till icke-diskriminering men bekräftas också av en rad folkrättskällor enligt vad som redogjorts för ovan.¹²⁶ För att nämna bara någon av dessa påminns om Amerikanska Människorättsdomstolens ställningstagande. Enligt denna ska prövningar om där är proportionalitet utgå ifrån att för urfolk land "*relaterar till deras rätt att överleva som folk, där kontroll över de områden där de bor och lever utgör ett nödvändigt villkor för fortlevnaden av deras kultur ... och levnadsvillkor... Att åsidosätta urfolks uråldriga rätt till deras land kan inverka på ... deras kulturella identitet och ... överlevnad*" [inofficiell översättning].¹²⁷ Nämnas kan också Rönnebäckensavgörandet. Som sagt betonade FN:s Rasdiskrimineringskommitté där först att huvudregeln att samebyars land ska vara fria från ingrepp inte är utan undantag. Men kommittén förklarade samtidigt att vid avgörande om undantag från huvudregeln är tillåtet, Sverige inte får behandla samebyar som egendomsrättsinnehavare vilka som helst. I stället ska proportionalitetsprövningen kulturanpassas. Kommittén uttalade sedan att ingreppet i samebyns land var otillåtet bland annat därför att det skulle orsaka för stor (oproportionerlig) skada på samebyns land *som sameby*.

¹²³ Jfr ex. Europeiska Människorättsdomstolens dom i *Hutten-Czapska mot Polen* (2006) 45 EHRR 52.

¹²⁴ Ex. *Hutten-Czapska* omedelbart ovan.

¹²⁵ Antagandet stämmer naturligtvis mindre bra in på egendom som också har emotionellt värde, såsom exempelvis släktgårdar. Sådana undantag har dock uppenbarligen uppfattats vara för få för att få stå i vägen för vad som annars ansetts vara en ändamålsenlig rättregel.

¹²⁶ Se avsnitt 4.1.3.

¹²⁷ *Case of the Yakey Axa Indigenous Community v. Paraguay* (Merits, Reparations and Costs), Judgement of 17 June 2005, Series C. No. 125), avsnitten 146-147. Också ex. *Saramaka* (fotnot 63), avsnitten 120-122 och 128.

Ett citat från Jesse Ribot sätter beskriven rättsregel i kontext. Denne observerar att *“steget där natur blir till naturresurs innefattar en vision där möjligheterna att använda natur i samhällliga sammanhang formas. Det är första steget mot kommersialisering av vad vi kallar naturresurser. Natur som handelsvara är däremot en fiktion”* [inofficiell översättning, understrykning här].¹²⁸ Vad Ribot framhäver är att olika samhällen och kulturer värdesätter olika delar och aspekter av naturen. Vad i naturen som har ett värde är inte objektivt, utan kulturrelativt. I en fjällsluttning ser ett samhälle och kultur ett värde i renbetet där, medan ett annat ser en skidbacke och/eller de mineraler som finns under marken. Den konventionella förståelsen av diskriminering tillät en stat att utforma nationella egendomsrätt och prioriteringar för naturresursutnyttjande uteslutande baserat på vilka naturresurser majoritetssamhället ser i naturen. Den utvecklade förståelsen av rätten till icke-diskriminering kräver däremot att en stat tillmäter urfolkets uppfattning om vad i naturen som utgör naturresurser samma betydelse och tyngd. Statlig normgivning om under vilka förutsättningar ingrepp i egendomsrätter till land är tillåtna ska bygga på att majoritets- och urfolkssamhällets respektive syn på vad som gör naturen värdefull, och hur denna därför ska brukas (eller inte), är lika värda.

Sammantaget måste för att avgöra hur stor skada ett ingrepp i ett urfolkssamhälles egendomsrätt till land skulle orsaka, avstamp tas i att skada på samhällets land är skada på dess kultur, sätt att leva inbegripet traditionella levebröd och i slutändan själva identitet. Dessa är uppenbart tunga värden, också i egendomsrättsammanhang. De tillmäts därför betydande vikt när de ska vägas mot samhällsnyttan. Omfattande samhällsnytta krävs då för att ett ingrepp i ett urfolkssamhälles land som orsakar större skada ska vara rättsenligt.¹²⁹ Huruvida ett urfolkssamhälles egendomsrätt till ett land är exklusiv eller icke-exklusiv saknar egentlig betydelse för proportionalitetsprövningen. Exempelvis var i Rönnbäckenavgörandet föremål för prövning ett område där samebyns rätt är icke-exklusiv (så långt känt). Som framgått följer den beskrivna rättsregeln omedelbart från rätten till icke-diskriminering. Vidare kommer den till uttryck i en stor mängd rättskällor. Det tillåter slutsatsen att Urfolksdeklarationen här reflekterar internationell sedvanerätt.¹³⁰

Avslutningsvis kan vara värt att påminna om att innehavare av mänskliga rättigheter kan efterge nästan alla sådana. Det gäller också egendomsrätten. Ett urfolkssamhälle kan således efterge sin egendomsrätt till land. En följd av detta är att om ett urfolkssamhälle samtycker till ett ingrepp i dess land så är det tillåtet även om den skada ingreppet orsakar i utgångspunkten är oproportionerlig. Om ovan nämnda skidbacke skulle orsaka oproportionerlig skada kan den alltså ändå anläggas om en uppgörelse nås med urfolkssamhället i fråga.

¹²⁸ Jesse Ribot, “Foreword”, i Jim Sato (red.), *Governance of Natural Resources: Uncovering the Social Purpose of Materials in Nature* (United Nations University Press, 2013), s. xv.

¹²⁹ Rapport från FN:s Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya; Extractive industries and indigenous peoples, A/HRC/24/41, avsnitten 35-36. Se även på samma tema ex. Lorenzo Cotula, “Land and Property and Sovereignty in International Law”, i *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, Vol. 25 (2017), s. 238, och jfr Karen Engle, *The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Culture, Strategy* (Duke University Press, 2010), s. 132 f.

¹³⁰ Se om detta också *International Law Association, Kyoto Conference (2020)* (fotnot 26), s. 11-12, Charters (fotnot 52) och Åhrén (fotnot 66), med källhänvisningar. Även Norges Institusjon for menneskerettigheter har konstaterat att Urfolksdeklarationen *“reflekterer i stor grad gjeldende rett på disse områdene [d v s på landrättighetsområdet]”*. Se rapport, *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområdet* (2022), s. 8.

4.2.4 Kulturella inklusive språkliga rättigheter

4.2.4.1 Allmänt om de kulturella och språkliga rättigheterna

Minoritetsrättens språkrättigheter omfattar även urfolksindivider, eftersom urfolk *också* är språkliga minoriteter. Dessa språkliga rättigheter kommer till uttryck i en rad folkrättskällor. Utöver nämnda FN:s Minoritetsdeklaration och de europeiska minoritetsinstrumenten kan nämnas FN:s Konvention om de Medborgerliga och Politiska Rättigheterna artikel 27 och FN:s Barnkonvention artikel 30.

I likhet med rätten till hälsa är för de språkliga rättigheterna det egentligt relevanta inte *rätten*, utan omfattningen av det statliga *ansvar* som svarar mot denna. Att medlemmar av språkliga minoriteter, innefattat urfolksindivider, har rätt att använda sitt språk betyder att stater ska göra vad de kan för att möjliggöra denna språkanvändning. Exempelvis har FN:s Människorättskommitté understrukt att stater är positivt förpliktade att tillåta medlemmar av språkliga minoriteter att använda sitt språk.¹³¹ FN:s Kommitté för Barnets Rättigheter har förklarat att stater ska göra vad de kan för att möjliggöra för urfolksbarn att använda sitt språk.¹³² De språkliga rättigheterna ska vidare förstås i ljuset av rätten till icke-diskriminering.¹³³

Vid avgörande av omfattningen av en stats ansvar att genomföra de språkliga rättigheterna, får beaktas att statens resurser är ändliga och att dessa ska möta också andra angelägna behov. Även de språkliga rättigheterna tillåter således att staten gör politiska prioriteringar beträffande i vilken utsträckning den klarar att förverkliga dessa rättigheter. Det kommer exempelvis till uttryck i de europeiska minoritetsinstrumenten.¹³⁴ Det betyder samtidigt att även de språkliga rättigheterna ställer högre krav på rika länder när det kommer till i vilken omfattning dessa kan genomföras.

Också staters ansvar enligt de språkliga rättigheterna omfattar ett åliggande att göra det möjligt att kontrollera hur staten faktiskt har efterlevt rätten.¹³⁵ Det kan staten exempelvis göra genom att dokumentera beslut som utvisar vilka resurser den har avsatt för att implementera de språkliga rättigheterna, och hur den har prioriterat genomförandet av dessa gentemot andra behov.

4.2.4.2 Urfolks kulturella inklusive språkliga rättigheter

Att urfolksindivider har rätt att använda sitt språk och stater ett ansvar att implementera denna rätt följer alltså redan av minoritetsrätten. Urfolksdeklarationen upprepar egentligen inte de språkliga rättigheterna så som dessa kommer till uttryck i minoritetsrätten. De individuella språkliga

¹³¹ General Comment No. 23 (1994): Article 27 (Rights of Minorities).

¹³² General Comment No. 11 (2009), Indigenous Children and their rights under the Convention, avsnitten 17 och 25.

¹³³ General Comment No. 31 (2004): Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant.

¹³⁴ Den Europeiska Stadgan för Regionala och Minoritetsspråk, artikel 10.1 och den Europeiska Ramkonventionen för Skydd av Nationella Minoriteter, artiklarna 10.2 och 14.2.

¹³⁵ Ex. FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter, General Comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life, avsnitt 60.

rättigheterna är närmast underförstådda i Deklarationen; tagna givna. I stället återspeglar Urfolksdeklarationen att i urfolksrätten, de språkliga rättigheterna har en kollektiv dimension. I Deklarationen kommer de dessa till uttryck som en integrerad del av urfolkens kulturella rättigheter, i en vidare förståelse, snarare än som språkliga rättigheter i snäv mening.¹³⁶ Stort fokus ligger på språkets identitetsbevarande, identitetsfrämjande och identitetsmarkerande betydelse. Urfolksdeklarationens ingång till de språkliga rättigheterna är med andra ord i linje med dess och urfolksrättens grundläggande syfte; att möjliggöra för urfolk att bevara och utveckla deras egenarter.¹³⁷ Artikel 13.1 anger att "*urfolk har rätt att revitalisera, använda, utveckla och förmedla till framtida generationer deras ... språk ... samt att bevara sina egna namn på samhällen, platser och personer*" [inofficiell översättning]. Parallellen med urfolksrättens hörnstenar är påtaglig. En tydlig koppling görs mellan språk och samhälle samt identitet. Artikel 13.2 artikulerar sedan det mot rätten svarande statliga ansvaret. Bestämmelsen föreskriver att stater ska vidta effektiva åtgärder för att skydda urfolks rätt att använda, utveckla och förmedla deras språk samt att bevara deras egna namn på bland annat platser. Enligt artikel 14.1 har urfolk rätt att tillhandahålla utbildning på deras eget språk i deras egna utbildningsinstitutioner. Artikel 15.1 föreskriver att urfolks kulturer ska tillbörligt återspeglas i information till allmänheten. Deklarationen betonar således språkets och kulturens i övrigts betydelse *inåt*. Stater ska möjliggöra för urfolk att bevara språket som en viktig del av deras identitet. Samtidigt framhäver Deklarationen betydelsen av kommunikation *utåt*. Det är viktigt att urfolks språk och övriga kulturella attribut syns, för att markera den historiska närvaron och förekomsten av ett urfolk i ett land. Av de diskuterade bestämmelserna återfanns artiklarna 13.1 och 15.1 ordagrant i det första utkastet till deklaration från 1993. Artiklarna 13.2 och 14.1 genomgick enbart smärre, icke-materiella, förändringar. Igen framträder alltså tydligt hur Urfolksdeklarationen och urfolksrätten i övrigt växelverkar och växelverkar till att få det innehåll de har idag.¹³⁸ Bestämmelsernas närvaro i det ursprungliga utkastet understryker också hur urfolksrätten tidigt kom att fokusera på att tillåta urfolk att bevara och utveckla sina distinkta samhällen och identiteter. Språkets bevarande ansågs vara av stor betydelse härvidlag.

Urfolksdeklarationen ålägger alltså stater att främja urfolks möjligheter att använda deras språk inte bara som verktyg för kommunikation på det individuella utan också som bevarare av deras egenart på det kollektiva planet. De individuella språkliga rättigheterna ska förstås mot denna bakgrund, i linje med vad rätten till icke-diskriminering föreskriver om rätten att vara olik och att bli behandlad olika. Artikel 13.2 ålägger, utöver vad som anförts ovan, stater att vidta åtgärder så att urfolkindivider kan använda sitt språk i förhållande till politiska, rättsliga och administrativa institutioner. Urfolks språk skyddas alltså som fungerande språk. Språket ska kunna användas i alla sammanhang, så att det blir värt för individen att bevara och utveckla. På det viset bidrar språket också till att möjliggöra för urfolk att bevara och utveckla deras kollektiva identitet.

Deklarationens bestämmelser om urfolks och urfolksindividuers språkliga rättigheter som kulturella rättigheter reflekteras också i andra folkrättskällor. Den Amerikanska Människorättsdomstolen har

¹³⁶ Jfr Xanthaki, "Culture" (fotnot 102).

¹³⁷ Avsnitt 4.1.3.

¹³⁸ Se om detta också Stephen May, "Language Rights: The "Cinderella Human Right", i *Journal of Human Rights*, 10:3 (2011), s. 274.

upprepat den rättsregel som kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen artikel 13.1. Den har betonat språkets betydelse för ett urfolks identitet och som kulturmarkör. Domstolen har således understrukt att språket utgör ”en av de viktigaste komponenterna av varje folks identitet, just för att det försäkras att folket kan uttrycka, sprida och vidareförmedla dess kultur” [inofficiell översättning].¹³⁹ På samma tema har exempelvis FN:s Rasdiskrimineringskommitté uttalat att stater ska ”erkänna och respektera urfolks specifika kulturer ... språk och sätt att leva ... och främja deras bevarande” [inofficiell översättning].¹⁴⁰ FN:s Kommitté för Barnets Rättigheter har sagt sig enig i detta.¹⁴¹ Den har också skrivit under på att urfolk har rätt att etablera och bestämma över sina egna utbildningsinstitutioner, att tillhandahålla undervisning på sitt eget språk och att undervisning på ett urfolksbarns språk är av central betydelse.¹⁴² För dess del har Kommittén för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter uttalat att utbildning ska vara anpassad till och respektera urfolks specifika kulturella bakgrund, och tillhandahållas i eller på deras eget språk.¹⁴³

Sammantaget uttrycker Urfolksdeklarationen de språkliga rättigheterna som en integrerad del av urfolks kulturella rättigheter, snarare än som språkliga rättigheter i snäv mening. Också de språkliga rättigheterna ska alltså förstås i ljuset av urfolksrättens underliggande syfte; att möjliggöra för urfolk att bevara och utveckla deras egenarter. Deklarationen betonar språkets betydelse inåt, att urfolk ska beredas tillfälle att bevara språket som en del av deras identiteter, samtidigt som den understryker att kommunikation utåt också är central. Urfolks språk och övriga kulturella attribut ska synas för att markera den historiska och samtida närvaron av ett urfolk i landet. Urfolksdeklarationen ålägger således stater att främja urfolks möjligheter att använda deras språk som ett verktyg för kommunikation individuellt och som bevarare av deras egenart kollektivt. De individuella språkliga rättigheterna ska förstås mot denna bakgrund. Språket ska kunna användas i alla sammanhang, så att det blir värt för individen att bevara och utveckla. På det viset bidrar språket samtidigt till att möjliggöra för urfolket som sådant att bevara och utveckla dess kollektiva identitet.

Samtidigt beaktar även de kulturella och språkliga rättigheterna att en stats resurser är ändliga, och att dessa ska möta också andra angelägna behov. En stat äger alltså, när den beslutar vilka resurser den kan lägga på att realisera dessa rättigheter, väga de kostnader det medför mot andra behov inom de ramar statens resurser uppställer. Det kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen artikel 14.3.

Som framgått är de språkliga och kulturella rättigheterna i Urfolksdeklarationen i linje med urfolksrättens själva kärna och grundläggande syfte. De reflekteras även i en mängd andra folkrättskällor. Det tillåter slutsatsen att dessa bestämmelser utgör internationell sedvanerätt.¹⁴⁴

¹³⁹ *López Álvarez v. Honduras* (Merits, Reparations, and Costs) IACtHR, Ser. C., No. 141 (2006), avsnitten 169-171.

¹⁴⁰ General Recommendation No. 23.

¹⁴¹ General Comment No. 11 (fotnot 132), avsnitt 18

¹⁴² General Comment No. 11 (fotnot 132), avsnitten 25, 60 och 62.

¹⁴³ General Comment No. 13, avsnitten 7 och 50 och General Comment No. 21, avsnitten 16 (e) och 27.

¹⁴⁴ *International Law Association, Kyoto Conference (2020)* (fotnot 26), s. 11-12 och Xanthaki, “Culture” (fotnot 102), s. 297.

5. Vad det skulle innebära för Region Jämtland Härjedalen att implementera rättigheter i Urfolksdeklarationen av betydelse för dess beslutsfattande

5.1 Utredningens förståelse av ”samiskt självbestämmande”

Avsnitt 4.2.1 har förklarat hur det mesta talar för att urfolks rätt till självbestämmande, inklusive enligt Urfolksdeklarationen, är en materiell rätt med en innebörd som inte kan jämföras med konsultation eller deltagande. Samtidigt beskrivs där att viss osäkerhet råder kring detta. Bland andra Sverige är av en annan uppfattning. Folkrättskällor på området är också få. Vidare har avsnitt 3.1.3 förklarat att Utredningen bara undersöker följderna av att Regionen implementerar sådana rättigheter i Deklarationen som är rättsligt bindande. Mot bakgrund av den ovisshet som ändå råder om självbestämmanderättens omfattning tillämpar Utredningen en ”försiktighetsprincip”. Den redogör i detta kapitel för vad som blir följderna om Regionen inför ett samiskt självbestämmande i enlighet med den restriktiva tolkningen. Det innebär att innebörden av det samiska självbestämmande Utredningen undersöker är snarlik den konsultationsordning som kommer till uttryck i den nyligt antagna lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket. I enlighet med preciseringen av uppdraget i kapitel 3 kommer Regionen vidare att implementera denna mer begränsade förståelse av samiskt självbestämmande om den antar Färdplanen. Skulle i framtiden folkrättskällor mer tydligt artikulera innebörden och naturen av rätten till självbestämmande när utövad av urfolk får Regionen då införa en mer ambitiös form av samiskt självbestämmande.¹⁴⁵

Följaktligen undersöker detta kapitel vad det skulle innebära för Regionen att implementera ett självbestämmande samerna i Jämtland Härjedalen utövar relationellt i förhållande till denna. Avsnitt 4.2.1 har förklarat hur ett sådant självbestämmandet *åtminstone innebär att* samerna först bestämmer egna samiska positioner i frågor av betydelse för dem. Dessa positioner företräder sedan samerna gentemot Regionen i ärendeberedningar, där Regionen gör alla ansträngningar för att gå de samiska beslutspositionerna till mötes. Därefter beslutar Regionen själv. *Institutionellt* förutsätter att implementera ett sådant relationellt samiskt självbestämmande två organ. Där måste vara ett samiskt självbestämmandeorgan som kan bestämma samiska beslutspositioner och därefter företräda dessa gentemot Regionen. Där måste också vara en regionorganisation med kapacitet att beakta de samiska beslutspositionerna och samverka med det samiska självbestämmandeorganet i ärendeberedningen. Ordningen kan kallas ärendeberedning i samverkan. I en sådan har samerna möjlighet att reellt påverka innehållet i Regionens beslut genom att denna bereder ärenden tillsammans med samerna och gör alla ansträngningar att möta deras beslutspositioner.

¹⁴⁵ För inspiration, se Ragnhild Nilsson, *Att bearkadidh* (Doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 2021), särskilt s. 15-18, 93-98, 149-157 och 173-178.

5.2 En "Samisk folkförsamling" i Jämtland Härjedalen

5.2.1 Kravspecifikation

Alltså innefattar Regionens implementering av samiskt självbestämmande ett samiskt självbestämmandeorgan. Utredningen har förutsatt att ett sådant bildas, och valt att kalla detta "Samiska folkförsamlingen". Denna behöver ha följande egenskaper för att kunna fylla sin funktion i Regionens införande av samiskt självbestämmande.

- Samiska folkförsamlingen behöver formellt vara organiserad på sätt som tillåter att den inrättas inom ramarna för befintlig lagstiftning.
- Samiska folkförsamlingen behöver vara politiskt självständig och oberoende. Den behöver vara "samisk". Folkförsamlingen utgör visserligen en del av Regionens mekanism för att införa samiskt självbestämmande. Dess funktion där är dock att bestämma *samiska positioner* så att dessa *därefter* kan gå in i Regionens beslutsfattande och att representera dessa samiska positioner gentemot Regionen. Samiska folkförsamlingen utgör en *integrerad del* av Regionens beslutsfattande, men fyller denna funktion genom att bidra med *oberoende positioner*.
- Samiska folkförsamlingen behöver vara representativ. Den behöver ha en sammansättning och utformning som innebär att de beslutspositioner folkförsamlingen bestämmer är och uppfattas som representativa för samerna i Jämtland Härjedalen.
- Samiska folkförsamlingen behöver kunna reellt påverka Regionens beslutsfattande. Även om folkförsamlingen är självständig *när* den bestämmer samiska beslutspositioner, behöver den *därefter* vara involverad i Regionens ärendeberedning.
- Samiska folkförsamlingens *rätt* att reellt påverka Regionens beslut genom att samverka i ärendeberedningen behöver åtföljas av ett ansvar. Folkförsamlingen behöver utöva sin roll i implementeringen av samiskt självbestämmande på sätt som tillåter Regionen att genomföra detta självbestämmande i enlighet med Urfolksdeklarationen.
- Samiska folkförsamlingen behöver vara organiserad på sådant sätt som möjliggör för denna att fullgöra beskrivna funktioner.
- Även om den är placerad utanför Regionen utgör Samiska folkförsamlingen en integrerad del av Regionens införande av samiskt självbestämmande. Denna funktion kan folkförsamlingen inte förväntas fullgöra utan medel. Regionen behöver därför finansiera Samiska folkförsamlingen. På samma tema kan Samiska folkförsamlingen inte förväntas fullgöra sin funktion utan administrativt stöd. Denna behöver således utrustas med en administration.

5.2.2 Förslag

Följande åtgärder etablerar en "Samisk folkförsamling" med beskrivna egenskaper.

- Att inrätta en Samisk folkförsamling inom ramarna för befintlig lagstiftning åstadkoms genom att denna formellt tar formen av en juridisk person den svenska rättsordningen känner. Bland dessa torde ideell förening vara den mest ändamålsenliga. Det förutsätts alltså att en ideell förening bildas med två huvudsakliga uppgifter. Genom denna bestämmer samerna i Jämtland Härjedalen först egna positioner i frågor av särskild betydelse för dem i egenskap av samer ("samiska frågor").¹⁴⁶ Därefter samverkar genom Samiska folkförsamlingen samerna med Regionen i syfte att realisera de egna positionerna. Samiska folkförsamlingen är således *formellt* en förening men *faktiskt* ett samiskt självbestämmandeorgan.
- Samiska folkförsamlingens självständighet och oberoende åstadkoms genom att den bestämmer samiska beslutspositioner utan Regionens inblandning. Detta oberoende förutsätts komma till uttryck i folkförsamlingens stadgar och behöver framgå (åtminstone indirekt) av relevanta regiondokument.
- Samiska folkförsamlingens representativitet uppnås *internt* genom att alla samer (av ålder) i Regionen kan bli medlemmar av folkförsamlingen.^{147,148} *Externt* uppnås folkförsamlingens representativitet genom att Regionen ger sitt stöd till dess inrättande och behandlar dess beslutspositioner som *de* samiska beslutspositionerna i ärendeberedning och beslutsfattande.
- Samtidigt som Samiska folkförsamlingen självständigt bestämmer samiska beslutspositioner ska den i nästa skede kunna reellt påverka innehållet i Regionens motsvarande beslut genom ärendeberedning i samverkan. Det förutsätts komma till uttryck i Samiska folkförsamlingens stadgar och behöver framgå av fullmäktiges arbetsordning, nämndernas (inklusive regionstyrelsens) reglementen och Regionens styrmodell.
- Att Samiska folkförsamlingens *rätt* att reellt påverka innehållet i Regionens beslut åtföljs av ett ansvar att möjliggöra för Regionen att införa samiskt självbestämmande förutsätts uppnås genom skrivningar i folkförsamlingens stadgar. Bidra till detta kan också Samiska folkförsamlingens årsredovisning enligt nedan.

¹⁴⁶ Beträffande vilka dessa frågor är, se avsnitt 5.5.

¹⁴⁷ Rätt till medlemskap i Samiska folkförsamlingen skulle den kunna ha som är a) folkbokförd i kommun i Regionen och 18 år, samt b) upptagen i Sametingets röstlängd och/eller medlem i sameby.

¹⁴⁸ Det kan vara lämpligt att Samiska folkförsamlingen är representativ i en djupare förståelse. Exempelvis kan tänkas mekanismer syftande till att sörja för att segment av det samiska samhället, såsom renskötseln, är representerade. Jämn könsrepresentation kan också främjas aktivt. Man kan även beakta samiska traditionella system för beslutsfattande. Se om sistnämnda Nilsson (fotnot 145).

- Att Samiska folkförsamlingen är organiserad så att den kan fullgöra sin funktion förutsätts åstadkommas genom att den tillsätter en styrelse med ansvar för den operativa verksamheten, här benämnd "råd".¹⁴⁹ Rådets uppgifter antas vara att
 - a. när Regionen lägger fram ett ärende inför Samiska folkförsamlingen och frågar om denna vill bestämma en samisk beslutsposition i denna, bestämma en sådan beslutsposition eller meddela Regionen att den inte avser göra så, och
 - b. vid behov identifiera samiska frågor som Regionen inte arbetar med, och bestämma samiska beslutspositioner i sådana, och
 - c. när frågor är av sådan betydelse att Samiska folkförsamlingen undantagsvis själv ska bestämma samisk beslutsposition, bereda ärendet inför dess beslut, och
 - d. därefter företräda sålunda bestämda samiska beslutspositioner gentemot Regionen.

Ovanstående förutsätts komma till uttryck i Samiska folkförsamlingens stadgar.

- Regionens finansiering av Samiska folkförsamlingen och dess behov av en administration¹⁵⁰ möts av Regionens budgetbeslut.
- Samiska folkförsamlingen är ett samiskt självbestämmandeorgan men samtidigt en nödvändig beståndsdel i Regionens genomförande av samiskt självbestämmande. Därför behöver folkförsamlingens rättigheter i förstnämnda kapacitet vara kopplade till ansvar i sistnämnda. Det behovet möts av att folkförsamlingen i dess senare kapacitet årligen redovisar hur den använt Regionens finansiering.

5.3 Regionens organisationsstruktur och beslutsordning

Här beskrivs de egenskaper Utredningen menar Regionens organisationsstruktur och beslutsordning behöver ha för att kunna införa samiskt självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen.¹⁵¹

¹⁴⁹ Den politiska Samiska folkförsamlingens råd och den ideella föreningen Samiska folkförsamlingens styrelse sammanfaller då.

¹⁵⁰ Utredningen antar att en implementering av Urfolksdeklarationen kommer att ha positiva effekter på regional utveckling genom att främja samebyarnas deltagande som samarbetspartners i regionala utvecklingsprojekt som berör dem. Samebyarna är små organisationer. Flera knår under "pappersarbete" och möten. Samebyarnas deltagande i regionala utvecklingsprojekt skulle därför tillåtas eller underlättas av administrativt stöd. Utredningen ser framför sig att Samiska folkförsamlingens administration kan tillföras sådana arbetsuppgifter.

¹⁵¹ Utredningen övervägde länge om ändringar i Regionens själva organisationsstruktur är nödvändiga för att genomföra samiskt självbestämmande. Framför allt övervägde denna om den skulle föreslå att en nämnd för samiska frågor inrättas i detta syfte. Troligen skulle en sådan nämnd mer effektivt införa samiskt självbestämmande. Andra, övervägande, skäl talade dock emot ett sådant förslag.

5.3.1 Kravspecifikation

- Regionen behöver ha en organisationsstruktur som kan identifiera samiska frågor.¹⁵²
- Regionen behöver ha en organisationsstruktur som kan sörja för att, när Regionen mottar en samisk beslutsposition från Samiska folkförsamlingen i fråga denna tagit initiativ till, frågan formellt initieras som ett regionärende.
- Regionen behöver ha en organisationsstruktur och beslutsordning som kan genomföra en ärendeberedning i samverkan där Samiska folkförsamlingen kan reellt påverka innehållet i Regionens beslut och Regionen göra alla ansträngningar att möta samiska beslutspositioner.
- Regionen behöver ha en beslutsordning som tillåter Samiska folkförsamlingen att närvara vid och yttra sig i samband med beslut i en samisk fråga.
- Regionen behöver ha en beslutsordning som, när Regionen inte kunnat möta en samisk beslutsposition, kan sörja för att denna noga motiverar bevekelsegrunderna därför.
- Regionen behöver en förvaltning som kan tillhandahålla ett sådant administrativt stöd som medger Regionen att operationalisera samiskt självbestämmande enligt ovan.

5.3.2 Förslag

Mot bakgrund av ovanstående skulle att implementera samiskt självbestämmande ha följande inverkan på Regionens organisationsstruktur och beslutsordning.

- Att identifiera samiska frågor förutsätter ändringar i fullmäktiges arbetsordning, nämndernas reglementen och styrmodellen med sådan verkan.
- Att formellt initiera som regionärende sådana samiska frågor Samiska folkförsamlingen tagit initiativ till förutsätter ändringar i fullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglementen med sådan verkan.
- Ärendeberedning i samverkan så att Samiska folkförsamlingen kan reellt påverka innehållet i Regionens beslut i samiska frågor och Regionen göra alla ansträngningar att möta de samiska beslutspositionerna i sådana frågor förutsätter ändringar i nämndernas reglementen och i styrmodellen med sådan verkan.

¹⁵² Beträffande vilka dessa frågor är, se avsnitt 5.5.

- Att låta Samiska folkförsamlingen närvara vid och yttra sig i samband med beslut i samiska frågor förutsätter ändringar i fullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglementen med sådan verkan.¹⁵³
- Att Regionen noga motiverar varför när den inte kan möta en samisk beslutsposition förutsätter ändringar i fullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglementen med sådan verkan.¹⁵⁴
- En förvaltning som ger sådant administrativa stöd Regionen behöver för att införa samiskt självbestämmande uppnås genom att inrätta en funktion med sådant ansvar inom regionstaben.

Administrativt kommer Regionens arbete med att operationalisera samiskt självbestämmande förutsätta specialisering. Inte minst kommer detta att innefatta omfattande växelverkan mellan regionförvaltningen och Samiska folkförsamlingens administration. Sådant nära samarbete underlättas av personell kontinuitet. Det talar för att dessa frågor koncentreras till en särskild funktion inom regionstaben; "Funktionen för samiska frågor".¹⁵⁵ Att funktionen placeras inom regionstaben motiveras av att genomförandet av samiskt självbestämmande är verksamhetsöverskridande.

5.4 Samverkan mellan Regionen och Samiska folkförsamlingen i ärendeberedning och beslutsfattande

5.4.1 Identifiering av samiska frågor

Beskriven "självbestämmandemekanism" aktiveras alltså av "samiska frågor".¹⁵⁶ Därför måste sådana kunna identifieras.

5.4.1.1 Regionen

Utifrån deras förpackning (eller avsaknad av sådan) kan samiska frågor delas in i två grupper. Den första utgörs av verksamheter riktade mot samer. Sådana är uppenbarligen av särskild betydelse för dem. (Ex: strategi för att främja samisk hälsa). Men även frågor som inte uttryckligen tar sikte på samer kan vara av särskild betydelse för samer som samer (Ex.: turistprojekt i fjällmiljö). Frågor som faller under den andra kategorin behöver inte vara lika uppenbart samiska. Aktuellt regionorgan kan behöva vara aktivt observant för att urskilja sådana. Vid osäkerhet bör regionorganet överlåta åt Samiska folkförsamlingen att avgöra.

¹⁵³ Jfr 5 kap. 40 § och 72 § 6 p samt 6 kap. 26 § kommunallagen.

¹⁵⁴ Jfr 5 kap. 67 § och 6 kap. 35 § kommunallagen.

¹⁵⁵ Funktionen för samiska frågor förordas också ge administrativt stöd till Regionens genomförande av övriga Urfolksdeklarationsrättigheter, det vill säga de som relaterar till Regionens verksamheter. Se kapitel 9.

¹⁵⁶ Beträffande vilka dessa frågor är, se avsnitt 5.5.

När aktuellt regionorgan har identifierat en fråga som samisk ska denna alltså lägga fram frågan inför Samiska folkförsamlingen.

5.4.1.2 *Samiska folkförsamlingen*

Samiska folkförsamlingen har två uppgifter vid identifiering av samiska frågor. Den ska, när Regionen har identifierat en samisk fråga och lagt fram sådan inför folkförsamlingen, ta ställning till om den ska bestämma en samisk beslutsposition. Om inte hanterar Regionen därefter ärendet utan ytterligare inblandning från folkförsamlingen. Därutöver kan Samiska folkförsamlingen på eget initiativ identifiera samiska frågor som Regionen inte arbetar med men som samerna menar är av sådan betydelse att den borde.

I båda tillfällena förväntas Samiska folkförsamlingen noga överväga om frågan är så viktig att den motiverar att självbestämmandemekanismen aktiveras. Rimligen reserveras denna för saker av genuin och påtaglig betydelse för samerna som samer.

När Samiska folkförsamlingen har bestämt en samisk beslutsposition i en fråga (oavsett om den startat inom Regionen eller hos folkförsamlingen) ska den meddela Regionen denna.

Det förväntas att när Samiska folkförsamlingen väl bestämt en samisk beslutsposition, samtliga rådsmedlemmar som deltar i den vidare ärendeberedningen företräder den positionen. Det gäller även de som i den interna samiska självbestämmandeprocessen kan ha företrätt en annan uppfattning. Något annat skulle hämma självbestämmandemekanismens effektivitet.

Inget torde hindra att representanter för Regionen närvarar vid Samiska folkförsamlingens beslutsöverläggningar. Det kan tvärtom finnas både praktiska och mer symboliska fördelar med det. Praktiskt får Regionen en bättre insikt i varför samerna intar de positioner de gör. Det gagnar både den vidare beredningen av det konkreta ärendet och ger Regionen kunskap om förutsättningarna för samerna i Jämtland Härjedalen mer allmänt. Symboliskt stärker och framhäver det Samiska folkförsamlingens status som samernas formella representant i regionen. Representanter för Regionen bör därför uppmuntras att närvara vid Samiska folkförsamlingens beslutsöverläggningar. Naturligtvis gäller det inte när folkförsamlingen av någon anledning finner sådan närvaro mindre lämplig. Denna avgör själv om representanter för Regionen kan närvara vid beslutsöverläggningarna eller inte. Samiska folkförsamlingen avgör också om det är ändamålsenligt att Regionens representanter deltar i överläggningarna, och i så fall i vilken omfattning.

5.4.2 **Initiering av ärende**

En samisk beslutsposition som Regionen erhåller från Samiska folkförsamlingen som svar på Regionens begäran om en sådan är redan initierat som ett regionärende. Beredningen av ett sådant ärende kan därför inledas utan vidare. Fråga som folkförsamlingen själv har initierat måste innan ärendeberedningen tar vid formellt initieras som ett regionärende. Det kan ske på olika sätt.

Lämpligast kan vara att ordföranden för rådet initierar saken genom ett medborgarförslag.¹⁵⁷ Sedan kan regionfullmäktige sörja för att relevant regionorgan bereder frågan och beslutar i denna enligt nedan.¹⁵⁸

5.4.3 Ärendeberedning

5.4.3.1 Inledande förfaranden

Överensstämmer Regionens uppfattning med den samiska beslutspositionen behöver inte Samiska folkförsamlingen involveras ytterligare i ärendeberedningen. Regionen beslutar då i frågan som annars. Avviker Regionens ståndpunkt från den samiska beslutspositionen, helt eller delvis, samverkar Regionen med Samiska folkförsamlingen i den fortsatta ärendeberedningen. Undantag görs när det är uppenbart obehövt. Exempel kan vara när saken är av enkel natur eller när det av andra skäl är uppenbart vad beslutet kommer att bli och beslutsmotiveringen självklar. Undantag görs också om ett ärende är så brådskande att det inte finns tid att involvera Samiska folkförsamlingen.

Startade ärendet hos Regionen så att denna kan frågan kan ärendeberedningen påbörjas som vanligt. Fråga Samiska folkförsamlingen tagit initiativ till kan Regionen behöva viss tid att sätta sig in i och placera innan själva ärendehantering inleds.

5.4.3.2 Samverkan

Regionen samverkar med Samiska folkförsamlingen i ärendeberedningen på sådant sätt att folkförsamlingen kan reellt påverka innehållet i Regionens beslut. Målet är enighet; att Regionens och Samiska folkförsamlingens beslutspositioner möts. Regionen, men också Samiska folkförsamlingen, uppträder konstruktivt och gör alla ansträngningar för att uppnå enighet.

Samverkansformatet är det som bäst främjar detta ändamål. Samverkan kan ske mellan förtroendevalda och på tjänstemannanivå; mellan aktuellt regionorgan och Samiska folkförsamlingens råd och mellan Funktionen för samiska frågor och folkförsamlingens administration.

Samverkan präglas av öppenhet och transparens. Parterna gör vad de kan för att motivera sina ståndpunkter så att knäckfrågorna identifieras.

Samverkan pågår i utgångspunkten till dess Samiska folkförsamlingen haft alla möjligheter att reellt påverka innehållet i Regionens beslut. Då föreligger enighet, eller så nära enighet det går att komma.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Jfr 5 kap. 22 § 2 st kommunallagen.

¹⁵⁸ Se 5 kap. 23 § kommunallagen. Utredningen har övervägt om Regionen bör "stämna av" att en fråga Samiska folkförsamlingen tagit initiativ till faktiskt är "samisk", men har landat i att det inte är lämpligt. Folkförsamlingen får förutsättas enbart ta upp saker av sådan karaktär. Den är också i bäst position att avgöra vilka saker som är "samiska".

¹⁵⁹ 5 kap. 35 § 1 st kommunallagen föreskriver att ärende som väckts genom medborgarförslag som utgångspunkt ska beredas så att beslut kan fattas inom ett år. Denna bestämmelse ska dock inte tillämpas vid beredning av samiska frågor när beredningen kräver mer tid, såsom 2 st också ger utrymme för.

Ibland innebär det en längre ärendeberedning, ibland en kortare. Att ge Samiska folkförsamlingen alla tillfällen att påverka och göra alla ansträngningar att uppnå enighet kan ta tid. Samtidigt är samverkan effektiv och verklighetsförankrad. Den tar inte upp mer tid eller resurser än nödvändigt. Har knäckfrågorna genuint identifierats och meningsskillnader kvarstår får man kanske enas om att dessa inte låter sig överbryggas i just den samverkansprocessen.

Det samverkas således inte för syns skull. Samtidigt kan det, även när det tidigt står klart att enighet inte kommer att uppnås, finnas ett värde i att samverkansprocessen ger båda sidor genuin insikt i den andres bevekelsegrunder. Inte minst kan det vara nyttigt för framtida samverkan.

Regionen påräknar och planerar alltså för att beredning av samiska frågor kan ta lite längre tid än vanligt. "Dåligt med tid" utgör som utgångspunkt inte ursäkt att hoppa över eller skynda igenom samverkansprocessen. Samtidigt accepteras att praktiska hänsyn ibland uppställer begränsningar. Är ett ärende så brådskande att det inte är försvarbart att fortsätta beredningen går Regionen till beslut. Det gäller då även om Samiska folkförsamlingen inte fått alla tillfällen att effektivt påverka innehållet i beslutet och Regionens inte hunnit göra alla ansträngningar för att möta den samiska beslutspositionen. Tidsbrist ska dock vara just tidsbrist och inte dålig planering.

Som framgått innebär att Regionens samverkar med Samiska folkförsamlingen i ärendeberedningen inte några formella skillnader jämfört med Regionens vanliga ärendeberedning. Däremot kan mer omfattande samiska frågor lämpa sig för förberedelser av fullmäktige- eller nämndberedning.¹⁶⁰

5.4.4 Beslutsfattande

Samiska folkförsamlingen deltar i Regionens *beslutsöverläggningar*, både vid beslut av fullmäktige¹⁶¹ och nämnd¹⁶². I *beslutsfattandet* deltar folkförsamlingen inte. Undantag görs när övertygande skäl talar emot deltagande. Omfattningen avgörs av beslutsorganets ordförande.

Efter att ärendeberedningen och beslutsöverläggningarna avslutats beslutar Regionens i frågan.

Avviker Regionens beslut från den samiska beslutspositionen, helt eller delvis, motiverar Regionens varför den inte kunnat möta den senare. Beslutsmotiveringen är utförlig. Bevekelsegrunder framgår tydligt. Motiveringen protokollförs. Samiska folkförsamlingen bereds tillfälle att ge sin syn på varför enighet inte uppnåddes. Eventuella sådana biläggs protokollet.¹⁶³

Beslutsmotiveringen fyller flera funktioner. Att omsorgsfullt klä meningsskiljaktigheter i ord kan ge fördjupad insikt om orsakerna till dessa. Kanske visar det sig att oenighet var synbar i motsättning till

¹⁶⁰ Jfr 5 kap. 26 respektive 3 kap. 5 § 3 st kommunallagen.

¹⁶¹ Jfr 5 kap. 40 och 72 § 6 p. kommunallagen.

¹⁶² Jfr 6 kap. 26 § kommunallagen.

¹⁶³ Kommunallagen kräver inte så utförliga beslutsmotiveringar, men uppställer heller inte hinder för sådana. Se 5 kap. 67 § och 6 kap. 35 § kommunallagen.

reell. Det kan uppdagas att knäckfrågorna trots allt inte var ordentligt identifierade och att samtliga möjligheter till enighet inte uttömts. På samma tema kan beslutsmotivering verifiera om alla ansträngningar verkligen gjorts för att nå enighet. Till sist kan sådan gagna framtida samverkansprocesser. Genom att lära av den som var kan parterna närma sig varandra inför kommande möten.

5.4.5 Förhållandet till andra mänskliga rättigheter

Regionen har ett ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna.¹⁶⁴ Undantag gäller inte för beslut som Regionen fattar i samverkan med Samiska folkförsamlingen. Att en sak varit föremål för beredning i självbestämmandemekanismen ger inte mandat att därefter besluta utan att ta hänsyn till enskilda samers mänskliga rättigheter.¹⁶⁵ Det gäller även om beslutet överensstämmer med Samiska folkförsamlingens beslutsposition.

På ett angränsande tema ska självbestämmandemekanismen *inte* involvera samebyar eller andra samiska privata rättighetshavare. De företräder sig själva i andra processer utifrån de rättigheter de har. (En annan sak är att det är rimligt att Samiska folkförsamlingen under en samverkansprocess i ett ärende med inverkan på en viss sameby och/eller vissa samer har underhandskontakter med de direkt berörda samerna.)

5.4.6 Sammanfattning

Region Jämtland Härjedalen genomför samiskt självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen genom samverkan. Det samiska folket i Jämtland Härjedalen ges genom samverkansprocesser tillfälle att reellt påverka innehållet i Regionens beslut i frågor av särskild betydelse för samerna. Regionen men också Samiska folkförsamlingen gör alla ansträngningar för att uppnå enighet.

Båda går in i samverkansprocessen med förväntningar och ansvar. Samiska folkförsamlingen har förväntningar på att kunna utöva samiskt självbestämmande genom Regionen. Regionen har förväntningar på att folkförsamlingen fullgör sin funktion så att Regionen kan genomföra samiskt självbestämmande enligt Urfolksdeklarationen. Med förväntningarna följer motsvarande ansvar.

I slutändan bestämmer Regionen. Någon formell "maktöverföring" sker inte. Regionen gör dock åtaganden. Den förbinder sig att efterfråga och vara intresserad av de samiska beslutspositionerna, identifiera kärnfrågorna samt att så långt den kan gå de samiska beslutspositionerna till mötes.

Samerna gör också åtaganden. Samiska folkförsamlingen förutsätts noga överväga och genomarbeta de beslutspositioner den framför till Regionen. Särskilt antas folkförsamlingen bestämma beslutspositioner med beaktande av samernas intressen, men också med hänsyn till vad som är bra för Jämtland Härjedalen i stort.

¹⁶⁴ Jfr avsnitt 3.1.1.

¹⁶⁵ Jfr Martin Scheinin och Mattias Åhrén (fotnot 102), s.79-84.

5.5 "Frågor av särskild betydelse för den samiska folkgruppen i Jämtland Härjedalen i egenskap av samer"

Många regionfrågor är av betydelse för samerna. Det *i sig* är dock inte skäl för att fråga ska omfattas av självbestämmandemekanismen. När den aktiveras får samerna en påverkandemöjlighet andra i regionen inte har. Denna möjlighet rättfärdigas inte av att saken är av betydelse för samer, om den *av samma skäl* är av betydelse också för övrig befolkning. Självbestämmandemekanismen ska *inte aktiveras för att* en fråga är av betydelse för samer, *utan för att* den är det just för att de är samer. Sistnämnda förhållande rättfärdigar att samerna som urfolk, med rätt till självbestämmande, bereds tillfälle att påverka saker som är just deras. Distinktionen kan illustreras av ett par exempel.

Ett beslut att stödja ett turistprojekt i ett fjällområde kan till att börja med vara av betydelse för samer av samma skäl som för andra invånare i Jämtland Härjedalen. Utveckling är generellt sett bra för samer och andra lika, negativ miljöpåverkan är generellt sett mindre bra för samer och andra lika. Och så vidare. Men för samerna är frågan *därutöver* av betydelse av skäl som är *egna* för dem. Förstörda, försämrade och/eller obrukbara renbetesland är skadligt för det samiska samhället, den samiska kulturen, det samiska sättet att leva etc. Frågan är annorlunda uttryckt av betydelse för dem *för att de är samer*.

Som exempel på en fråga som (potentiellt) är av betydelse för samer, men inte i egenskap av samer, kan nämnas beslut om kollektivtrafiken. Det kan vara av stor betydelse för samer att där är kollektivtrafik, vart den går, och när. Men denna fråga är inte av betydelse för dem *för att de är samer*. Den är av betydelse för dem *för att de lever i Jämtland Härjedalen* och i behov av kollektivtrafik, så som kollektivtrafik är av betydelse för andra invånare.

För att avgöra om en sak aktiverar självbestämmandemekanismen får alltså frågan "Är saken av särskild betydelse för samerna just för att de är samer?" besvaras. Oftast är nog svaret uppenbart. De allra flesta frågor är tydligt inte av sådant slag. Ett klart mindre antal är lika tydligt det. Däremellan finns ofrånkomligen en gråzon. Då bör Samiska folkförsamlingen få avgöra. Den är i bäst position att bedöma om en fråga är av betydelse för samer som samer. Samtidigt får folkförsamlingen förväntas fatta sådana beslut med omdöme. Alla vinner på att självbestämmandemekanismen förbehålls frågor av genuin och stor betydelse för samerna, för att de är samer.

I bestämmelseordet "särskild" ligger inte bara en avgränsning i sak, utan också i vikt. Som indikerats är det inte är tillräckligt att en fråga i och för sig är av betydelse för samer som samer för att aktivera självbestämmandemekanismen. Den bör i tillägg ha viss faktisk dignitet.

En frågas *form* säger ofta mycket om dess *vikt*. Frågor av normkaraktär, såsom strategier och policys, kan antas vara viktiga. Detsamma gäller beslut i konkreta frågor med direkt inverkan på samers vardag, såsom på samebyarnas markanvändning eller på ett hälsocentrum av särskild betydelse för samer. Men formen behöver inte vara avgörande. Även frågor av mer rådgivande karaktär kan vara viktiga. Ett exempel kan vara remisser som Regionen bereds tillfälle att svara på rörande lagstiftning med

särskild inverkan på samer. Således kan frågor i alla former potentiellt vara av ”särskild betydelse för samer i egenskap av samer”, även om sannolikheten är högre för vissa former än andra.

Att självbestämmandemekanismen inte omfattar myndighetsutövning följer redan av ovanstående. För tydlighets skull understryks dock detta. Med myndighetsutövning avses beslut eller åtgärder som Regionen i egenskap av myndighet vidtar gentemot enskild med stöd av befogenhet meddelad genom offentligrättslig författning eller beslut av riksdagen eller regeringen.¹⁶⁶

5.6 Avslutning: Faktiska konsekvenser

Som påpekats har riksdagen precis antagit en lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.¹⁶⁷ Den konsultationsordning den lagen introducerar har stora likheter med följderna av att Regionen implementerar samiskt självbestämmande enligt ovan.¹⁶⁸ (Detsamma gäller för övrigt, kan noteras, den ordning för införande av samiskt självbestämmande som föreslås i ett undertecknat förslag till ”Nordisk samekonvention”.¹⁶⁹) Beslutar Regionen anta Färdplanen och implementerar samiskt självbestämmande i enlighet med denna genomför Regionen därför samtidigt mycket av vad den ändå har att genomföra enligt nämnda lag. Att införa denna del av Urfolksdeklarationen får mot denna bakgrund begränsade följder för Regionen. Man kan se ett sådant införande som att Regionen förhåller sig proaktiv till konsultationslagen.

¹⁶⁶ Jfr prop. 1990/91:117, s. 51.

¹⁶⁷ Se proposition 2021/22:19. En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.

¹⁶⁸ Se särskilt avsnitt 4.2 i propositionen.

¹⁶⁹ Förslaget paraferades i januari 2017. Regeringen har aviserat en ambition att anta Samekonventionen i år.

6. Urfolksdeklarationens betydelse för Region Jämtland Härjedalens verksamheter inom området hälso- och sjukvård

6.1 Relationen mellan rätten till hälsa och självbestämmanderätten

Frågor rörande samisk hälsa kan antas vara "av särskild betydelse för den samiska folkgruppen i egenskap av samer". De omfattas då av den självbestämmandemekanism kapitel 5 beskriver. Det kan finnas skäl att betona att *Samiska folkförsamlingens* deltagande i ett beslut rörande samisk hälsa inte påverkar *individuella samers* rätt till hälsa enligt detta kapitel. Ett exempel kan illustrera. Regionen och Samiska folkförsamlingen kan gemensamt ha berett ett ärende om Regionens tillhandahållande av kulturanpassad vård till samer som lider av psykisk eller psykosocial ohälsa. Att ärendet beretts på det viset betyder inte att enskilda samer förlorar rätt till sådan vård de har anspråk på enligt rätten till hälsa.

6.2 Rätten

6.2.1 Rätten till hälsa

Kapitel 4, särskilt avsnitt 4.2.2, har beskrivit hur alla har rätt att åtnjuta sin högsta uppnåeliga fysiska, psykiska och psykosociala hälsa. Där betonades att rätten till hälsa är vidare än *att inte vara sjuk* i strikt mening. Den rättsliga förståelsen av "hälsa" är allmänt välbefinnande; *att må bra*.

Avsnitt 4.2.2 har vidare redogjort för hur mot *rätten* till hälsa svarar ett statligt *ansvar*. Rätten till hälsa ålägger stater att lägga förhållandena till rätta så att alla medges tillfälle att åtnjuta sin högsta uppnåeliga hälsa. Här innefattas att tillhandahålla vård vid sjukdom. Där förklaras att vård inte ska förstås snävt. Om den miljö där vård ges är av betydelse för tillfrisknande så ingår även vårdmiljön i statens ansvar. Vidare har avsnitt 4.2.2. förklarat hur stater åligganden enligt rätten till hälsa inte bara är att ge vård vid ohälsa. Stater ska även vidta förebyggande åtgärder för att motverka att välbefinnande går förlorat till att börja med. Också hälsofrämjande åtgärder ska förstås brett. De omfattar mer än "traditionella" sådana. Stater har att sörja för levnadsmiljöer som gagnar hälsa.

Stater ska alltså göra vad de kan så att alla kan åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Rätten till hälsa accepterar dock att stater resurser är ändliga. En stats ansvar sträcker sig så långt dess resurser förslår, med beaktande av att staten också ska tillfredsställa andra nödvändiga behov med dessa resurser. Det är förenligt med rätten till hälsa att stater i budgetbeslut etc. gör prioriteringar beträffande hur mycket resurser de kan lägga på att implementera rätten. Det innebär samtidigt att rika länder förväntas tillskjuta större resurser för att lägga förhållandena till rätta så att alla kan åtnjuta

deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Vid prioriteringar ska också beaktas att rätten till hälsa är en helt grundläggande rättighet. Dess uppfyllelse utgör en förutsättning för att kunna åtnjuta andra mänskliga rättigheter.

Rätten till icke-diskriminering förstådd som en rätt att vara olik och att bli behandlad olika är av central också för förståelsen av rätten till hälsa. Alla har *lika rätt* att åtnjuta högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Vissa kan dock behöva bli *behandlade olika* för att ha *samma förutsättningar* att uppnå sådan hälsa. Avsnitt 4.2.2 har beskrivit hur urfolksindivider har anspråk på att staten tillhandahåller dem vård och hälsofrämjande åtgärder som är anpassade till deras urfolksbakgrund, när de har behov för det. Där har vidare förklarats hur stater har att beakta att rätten till hälsa ska förstås mot bakgrund av urfolksrättens hörnstenar. Vid implementeringen av rätten till hälsa ska hänsyn tas till den nära kopplingen mellan urfolks identiteter etc. och deras historiskt brukade land. Stater ska således beakta att där kan vara ett orsakssamband mellan hur ett urfolks land och traditionella näringar mår och urfolksmedlemmarnas hälsa. Annorlunda uttryckt kan en stat, för att undvika att kränka rätten till hälsa, behöva vara uppmärksam på hur skada på ett urfolks traditionella land och näringar inverkar på medlemmarna av urfolkets hälsa.

6.2.2 Regionens ansvar

Sverige, och därmed Regionen, har således att göra stora ansträngningar så att alla i Jämtland Härjedalen kan åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa. Ansvaret är lika gentemot samer och andra. Av att *ansvaret är lika* betyder dock inte att Regionen alltid kan möta detta genom att *behandla alla lika*. Om det krävs för att de ska ha *samma förutsättningar* som andra att åtnjuta deras högsta möjliga uppnåeliga hälsa har samer anspråk på att Regionen tillhandahåller dem *hälso- och sjukvård, vårdmiljöer, och hälsofrämjande åtgärder tillskurna* deras samiska bakgrund. Sistnämnda innefattar hänsynstaganden till att skada på renbetesland etc. kan inverka menligt på samers hälsa (i den mån det faller inom Regionens ansvarsområde). Att Regionens har ett särskilt ansvar att tillhandahålla samer vård och förebyggande åtgärder anpassade till deras urfolksbakgrund har också understrukits av FN:s Specialrapportör för rätten till hälsa.¹⁷⁰

Det beskrivna är utgångspunkten. För att bestämma den faktiska omfattningen av Regionens ansvar ska kostnaderna för att tillhandahålla samer kulturanpassad vård och ohälsöförebyggande åtgärder ställas mot Regionens samlade resurser och de övriga behov denna ska möta med dessa. Det kan inte göras abstrakt. Rådande faktiska omständigheter vid beslutstillfället måste beaktas. Utredningen kan dock tillhandahålla någon konkret ram, i tillägg till vad som redogjorts för ovan.

Rätten till hälsa är redan i utgångspunkten en central mänsklig rättighet. I samiska sammanhang ska den dessutom förstås mot bakgrund av den grundläggande rätten till icke-diskriminering. Sverige är ett rikt land. Att Sverige och därmed Regionen har förutsättningar att tillhandahålla samer vård (inklusive vårdmiljöer) och hälsofrämjande åtgärder anpassade till deras samiska bakgrund är därför

¹⁷⁰ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt, Mission to Sweden, UN Doc. A/HRC/4/28/Add.2, avsnitten 54 och 55.

inte frågan. Regionens beslut är då *inte om* den ska tillhandahålla sådan vård och sådana åtgärder utan *i vilken omfattning och hur*.

De avvägningar Regionen gör när den beslutar i vilken omfattning dess resurser tillåter denna att tillhandahålla beskriven vård och beskrivna åtgärder ska kunna stämmas av. Det förutsätter att bevekelsegrunderna för sådana ställningstaganden återges i beslutet.

För avvägningen är ”tillgängliga” resurser och kostnader inte nödvändigtvis detsamma som befintliga sådana, om Regionen har möjlighet att påverka dessa. Exempelvis kan kanske kostnader för att tillhandahålla samer anpassad hälso- och sjukvård reduceras genom att Regionen går samman med andra Regioner och/eller norska fylken med samisk befolkning för att ge sådan vård.

6.3 Närmare om innebörden av att Regionen implementerar rätten till hälsa enligt Urfolksdeklarationen

6.3.1 Hälso- och sjukvård

6.3.1.1 Psykisk och psykosocial ohälsa

Omfattande forskning och annan dokumentation visar att samer har särskilda utmaningar när det kommer till psykisk och psykosocial hälsa. Speciellt besvärlig är situationen inom renskötseln och för samiska barn och unga. Unga inom renskötseln ingår alltså i dubbla riskgrupper. Upplevd diskriminering och en känsla av att hela tiden behöva förklara och försvara sin kultur bidrar till problematiken. Det gör också på ett angränsande tema att ständigt måsta anpassa sig till majoritetssamhället, dess kultur, normer och värderingar.¹⁷¹ Samer berättar också om att bristande kulturkompetens inom hälso- och sjukvården (som den nu är utformad) gör denna mindre lämpad att hantera samers specifika behov och problem.¹⁷²

Att implementera Urfolksdeklarationen innebär att Regionen vidtar åtgärder för att hantera beskriven problembild. Vid behov tillhandahåller Regionen samer vård för psykisk och psykosocial ohälsa som är anpassad till deras samiska bakgrund. Särskilt uppmärksam är Regionen på samer inom renskötselns och samiska barns och ungas behov. I de avvägningar mot andra behov Regionen äger göra väger att tillhandahålla ändamålsenlig vård till samer som lider av psykisk och psykosocial ohälsa rimligen tungt. Särskilt vård till samiska unga och barn prioriteras. I sammanhanget kan noteras att FN:s Specialrapportör för hälsa uppmanat Sverige att vidta åtgärder för att hantera de hälsorisker samiska renskötare är utsatta för.¹⁷³

¹⁷¹ Niclas Kaiser och Ellinor Salander Renberg, ”Suicidal expressions among the Swedish reindeer herding Sami population”, i *Suicidology Online* (3), s. 102-113, Lotta Omma, *Ung same i Sverige: Livsvillkor, självvärdering och hälsa* (Umeå Universitet, 2013) och Laila Daerga, *Att leva i två världar – hälsoaspekter bland renskötande samer* (Umeå Uninversitet, 2017).

¹⁷² Daerga, omedelbart ovan.

¹⁷³ FN:s Specialrapportör för rätten till hälsa (fotnot 170), avsnitt 58.

För att tillhandahålla bästa möjliga och mesta sådan vård ser Regionen på möjligheten att samarbeta med andra regioner och/eller fylken med samisk befolkning.

Forskning och andra studier visar på att den språkliga och i övrigt kulturella miljö där vård ges kan ha betydelse för vårdens effektivitet. En miljö man känner igen och trivs i ger bättre möjlighet för tillfrisknande.¹⁷⁴ Regionen tar hänsyn till detta när den utformar miljön för vård av samer som lider av psykisk och psykosocial ohälsa.

6.3.1.2 Fysisk ohälsa

Där är stora kunskapsluckor kring samernas hälsosituation.¹⁷⁵ Forskningsbehovet är stort.¹⁷⁶ Regionen påtalar därför behovet av sådan forskning till lämpliga institutioner vid lämpliga tillfällen. Skulle sådan forskning identifiera särskilda utmaningar som samer möter när det kommer till fysisk ohälsa beaktar Regionen det vid utformningen av den vård den tillhandahåller.

Regionen beaktar också vid utformningen av miljön för vård av fysisk ohälsa vad som sagts ovan om att den språkliga och i övrigt kulturella miljö där vård ges kan inverka på dess effektivitet.

6.3.1.3 Okunskap

En särskild utmaning är att okunskap på vårdinstitutionerna om samer, deras kultur, levnadsvillkor och hälsosituation kan medföra att samer inte söker vård över huvud taget. När så är tillfälle förorsakar alltså okunskap ohälsa bland samer. Regionen arbetar aktivt för att åtgärda detta problem, främst genom utbildningsinsatser.

6.3.2 Förebyggande åtgärder

Vid behov anpassar Regionen åtgärder för att förebygga ohälsa och främja välbefinnande till samiska individers samiska bakgrund. Den gör så i den omfattning dess resurser tillåter, med beaktande av att dessa resurser också ska möta andra angelägna behov. Utgångspunkten är dock att samer har samma rätt till *för dem effektiva* åtgärder för förebyggande av ohälsa och främjande av hälsa som andra.

Regionen är särskilt uppmärksam på de behov de samer har som är verksamma inom renskötseln. Dessa utövar ett unikt kulturbaserat levebröd och lever och verkar i en säregen miljö som ställer särskilda krav på kulturanpassning. Regionen beaktar (i den utsträckning det faller inom dess verksamhetsområde) att samiska renskötarens hälsa i strikt mening är nära kopplad till hur deras land, levnadsmiljöer och renskötsel mår. Regionen arbetar strategiskt för att förebygga psykisk och psykosocial ohälsa bland samer, med särskild hänsyn till deras samiska bakgrund. Arbetet innefattar

¹⁷⁴ Dearga (fotnot 171).

¹⁷⁵ Ex. *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, OECD Rural Policy Reviews, OECD (2019), s. 50 ff, och FN:s Specialrapportör för rätten till hälsa (fotnot 180), avsnitten 55 och 56.

¹⁷⁶ Sametingets Hälsopolitiska handlingsprogram (2019), s. 15.

suicidprevention. Även här beaktas att FN:s Specialrapportör för hälsa uppmanat Sverige att vidta åtgärder för att hantera de hälsorisker samiska renskötare är utsatta för.

Regionen genomför en grundlig analys i syfte att kartlägga vilka kulturanpassade åtgärder för att förebygga ohälsa och främja välbefinnande samer är i behov av.

6.3.3 Avslutande observation

Att implementera rätten till hälsa enligt Urfolksdeklarationen innebär i allt väsentligt att Regionens vid behov anpassar hälso- och sjukvårdstjänster, vårdmiljöer samt åtgärder för att förebygga ohälsa till samiska individers samiska bakgrund. Det förtjänar påpekas att detta inte är något nytt för Regionens. Denna arbetar redan med individanpassad vård enligt patientlagen. Inom Regionens hälso- och sjukvårdsorganisation finns således redan en kompetens och förståelse för behovet av att anpassa vård. På det viset innebär att implementera Deklarationen inte någon genomgripande förändring. Men det kommer att förutsätta att hälso- och sjukvårdsorganisationen tillförs kunskap om och förståelse för den samiska kulturen och samernas förutsättningar i Jämtland Härjedalen. Det kommer vidare att kräva att denna kunskap används till att, i förhållande till samer, tillföra den individanpassade vården en kulturell dimension.

7. Urfolksdeklarationens betydelse för Region Jämtland Härjedalens verksamheter inom regional utveckling

7.1 Relationen mellan land- och naturresursrättigheterna och självbestämmanderätten

Frågor rörande regionalt utvecklingsarbete med inverkan på renskötselområden kan förutsättas vara "av särskild betydelse för den samiska folkgruppen i egenskap av samer".¹⁷⁷ De blir då föremål för beslutsfattande i samverkan enligt kapitel 5. Där har betonats att den omständigheten att Regionen fattar *politiska beslut* inom området regional utveckling i samverkan med Samiska folkförsamlingen inte medför att det kan bortses från samebyarnas *privata rättigheter* till land. Förhållandet understryks.

7.2 Rätten

7.2.1 De samiska egendomsrätternas geografiska räckvidd

7.2.1.1 Rättsregeln

Avsnitt 4.2.3 har beskrivit hur Urfolksdeklarationen förklarar att urfolkssamhällen har etablerat egendomsrätt till sådana land- och vattenområden samt naturresurser de *traditionellt* har brukat. Bestämningen "traditionell" understryker att bruk i enlighet med urfolkssamhällets kultur, traditioner och sätt att leva har gett upphov till rättigheten. Stater får inte kräva att urfolkssamhällen ska ha brukat land på sätt som utmärker majoritetskulturen för att rättigheter ska ha uppkommit. Det gäller även om från majoritetssamhällets synvinkel, urfolkssamhällets traditionella markanvändning framstår som för flyktig, oregelbunden och arealkrävande för att kunna ge upphov till egendomsrätt.

Alltså har samebyarna i Jämtland Härjedalen, i den mån de historiskt har nyttjat land- och vattenområden för renskötsel och annan traditionell samisk markanvändning, egendomsrätt till desamma. (Motsvarande gäller för andra samer, om villkoren för rättigheter är uppfyllda.)

7.2.1.2 Bevisregeln; Urfolksdeklarationens geografiska räckvidd i Jämtland Härjedalen

Vilka de områdena är där beskriven *rättsregel* gett upphov till rättigheter upplyser inte Urfolksdeklarationen om. Sådana *sakförhållanden* måste avgöras på nationell nivå. Deklarationen ålägger stater att acceptera att historiskt traditionellt bruk har resulterat i egendomsrätt, och förklarar

¹⁷⁷ Jfr avsnitt 5.5.

innebörden av den rätt som uppkommit *när* ett område varit föremål för sådant bruk. Men huruvida där varit sådant bruk måste som sagt avgöras nationellt.

I Sverige är det varit domstolarna som fastställer den geografiska räckvidden av samebyarnas land- och naturresursrättigheter.¹⁷⁸ Det är förenligt med Urfolksdeklarationen, så länge domstolsprövningen är rättvis, opartisk och transparent.¹⁷⁹ "Rättvis" innefattar ett krav på att samer har realistiska möjligheter att bevisa historisk närvaro i ett område. Som påpekats får mänskliga rättigheter inte bli illusoriska, utan måste vara reella och realiserbara.¹⁸⁰ Svenska domstolsprocesser får sägas möta dessa krav. Högsta domstolen fann i Nordmaling- som Girjasdomarna att i mål rörande samisk renskötels rättigheter till land och naturresurser, bevisreglerna ska anpassas till renskötselns specifika egenarter och förutsättningar. (I Girjasdomen underströk Högsta domstolen också att sådan kulturanpassning av bevisreglerna är nödvändig just för att renskötselns rättigheter enligt Deklarationen och urfolksrätten i övrigt ska vara realiserbara.) För att bilda sig en uppfattning om var i Jämtland Härjedalen samebyarna har egendomsrätt till land och naturresurser får således de bevisregler Högsta domstolen formulerade i Girjas- och Nordmalingdomarna konsulteras.

I Nordmalingdomen förklarade Högsta domstolen att för att avgöra om ett område historiskt använts för renskötsel så måste man utgå ifrån den samiska renskötselns särdrag, det vill säga ifrån hur renskötsel faktiskt bedrivs.¹⁸¹ Domstolen tillämpade sedan denna rättsregel på den konkreta situationen. Den undersökte om i målet aktuell landsdel (Nordmaling kommun) rent allmänt historiskt utgjort renbetesland. Efter att ha funnit så vara fallet tog Högsta domstolen ställning till enskilda områden inom landsdelen. Domstolen konstaterade då att den samiska renskötselns förutsättningar är sådana att den kräver tillgång till omfattande betesland. Därför fick det förutsättas att samtliga områden inom landsdelen som kan fungera som renbetesland också har gjort det.¹⁸² Domstolen tog härvid hänsyn till att den samiska renskötseln använder flera typer av renbetesland, varav vissa kan nyttjas sällan och oregelbundet. Tillgång till sådana är dock av avgörande betydelse under vintrar med särskilt svåra betesförhållanden (reseverbeten). Därför hade egendomsrätt upparbetats också till sådana land. Sammantaget fann Högsta domstolen samtliga områden i landsdelen utgöra fungerande renbetesland, varför hela landsdelen var föremål för egendomsrätt.¹⁸³

I Girjasdomen återkopplade Högsta domstolen till Nordmalingdomen, och byggde vidare på slutsatserna där. Domstolen konstaterade att vid avgörande av om ett område historiskt använts för renskötsel så får en friare bedömning göras med utgångspunkt i renskötselns särdrag och faktiska förutsättningar.¹⁸⁴ Den fann att samebyar måste medges en viss bevislättning vid avgörande om de

¹⁷⁸ Gränsdragningskommissionen (Samernas sedvanemarkar Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet, SOU 2006:14) utgjorde en ansats att bestämma det geografiska omfånget av renskötselområdet utom domstolarna. Några åtgärder med anledning av kommissionens slutsatser togs dock aldrig. Idag är dessa obsoleta med anledning av Nordmaling- och Girjasdomarna.

¹⁷⁹ Urfolksdeklarationen artikel 27. Se också Slutdokumentet från FN:s k Världskonferens för Urfolk, antaget av Generalförsamlingen i 2014, avsnitt 21.

¹⁸⁰ De Schutter (fotnot 4) och Tomuchat (fotnot 4).

¹⁸¹ Nordmalingdomen, avsnitten 19, 22 och 23.

¹⁸² Nordmalingdomen, avsnitten 31-54.

¹⁸³ Se Nordmalingdomen, avsnitt 56.

¹⁸⁴ Girjasdomen, avsnitt 148.

historiskt har brukat ett land, och att beviskraven rent generellt ska anpassas till sådana måls särskilda omständigheter.¹⁸⁵ Bland annat får om där är begränsat med uppgifter om historiska sakförhållanden, "rimliga antaganden" göras avseende om ett område historiskt använts för renskötsel och annan samisk markanvändning.¹⁸⁶ Som berörts underströk domstolen att sådana anpassningar av bevisreglerna är nödvändiga om den samiska renskötselns land- och naturresursrättigheter enligt urfolksrätten ska kunna realiseras. Högsta domstolen hänvisade i detta sammanhang uttryckligen till Urfolksdeklarationen.¹⁸⁷

Ovanstående innebär att samebyarna i Jämtland Härjedalen kan förutsättas ha egendomsrättigheter till sådana områden i regionen som lämpar sig för renbete och som är belägna i en landsdel som historiskt *har använts* eller *rimligen kan antas* ha använts för renskötsel. Omvänt kan förutsättas att samebyarna saknar egendomsrätt till områden som inte uppfyller dessa förutsättningar. I båda tillfällen ersätts antagandet av lagakraftvunnen dom när sådan finns.

Om Regionen beslutar att implementera Urfolksdeklarationen har den i sitt regionala utvecklingsarbete att förhålla sig till ovanstående. Den förutsätter och respekterar i sitt sådana arbete att samebyarna har egendomsrättigheter till beskrivna områden.

7.2.2 Rättslig konsekvens av att ett område är föremål samisk egendomsrätt

Med att ett område är föremål för samebys egendomsrätt enligt ovan följer konsekvenser. I sådana områden har samebyarna de rättigheter enligt Urfolksdeklarationen som avsnitt 4.2.3 redogör för. Framst bland dessa är att ingrepp i en samebys land förutsätter att vissa villkor är uppfyllda (alternativt att samebyn samtycker till ingreppet). Framför allt krävs proportionalitet, det vill säga att den samhällsnytta som motiverar ingreppet väger tyngre än den skada detta skulle orsaka samebyn.

Avsnitt 4.2.3 har vidare förklarats hur proportionalitet normalt åstadkoms genom ekonomisk kompensation. Om innehavaren av en egendom som blir föremål för ingrepp erhåller ekonomisk ersättning motsvarande egendomens värde/uppkommen skada anses där vara proportionalitet. Denna förståelse av proportionalitet utgår alltså ifrån att egendom är *generisk*. Egendom i form av land kan ersättas med egendom i form av pengar utan att någon egentlig skada uppstår. Urfolksdeklarationen tillåter dock inte att en samebys traditionellt brukade land behandlas som generisk egendom eller att samebyn behandlas som en generisk egendomsrättsinnehavare. I stället ska prövningen av om den skada ett ingrepp orsakar på en samebys land och renskötsel är proportionerlig utgå ifrån att samebyn är just en sameby, och hur den värdesätter land. Det relevanta testet är inte vilken skada ingreppet skulle orsaka en abstrakt egendomsrättsinnehavare. Vad som ska fastställas är den skada samebyn skulle lida av ingreppet *just för att den är en sameby*. Skadans storlek ska med andra ord bestämmas utifrån att land är av betydelse för samebyn och dess medlemmar för att deras sätt att leva, kulturella identiteter etc. är kopplade till landet och renskötseln. Det är skada

¹⁸⁵ Girjasdomen, avsnitt 162.

¹⁸⁶ Girjasdomen, avsnitt 163.

¹⁸⁷ Girjasdomen, avsnitten 147 och 162.

förstådd på det viset som den samhällsnytta som motiverar ingreppet måste väga tyngre än för att detta ska vara rättsenligt.

Egendomsrättens slag är inte avgörande för proportionalitetsprövningen. Intrång i samebys land förutsätter proportionalitet oavsett om området i fråga är föremål för exklusiv eller icke-exklusiv rätt.

Samtidigt förklarar avsnitt 4.2.3 att ett ingrepp som i utgångspunkten orsakar oproportionerlig skada ändå är tillåtet om relevant sameby samtycker till ingreppet. Således är exempelvis ett utvecklingsprojekt som en sameby är engagerad i tillåtet, oavhängigt proportionalitet etc.

7.3 Närmare om innebörden av att Regionen implementerar Urfolksdeklarationens land- och naturresursrättigheter

Ett utvecklingsprojekt som skulle orsaka oproportionerlig skada på ett område som är föremål för samebys egendomsrätt är således i utgångspunkten inte förenligt med Urfolksdeklarationen. Att implementera Deklarationen innebär att Regionen avstår ifrån att finansiera eller på annat sätt engagera sig i sådana projekt. Det betyder dock inte att Regionen nödvändigtvis måste överge utvecklingsprojektet. Denna kan i stället försöka inverka på projektets utformning så att den skada det skulle orsaka samebyn reduceras så att där blir proportionalitet. Regionen kan också verka för att utvecklingsprojektet ges en sådan utformning att samebyn önskar bli och blir involverad i detta.¹⁸⁸

Att implementera Urfolksdeklarationen innebär vidare att Regionen inte heller i andra sammanhang i dess regionala utvecklingsarbete agerar i strid med samebyarnas egendomsrättigheter till land och naturresurser. Exempelvis har Regionen om den skulle besluta om regional fysisk planering¹⁸⁹ att sörja för att sådana beslut är förenliga med sådana rättigheter.

Urfolksdeklarationen anvisar inte Regionen att vid finansieringsbeslut prioritera regionala utvecklingsprojekt med samiska samarbetspartners. Som framgått kan dock samverkan mellan samebyar och andra samiska aktörer, samt exempelvis besöks-, upplevelse- och matnäringarna, antas främja Deklarationens implementering. Att implementera denna kan således innebära att Regionen tar sådana hänsyn vid beslut om projektfinansiering etc., inom de ramar lagstiftning och andra regelverk ställer på likabehandling etc.

7.4 Avslutande observation

Ovan har beskrivits de ramar Urfolksdeklarationen uppställer för Regionens arbete inom området regional utveckling, om Regionen skulle besluta implementera denna. Det är dock inte nödvändigtvis detsamma som att detta blir följderna av att Regionen genomför Deklarationen, om Regionen har att förhålla sig till artikulerade rättsregler oavsett.

¹⁸⁸ Jfr Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021-2027, Beslutad 2020-11-25, Regionfullmäktige, § 128, s. 4.

¹⁸⁹ Jfr plan- och bygglagen kap. 7 och prop. 2017/18:266 En ny regional planering.

Som framgått bekräftar Högsta domstolens domar i Nordmaling- och Girjasmålen att centrala delar av Urfolksdeklarationens landrättighetsbestämmelser också utgör svensk nationell rätt. Dessutom förklarade domstolen i Girjasdomen att svensk rätt om samebyarnas land- och naturresursrättigheter över huvud taget ska förstås mot bakgrund av den internationella urfolksrätten, innefattat som denna kommer till uttryck i Deklarationen. Det kan därför antas att nya rättsprocesser skulle bekräfta ytterligare paralleller mellan Deklarationens landrättighetsbestämmelser och svensk rätt. Till detta kan läggas andra nyliga avgöranden, såsom FN:s Rasdiskrimineringskommittés Rönnbäckenavgörande och norska Høyesteretts dom i Fosensaken. Båda dessa förklarar att ingrepp i samiska renskötselområden som orsakar större skada är otillåtna, i linje med Urfolksdeklarationen.

Således har Regionen redan att förhålla sig till flera av de centrala land- och naturrättigheter som kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen, då motsvarande rättsregler också utgör svensk rätt. Beträffande sådana rättsregler saknar ett beslut att implementera Deklarationen alltså följd; de är gällande för Regionen oavsett. Ytterligare rättsprocesser kan antas uppdaga att fler Deklarationsrättigheter återfinns också i svensk rätt.

Sammantaget kan en bedömning av vilka följder ett beslut att implementera Urfolksdeklarationen skulle få för Regionens arbete inom området regional utveckling inte göras baserat på Deklarationen enbart. Beaktas att flera deklarationsrättigheter också utgör svensk rätt blir följderna betydligt mer begränsade.

8. Betydelsen av de kulturella, inbegripet de språkliga, rättigheterna, i Urfolksdeklarationen för Region Jämtland Härjedalens organisation och verksamheter generellt

8.1 Rätten

Avsnitt 4.2.4 har förklarat hur Urfolksdeklarationen ger urfolksindivider rätt att använda sitt språk och att stater ett ansvar att realisera denna rätt. Samtidigt beskrivs där hur Deklarationen uttrycker de språkliga rättigheterna mer som en integrerad del av urfolks kulturella rättigheter i vid förståelse, än som en rätt att använda språket i snäv mening. Språkets identitetsbevarande, identitetsfrämjande och identitetsmarkerande betydelse betonas, i linje med urfolksrättens underliggande syfte; att möjliggöra för urfolk att bevara och utveckla deras egenarter och identiteter.

Urfolksdeklarationen ålägger därför stater att främja urfolksindividuers möjligheter att använda deras språk på sätt som samtidigt främjar kollektivets möjlighet att bevara dess egenart. Individen ska kunna använda sitt språk i alla sammanhang, så att det blir attraktivt att lära, bevara och utveckla. När språket på det viset används aktivt och konsekvent på individnivå fyller det samtidigt funktionen *inåt* att bidra till att urfolket kan bevara och utveckla dess identitet på det kollektiva planet. Men enligt Deklarationen fyller urfolks språk även en funktion *utåt*. Stater har i identitetsmarkerande syfte ett ansvar att synliggöra urfolkets språk och övriga kulturella attribut så att urfolkets historiska och samtida närvaro i landet framhävs för majoritetsbefolkningen och andra. Där ska synas att där är ett urfolk, distinkt från majoritetssamhället.

Samtidigt är i de kulturella och språkliga rättigheterna inbyggt en förståelse för att en stats resurser är ändliga, och att dessa ska möta också andra angelägna behov. Sådana realitetshänsyn uppställer begränsningar för statens ansvar att genomföra urfolks språkliga och kulturella rättigheter. Staten äger, när den beslutar vilka resurser den kan lägga på att realisera dessa rättigheter, väga kostnaderna för det mot andra behov denna ska se till inom de ramar dess resurser uppställer.

8.2 Det samiska folkets och samerna i Jämtland Härjedalens rättigheter

Således har Regionen vid en implementering av Urfolksdeklarationen att bereda samer möjlighet att använda det samiska språket i samröre med Regionen. Det gäller för samtliga förehavanden, och i förhållande till alla Regionens verksamheter och administrativa enheter. Det är som sagt den principiella utgångspunkten. Urfolksdeklarationen tillåter att Regionen när den beslutar i vilken utsträckning den klarar att realisera samernas språkliga och kulturella rättigheter beaktar faktiska realiteter och rimlighetshänsyn. Regionen äger väga kostnaderna för att genomföra dessa rättigheter

mot dess resurser och de övriga angelägna behov dessa ska möta. Naturligtvis får även hänsyn tas till faktorer som tillgång på potentiella medarbetare med samiska språkkunskaper.

Samtidigt är Sverige ett rikt land. De språkliga och kulturella rättigheterna är också centrala, för att de möjliggör för *samer* att använda deras språk, men kanske ännu mer för språkets grundläggande betydelse för att bereda *det samiska folket* möjlighet att bevara och utveckla dess egenart och identitet. Att Regionen har förutsättningar för och ska bereda *samer* möjlighet att använda det samiska språket i förhållanden med denna är därför inte frågan. Avvägningarna vid en implementering av Urfolksdeklarationen blir *omfattningen* av ansvaret. Det kan inte avgöras abstrakt eller i förväg. Som framgått är centrala omständigheter vid dessa bedömningar föränderliga fakta som tillgängliga resurser och omfattningen av övriga behov. Det innebär att de konkreta besluten alltid kommer att vara politiska. Men prioriteringar ska beakta att enligt Deklarationen, de språkliga rättigheterna är mer än samiska individers rätt att använda deras språk. Stor vikt ska tillmätas språkets grundläggande betydelse för att samerna i Jämtland Härjedalen ska kunna bevara och utveckla deras egenart och identitet som urfolk. Det skulle kunna uttryckas som att Regionens ansvar att förverkliga de språkliga rättigheterna är större gentemot urfolket samerna än gentemot den nationella minoriteten samerna.

I tillägg ska de avvägningar Regionen gör när den bestämmer hur stora resurser den kan lägga på att bereda *samer* tillfälle att använda sitt språk i samröre med Regionen kunna utläsas. Bevekelsegrunderna för sådana beslut ska framgå.

Som framgått har Regionen vid en implementering av Urfolksdeklarationen inte bara att beakta språkets betydelse för samerna *internt*. Regionen har även att ta hänsyn till språkets betydelse som kulturmarkör *utåt*. Den har att synliggöra det samiska språket och andra samiska kulturella attribut på sätt som markerar närvaron av det samiska urfolket i Jämtland Härjedalen, och att detta är distinkt från majoritetssamhället. Vid avgöranden av i vilken utsträckning Regionen har möjlighet att implementera denna aspekt av de språkliga och kulturella rättigheterna accepterar Deklarationen att denna beaktar motsvarande realitetshänsyn som diskuterats ovan.

8.3 Närmare om innebörden för Regionen av att implementera de kulturella rättigheterna enligt Urfolksdeklarationen

8.3.1 Språkliga tillrättalägganden

Om Regionen beslutar att implementera Urfolksdeklarationen har den att möjliggöra för *samer* att använda sitt språk i samtliga förhållanden med Regionen, i förhållande till samtliga dess verksamheter. Det är dock den principiella utgångspunkten. Vid avgöranden av i vilken omfattning den har möjlighet att realisera dessa rättigheter accepterar Deklarationen att Regionen beaktar dess tillgängliga resurser och de övriga angelägna behov dessa ska möta. Regionen ska dock vid sådana prioriteringsbeslut fästa betydande vikt vid att enligt Urfolksdeklarationen, samernas språkliga rättigheter är mer än att *samer* bereds tillfälle att använda deras språk. Stor hänsyn ska tas till språkets identitetsbevarande, identitetsfrämjande och identitetsmarkerande betydelse. Språkets roll för att det samiska folket ska

kunna bevara och utveckla dess egenart och identitet, distinkt från majoritetssamhället, ska stå centralt.

Regionen har vidare att dokumentera bevekelsegrunderna för beslut avseende hur den prioriterat genomförande av samernas språkliga rättigheter gentemot andra angelägna behov.

De språkliga rättigheterna och rätten till hälsa överlappar till viss del.¹⁹⁰ Det utgör skäl för Regionen att prioritera att möjliggöra för samer att användande sitt språk inom vården, med ett särskilt fokus på barn och unga.

Det utgör naturligtvis en förutsättning för att Regionen ska kunna implementera de språkliga rättigheterna enligt Urfolksdeklarationen att där är medarbetare med kunskaper i det samiska språket. Regionen har därför att göra alla ansträngningar för att rekrytera sådana, samt att erbjuda medarbetare som önskar det möjlighet att utveckla sina kunskaper i samiska.

Det är väl känt att potentiella medarbetare med kunskaper i samiska är en trång sektor. Regionen bör dock inte acceptera detta tillstånd som givet. Snarare bör denna aktivitet lyfta fram problemet för relevanta beslutsfattare, med krav på att resurser investeras i utbildningar i samiska.

8.3.2 Språkliga (identitetsfrämjande) rättigheter i vid mening

Regionen har om den beslutar implementera Urfolksdeklarationen att synliggöra det samiska språket och andra samiska kulturella attribut utåt. Det ska den göra på sätt som markerar närvaron av urfolket samerna i Jämtland Härjedalen, och att detta är distinkt från majoritetssamhället. Exempel på sådant synliggörande är att skylta på samiska i Regionens byggnader och lokaler, och att genomgående flagga med både den svenska och samiska flaggan. Regionen har vidare att markera närvaron av urfolket samerna i Jämtland Härjedalen genom visualisering av samiska hantverk, samisk konst och andra samiska kulturella attribut. Sådant synliggörande kommer ofrånkomligen att utsmycka. Ansträngningar ska dock göras att samtidigt förmedla budskapet om att där är två folk i Jämtland Härjedalen.

Också vid beslut om i vilken utsträckning den har möjlighet att realisera denna aspekt av de språkliga och kulturella rättigheterna accepterar Urfolksdeklarationen att Regionen beaktar realitetshänsyn. Denna äger alltså vid sådana beslut ta hänsyn till vilka resurser den har till förfogande, och att dessa ska möta också andra angelägna behov.

8.3.3 Avslutande observationer

Ovan har beskrivits de språkliga och kulturella rättigheter som Regionen har att genomföra om denna beslutar att implementera Urfolksdeklarationen. Det är dock inte detsamma som att det blir följden

¹⁹⁰ Jfr kap. 6.

av en implementering. Regionen genomför redan en hel del av dessa rättigheter. Den är vidare förpliktad att fortsätta att genomföra dessa också utan ett beslut att implementera Deklarationen.

Regionen möjliggör också idag samers bruk av det samiska språket i samröre med denna, i enlighet med Sveriges minoritetslagstiftning. Den delen av Urfolksdeklarationens språkliga rättigheter genomför således Regionen redan, och ett beslut att implementera Deklarationen skulle följaktligen inte göra någon skillnad härvidlag. Vad som skulle följa med ett sådant implementeringsbeslut är ett ansvar att beakta också den kollektiva dimension de språkliga rättigheterna har enligt Urfolksdeklarationen. Det skulle med andra ord följa ett ansvar att vara uppmärksam på språkets betydelse för det samiska folket i Jämtland Härjedalens möjligheter att bevara och utveckla sin egenart och identitet, enligt vad som beskrivits ovan.

9. Implementering av rättigheter i Urfolksdeklarationen av betydelse för Region Jämtland Härjedalens verksamheter

Kapitel 5 har redogjort för vad som blir följderna om Regionen beslutar implementera de rättigheter i Urfolksdeklarationen som relaterar till dess beslutsfattande. Detta kapitel gör motsvarande för de rättigheter i Deklarationen som uppställer ramar för Regionens verksamheter, enligt vad kapitlen 6-8 har beskrivit.

9.1 Färdplan för införande av Urfolksdeklarationen

Som framgått är det Utredningens slutsats att Regionen inte kommer att kunna implementera Urfolksdeklarationen utan en plan för hur det ska gå till. Därför har inom ramen för Utredningen tagits fram en sådan plan; Färdplanen. Färdplanen utgör ett beslutsutkast om Regionen skulle besluta att implementera Urfolksdeklarationen. Samtidigt framgår av Färdplanen på ett systematiskt vis vad som skulle bli följderna av en sådan implementering. För Färdplanens innehåll hänvisas till denna (bilaga 1). Mycket kort kan sägas att Färdplanen först förklarar *varför det är bra* för Regionen att implementera Urfolksdeklarationen. Därefter redogörs för Regionens *övergripande mål* med implementeringen och hur Regionen *ska gå till väga* för att realisera dessa. Till sist lägger Färdplanen fast en *tidplan* för genomförandet.¹⁹¹

Färdplanen etablerar en struktur för hur Regionen kan arbeta för att realisera de rättigheter i Urfolksdeklarationen som har bäring på Regionens verksamheter. Det mer konkreta genomförandet sker sedan genom Regionens gängse styrdokument.

9.2 Övergripande styrdokument

För att införa Urfolksdeklarationen använder Regionen såväl verksamhetsspecifika som verksamhetsöverskridande övergripande styrdokument. Beträffande förstnämnda nyttjar vidare Regionen både sådana som omfattar hela (ex. regional utveckling) och delar av (ex. kultur) verksamhetsområden. Vad de övergripande styrdokumenterna i generella termer föreskriver om hur deklara-tionsrättigheterna ska genomföras konkretiserar sedan Regionen i de operativa styrdokumenterna (region- och verksamhetsplaner).

Nedan föreslår Utredningen vissa ramar för ett genomförande av deklara-tionsrättigheterna som de övergripande styrdokumenterna kan ställa upp. Då något arbete med att implementera Deklarationen ännu inte har inletts syftar dessa ramar mycket till att skapa en miljö som tillåter

¹⁹¹ Vad avser rättslig status kan Färdplanen jämföras med en långsiktig utvecklingsplan. Jfr Styrmodellen (fotnot 3), 9.

Regionen att genomföra en sådan implementering. Allt eftersom arbetet med implementeringen framskrider får Regionen, i samverkan med Samiska folkförsamlingen,¹⁹² foga mer riktade och konkreta skrivningar också till de övergripande styrdokumentet.

9.2.1 Övergripande styrdokument hälso- och sjukvård

Som bekant revideras Regionens övergripande styrdokumentet inom verksamhetsområdet (och folkhälsopolicyn) en gång varje mandatperiod. Regionen använder dessa revideringstillfällen till att formulera dess strategi för att genomföra samernas rätt till hälsa och deras språkliga rättigheter enligt Urfolksdeklarationen. Särskilt det första revideringstillfället är viktig. Det nyttjar Regionen till att dra upp ramarna för arbetet. I dessa syften kan Regionen i dessa styrdokument ange att den ska:

- vid behov, ge samer hälso- och sjukvård anpassad till deras samiska bakgrund
- tillhandahålla samer vård i en miljö som beaktar deras samiska, inklusive språkliga, bakgrund
- vidta åtgärder som förebygger ohälsa bland samer, tillskurna deras samiska bakgrund
- rekrytera medarbetare så att Regionen kan tillhandahålla samer kulturanpassad vård och tjänster för att förebygga ohälsa

I tillägg upplyser kanske sådana övergripande styrdokument genomgående om Urfolksdeklarationen, så som de redan informeras om FN:s Konvention om barnets rättigheter.¹⁹³ Informationen är inte nödvändigtvis utförlig; syftet är att påminna om Deklarationens betydelse i sammanhanget.

Det kan genomgående anges att också Strategin för samiska hälsa¹⁹⁴ ska uppdateras varje mandatperiod, och att Regionen ska arbeta för att det tas fram en nationell strategi för samisk hälsa.

Att genomföra rätten till hälsa och de språkliga rättigheterna handlar mycket om anpassning till samers samiska bakgrund. De övergripande styrdokumentet framhäver kanske därför att behov finns att genomgripande analysera vad sådan kulturanpassning innebär, mer konkret.

Strategierna är inte nödvändigtvis bara interna, i den mening att de uteslutande inbegriper Regionens egna verksamheter. De är kanske också externa. Exempelvis kan, om Regionen har svårt att finna medarbetare med kompetens att tillhandahålla kulturtillskuren samisk vård, en strategi vara att anmoda relevanta beslutsfattare att åtgärda problemet.

9.2.2 Övergripande styrdokument regional utveckling

Också Regionens övergripande styrdokument för verksamhetsområdet regional utveckling uppdateras varje mandatperiod.¹⁹⁵ Dessa revideringstillfällen används för att ange Regionens strategi för att

¹⁹² Jfr kapitel 5.

¹⁹³ Jfr Vår hälsa. Länets möjlighet. Folkhälsopolicy för Jämtlands län 2020-2024, s. 17.

¹⁹⁴ Jfr Strategi för samisk hälsa – en hälso- och sjukvård som bidrar till en god och jämlik hälsa för samer 2020-2030 (oktober 2019).

¹⁹⁵ §§ 6 och 12 förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

genomföra Urfolksdeklarationens land- och naturresursrättigheter. I detta syfte kan Regionen ange att den ska

- sörja för att regionala utvecklingsprojekt den är involverad i är förenliga med samebyarnas egendomsrättigheter till land, vatten och naturresurser
- främja samverkansprojekt mellan besöks-, upplevelse- och matnäringarna samt rennäringen och andra samiska aktörer
- i arbetet med att skapa strukturer, ramar och förutsättningar för regional utveckling, ha renskötselns och andra samiska näringars speciella förutsättningar i åtanke¹⁹⁶
- eftersträva att en rättvis andel finansiering kommer regionala utvecklingsprojekt till del som drivs av samebyar eller andra samiska aktörer eller som har sådana som projektpartners

För att främja att samiska perspektiv kommer till uttryck i handlingsplaner för smart specialisering sörjer Regionen kanske för att Samiska folkförsamlingens administration ingår i de styrgrupper som deltar i framtagandet av sådana handlingsplaner.¹⁹⁷

De övergripande styrdokumenterna upplyser genomgående om Urfolksdeklarationen. Informationen är inte nödvändigtvis utförlig; syftet är att påminna om Deklarationens betydelse i sammanhanget.

Det anges kanske att en Strategi för regionalt utvecklingsarbete i samiska områden ska tas fram, jämförbar med Strategin för samisk hälsa.¹⁹⁸ Den förra uppdateras sedan vart fjärde år.

9.2.3 Kulturplan

Regionens övergripande styrdokument inom det specifika verksamhetsområdet kultur (kulturplan) skulle kunna ange att Regionen ska sörja för att

- en rättvis andel kulturstöd, kulturpris och stipendier¹⁹⁹ kommer samiska kulturarbetare, kulturinstitutioner och föreningar till del, inklusive sådant stöd som fördelas inom ramen för Kultursamverkansmodellen
- en rättvis andel av Regionens inköp av konst och liknande är samisk
- Regionens styrning av museum, arkiv etc. genom avtal används för att garantera att sådana institutioner tar tillbörlig hänsyn till samiska intressen

Kulturplaner och dylika dokument kanske genomgående reflekterar, när de skriver om "kulturarv", "kulturmiljö" och liknande, att Jämtland Härjedalen innefattar två sådana arv och miljöer. På samma tema återspeglar de att "kultur" och "kulturliv" är kulturellrelativa begrepp.

¹⁹⁶ Jfr Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021-2027 (Regionfullmäktigebeslut 2020-11-25, § 18), s. 15.

¹⁹⁷ Jfr Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021-2027, s. 17.

¹⁹⁸ Strategi för samisk hälsa – en hälso- och sjukvård som bidrar till en god och jämlik hälsa för samer 2020-2030 (oktober 2019).

¹⁹⁹ Jfr Reglemente för kulturpris och stipendier RS/1109/2018.

9.2.4 Verksamhetsöverskridande styrdokument

Också Regionens gränsöverskridande styrdokument innefattar strategier, handlingsplaner och liknande som främjar införandet av Urfolksdeklarationen, genom att sedan översättas till konkreta åtgärder i region- och verksamhetsplaner. Exempel är långsiktiga utvecklingsplaner miljö²⁰⁰ och jämställdhetspolicys^{201, 202}.

9.3 Regionplaner

Det Färdplanen och de övergripande styrdokumenterna anger om hur Urfolksdeklarationen ska implementeras omvandlas alltså sedan till konkreta verksamheter i regionplaner. Verksamheterna behöver inte *specifikt syfta* till att realisera Deklarationen. Minst lika viktigt är att verksamheter som "ändå" ingår i regionplanen *också främjar* genomförandet av Urfolksdeklarationsrättigheterna. Mot verksamheterna svarar i vanlig ordning de resurser fullmäktige tillskjuter nämnderna för verksamheternas bedrivande.

Nedan beskrivs hur regionplaner kan bidra till att införa Urfolksdeklarationen. Det görs i generella ordalag; syftet är mycket att få strukturer på plats som möjliggör mer riktade och konkreta insatser i nästa skede. Sådana bestämmer Regionen (i samverkan med Samiska folkförsamlingen²⁰³) allt eftersom implementeringen av Urfolksdeklarationen framskrider.

Hälso- och sjukvård

Skrivningar om *hur* Regionen ska

- ge samer vård för fysisk, psykisk och psykosocial ohälsa anpassad till deras samiska bakgrund
- åstadkomma vårdmiljöer för samer som beaktar deras samiska, inklusive språkliga, bakgrund
- vidta åtgärder för förebyggande av ohälsa bland samer tillskurna deras samiska bakgrund, med ett särskilt fokus på samiska barn och unga och den renskötande samiska befolkningen
- bidra till finansiering av Kunskapsnätverket för samisk hälsa
- utveckla samverkan i samiska frågor inom ramen för samarbetet i Norra Sjukvårdsregionalförbundet

Regional utveckling

Skrivningar om *hur* Regionen ska

- undvika att involvera sig i utvecklingsprojekt som inte är förenliga med samebyarnas land, vatten och naturresursrättigheter
- verka för att utvecklingsprojekt på samebyarnas land bedrivs i samverkan med dessa och eventuella andra samiska aktörer

²⁰⁰ Jfr Långsiktig utvecklingsplan för miljö 2021-2033, Dnr RS/123/2019.

²⁰¹ Jfr Policy om jämställdhet och jämlikhet, DNR/RS/1535/2017.

²⁰² Någon policy eller liknande för att införa Urfolksdeklarationen behövs däremot inte. Färdplanen fyller detta syfte.

²⁰³ Jfr kapitel 5.

- främja nyttjande av outnyttjad tillväxtpotential genom regionala utvecklingsprojekt i samverkan mellan besöks-, upplevelse- och matnäringarna, å ena sidan, och rennäringen och andra samiska aktörer, å den andra
- undvika att eventuella regionala fysiska planeringar²⁰⁴ utformas på sätt som inte är förenliga med samebyarnas land, vatten och naturresursrättigheter
- arbeta för att infrastrukturprojekt tar hänsyn till renskötselns behov, intressen och rättigheter, exempelvis genom att innefatta stängsel för att minimera renpåkörningar
- arbeta för att utvecklingsprojekt den är involverad i inom områdena skogsbruk²⁰⁵ och hållbar energi²⁰⁶ tar hänsyn till renskötselns behov, intressen och rättigheter
- sörja för att samer kan använda det samiska språket i samröre med denna inom verksamhetsområdet regional utveckling

Kultur

Skrivningar om *hur* Regionen ska

- sörja för att en rättvis andel kulturstöd, kulturpris och stipendier kommer samiska kulturarbetare, kulturinstitutioner och föreningar till del
- särskilt främja kulturutbud till samiska barn och unga på det samiska språket

Övergripande (Regionstyrelsen)

Skrivningar om *hur*:

- Regionens organisation så långt möjligt och lämpligt rent allmänt ska möjliggöra för samer att använda det samiska språket i kontakter med denna
- Regionens lokaler etc. så långt möjligt och lämpligt rent allmänt ska synliggöra det samiska språket och samiska kulturella uttryck, i syfte att markera närvaron av det samiska urfolket i Jämtland Härjedalen
- Regionen så långt möjligt och lämpligt ska rekrytera och vidareutbilda medarbetare så att den kan leva upp till nämnda åtaganden
- Regionen ska öka det ekonomiska utrymmet för att införa Urfolksdeklarationen genom att samarbeta med andra regioner och norska fylken

9.4 Verksamhetsplaner

Att införa Urfolksdeklarationen förutsätter att verksamhetsplanerna ytterligare bryter ned Färdplanen och de övergripande styrdokumentet i nämndernas identifiering av prioriterade mål.

Nedan presenteras exempel på mål, mätetal och målvärden som kan ha sådan verkan. Dessa är just exempel, tänkta som inspiration. Listan är inte på något sätt uttömmande. Liksom regionplanen är verksamhetsplanerna färskvara. Nämnderna (i samverkan med Samiska folkförsamlingen²⁰⁷) avgör

²⁰⁴ Jfr plan- och bygglagen kap. 7 och prop. 2017/18:266 En ny regional planering.

²⁰⁵ Jfr Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021-2027, Beslutad 2020-11-25, av: Regionfullmäktige, § 128, s. 5 f.

²⁰⁶ Jfr Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen, omedelbart ovan, s. 7 f.

²⁰⁷ Jfr kapitel 5.

varje år de konkreta åtgärder som behövs för att realisera de rättigheter som kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen.

9.4.1 Regionstyrelsen

Mål: "Det samiska språket ska kunna användas i samräde med Regionerhet [lägg till] under [lägg till antal] dagar/timmar i veckan"

Mätetal formuleras i termer av antal dagar/timmar Regioner ska tillhandahålla denna möjlighet. Målvärde bör vara högt men inte 100 procent, så där är utrymme för ambitioner.

Mål: "Alla byggnader som hyser en regional verksamhet ska skylta på det sydsamiska språket"

Mätetal kan formuleras i termer av i vilken utsträckning nämnda rum ska skylta på samiska. Målvärde bör här motsvara mätetalets ambitionsnivå.

Mål: "Regioner ska vara en organisation som förstår innebörden av (i kontrast till har kunskap om) Urfolksdeklarationen, och varför det är bra för Regioner att införa denna"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många timmars undervisning Regionens medarbetare ska ha tillhandahållits om Urfolksdeklarationen, de samiska och svenska folkens gemensamma historia i Jämtland Härjedalen och om samernas förutsättningar i regioner i dag. Målvärde bör ligga nära den ambitionsnivå mätetalet sätter.

9.4.2 Hälso- och sjukvårdsnämnden

Mål: "Samer som behöver det ska få vård för psykisk och psykosocial ohälsa anpassad till deras samiska bakgrund"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många samer som sökt som också fått sådan vård. Målvärde bör vara 100 %.

Mål: "Regioner ska ha en uppmuntrande och när lämpligt uppsökande inställning till personer som kan vara i behov av vård anpassad till deras samiska bakgrund"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många medarbetare som ska kunna identifiera personer med möjliga sådana behov och erbjuda en samtalsmiljö där personen kan öppna upp om den önskar det. Målvärde bör vara sådant att det täcker behovet.

Mål: "Regionens medarbetare ska kunna ställa kultursensitiva frågor till vårdtagare med samisk bakgrund där och när det finns behov för det"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många medarbetare som ska kunna ställa sådana frågor. Målvärde bör vara sådant att det täcker behovet.

Mål: "Samer ska få ökad tillgång till en vårdmiljö anpassad till deras samiska bakgrund"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många medarbetare inom vården som ska kunna tala med samiska vårdtagare på det samiska språket. Mätetal kan också formuleras i termer av hur ofta "samisk mat" ska serveras till samiska vårdtagare och i vilken utsträckning miljöer där sådana vårdas ska utsmyckas av samisk konst, konstföremål och andra samiska attribut. Målvärde kan fastställas i termer av att antalet medarbetare som behärskar samiska jämfört med senaste avstämningstillfälle. Målvärde kan också fastställas i termer av hur ofta sådan mat serveras och mängden kulturattribut jämfört med det senaste avstämningstillfället.

Mål: "Samer verksamma inom renskötseln ska få ökad tillgång till åtgärder för förebyggande av ohälsa anpassad till deras renskötarbakgrund"

Mätetal kan formuleras i termer av antal medarbetare som ska ha kompetens att tillhandahålla sådana tjänster. Målvärde kan fastställas i termer av att antalet medarbetare som kan tillhandahålla sådana tjänster jämfört med det senaste avstämningstillfället.

Mål: "Hälso- och sjukvården ska vara uppmärksamma på samiska vårdtagare som blivit utsatta för våld i nära relation"

Mätetal kan formuleras i termer av antalet samiska vårdtagare inom grupperna Vuxenpsykiatri och Kvinna som ska ha fått frågan om de blivit utsatta för våld. Målvärde bör vara 100 %.

9.4.3 Regionala utvecklingsnämnden

Mål: "Regionen ska sörja för att sameby, när den så önskar, involveras i regionala utvecklingsprojekt som äger rum på dess renbetesland"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många utvecklingsprojekt som pågår med inverkan på samebyarnas renbetesland som dessa är involverade i eller på annat sätt samtyckt till. Målvärde får fastställas utifrån förutsättningarna vid målformuleringen.

Mål: "Regionen ska inte främja finansiering av eller på andra sätt medverka till utvecklingsprojekt som inte överensstämmer med samebyarnas rättigheter till land, vatten och naturresurser"

Mätetal kan formuleras i termer av antal pågående eller planerade utvecklingsprojekt berörd sameby invänt emot. Målvärde får fastställas utifrån förutsättningarna vid målformuleringen.

Mål: "Regionen ska främja regionala utvecklingsprojekt som innefattar samverkan mellan besöks-, upplevelse-, matnäringarna etc. och rennäringen och andra samiska aktörer"

Mätetal kan formuleras i termer av antalet pågående och planerade sådana utvecklingsprojekt. Målvärde får gradvis stegas.

Mål: "Regionen ska verka för att samebyarna och andra samiska aktörer har rättvis tillgång till finansiering av regionala utvecklingsprojekt"

Mätetal kan formuleras i termer av hur många procent av total sådan finansiering som tillfallit samebyar eller andra samiska aktörer. Målvärde får fastställas utifrån förutsättningarna vid målformuleringen.

Mål: "Regionen ska bidra till att järnvägar som anläggs inom ramen för infrastrukturprojekt som denna är involverad i stänglas in för att förhindra renpåkörningar"

Mätetal kan formuleras i termer av procent av järnvägssträcka som ska försees med renstängsel. Målvärde bör i princip vara hundra.

Mål: "Regionens arbete med att stödja kulturliv ska särskilt beakta det samiska kulturlivet"

Mätetal kan formuleras i termer av hur stor del av det ekonomiska stöd Regionens totalt tillhandahåller och förmedlar till kulturliv som går till samiska kulturarbetare och institutioner. Målvärde får fastställas utifrån förutsättningarna vid målformuleringen.

9.4.4 Förvaltningsområdenas prioriterade verksamheter

Att införa Urfolksdeklarationen förutsätter att region- och verksamhetsplanernas verksamheter, åtgärder och mål vidareförs till förvaltningsområdenas årliga prioriterade verksamheter.

Utredningen förutsätter att så sker på de sätt Regionens normalt sörjer för att förvaltningsområdenas årliga prioriterade verksamheter återspeglar region- och verksamhetsplanerna.²⁰⁸ För att tillse att Urfolksdeklarationen inte går förlorad i detta översättningsarbete involveras Funktionen för samiska frågor²⁰⁹ i arbetet.

9.5 Förvaltningen

Avsnitt 5.3.2 beskriver hur Regionens vid en implementering av Urfolksdeklarationen inrättar en Funktion för samiska frågor inom regionstaben med det administrativa ansvaret för införandet av det samiska självbestämmandet. Det framstår som lämpligt att denna funktion även har det administrativa ansvaret för genomförandet av övriga Urfolksdeklarationsrättigheter.

²⁰⁸ Jfr Styrmodellen (fotnot 3), s. 10.

²⁰⁹ Jfr avsnitt 5.3.2.

10. Uppföljning – Urfolksdeklarationsbokslut

Som framgått skulle Regionen vid ett beslut att implementera Urfolksdeklarationen genomföra implementeringen mycket genom dess gängse styrdokument. Därmed är det naturligt att Regionen också huvudsakligen använder gängse uppföljningsmekanismer för att stämma av hur arbetet med implementeringen framskrider.

Samtidigt innefattar att införa Urfolksdeklarationen utmaningar som Regionen inte ställts inför tidigare. Redan att på ett systematiskt sätt genomföra rättigheterna till hälsa, språk, kultur och till land och naturresurser inbegriper arbetsmetoder som Regionen inte är bekant med. Men framför kommer att operationalisera de sammansatta rättigheterna till icke-diskriminering och självbestämmande att bryta ny mark. Regionen kommer att behöva utveckla nya tillvägagångssätt och arbetet med att genomföra dessa rättigheter innefatta en del lärande genom görande.

Därför torde det vara nödvändigt att Regionen för implementeringen av Deklarationen kompletterar gängse uppföljningsmekanismer med att upprätta "Urfolksdeklarationsbokslut". Lämpligt intervall för sådana kan vara vart fjärde år, det vill säga var annan regionplanbiennal.²¹⁰ Urfolksdeklarationsbokslut innefattar då en genomlysande, genomgripande och systematisk analys av hur Regionens arbete med att införa Deklarationen framskrider, på ett sätt som att formulera och följa upp måtetal och målvärden inte tillåter.

Visar Urfolksdeklarationsbokslut på att arbetet med att införa Urfolksdeklarationen inte går framåt som tänkt, och att orsakerna är systematiska snarare än tillfälliga, får bristerna åtgärdas.

Urfolksdeklarationsbokslut tas fram i samverkan med Samiska folkförsamlingen.²¹¹ Folkförsamlingen bereds också tillfälle att framföra sina egna synpunkter beträffande vad den menar fungerar bra och mindre bra i införandet av Deklarationen. Folkförsamlingens självständiga åsikter biläggs Urfolksdeklarationsbokslutet.

Arbetet med att införa Urfolksdeklarationen skär genom Regionens verksamheter och organisation. Regionstyrelsen bör därför ansvara för upprättandet av bokslutet,²¹² administrativt understödd av Funktionen för samiska frågor.

²¹⁰ Också långsiktiga utvecklingsplaner revideras vart fjärde år. Se Styrmodellen (fotnot 3), s. 9.

²¹¹ Jfr kapitel 5.

²¹² Jfr 6 kap. 1 § kommunallagen.

11. Utbildning och bildning

11.1 Utbildning

11.1.1 Regionens medarbetare

En effektiv implementering av Urfolksdeklarationen torde förutsätta att medarbetarna har genuin kunskap om vad denna i grund och botten handlar om och varför det är viktigt och bra för Regionen att införa Deklarationen. Som ett led i implementeringen av Urfolksdeklarationen bör därför Regionen tillhandahålla dess medarbetarna utbildning om denna.

Sådan utbildning förser alltså medarbetarna med kunskap om vad som är urfolksrättens hörnstenar och grundläggande syften, så som dessa kommer till uttryck i Urfolksdeklarationen. De får en förståelse för vad som skiljer urfolksrättigheterna från de som tillkommer medlemmar av minoritetsgrupper. I tillägg syftar utbildningen till att lära medarbetarna att uppskatta varför urfolksrätten är viktig för Regionen och för Jämtland Härjedalen. De lär sig om de samiska och svenska folkens gemensamma historia i Jämtland Härjedalen, och om förutsättningar där för samerna som urfolk idag.

För att utbildningsinsatserna ska få beskriven verkan krävs både kvalitet och kontinuitet. Enbart enkelriktad information i form av föreläsningar och liknande förslår knappast. Medarbetarna måste också få tillfälle att jobba med frågorna i workshops och liknande. Några sporadiska timmars utbildning här och där kommer inte heller att duga. Snarare krävs nog ett utbildningsprogram.

Det är rimligt att utbildningsinsatserna skiktas. Ingående kunskap om Urfolksdeklarationen är viktigare för vissa medarbetare än andra. Medarbetare med högre befattningar och/eller med arbetsuppgifter som innefattar mycket samröre med samer torde ha särskilt behov av sådan kunskap.

Som ett komplement till utbildningen torde det vara ändamålsenligt att ta fram en lathund eller liknande som presenterar innebörden av Urfolksdeklarationen och dess betydelse för Regionen och Jämtland Härjedalen i kortform.

För att medarbetarnas kunskaper om Urfolksdeklarationen ska sätta sig ordentligt och inte tyna bort bör Regionen kontinuerligt påminna medarbetarna om Deklarationens betydelse och syften. Exempelvis kan denna vara en stående punkt vid medarbetarsamtal.

11.1.2 Förtroendevalda

Regionens förtroendevalda har givetvis nyckelroller i implementeringen av Urfolksdeklarationen. Dessa bör därför erbjudas motsvarande utbildning om Deklarationen som medarbetarna.

11.2 Bildning

En effektiv implementering av Urfolksdeklarationen torde förutsätta, utöver kunskap om denna internt i Regionen, viss kunskap om Deklarationen också hos Jämtland Härjedalens befolkning. Dessutom behöver befolkningen förstå varför Regionen har beslutat att införa denna.

Det kan förutsättas gagna implementeringen av Urfolksdeklarationen att befolkningen förstår varför urfolksrätten är viktig för Regionen och för Jämtland Härjedalen. Denna förståelse bör vara rotad i kunskap om de samiska och svenska folkens gemensamma historia där. Att uppnå sådan kunskap och förståelse hos befolkningen i Jämtland Härjedalen torde kräva en "folkbildningsinsats". En sådan är också i linje med Urfolksdeklarationen artikel 15.1. Enligt denna bestämmelse ska stater förmedla kunskap om urfolk till allmänheten. Inte heller bildning torde kunna åstadkommas genom en punktinsats. Kontinuitet krävs.

Bildning kan vara särskilt viktig för den samiska delen av befolkningen. Utredningen har berört hur införlivandet av de samiska områdena i den svenska statsbildningen och samhället har satt spår som kan behöva raderas ut innan rättigheter kan genomföras fullt ut. Sådana spår kan särskilt finnas hos samer själva. För att komma till en punkt där de kan realisera sina rättigheter behöver samerna först verkligen förstå vilka dessa rättigheter är, vad de syftar till, och deras historiska kontext.

12. Budgetrelaterade frågor

12.1 Kostnader

Som förklarats utgör Samiska folkförsamlingen en integrerad och nödvändig beståndsdel i Regionens implementering av samiskt självbestämmande. Det motiverar att Regionen finansierar denna.

Själva folkförsamlingen aktiviteter kan antas ge upphov till begränsade kostnader. Förutsätter man att dess verksamhet uppgår till ett ordinarie och kanske vid något tillfälle extra årsmöte bör inte folkförsamlingen orsaka kostnader som överstiger **100 000 kr/år**.

Samiska folkförsamlingens verksamhet bedrivs i allt väsentligt genom dess råd/styrelse. Antar man att rådet består av sju medlemmar och kostar ungefär som en regionnämnd kan kostnaderna uppskattas till ca **500 000 kr/år**.

För att fungera behöver Samiska folkförsamlingen vara utrustad med en administration. Utgår man ifrån att denna omfattar en till tre heltidstjänster kan kostnaderna för administrationen beräknas till ca **en till tre miljoner kr/år**.

Arbetet med att införa samiskt självbestämmande är egenartat och gagnas av specialisering. Det framstår därför som ändamålsenligt att en särskild funktion inom regionstaben ansvarar för detta arbete. Utgår man ifrån att denna Funktion för samiska frågor omfattar en till tre heltidstjänster kan kostnaderna för denna beräknas till ca **en till tre miljoner kr/år**. (Funktionen för samiska frågor ansvarar enligt vad som beskrivits även för övrigt administrativt arbete förenat med implementeringen av Urfolksdeklarationen. Det arbetet innefattas i överslaget.)

Samtidigt har riksdagen just antagit en lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Som påpekats överlappar den konsultationsordning som den lagen introducerar i väsentlig utsträckning med vad som här beskrivs som införande av samiskt självbestämmande. Följaktligen kommer en hel del av dessa kostnader att uppkomma oavsett om Regionen beslutar att implementera Urfolksdeklarationen eller inte.

Kostnaderna för de utbildningsinsatser som utgör en förutsättning för en effektiv implementering av Urfolksdeklarationen kan antas bli omfattande. Det är svårt för Utredningen att uppskatta hur omfattande, bland annat för att det är avhängigt vilken ambitionsnivå Regionen lägger sig på.

Även folkbildningen kommer att kosta en del, om än inte in närheten av utbildningen. Även den närmare omfattningen av dessa kostnader är dock svåra för Utredningen att bilda sig en uppfattning om.

12.2 Nollsummespel

Som framgått syftar en implementering av Urfolksdeklarationen mycket till att avlägsna diskriminering. I budgetsammanhang kan det därför vara värt att påminna sig om att frågor om huruvida diskriminering ska avlägsnas eller inte alltid är ett nollsummespel. Frågan är bara vem som ska bära kostnaden.