

# YTTRANDE

Datum  
2019-05-10

Sametingets diarienummer  
Dnr 1.2.1-2019-345



Sámediggi  
Sámedigge  
Sámiediggie  
Saemiedigkie

Kulturdepartementet

## Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige Ds 2019:4

### Bakgrund

Sametinget är det samiska folkets högsta representativa organ med uppgifter som regleras i Sametingslagen (1992:1433). Därtill är Sametinget förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur.

Sveriges riksdag har redan 1977 uttalat att "samerna utgör en etnisk minoritet i Sverige, som, i sin egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land, intar en särskild ställning både gentemot majoritetsbefolkningen, och andra minoritetsgrupper". Denna uppfattning har riksdagen bekräftat i samband med ratificeringen av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk.

Vidare stadgas i 1 kap. 2 § femte stycket att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Som urfolk är det samiska folket även skyddat av folkrättens bestämmelser om urfolks rättigheter utifrån hur de kommer till uttryck i olika konventioner och andra instrument samt internationell sedvanerätt. Sverige har ratificerat ett flertal internationella och europeiska konventioner i vilken Sverige erkänner samernas folkrättsliga särställning och urfolksstatus.

Även i samband med Sveriges anslutning till Europeiska unionen antogs 3:e protokollet om det samiska folket som bilaga till Sveriges anslutningsfördrag. Även i detta protokoll erkänner Sverige förpliktelser och åtaganden som Sverige har gentemot det samiska folket enligt nationell och internationell rätt.

Trots Sveriges erkännande av samernas särställning har internationella övervakningsorgan<sup>1</sup> under lång tid lämnat synpunkter, riktat kritik och rekommendationer till den svenska regeringen när det gäller av förbättringar av samernas situation i Sverige.

---

<sup>1</sup> Europarådets kommission mot rasism och intolerans, Europarådets rådgivande kommitté, Europarådets ministerkommitté, FNs urfolksrapportör och övervakningsorgan för mänskliga rättigheter bla FNs kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 2016, FNs allmänna länders granskning UPR 2014, CERD-kommittén, FNs kommitté för mänskliga rättigheter 2016.

Sametinget noterar också att Kulturdepartementet - trots pågående arbete med konsultationsordning med Sametinget - inte konsulterat Sametinget när det gäller utredningsdirektiven.

### **Sametingets generella synpunkter om inrättande av MR-institution**

Sametinget ställer sig positiv till ett inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige och välkomnar de steg som tas för att förverkliga detta.

För Sametinget är det centralt att en sådan institutions arbete omfattar samiska rättighetsfrågor och rättskällor där urfolks och minoriteters rättigheter kommer till uttryck. Här kan, utöver ovanstående, nämnas bl.a. FN:s konvention om civila och politiska rättigheter (ICCPR), FN:s konvention om eliminering av all form av rasdiskriminering (ICERD), FN:s deklaration om urfolks rättigheter (urfolksdeklarationen) och ILO:s konvention nr 169 om urfolk och stamfolk.

Som framgår av promemorian har utredaren beaktat erfarenheter från inrättandet av nationella MR-institutioner i andra länder, bl.a. Norge och Finland. Sametinget anser att i förhållande till samiska frågor är det särskilt intressant att se hur dessa länder utformat sina institutioner och säkerställt att samiska rättighetsfrågor omfattas av institutionernas uppdrag. I dessa avseenden kan Sametinget konstatera att utredarens förslag i vissa delar skiljer sig från t.ex. Norge - där lagen innehåller särskilda omnämmanden och kompetenskrav vad gäller samiska frågor. Det vore relevant att höra utredarens resonemang kring varför sådana överväganden och förslag inte lämnats för en svensk institution.

Även om Sametinget har förståelse för att särskilda rättsområden som institutionen bör arbeta med inte nämns i lagförslaget vill Sametinget framhålla att det finns flera skäl som talar för uttryckliga omnämmanden av institutionens arbete med samiska rättsfrågor. Inte minst med hänsyn till samernas konstitutionella särställning som ett eget folk med rätt till självbestämmande finns anledning att lyfta behovet av särskild kompetens kring detta. Vidare är samiska frågor och rättigheter ofta osynliggjorda och allmänhetens och myndigheters okunskap är väldigt utbredd (se vidare nedan).

Sametinget förväntar sig att bli konsulterat i den fortsatta handläggningen av ärendet.

### **Sametingets särskilda synpunkter på förslagen**

Sametinget har följande synpunkter på förslagen kring institutionens uppdrag, organisationsform och placering samt ledning och organisation.

*Institutionens övergripande uppdrag (4.1 samt 1 § i förslag till lag om MR-institution)*

Sametinget instämmer inte i utredarens ställningstagande att det uttryckligen bör framgå att institutionens uppdrag ska utgå från de för Sverige rättsligt bindande källorna. Tvärtom menar Sametinget, i likhet med den tidigare MR-delegationen, att det är angeläget att institutionens arbete omfattar frågor som behandlas i andra källor såsom resolutioner från olika internationella organ. Sametinget är övertygad om att institutionen – med hänsyn till

den juridiska och folkrättsliga kompetens som den kommer att besitta – är förmögen att värdera de olika källornas rättsliga status och att det därför inte nödvändigt att göra denna distinktion i lag.

Sametinget förespråkar en mer allmän formulering – med en generell hänvisning till folkrätten liknande 1 § i den norska Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) «... *hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.*»

Föreslagen formulering i 1 § 4 p i förslag till lag om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter riskerar, enligt Sametingets uppfattning, att inskränka institutionens arbete och utesluter viktiga rättsliga källor. Som exempel på betydelsefulla källor som riskerar att falla utanför ett alltför snävt formulerat uppdrag kan nämnas

- Resolutioner från olika internationella organ. På urfolksrättens område är t.ex. Sveriges genomförande av FN:s generalförsamlings resolutioner om stärkt deltagande av urfolk i FN-systemet (A/RES/71/321) och om utkomstdokumentet från Världskonferensen om urfolks särskilt relevanta för en MR-institutions arbete (A/RES/69/2)
- Rekommendationer från internationella granskningsorgan såsom FN:s konventionskommittéer, särskilda MR-mekanismer (FN:s expertmekanism för urfolksrättigheter, EMRIP, Specialrapportörer under FN:s råd för mänskliga rättigheter m.fl.) samt Europarådets kommittéer är också centrala källor för att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter i Sverige. Inte minst då dessa rekommendationer utgår från de internationella konventioner och instrument Sverige har åtagit sig att följa.
- FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter

Av utredarens förtydligande av vad som avses med folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område (s. 55 f.) framgår att detta omfattar ratificerade konventioner och internationell sedvanerätt. Som exempel på det senare nämner utredaren FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Utöver detta lämnas inga ytterligare förtydliganden om vad förpliktelser utifrån internationell sedvanerätt innebär. Ofta föreligger olika uppfattningar kring innehållet i internationell sedvanerätt, hur det uttolkas och av vem. Det kan därför vara problematiskt att använda detta begrepp i lagstiftning. Konkreta exempel utgör bl.a. FN:s deklaration om urfolks rättigheter och ILO-konventionen nr 169. Dessa instrument anses inte skapa nya rättigheter utan reflekterar innehållet i internationell sedvanerätt. Trots detta ifrågasätts ofta stater (inklusive Sveriges) bundenhet av dessa instrument och deras innehåll.

För det fall föreslagen formulering i 1 § kvarstår anser Sametinget att det krävs att det uttryckligen framgår att internationella instrument på urfolksrättens område omfattas av institutionens uppdrag såsom varande en del av internationell sedvanerätt.

#### *Institutionens organisationsform (5.2.2) och ledningsform (6.2.2.)*

Sametinget instämmer i utredarens ställningstagande att institutionen bör inrättas som en ny myndighet men ställer sig tveksam till att myndigheten ska ligga under regeringen. Det hade varit intressant att höra utredarens eget ställningstagande till detta utifrån Parisprinciperna och Belgradprinciperna även om frågan, som utredaren påpekat, behandlats i tidigare utredningar. För att säkerställa principernas krav på oberoende och oavhängighet så att Sveriges institution uppnår A-status finns anledning att på nytt överväga alternativet att inrätta institutionen som en myndighet under riksdagen. Inte minst då regeringen till sin organisation är föränderlig (hur arbetet organiseras i olika departement osv) vilket kan påverka institutionens kontinuitet.

Om myndigheten ska ligga under regeringen anser Sametinget att frågor om ekonomisk och annan styrning behöver belysas ytterligare, t.ex. i vad mån instruktioner och användning av anslag regleras i regleringsbrev och om det föreligger krav på årsrapportering och budgetunderlag såsom vanligtvis gäller för myndigheter.

#### *Styrelsens sammansättning och utnämning (6.2.4) samt rådet (6.3.2)*

Sametinget anser att regleringen om styrelsens sammansättning bör innehålla skrivningar om att en bredd bland ledamöterna avseende kön, etnisk bakgrund och ålder bör eftersträvas.

Sametinget ställer sig också tveksam till de höga akademiska kvalifikationskrav som uppställs och menar att det kan leda till en snäv sammansättning av ledamöter vilket kan riskera att utesluta viktig kompetens som kan ha insamlats genom andra erfarenheter än akademiska och yrkeserfarenhet från andra områden än forskning, akademi och rättsväsende. Till exempel är erfarenhet från det offentliga och från myndighetsutövning också är viktig för institutionens arbete. Sådan erfarenhet och kompetens omnämns inte i nuvarande förslag.

Vidare anser Sametinget att det bör uppställas krav på att en ledamot ska ha kunskap om urfolks- och minoritetsfrågor. Detta bör även föreskrivas att det inom rådet ska finnas särskild kompetens i fråga om samiska rättigheter.

---

Beslut i detta ärende har fattats av Sametingets styrelseordförande Per- Olof Nutti efter föredragning av avdelningschef Susanne Idivuoma. I beredningen har även Sametingets jurist Matilda Månsson deltagit.

Per- Olof Nutti  
Sametingets styrelseordförande

*Enligt uppdrag*

Susanne Idivuoma  
Avdelningschef kultur