

99 FRÅGOR OCH SVAR OM ILO KONVENTION 169

© Minoritetsombudsmannen

Kopijyvä Oy, 2014

Innehåll

Inledning av Minoritetsombudsman Eva Biaudet	9
I. Allmänt om den Internationella Arbetsorganisationen (ILO)	11
1. Vad är ILO?	11
2. Hur många medlemsstater har ILO?	11
3. Är Finland medlem i ILO?.....	11
4. Vem bestämmer i ILO?.....	11
5. Vad gör ILO?.....	11
6. Hur många avtal har ILO?.....	11
7. Vem övervakar hur ILO: s avtal tillämpas?	12
II. ILO: s arbete med urfolk.....	13
8. Varför har ILO arbetat med urfolksfrågor?.....	13
9. Varför slopades konvention 107?.....	13
10. Är konvention 107 ännu juridiskt bindande?.....	14
11. Har Finland ratificerat konvention 107?.....	14
12. Har ILO andra konventioner som är viktiga för urfolk och stamfolk?	14
III. En kort introduktion till ILO 169: övergripande syfte och mål.....	15
13. Vad är konvention 169?.....	15
14. Hur många stater har ratificerat konvention 169?	15
15. Har några nordiska länder ratificerat konvention 169?.....	15
16. Hur förhåller sig Katainens regering till ILO 169?	15
17. Vad menas med urfolk? Vilka grupper är konventionen avsedd att skydda?.....	15
18. Vad är konventionens syfte?.....	15
19. Har konventionen översatts till finska?	16
20. Konventionen är från 1989 – är den inte föråldrad vid det här laget?	16
21. Är ILO 169 lika relevant för alla länder och alla urfolk?.....	16
22. Vad omfattar konventionen?.....	16
23. Konventionen förutsätter att särskilda åtgärder vidtas för att urfolks reella jämlikhet skall kunna uppnås – är inte det diskriminerande mot andra?	17

24. Är alla konventionens bestämmelser lika viktiga? 17
25. Är det troligt att tillämpningen av konventionen medför ökade kostnader för Finland? 17

IV. ILO 169: substans 18

26. Vilka grupper kan räknas som urfolk enligt ILO 169? 18
27. Är inte urfolk bara de som var först i ett visst område? 18
28. Hur många urfolk finns det i världen? 19
29. Vem är urfolk i Finland? 19
30. Vem är same i Finland? 19
31. Har arbetsgruppen föreslagit ändringar av samedefinitionen? 19
32. Är Finlands ikraftvarande samedefinition förenlig med de kriterier som anges i ILO 169? 20
33. Vilket syfte har Sametingslagens samedefinition haft? 20
34. Har Sverige och Norge samma samedefinition som Finland? 20
35. Hur många samer finns det i Finland? 20
36. Vem representerar samerna i Finland? 21
37. Finns det samer i andra länder än i Finland? 21
38. ILO konventionen gäller också stamfolk (tribal peoples) – vad menas med stamfolk? 22
39. Finns det också stamfolk i Finland? 22
40. Gäller konventionen i hela landet eller bara i samernas hembygdsområde? 22
41. Konventionen förutsätter att Finland vidtar särskilda åtaganden för att bevara samernas livsstil, kultur och identitet. Vad kan särskilda åtaganden innebära för Finlands del? 22
42. Ger ILO 169 samerna rätt till veto? 23
43. Ställer ILO 169 krav på i vilka fall förhandlingar bör genomföras? 23
44. Ställer ILO konvention 169 krav på hur förhandlingarna skall se ut? 23
45. Är det viktigare att förhandla med urfolk i vissa frågor än i andra? 24
46. Innebär ILO 169 att samerna inte längre behöver följa Finlands lagar? 25
47. Varför tar konventionen fasta på att andra straffmetoder än fängelsestraff är att föredra för urfolk vid utdömande av straff? 25
48. Hur har principen om beaktandet av urfolks straffmetoder och företräde för andra straffmetoder än fängelse bejakats i Norge? 25
49. Varför är land och urfolks rättigheter till land en så viktig del av konventionen? 26
50. Vad innefattar begreppet land? 26
51. Leder tillämpningen av konventionens landbestämmelser till konflikter? 26
52. Varför är land så viktigt för samerna? 26
53. Finns det för närvarande konkreta intressekonflikter om markägande mellan samer och markägare i Finland? 27
54. Varför har det varit så mycket diskussion kring just landbestämmelserna? 27
55. Konventionen säger att Finland bör erkänna samernas rättigheter till mark. Vad betyder det? 27

56. Finns det en minimnivå som markrättigheterna måste nå upp till?.....	28
57. Måste Finland lösa landfrågan innan konventionen ratificeras?.....	28
58. Norge ratificerade ILO 169 som första land år 1990. Hur har Norge löst markfrågan?	28
59. Kan Finland kopiera Norges modell?	28
60. Vilket område i Finland är det som samerna har rättigheter till?.....	29
61. Vem äger marken inom Samernas hembygdsområde?.....	29
62. Hur skall Finland gå tillväga för att praktiskt erkänna och skydda samernas rätt till mark?.....	29
63. Kommer samerna att bli nya ägare av marken om Finland ratificerar konvention 169?	30
64. Kommer mark att delas ut till samerna?	30
65. Måste den icke-samiska befolkningen flytta bort från Lappland om Finland ratificerar konventionen?	30
66. Försvagar en ratificering av konventionen övriga invånares rättigheter i området?	31
67. Kan ILO fungera som en domstol och kräva att Finland ger vissa områden till samerna?	31
68. Måste Finland inrätta specialdomstolar för att lösa frågan om samernas markrättigheter?	31
69. Vem skall stå för eventuella rättegångskostnaderna?	32
70. Har samerna rätt att äga alla naturtillgångar som finns på deras område? Blir inte det väldigt olönsamt för Finland att överlåta alla naturtillgångar till samerna?	32
71. Finns det en viss modell för hur samerna skall ta del av vinsterna? Hur stor andel av utvinningsens vinster de har samerna rätt till?	32
72. Vad innefattar naturtillgångar enligt konventionen? Är det bara mineralutvinning som samerna får ta del av?	33
73. Måste samernas rättigheter till mark ha avgjorts för att deras rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturresurser på deras områden skall kunna avgöras?	33
74. Konventionen nämner vikten av relevanta utbildningsprogram för urfolk. Är inte existerande utbildningsprogram i Finland tillräckligt relevanta för samerna som det är?.....	34
75. Varför skall bara samerna ges extra stöd för sina traditionella näringar om också andra finländare utövar dessa näringar?	34
76. Vad kan extra stöd till samiska näringar betyda för Finlands räkning?	34
77. Vad säger ILO 169 om hälsotjänster?	35
78. Blir samerna sjukare om de inte får vård som bejakar deras språk och kultur?	35
79. Varför betonas rätt till utbildning i konventionen? Har inte samerna redan samma rätt till utbildning som alla finländare redan har?.....	36
80. Varför är utbildning så viktigt för samerna?	36
81. Ger konventionen samerna rätt till autonomi över sin utbildning?	36
82. Är det bara samerna som berörs av konventionens bestämmelser om utbildning, eller gynnar de också andra?	37
83. Vad säger ILO 169 om språk?.....	37
84. Hur mår de samiska språken i Finland idag?	37
85. Har de samiska språkens situation utretts i Finland på senaste tid?	37
86. Lider inte samernas kunskaper i de nationella språken om de bara fokuserar på att lära sig sina egna språk?	38

87. Hur beaktar ILO 169 att samerna är ett folk som lever i fyra olika länder?	38
88. Finns det redan initiativ för att underlätta samernas samarbete över gränserna?	38
89. Vem i Finland är det som skall se till att konventionen tillämpas?	39

V. Ratificering och övervakning av implementering av konvention 169.....40

90. Kan stater ratificera konvention 169 med reservationer?	40
91. Hur mycket tolkningsutrymme finns det i tillämpningen av konventionen?.....	40
92. Hur länge är en stat bunden av ILO konvention 169?	40
93. Kan ILO kommentera finländsk lag och praxis som kommit till stånd före ratificeringen? Kan ILO t.ex. kommentera gamla landrättsfall?	40
94. När träder konventionen i kraft i Finland?.....	41
95. Vem övervakar hur konventionen implementeras?	41
96. Får urfolk också rapportera till ILO?	41
97. Kan samerna klaga till ILO om de upplever att Finland inte tillämpar konvention 169 på ett tillfredsställande vis?	41
98. Kan samerna klaga direkt till ILO, eller måste de gå via andra instanser?	42
99. När ratificerar Finland konvention 169?	42

Annex I: ILO C169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169) (Entry into force: 05 Sep 1991).....43

PART I. GENERAL POLICY	44
PART II. LAND	48
PART III. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT.....	51
PART IV. VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES.....	52
PART V. SOCIAL SECURITY AND HEALTH	53
PART VI. EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION.....	53
PART VII. CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS	55
PART VIII. ADMINISTRATION	55
PART IX. GENERAL PROVISIONS.....	56
PART X. FINAL PROVISIONS.....	56

Inledning av Minoritetsombudsman Eva Biaudet

Statsminister Katainens regering har uppställt som mål att ratificera den internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention om urfolk och stamfolk i självständiga länder – känd som konvention 169.¹ Konventionen antogs av ILO redan år 1989, och i Finland har diskussioner om en möjlig ratificering förts de senaste tjugofem åren.

I mina möten med politiker, tjänstemän och privatpersoner har jag upplevt mycket okunskap om konvention 169 och vad dess ratificering skulle innebära för Finland. Jag hoppas att denna Q & A med 99 frågor och svar kan vara till nytta i den pågående diskussionen. Jag är övertygad om att ogrundad rädsla för att man med konventionen skulle försöka stärka Samernas ställning på bekostnad av andras rättigheter, kan botas med djupare kunskap om själva konventionen och att detta även kommer att bidra till en saklig diskussion om ratificeringen.

Varför är det viktigt att ansluta sig till konvention 169? Finland har anslutit sig till många centrala konventioner som strävar till att skydda minoriteter. Vår nuvarande lagsiftning innehåller viktiga bestämmelser, såsom t.ex. språklagstiftningen, för att trygga samernas rättigheter, men ett övergripande skydd av samerna som urfolk har inte till fullo förverkligats i Finland. En ratificering av konvention 169 kunde bidra till ett mera helhetstäckande skydd, och trygga samernas fortsatta existens som ett folk i Finland och som ett folk som lever över fyra statsgränser. Ett bra mått på hur ett samhälle mår betecknas av hur samhället behandlar sina minoriteter. Då minoriteter upplever att de är i en jämlik position och att de inte är utsatta eller hotade, kan också deras kultur stärkas och utvecklas i växelverkan med omgivningen. Den kan fortleva som sin egen särpräglade kultur samtidigt som den är en värdefull del av den finländska kulturen.

Det är önskvärt att Finland så snart som möjligt godkänner denna konvention som Finland har varit med om att utarbeta och som är så viktig för samerna. En ratificering av konventionen ett politiskt viktigt ställningstagande som signalerar att urfolks rättigheter är viktiga inte bara på annan plats och ort, utan att Finland även på hemmaplan värnar om sitt eget urfolk samerna och deras rättigheter. En ratificering ger dessutom Finland goda förutsättningar att gå vidare med det pågående arbetet för att få till stånd en nordisk samekonvention.

Finland har varit med och framarbetat FN:s deklaration om urfolks rättigheter² och godkänt deklarationen 2007. Staten har därmed politiskt bundit sig att aktivt implementera den, och att övervaka att de rättigheter som finns stadgade i deklarationen

1 International Labour Organization, C169: Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169)

2 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, General Assembly Resolution 61/295, annex

förverkligas i lagstiftning, förvaltningsbeslut och i praktiken i Finland. En ratificering av ILO 169 stöder detta arbete.

Det är viktigt att påpeka att Finland i många avseenden har goda förutsättningar för att ratificera konvention 169. Det som fortsättningsvis är olöst är framförallt samernas rätt till mark- och naturresurser. Jag anser att vi i Finland utöver, eller oberoende av, att ratificera konventionen borde fundera på hur vi kan skapa bättre förutsättningar för att samernas traditionella näringar skall kunna bevaras och deras kultur kunna vara bärkraftig. Finland har alla förutsättningar att bli ett föredöme i fråga om hur vi tryggar vårt eget urfolk samernas levnadsvillkor.

ILO 169 är en omfattande konvention som täcker en rad områden. Alla konventionens artiklar är viktiga, men jag har här valt att fokusera på de bestämmelser som gett upphov till så mycket diskussion och missförstånd i Finland: positiv särbehandling, omfattningen av konsultation och deltagande, och frågor som rör samernas markrättigheter och rättigheter till naturtillgångar. Utöver de många frågorna och svaren i dessa områden försöker jag också täcka mera allmänna bestämmelser om till exempel utbildning, samarbete över gränserna, traditionella näringar. Framställningen av frågorna och svaren följer i stort konventionens disposition.

Konventionens syfte är inte att ge samerna nya eller speciella rättigheter utan snarare att bejaka samernas behov både som individer och som folk, och garantera att de ges de rättigheter som den övriga befolkningen redan har. Ett av konventionens centrala mål är att skapa procedurer och mekanismer för att samerna skall kunna göra sin röst hörd, och få till stånd en dialog med mellan staten och samerna och övriga berörda parter. Konventionen ger inga klara svar eller lösningar, utan fungerar som ett ramverk för hur samernas rättigheter – rättigheter som andra grupper redan har – kan tryggas.

Jag vill särskilt tacka min assistent Tove Holmström för den grundliga beredningen av denna Q & A. Även personalen på minoritetsombudsmannens byrå som med sin yrkesskicklighet underlättat minoritetsombudsmannens uppdrag förtjänar ett stort tack.

Eva Biaudet

Minoritetsombudsman och medlem i Förenta Nationernas Permanenta Forum för Urfolksfrågor (2011-2013)
Helsingfors, februari 2014

I. Allmänt om den Internationella Arbetsorganisationen (ILO)

1. Vad är ILO?

Den internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) är en av FN:s många specialorganisationer. ILO grundades 1919 under det dåvarande Nationernas Förbund och har sedan dess arbetat för att bekämpa fattigdom, främja social rättvisa och arbeta för humana arbetsvillkor. Organisationen tilldelades [Nobels fredspris](#) 1969.

2. Hur många medlemsstater har ILO?

ILO har för närvarande 185 medlemsstater (2013).

3. Är Finland medlem i ILO?

Finland är medlem i ILO sedan år 1920.

4. Vem bestämmer i ILO?

Till sin struktur är ILO en alldeles unik FN organisation eftersom det inte bara är regeringarna som är representerade, utan även arbetsmarknadens parter. ILO bygger på ett treparts system där representanter för regeringar, arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer deltar i ILO:s arbete och beslutsfattande på lika villkor.

5. Vad gör ILO?

En av ILO:s viktigaste uppgifter är att utarbeta internationella avtal (konventioner) som ger minimistandarder på olika områden och att övervaka att de följs. ILO ger rekommendationer och tekniska råd till regeringar och andra parter i hur man kan implementera de standarder som fastställts i konventionerna.

6. Hur många avtal har ILO?

Till dags dato har ILO utarbetat och antagit totalt 189 konventioner som omfattar många olika tematiska områden, bland annat förbud mot tvångs- och barnarbete, likabehandling, diskriminering, och urfolks rättigheter.

7. Vem övervakar hur ILO: s avtal tillämpas?

En oberoende expertkommitté³ behandlar anslutna länders tillämpning av konventionerna. Konventioner och rekommendationer till länder om deras tillämpning av konventioner som de har ratificerat behandlas och godkänns av ILO:s internationella arbetskonferens, som är organisationens högsta beslutande organ. Övervakningen av hur länder tillämpar konventioner som de förbundet sig att följa baserar sig på de anslutna medlemsstaters rapportering till ILO, och på eventuell information som arbetsmarknadens parter och FN organisationer har lämnat.

3 ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR

II. ILO: s arbete med urfolk

8. Varför har ILO arbetat med urfolksfrågor?

ILO har belyst urfolks situation så tidigt som 1921, på den tiden i kontexten av urfolks dåliga arbetsförhållanden i områden som hade koloniserats av Europeiska stormakter. I ett försök att råda bot på den utbredda exploateringen av urfolk som billig arbetskraft och trygga urfolkens rätt till drägliga arbetsvillkor framarbetades konvention 29 (1930)⁴. Efter andra världskrigets

slut började ILO utreda urfolkens situation inte bara som arbetare, utan som distinkta folk och utarbetade en konvention om urfolk och stamfolk, konvention 107.⁵ Konventionen bereddes i samverkan med andra FN organisationer⁶ och då den antogs 1957 var det på hela FN systemets vägnar. Konventionen var det första och enda internationella avtal som specifikt rörde urfolk och stamfolk, och förblev så fram till att det ersattes av konvention 169 år 1989.

9. Varför slopades konvention 107?

Konvention 107 grundade sig på den en tidstypisk uppfattning att urfolk skulle assimileras med majoritetsbefolkningen och att det var staterna som skulle fatta beslut om urfolkens utveckling. Urfolk världen över ifrågasatte den uppfattningen, och en expertkommitté tillsatt av ILO konstaterade år 1986 att "uppfattningen om att urfolken skulle assimileras in i majoritetsbefolkningen är förlegad, och att tillämpa en sådan princip är skadlig i den modern världen."⁷ ILO reviderade konvention 107, ett gediget arbete som resulterade i en ny konvention: nummer 169 som strävar till att trygga urfolks rättigheter och möjligheter att leva som distinkta folk.

4 ILO Convention C029 concerning Forced or Compulsory Labour (Forced Labour Convention) 1930 (No. 029)

5 ILO Convention C107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries (Indigenous and tribal populations Convention), 1957 (No. 107)

6 Bland annat FN organisationen för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), FN: s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Världshälsoorganisationen (WHO) deltog i beredningen av konvention 107 (och senare även i beredningen av konvention 169) och spelade en viktig roll i övervakningen av dess implementering.

7 Programme to Promote ILO Convention No. 169 (PRO 169), International Standards Department, Handbook for ILO Tripartite Constituents: Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169; 2013, 4

10. Är konvention 107 ännu juridiskt bindande?

Konventionen är inte längre öppen för ratificering, men den är fortsättningsvis bindande för de som har ratificerat den och som ännu inte har av sagt sig den eller ratificerat konvention 169.⁸

11. Har Finland ratificerat konvention 107?

Nej, Finland har inte ratificerat ILO 107.

12. Har ILO andra konventioner som är viktiga för urfolk och stamfolk?

ILO 169 är till dags dato den enda ILO konvention som specifikt handlar om urfolks och stamfolks rättigheter. Men ILO har antagit andra konventioner som är viktiga för urfolk, bl.a. konvention 111 (konventionen om diskriminering vid anställning och yrkesutövning). Finland har ratificerat konvention 111 år 1970, och ILO:s expertkommitté som övervakar konventionens implementering har i sin övervakning av Finlands tillämpning av konvention 111 gett rekommendationer som rör samerna, Finlands urfolk, och samernas rätt att utöva sina traditionella näringar.⁹

8 Angola, Bangladesh, Belgien, Kuba, Dominikanska Republiken, Egypten, El Salvador, Ghana, Guinea Bissau, Haiti, Indien, Irak, Malawi, Pakistan, Panama, Syrien och Tunisien. I dessa länder kan konventionen ännu användas som ett instrument för att garantera urfolk och stamfolk vissa minimistandarder. Alla 17 länder har dock uppmanats av ILO att ratificera konvention 169.

9 ILO Committee of Experts, 2012 Direct Request, Convention No. 111, Finland: Access to traditional occupation of the Sami people.

III. En kort introduktion till ILO 169: övergripande syfte och mål

13. Vad är konvention 169?

ILO:s konvention 169 är ett internationellt avtal om urfolks rättigheter. Det är till dags dato det enda juridiskt bindande avtalet som specifikt stadgar minimistandarder för att urfolks rättigheter. Konventionen antogs av ILO 1989 och trädde i kraft 1991. Konventionens engelska och franska dokument har rättslig status.

14. Hur många stater har ratificerat konvention 169?

Hittills har 22 stater ratificerat konventionen (2013). Den senaste ratificeringen gjordes av Centralafrikanska republiken (augusti 2010).

15. Har några nordiska länder ratificerat konvention 169?

Av de nordiska länderna har Norge (1990) och Danmark (1996) ratificerat konventionen.

16. Hur förhåller sig Katainens regering till ILO 169?

Katainens regering har för avsikt att under regeringsperioden ratificera ILO konvention 169 om ursprungsfolk.¹⁰ En ratificering av konvention 169 finns även inskrivet som mål i Finlands nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter 2012-2013 och i Finlands Arktiska Strategi (2013).

17. Vad menas med urfolk? Vilka grupper är konventionen avsedd att skydda?

På internationell nivå har ingen formell definition av urfolk antagits. Såväl urfolk som regeringar har dock varit eniga om att en internationell definition inte är nödvändig eftersom världens urfolk inte är en homogen grupp. Istället har man enats om vissa generella kännetecken för urfolk. ILO anger i konvention 169 vilka sådana kännetecken är.

18. Vad är konventionens syfte?

Konventionen strävar efter att korrigera de negativa följder som tidigare försök att assimilera och integrera urfolk har haft. Redan i konventionens inledning framgår det att urfolken har rätt att bevara sin livsstil, sitt språk och sin identitet som folk. Urfolk har rätt att rå över sin utveckling på sina egna premisser. Stater skall erkänna urfolks strävanden att själva utöva kontroll över sina egna institutioner och utveckling, och aktivt stödja ett

¹⁰ Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering, 22.6.2011, 21-22.

sådant arbete. Ett av konventionens övergripande syften är även att skapa procedurer för att urfolken kan göra sina röster hörda och få till stånd en dialog mellan urfolken och övriga berörda parter.

19. Har konventionen översatts till finska?

Ja, konventionen översattes till finska år 1990 i samband med att riksdagen debatterade huruvida Finland då kunde ansluta sig till konventionen. På Sametingets och Utrikesministeriets begäran granskas den finska översättningen som bäst, bland annat för att vissa termer som används i den tidiga översättningen är förlegade eller har blivit felaktigt översatta.

20. Konventionen är från 1989 – är den inte föråldrad vid det här laget?

Efter att konventionen antogs 1989 har det inom folkrätten förts diskussioner om urfolks rättigheter. FN:s deklaration om urfolks rättigheter godkändes av FN:s Generalförsamling i september 2007. Deklarationen bekräftar vikten av de principer som redan har fastställts i ILO konvention 169. Finland har godkänt deklarationen, vars bestämmelser till och med ger urfolk mera långtgående rättigheter än ILO konvention 169. Genom att godkänna deklarationen har Finland politiskt förbundit sig att praktiskt tillämpa den och övervaka att samernas rättigheter förverkligas i Finland. I konvention 169 anges att en ratificering inte får försvaga sådana rättigheter och förmåner som det ratificerande landets urfolk redan har i enlighet med andra internationella avtal, rekommendationer, dokument eller nationella bestämmelser, beslut, sedvanor eller avtal.¹¹

21. Är ILO 169 lika relevant för alla länder och alla urfolk?

ILO 169 är avsedd att täcka urfolk i vitt skilda länder som lever under vitt skilda politiska, sociala och ekonomiska omständigheter. Det är viktigt att understryka att konventionen fungerar som ett ramverk för att trygga alla urfolks grundläggande friheter och rättigheter, oavsett var eller under vilka förhållanden de lever. Konventionen är alltså lika viktig för Finlands samer som den är för till exempel Mexikos indianer.

22. Vad omfattar konventionen?

Konventionen består av 34 substantiva artiklar som är tematiskt grupperade enligt allmänna principer; landrättigheter; sysselsättnings- och anställningsvillkor; yrkesutbildning,

11 ILO 169 Artikel 35: "The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, customs or agreements". Se även Artikel 19 (8) av ILO:s Konstitution: "In no case shall the adoption of any Convention or Recommendation by the Conference, or the ratification of any Convention by any Member, be deemed to affect any law, award, custom or agreement which ensures more favorable conditions to the workers concerned than those provided for in the Convention or Recommendation"

hantverk och landsbygdsindustri; social trygghet och hälso- och sjukvård; utbildning och kommunikation; och samarbete över gränserna. Konventionens ingress anger konventionens övergripande syfte, och har betydelse för tolkningen av hela konventionen.

23. Konventionen förutsätter att särskilda åtgärder vidtas för att urfolks reella jämlikhet skall kunna uppnås – är inte det diskriminerande mot andra?

Konventionens utgångspunkt är att urfolk skall garanteras samma rättigheter och möjligheter som andra medborgare redan har. För att urfolk skall kunna uppnå jämlikhet med majoritetsbefolkningen, och för att åtgärda de negativa verkningar som den tidigare förda assimileringpolitiken har haft på urfolk, krävs inte bara regler mot diskriminering utan även att särskilda åtgärder vidtas. Sådana särskilda åtgärder skall inte ses som diskriminerande mot övriga medborgare, utan som ett erkännande av ursprungsfolkens särart och särskilda behov, något som ILO har varit noga med att påpeka.¹² Därtill ger Finlands Likabehandlingslag möjlighet till positiv särbehandling för att uppnå faktisk likabehandling för att förhindra eller lindra olägenheter som beror av diskrimineringen.¹³

24. Är alla konventionens bestämmelser lika viktiga?

Alla konventionens artiklar är viktiga, men vissa artiklar är av särskild vikt för hur konventionen bör tillämpas i praktiken. ILO:s expertkommitté har vid flera tillfällen påpekat att artikel 6 och 7 är helt centrala för hur konventionen skall tolkas och praktiskt tillämpas. Dessa artiklar utgör viktiga bestämmelser för att säkra att urfolk har reella möjligheter att utöva inflytande i frågor som rör deras liv och själva få kontrollera sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling – själva målet med konventionen.

25. Är det troligt att tillämpningen av konventionen medför ökade kostnader för Finland?

ILO 169 anger inga nivåer för de resurser som skall ges för att uppfylla deras kriterier. Olika länder har tillämpat konventionen på olika vis, och tillämpningen avgör kostnaderna.

¹² Se, till exempel, ILO konvention 111 (ratificerad av Finland 1970), artikel 5.1: "Special measures of protection or assistance provided in other Conventions or Recommendations adopted by the International Labour Conference shall not be deemed to be discriminatory."

¹³ Likabehandlingslagen (20. 1. 2004/ 21 Lag om Likabehandling) stadgar uttryckligen att positiv särbehandling inte skall anses vara diskriminerande gentemot andra (se 7 §: Legitima grunder för särbehandling (14.11.2008/690))

IV. ILO 169: substans

ILO konvention 169 förutsätter att anslutna stater skall skapa tillvägagångssätt och förfaranden för att urfolkens rättigheter skall kunna tryggas. Konventionens övergripande syfte är att urfolk, i Finlands fall samerna, själva skall kunna rå över sin egen framtid. Samerna skall säkras reella möjligheter att påverka och ha inflytande över alla sådana frågor som berör dem.

Allmänna principer

26. Vilka grupper kan räknas som urfolk enligt ILO 169?

Med urfolk avses folk som lever i självständiga länder och som kan betraktas som urfolk på grund av att de härstammar från folkgrupper som befolkat landet (eller i ett geografiskt område som nu tillhör landet) vid tiden för erövring eller kolonisering eller fastställandet av nuvarande statsgränser. Urfolk har dessutom, oavsett sin rättsliga ställning, behållit en del eller alla sina egna sociala, kulturella och politiska institutioner.¹⁴ Utöver de generella kännetecken som ges i konventionens artikel 1 är ett grundläggande kriterium för att fastställa vem som kan räknas som urfolk att gruppen i fråga själv identifierar sig som urfolk.¹⁵ En viktig aspekt av begreppet urfolk är även att folken har nära band till sina traditionella landområden och resurser och att dessa utgör grunden för deras livsstil.

27. Är inte urfolk bara de som var först i ett visst område?

Ett visst lands befolkning är inte ett urfolk bara för att det har bott på samma område från tidernas början och för att det är olikt grannlandets folk. Det relevanta då man tolkar urfolksbegreppet är gruppen som identifierar sig som ett urfolk har bevarat sina sociala, kulturella och ekonomiska institutioner, näringar, språk och yttre kännetecken (t.ex. klädsel). Ett urfolk är ett urfolk på det området där deras kultur har fötts, utvecklats och dominerat. En central aspekt av ILO:s urfolksbegrepp är att det bör förstås relativt: urfolket är ett urfolk i relation till majoritetsbefolkningen, och i relation till staten som domineras av majoritetsbefolkningen.¹⁶ I sådana fall där en stat har anslutit sig till ILO 169 och varit osäkert på vilka grupper i landet som konventionen skall tillämpas på (vem i landet som kan definieras som urfolk), har ILO:s expertkommitté gett riktlinjer och råd därom.

¹⁴ ILO Convention No. 169, Artikel 1.1.b., fri översättning.

¹⁵ ILO Convention No. 169, Artikel 2

¹⁶ Professor Martin Scheinin, Utlåtande om Finlands ratificering av konvention 169 och dess tillämpning i Finland, 03/2013, 4.

28. Hur många urfolk finns det i världen?

Man räknar med att det finns över 5000 urfolk i världen. Tillsammans utgör de 370 miljoner individer och representerar uppskattningsvis 5 % av världens totala befolkning.

29. Vem är urfolk i Finland?

Samerna är Finlands urfolk. Samerna uppfyller samtliga kännetecken som ILO konventionen anger för identifiering av urfolk. Samerna bor, i stort sett, i samma geografiska område som idag som de bodde då de nuvarande statsgränserna mellan Norge, Sverige och Finland fastställdes. Samerna har behållit flera av sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Samerna identifierar även sig själva som urfolk. I Finland är samernas rättsliga ställning som urfolk stadgad i Finlands grundlag.¹⁷

30. Vem är same i Finland?

I Finländsk lagstiftning anges vem som är same i Sametingslagen.¹⁸ Enligt sametingslagen är en same den som anser sig vara same (självidentifikation). Utöver att personen själv identifierar sig som same förutsätts det att hon själv eller åtminstone någon av hennes föräldrar eller far- eller morföräldrar lärt sig samiska som första språk, eller att hon är efterkommande till en person som har nedtecknats som fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna, eller att åtminstone någondera av hennes föräldrar har antecknats eller kunde ha antecknats som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget. Justitieministeriet tillsatte 2012 en arbetsgrupp vars uppgift har varit att utreda och föreslå ändringar till Sametingslagen. Arbetsgruppens förslag, som bland annat bedömde behovet för en ändring av samedefinitionen, överlämnade sitt betänkande till Justitieministern 30.10.2013.¹⁹

31. Har arbetsgruppen föreslagit ändringar av samedefinitionen?

Ja, arbetsgruppens medlemmar var eniga om ett behov av en ändring av samedefinitionen, och ansåg att definitionen bör ändras så att bedömningen av om en person avses vara same inte bara grundar sig på anteckningarna i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna. Arbetsgruppens förslag innehåller liksom förr både subjektiva och objektiva kriterier (självidentifikation som same och språk), men har slopat kriteriet om upptäckning i jordeböcker eller uppbörds- och mantalslängderna. Enligt arbetsg-

¹⁷ Finlands grundlag 11.6.1999/731, 17 § 3

¹⁸ Sametingslagen 974/1995

¹⁹ Sametingslagsarbetsgruppens betänkande, OM 55/2013, tillgängligt i sin helhet på http://oikeusministerio.fi/sv/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1382513081296/Files/OMML_55_2013_svenska_sidor_17_s.pdf (svenska) och http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1382513081296/Files/OMML_55_2013_METINTO_196_s.pdf (finska)

ruppens förslag är en same dessutom någon som har tillägnat sig samekulturen via sin släkt och upprätthållit sin kontakt med den samiska kulturen.²⁰

32. Är Finlands ikraftvarande samedefinition förenlig med de kriterier som anges i ILO 169?

En anslutning till konvention 169 förpliktigar inte direkt Finland att ändra den ikraftvarande sametingslagens definition av vem som är same. Det är dock helt klart att de organ som övervakar konventionens tillämpning kommer att fästa uppmärksamhet vid hur Finlands lagstiftning definierar vem som omfattas av konventionen (samerna) och om samerna godtar den definitionen. Om sametinget är missnöjt med den nuvarande definitionen kommer det onekligen att leda till frågor och kritik från de organ som övervakar konventionens tillämpning.²¹

33. Vilket syfte har Sametingslagens samedefinition haft?

Sametingslagens definition av vem som är same har i första hand tillkommit för att avgöra vem som har rösträtt i Sametingsvalen.

34. Har Sverige och Norge samma samedefinition som Finland?

I såväl Norges som Sveriges Sametingslagar är självidentifikation som same ett grundläggande kriterium, och det samiska språket en viktig markör. Enligt den Svenska Sametingslagen²² är en same någon som anser sig vara same, förutsatt att personen har haft samiska som språk i hemmet eller att någon av personens föräldrar eller far- eller morföräldrar har haft samiska som språk i hemmet, eller att personen har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängden till Sametinget. Den norska Sametingslagen²³ följer den svenska modellen, med den enda skillnaden att den sträcker sig en generation längre bakåt i tiden då en same någon som identifierar sig som same och som har föräldrar, eller mor- eller farföräldrar, eller morfars eller farföräldrars föräldrar vars hemmaspråk har varit samiska eller som kan ha ansetts vara ara röstberättigade i Sametingsvalen.

35. Hur många samer finns det i Finland?

Man räknar med att det finns cirka 10 000 samer i Finland.²⁴ Bland samerna i Finland talas tre samiska språk – nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Samerna bor i

20 OM 55/2013, 3

21 Professor Martin Scheinin, Utlåtande om Finlands ratificering av konvention 169 och dess tillämpning i Finland, 03/2013, 4.

22 Sametingslag 1992: 1433, 2§

23 LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold, § 2-6. Sametingets valgmanntall.

24 Statistik gjord i samband med Sametingsvalet 2011.

hela landet. För närvarande bor närmare 60 % av Finland samer utanför det så kallade Samiska Hembygdsområdet (Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner och Lapplands renbeteslags område i Sodankylä kommun). Då Finland ratificerar ILO 169 gäller konventionen för alla tre samiska språkgrupper och för samer i hela landet.

36. Vem representerar samerna i Finland?

Sametinget, vars medlemmar väljs vart fjärde år, är samernas folkvalda organ. Enligt sametingslagen representerar sametinget Finlands samer i nationella och internationella sammanhang.²⁵ Sametingsval hålls vart fjärde år, senast år 2011. Utöver Sametinget representeras skolksamerna även av skolksamernas byastämma (kolttien kyläkokous) som svarar för framställningar och utlåtanden om vittgående eller principiellt viktiga ärenden som rör skolksamernas näringar eller levnadsförhållanden.²⁶ ILO:s expertkommitté har i sin övervakning av konventionens tillämpning betonat vikten av att anslutna stater skapar procedurer genom vilka man förhandlar med de institutioner eller organisationer som verkligen representerar urfolket i fråga. Kommittén har ansett att om så inte har skett – det vill säga att förhandlingar inte har förts med de institutioner eller organisationer som verkligen representerar urfolken i fråga – så kan förhandlingarna inte anses fylla konventionens krav.²⁷

37. Finns det samer i andra länder än i Finland?

Samerna är ett folk som lever i fyra länder: Finland, Sverige, Norge och Ryssland. Totalt beräknas det finnas cirka 80 000 samer i de fyra länderna (ca 20 000 i Sverige, ca 2 000 i Ryssland, 10 000 i Finland och 50 000 i Norge). Noteras bör det, att utöver Finland så har även Sverige och Norge bekräftat att samerna är ett urfolk. Såväl på norsk som på svensk sida representeras samerna av sina Sameting. Finlands, Sveriges och Norges Sameting samarbetar genom Samiskt Parlamentariskt Råd, i vilket även ryska sameorganisationer finns representerade genom ett specialavtal. I tillämpningen av ILO konvention 169 i Finland är samerna ett urfolk i Finland, oberoende av om några samiska släkter för länge sedan har flyttat från Norge, Sverige eller Ryssland till Finland över dagens gränser.²⁸

25 17.7.1995/974 Sametingslag, paragraf 6: Hur samerna skall företrädas

26 253/1995, Skollag, kapitel 8, paragraf 44

27 ILO Governing Body, 282nd Session, November 2001, Representation under Article 24 of the ILO Constitution, Ecuador, GB.282/14/2., para.44: "If an appropriate consultation process is not developed with the indigenous and tribal institutions or organizations that are truly representative of the communities affected, the resulting consultations will not comply with the requirements of the Convention"

28 Professor Martin Scheinin: Utlåtande om Finlands ratificering av konvention 169 och dess tillämpning i Finland, 03/2013, 4.

38. ILO konventionen gäller också stamfolk (tribal peoples) – vad menas med stamfolk?

ILO 169 gäller inte bara urfolk, utan även så kallade stamfolk. Med stamfolk avses folk som lever i självständiga länder, och vars sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från den nationella gemenskapen och vilkas ställning helt eller delvis regleras genom deras egna sedvänjor eller traditioner eller särskild lagstiftning.²⁹ Också då det gäller identifiering av stamfolk är självidentifikation – att folket i fråga själva identifierar sig som stamfolk – helt central. ILO konventionen gör ingen skillnad i fråga om rättigheter till stamfolk och urfolk – de har i enlighet med konventionens bestämmelser samma friheter och rättigheter.

39. Finns det också stamfolk i Finland?

Nej, med stamfolk avser konvention 169 till exempel till nomadfolk i Afrika och Asien. Inom folkrätten används numera begreppet stamfolk sällan. FN:s deklaration om urfolks rättigheter (2007) refererar till exempel enbart till urfolk.

40. Gäller konventionen i hela landet eller bara i samernas hembygdsområde?

Då Finland ratificerar konventionen gäller den i hela landet. De bestämmelser som rör samernas rättigheter till land och naturtillgångar är dock begränsade till det geografiska område som samerna traditionellt bebod och har brukat. Finland bör identifiera områdets omfattning tillsammans med sametinget.

41. Konventionen förutsätter att Finland vidtar särskilda åtaganden för att bevara samernas livsstil, kultur och identitet. Vad kan särskilda åtaganden innebära för Finlands del?

Då Finland ratificerar konvention 169 är regeringen förpliktad att tillsammans med sametinget planera och verkställa särskilda åtaganden som skall trygga samernas rätt att bevara och utveckla sin livsstil och kultur på sina egna premisser. Särskilda åtaganden är nödvändiga för att Finland skall kunna uppfylla konvention 169 på ett tillfredsställande sätt. I praktiken kan särskilda åtaganden innebära att nuvarande lagstiftning, förordningar och förfaranden på områden som är viktiga för samernas levnadsvillkor³⁰ granskas och vid behov korrigeras. Särskilda åtaganden innefattar även att det finns mekanismer som kan koordinera, verkställa, och övervaka att konventionen tillämpas, och att samernas rätt att delta i beslutsfattanden som rör dem garanteras. Det centrala är att regeringen tillsammans med samerna och samernas folkvalda organ sametinget utreder vilka behov samerna har och tryggar dessa behov.

²⁹ ILO Convention No. 169, Artikel 1.1.a., fri översättning.

³⁰ Sådana lagar kan innefatta, men är inte begränsade till, renkötselsslagen, fiskelagen, jaklagen, forststyrelselagen och gruvlagen.

42. Ger ILO 169 samerna rätt till veto?

Nej, konventionen ger inte samerna rätt till veto i beslutsfattande. Konventionen ger dock samerna större rätt än de nu har att delta i och att reellt kunna påverka beslutsfattande i sådana frågor som kan påverka dem. Urfolks rätt till deltagande och vikten av att förhandla med urfolk är grundläggande principer som genomsyrar hela konventionen. Förhandlingar skall genomföras förtroendefullt och i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder. Konventionens artiklar 6 och 7 betonar urfolkens rätt till deltagande och reell möjlighet att ha inflytande över beslut som påverkar dem och deras kulturer. Artiklarna är helt centrala för hur konventionens övriga bestämmelser skall tillämpas.

Då urfolks rättigheter och aspirationer har beaktats i lagstiftning, förordningar och förfaranden finns det ofta goda förutsättningar att uppnå samförstånd. Syftet med förhandlingar som förs skall vara att nå samförstånd, men det finns inga absoluta krav på att urfolken måste ge sitt samtycke. Samtidigt är det viktigt att poängtera, att trots att urfolk inte ges rätt till veto så får de beslut som fattats inte kränka de rättigheter, inklusive rättigheter till land, som konventionen tryggar.³¹

43. Ställer ILO 169 krav på i vilka fall förhandlingar bör genomföras?

Samerna skall säkras en reell möjlighet att effektivt kunna delta i politiska, lagberednings- och administrativa processer och beslutsfattanden som direkt kan påverka dem. Förhandlingarna med samerna skall vara systematiska och inte bara ske sporadiskt. ILO:s expertkommitté har varit noga med att poängtera att förhandla med urfolk och att säkra deras deltagande i beslutsfattande är en viktig del av de "särskilda åtaganden" som regeringar skall vidta för att trygga urfolkens rätt att bevara och utveckla sin livsstil och kultur som de önskar.

44. Ställer ILO konvention 169 krav på hur förhandlingarna skall se ut?

Förhandlingsparterna skall vara staten och urfolkens egna representativa institutioner – i Finlands fall sametinget, och skoltsamernas byaråd i frågor som rör skoltsamerna. För att förhandlingsprocedurerna skall vara så effektiva som möjligt är det viktigt att Finland tillsammans med sametinget evaluerar dem med jämna mellanrum och åtgärdar dem vid behov. Förhandlingar skall genomföras förtroendefullt och i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till de föreslagna åtgärderna.³²

31 Handbook: For ILO Tripartite Constituents. Understanding the C. 169, 2013, 16.

32 ILO 169 artikel 6.2

Praktiska erfarenheter av förhandlingar med urfolk: Norge

År 2005 slöt Norges storting och Norges sameting ett avtal om konsultationer mellan statliga myndigheter och Sametinget. Avtalet anger i vilka fall och under vilka omständigheter statliga myndigheter har en plikt att konsultera sametinget och i vissa fall även andra samiska parter, primärt i sådana ärenden som direkt berör samiska näringar såsom renskötsel. Samerna skall ha verkliga möjligheter att delta i förhandlingsprocesserna och påverka besluten. Syftet med förhandlingarna skall vara att uppnå enighet. Avtalet är riktgivande för hela statsförvaltningen.³³

45. Är det viktigare att förhandla med urfolk i vissa frågor än i andra?

Det är viktigt att förhandla med urfolk i tillämpningen av konventionen i största allmänhet, och i alla sådana ärenden som direkt kan påverka dem. Konvention 169 betonar dock särskilt att staten skall förhandla med urfolk i följande fall:³⁴ vid lagberedning eller administrativa åtgärder som kan påverka dem³⁵; före utforskning och utvinning av mineral- eller andra naturtillgångar som finns på urfolks traditionella områden³⁶; vid planering och beslut av eventuell nödvändig flyttning av urfolk från områden som de traditionellt bebor³⁷; då man överväger att överlåta urfolkens traditionella markområden till andra parter³⁸; innan yrkesutbildningsprogram som är särskilt avsedda för urfolk utformas och tillämpas³⁹; och för åtgärder som rör urfolks barns möjlighet att lära sig skriva och läsa på sina egna språk.⁴⁰ I enlighet med den nuvarande sametingslagen konsulteras sametinget i dessa ärenden.⁴¹

33 Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, 2005.

34 ILO Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – a Guide to ILO Convention 169, 61

35 ILO 169 Artikel 6 (1)(a)

36 ILO 169 Artikel 15 (2)

37 ILO 169 Artikel 16

38 ILO 169 Artikel 17

39 ILO 169 Artikel 22

40 ILO 169 Artikel 28

41 17.7.1995/974 Sametingslag, paragraf 9, Förhandlingsplikt

46. Innebär ILO 169 att samerna inte längre behöver följa Finlands lagar?

Konventionen betonar att urfolks sedvanor och sedvanerätt bör beaktas vid rättsordningen och rättstillämpningen i Finland. Sedvanorna och sedvanerätten ges inte företräde framför nationell lagstiftning⁴² utan fungerar snarare som generella lagtolkningsregler som tydliggör att samisk sedvänja och sedvanerätt skall beaktas enligt allmänna rättsprinciper. Som ett exempel på hur principen har tillämpats i Norge kan det nämnas att lokala samiska sedvänjor har beaktats av Högsta Domstolen som grund för beslut om samernas rätt att använda mark och vatten. Även Högsta Domstolen i Sverige har baserat domslut på samisk sedvanerätt i markrättsfall, trots att Sverige inte har ratificerat konvention 169.

47. Varför tar konventionen fasta på att andra straffmetoder än fängelsestraff är att föredra för urfolk vid utdömmande av straff?

Konventionen ger akt på att urfolks traditionella straffmetoder bör beaktas vid utdömmande av straff, i den mån att de traditionella straffmetoderna är förenliga med det nationella rättssystemet och internationellt erkända mänskliga rättigheter, och att andra metoder straffmetoder än fängelsestraff bör föredras. Bakgrunden till att sådana bestämmelser har inkluderats i konventionen är viktig för att förstå deras syfte. Bestämmelserna är baserade på uppgifter om att visa urfolk – framförallt i Australien och Kanada – inte kunde överleva långa tider i fängsel och att självmordsstatistiken bland dessa interner var mycket hög. Konventionen tar därför fasta på att anslutna stater kan beakta urfolkens egna kontrollmekanismer och straffmetoder för mindre allvarliga brott för att få bukt med hög självmordsstatistik.

48. Hur har principen om beaktandet av urfolks straffmetoder och företräde för andra straffmetoder än fängelse bejakats i Norge?

Av Norges rapportering och det Norska Sametingets utlåtande till ILO framgår det att det inte finns samiska traditionella straffmetoder som skiljer sig från nationella brottslagar.⁴³ Samisk sedvänja har inte heller åberopats i ett brottsmål i Norge.

42 Det framgår av ett förslag med en sådan innebörd som förkastades i samband med de diskussioner som föregick konventionen, se International Labour Conference Provisional Record Seventy-Fifth Session, Geneva, 1988, para. 17

43 ILO, Direct Request (CEACR) – adopted 1995, published 82nd ILC session (1995), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) – Norway (Ratification: 1990), para. 11

Land, territorier och resurser

49. Varför är land och urfolks rättigheter till land en så viktig del av konventionen?

Konventionens utgångspunkt är att urfolk är säregna folk med egna kulturer, traditioner, institutioner, historia, språk, och värderingar och att deras levnadssätt och distinkta identiteter som folk har formats av, och är nära anknutna till, deras traditionella landområden och resurser. Syftet med bestämmelserna om urfolks rättigheter som rör land är att trygga deras bas för sin ekonomiska sociala och kulturella utveckling, och därmed trygga deras överlevnad som ett distinkt folk. Rätten till land är ett genomgående tema i hela konventionen.⁴⁴

50. Vad innefattar begreppet land?

Konventionen betonar att begreppet land så som det används i konventionens innefattar hela den omgivning som urfolk traditionellt har bebott och brukat. Land omfattar alltså inte bara marken utan också t.ex. skogar, floder, sjöar, berg, kustområden och mineral- och naturresurser som finns på landområdet.⁴⁵

51. Leder tillämpningen av konventionens landbestämmelser till konflikter?

Konventionens syfte är att undvika att konflikter uppstår genom att skapa procedurer för att urfolk kan göra sin röst hörd och få till stånd en dialog mellan urfolken och övriga berörda parter.⁴⁶

52. Varför är land så viktigt för samerna?

Samerna har en lång anknytning till sina traditionella landområden och naturtillgångar. Samernas kultur har i stor utsträckning byggt på deras samverkan med naturen. Konventionens bestämmelser om land avser att trygga samernas grund för sin ekonomiska sociala och kulturella utveckling för att trygga deras överlevnad som ett distinkt folk. Finland bör erkänna samernas rätt till den mark som de traditionellt har bebott och brukat, och skydda denna rätt. Samernas rättighet till land är en central förutsättning för att bevara samernas kultur och traditionella näringar, och är därför en rättighet som står i nära samverkan med samernas rätt att rå över sin utveckling och framtid.

44 Land, territorier och resurser betonas i konventionens artiklar 4, 7 (1), 7 (4), 14, 15, 16, 17, 18 och 19

45 ILO Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – a guide to ILO Convention No. 169, VII Land and Territories, 91

46 ILO:s expertkommitté har i sina utlåtanden poängterat att den dialog mellan staten och urfolket som konventionen förutsätter kan motverka konflikter (se, till exempel, Committee of Experts, 76th Session, 2005, Individual Direct Request, Bolivia, submitted 2006)

53. Finns det för närvarande konkreta intressekonflikter om markägande mellan samer och markägare i Finland?

Sametinget och minoritetsombudsmannen har inte hört att det skulle finnas konflikter mellan samer och privata markägare som skulle röra just markägande. Minoritetsombudsmannen har vetskap om en oenighet mellan sametinget och en privat markägare som rör planläggning och tillämpning av annan lagstiftning. Oenigheten handlar alltså inte om äganderätten till marken. Sametinget har även poängterat att en tillämpning av konvention 169 endast kommer att beröra de land- och vattenområden som är i statlig ägo, och inte beröra mark som är i privatpersoners ägo.

54. Varför har det varit så mycket diskussion kring just landbestämmelserna?

Mycket av den diskussion som förts i Finland om en ratificering av konvention 169 handlar just om konventionens landbestämmelser och vad de skulle innebära för Finlands del. Det finns ingen entydig tolkning av landbestämmelserna eller en entydigt "korrekt" modell för att tillämpa dem. Liksom många andra internationella avtal är ILO konventionen utformad för att täcka skilda länders rättsförhållanden, och många av konventionens bestämmelser är ett resultat av kompromisser. Bestämmelserna är därför allmänt hållna vilket har gett utrymme för olika tolkningar av bestämmelsernas innebörd. Även internationellt har det först omfattande tolkningsdiskussioner om hur konventionens bestämmelser om hur urfolks rättigheter till land skall tolkas.⁴⁷ De kommentarer som ILO:s övervakande organ har gett till de stater som har anslutit sig till ILO 169 är riktgivande för att förstå bestämmelsernas innebörd och godtagbara praktiska tillämpningar av den.

55. Konventionen säger att Finland bör erkänna samernas rättigheter till mark. Vad betyder det?

Artikel 14 förutsätter att Finland sätter igång en process för att identifiera och erkänna samernas äganderätt och besittningsrätt⁴⁸ till den mark som de traditionellt innehar, det vill säga som de i stort sett har varit ensamma om att bruka eller haft det dominerande inflytandet över.⁴⁹ Dessutom bör Finland erkänna samernas rätt att bruka sådana områden som de har använt tillsammans med andra grupper, och i lämpliga fall vidta åtgärder för att skydda samernas bruksrättigheter i dessa områden. Finland skall etablera förfaranden för att lösa eventuella dispyter kring landrättigheter. Det finns ingen entydig tolkning av vilka rättigheter som måste erkännas samerna för att uppfylla kraven som artikel 14 ställer. En fördel med att ratificera konventionen är att Finland då har rätt att söka tekniska råd av ILO helt kostnadsfritt, som kan hjälpa med tolkningen och anpassningen av konventionens bestämmelser, bland annat artikel 14, till Finland.

47 SOU 1999:25, 122

48 Konventionens engelska version, som har rättslig status, talar om urfolkens "rights of ownership and possession"(Artikel 14 (1)). Det handlar alltså om rättigheter i pluralis.

49 SOU 1999:25, 15

56. Finns det en miniminivå som markrättigheterna måste nå upp till?

Av de diskussioner som fördes under förhandlingarna av konvention 169 och markbestämmelserna framgår det, att ett endast ett erkännande av urfolks rätt att bruka marken inte är tillräckligt för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt.⁵⁰ En förutsättning för att konventionens artiklar om mark skall kunna tillämpas på ett godtagbart sätt är att urfolks rättigheter till mark – vilken form skyddet av dem än har antagit – har tillförsäkrats ett så pass starkt skydd att de kommer att bestå.⁵¹

57. Måste Finland lösa landfrågan innan konventionen ratificeras?

Konventionen ger inga klara svar eller lösningar utan fungerar snarare som ett ramverk för hur samernas rättigheter kan tryggas. Då Finland ratificerar konvention 169 bör en process sättas igång för att, tillsammans med sametinget, identifiera omfånget och innehållet av samernas markrättigheter.

58. Norge ratificerade ILO 169 som första land år 1990. Hur har Norge löst markfrågan?

I Norge tillsattes 2005 den så kallade Finnmarkskommissionen som utreder och kartlägger vilka existerande rättigheter hela befolkningen – alltså inte bara samerna utan även annan fast bosatt lokalbefolkning – har till mark och naturtillgångar i Finnmarksområdet.⁵² Norge har därmed satt igång processen för att kartlägga innehållet och omfånget av ägande- och besittningsrättigheter. ILO:s expertkommitté har ansett att Finnmarkskommissionens kartläggning av rättigheter som genomförs motsvarar konventionens krav, men har också begärt vidare upplysningar om hur kartläggningsprocessen utvecklar sig.⁵³ I områdena utanför Finnmark är samernas land- och vattenrättigheter ännu en öppen fråga.

59. Kan Finland kopiera Norges modell?

Norge kan fungera som en god modell för hur en process kan sättas igång, men det är viktigt att påpeka att de förhållandena i Norge och Finland inte är identiska, var-

50 Det görs klart av att det förslag som gjordes om att dra likhetstecken mellan rätten att bruka och rätten att äga förkastades. Vidare fanns det ett förslag som gällde att en skrivning om urfolkens äganderätt eller besittningsrätt skulle erkännas istället för äganderätt och besittningsrätt men även det förkastades eftersom det ansågs försvaga de rättigheter till mark som urfolk redan hade under ILO konvention 107, som den nya konventionen alltså skulle ersätta (International Labour Conference, Provisional Record, 76th session, 1989, para 145, citerat i SOU 1999: 25, 123)

51 SOU 1999:25, 125

52 Lov 17. juni 2005 nr.85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarkskloven): <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>

53 Observation (CEACR) – adopted 2009, published 99th ILC session (2010), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (no. 169) – Norway (Ratification: 1990)

ken i fråga om samernas traditionella bruk av marken, eller den rättsliga regleringen av bruket. Det finns heller ännu inget auktoritativt uttalande om vilket konkret innehåll samernas rättigheter till mark i Norge skall ha för att uppfylla konventionens krav på ägande- och besittningsrätt.

60. Vilket område i Finland är det som samerna har rättigheter till?

För Finlands del handlar erkännandet av samernas rättigheter till mark att man sätter igång en process för att utreda och kartlägga omfånget och innehållet av existerande landrättigheter som samerna har som följd av långvarigt bruk. Tillämpningen av artikel 14 handlar inte om att skapa "nya" rättigheter till mark utan om att erkänna att samernas traditionella bruk och innehav av mark har gett upphov till rättigheter till de områden, och att dessa rättigheter finns oavsett om staten redan har erkänt dem eller inte. Sametinget har i sitt utlåtande konstaterat att det geografiska omfånget av rättigheterna är samernas hembygdsområde. Det är viktigt att påpeka att innebörden av rättigheterna, och deras geografiska utsträckning, skall definieras närmare i förhandlingar mellan de två parterna, det vill säga sametinget och staten, i enlighet med konventionens grundläggande principer om konsultation och deltagande.

61. Vem äger marken inom Samernas hembygdsområde?

På samernas hembygdsområde ägs 90 % av marken av Staten, medan de resterande 10 % är privatägd. Den statligt ägda marken förvaltas och sköts av Forststyrelsen.

Sametinget ifrågasätter statens rätt att äga marken och anser att staten inte har rätt till den mark och det vatten som finns på samernas hembygdsområde.

62. Hur skall Finland gå tillväga för att praktiskt erkänna och skydda samernas rätt till mark?

För att effektivt skydda samernas rättigheter till mark skall regeringar skapa förfaranden för att identifiera vilka markområden som samerna har rätt att äga, besitta och bruka och trygga samernas rättigheter till ägande, besittning och bruk. Sådana procedurer kan se olika ut i olika länder – i vissa fall kan de inkludera att en avgränsning och ger lagliga rättigheter till marken, i andra fall kan det innebära att staten erkänner självstyre eller så kallade co-management modeller.⁵⁴ Det konkreta innehållet i de rättigheter som Finland tillerkänner samerna skall fastställas mot bakgrund av samernas sedvanor

54 Indigenous and tribal peoples' rights in practice – a guide to the ILO convention No. 169, 95

och traditionella innehav och bruk av marken, och den rättsliga traditionen i Finland.⁵⁵ Sametinget anser att markfrågan kan lösas i samband med den pågående reformen av Forststyrelsens förvaltning.

63. Kommer samerna att bli nya ägare av marken om Finland ratificerar konvention 169?

Formell äganderätt är inte alltid nödvändig för att uppfylla konventionens krav, vilket ILO:s Expertkommitté till exempel har betonat i sin övervakning av Norges tillämpning av konvention 169.⁵⁶ Expertkommittén har också understrukit att en lösning på markfrågan inte innebära att andra grupper eller individer som bor i området fräntas rättigheter som de också har som följd av långvarigt bruk.⁵⁷ Tillämpningen av konventionen får alltså inte försvaga övriga invånares möjligheter att leva på området och utöva sina näringar. I förhållande till konventionens markbestämmelser är det centrala är att Finland tillsammans med sametinget och skoltsamernas byaråd arbetar fram en procedur för att identifiera vilka områden och rättigheter det rör sig om och hur dessa rättigheter kan skyddas, och att sametinget och skoltsamernas byaråd ger sitt stöd för såväl processen som de förslag på lösningar som processen resulterar i.

64. Kommer mark att delas ut till samerna?

Inom folkrätten definieras urfolks rättigheter som kollektiva rättigheter, framförallt i de fall som gäller rätt till mark, vatten och naturresurser. På samernas hembygdsområde är 80 % av området på olika sätt skyddat, och att upphäva skyddet och överföra äganderätten till privat ägo är inte möjligt.

65. Måste den icke-samiska befolkningen flytta bort från Lappland om Finland ratificerar konventionen?

Nej, konvention 169 förutsätter inte att samerna ges formell äganderätt eller ensamrätt till de områden som de traditionellt har bebott och brukat. Sametinget har påpekat att konventionens mest centrala bestämmelse om land (14.1) endast kommer att beröra de landområden som nu är i statlig ägo, och att en tillämpning av konventionen inte kommer att påverka mark som är i privat ägo.

55 ILO:s expertkommitté har varit noga med att påpeka att i samernas sedvanor – hur samerna själva identifierat besittnings- och bruksrätt – skall beaktas då samernas rättigheter utreds och fastställs (International Labour Conference, 99th Session 2010, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, part II.I. Observation concerning reports on ratified Conventions, Indigenous and Tribal Peoples (No. 169), Norway, p. 776)

56 Direct Request (CEACR) - adopted 1995, published 82nd ILC session (1995) [Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 \(No. 169\)](#) - Norway (Ratification: 1990)

57 Observation (CEACR) – adopted 2003, published 92nd ILC Session (2004), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) – Norway (Ratification 1990), para. 21.

66. Försvagar en ratificering av konventionen övriga invånares rättigheter i området?

En ratificering av konventionen försvagar inte övriga invånares möjligheter att leva på området och utöva sina näringar i enlighet med finländsk lagstiftning. ILO:s expertkommitté har i sin övervakning av Norges tillämpning av konvention 169 understrukt att markfrågan inte får lösas genom att frånta andra invånares eller grupperas rättigheter som de har till följd av långvarigt bruk.⁵⁸

67. Kan ILO fungera som en domstol och kräva att Finland ger vissa områden till samerna?

Nej, ILO:s expertkommitté har gjort klart att de inte kan avgöra var eller hurdana landrättigheter en viss urfolksgrupp skall ha i stater som har anslutit sig till konventionen. ILO:s expertkommittés uppgift är snarare att granska om landfrågan har avgjorts genom de tillvägagångssätt som konventionen föreskriver: konsultation och deltagande.⁵⁹ ILO 169 avgör alltså inte om, eller var, det finns områden i Finland som samerna har äganderätt till, utan förutsätter att Finland sätter igång en process för att utreda saken.

68. Måste Finland inrätta specialdomstolar för att lösa frågan om samernas markrättigheter?

Konventionen förpliktar Finland att inrätta tillvägagångssätt inom det nationella rättsystemet, och utforma dem så, att samerna har en reell möjlighet att återfå mark som de har rätt till, eller för kompensation för mark som har gått förlorad.⁶⁰ Detta kan lösas på olika sätt i olika länder, allt efter ländernas rättsliga förhållanden och samernas situation. I Norge har det så kallade Samerettsutvalget tolkat bestämmelsen så, att den inte skulle kräva att Norge inrättar specialdomstolar utan att det räcker med att det i förhållandet till den statliga förvaltningen inrättas ett obundet förfarande för att ta ställning till samernas rätt till mark.⁶¹ Den svenska utredningen om ILO 169 och Sveriges möjligheter att ansluta sig till den ansåg att samerna måste ha möjlighet att föra talan vid allmänna domstolar under den förutsättningen att domstolarna har den kompetens som krävs för att kunna ta ställning till de historiska rättsförhållanden som en sådan rättsprocess innefattar.⁶²

58 Observation (CEACR) – adopted 2003, published 92nd ILC Session (2004), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) – Norway (Ratification 1990), para. 21.

59 Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 No. 169, Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (SIK) (adopted by the Governing Body), ILOLEX 162000DNK169 (2001)

60 SOU 1999:25, 176

61 SOU 1999:25, 176

62 SOU 1999:25, 177

69. Vem skall stå för eventuella rättegångskostnaderna?

Konventionen anger inte vem som skall stå för eventuella rättegångskostnader för att utreda urfolks rätt till mark. Noteras kan det att den svenska utredningen om Sveriges möjligheter att ratificera konvention 169⁶³ ansåg att samerna ges ekonomiska förutsättningar att föra sina mål till domstolar och att också motparterna i fallen måste få ekonomisk ersättning för rättegångskostnader, eftersom det är den anslutna statens skyldighet att kartlägga både omfattningen och innebörden av samernas rättigheter.⁶⁴ De stater som har ratificerat konventionen avgör själva genom vilka förfaranden urfolks anspråk på mark skall prövas och avgöras.

70. Har samerna rätt att äga alla naturtillgångar som finns på deras område? Blir inte det väldigt olönsamt för Finland att överlåta alla naturtillgångar till samerna?

Att Finland ansluter sig till konvention 169 innebär inte att samerna får full rätt till att fritt förfoga över naturtillgångar som finns på deras områden. Enligt konventionen har urfolk – i Finlands fall samer – rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av tillgångar som hör till deras mark, men konventionen anger inte omfånget av denna rättighet eller hur den bör skyddas. Konventionen anger även att anslutna stater har rätt att behålla sin äganderätt till naturtillgångar som hör till urfolkens områden, men skall tillsammans med berörda urfolk utreda om och i vilken mån eventuella utvinningsprogram ha skadliga verkningar på urfolkens rättigheter. Samerna skall ges möjligheten att reellt kunna påverka beslut om eventuell utvinning av tillgångar på deras områden. Om staten beslutar att utvinna naturtillgångar inom samernas område så har samerna i sådana fall där det är möjligt rätt att ta del av de ekonomiska vinsterna som utvinningen för med sig. Samerna skall också kompenseras för eventuella negativa verkningar som utvinningsaktiviteterna kan ha.

71. Finns det en viss modell för hur samerna skall ta del av vinsterna? Hur stor andel av utvinnings vinsterna har samerna rätt till?

Konventionen ställer inga absoluta krav på att samerna skall få ta del av vinsterna till sådana tillgångar som staten har äganderätt till, utan säger att samerna skall ha rätt att ta del av vinsterna där det är möjligt. Enligt ILO:s expertkommitté finns det inte en modell för "benefit-sharing" som passar alla länders förhållanden. Kommittén har noterat att lämpliga modeller måste inrättas från fall till fall och beakta det berörda urfolkets situation.⁶⁵ Benefit-sharing modeller kommer alltså att se olika ut i olika länder och i olika situationer. Det viktiga är, att berörda urfolk och stat accepterar modellen. Det kan röra

63 SOU 1999: 25

64 SOU 1999:25, 179

65 Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010) *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989* (No. 169) - Norway (Ratification: 1990)

sig om allt från speciella avtal mellan staten och sametinget och skoltsamernas byaråd, till en omfördelning av skatt och avkastning till att stödja samernas egna initiativ.⁶⁶

72. Vad innefattar naturtillgångar enligt konventionen? Är det bara mineralutvinning som samerna får ta del av?

Med naturtillgångar avser konventionen alla de tillgångar som är knutna till samernas traditionella områden, alltså både de områden som de traditionellt innehar, och de som de har använt sig av på annat sätt.⁶⁷ Naturtillgångar avser alltså samtliga tillgångar på dessa områden, både förnybara och icke-förnybara, och omfattar bland annat mineraltillgångar, flora, fauna, älvar, insjöar och skogar, vilket framgår av de diskussioner som fördes under utarbetandet av konventionen.⁶⁸ Bland annat att gruvlagen, skogslagen och forstyrelselagen kunde kompletteras så att de kan motsvara konventionens krav på benefit-sharing när än det är möjligt, och kompensering vid negativa skadeverkningar.

73. Måste samernas rättigheter till mark ha avgjorts för att deras rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturresurser på deras områden skall kunna avgöras?

Nej. Finland är förpliktad att skydda samernas rättigheter till naturtillgångar oavsett om landfrågorna har lösts eller inte. Rätten till naturtillgångar gäller hela det område som urfolken har rätt att äga, besitta och bruka oavsett vilka rättigheter de har getts till marken.⁶⁹

Enligt konventionen har urfolk alltså rätt till naturtillgångar oavsett vilka rättigheter som har erkänts dem enligt konventionens centrala markbestämmelse (artikel 14). Ansvaret att konsultera samerna och säkra deras deltagande i användningen, förvaltningen och bevarande av naturtillgångar ligger på staten, och inte på privata aktörer eller utvinningsbolag.⁷⁰

66 Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – a guide to ILO Convention No. 169, 108

67 ILO 169, Artikel 13 (2)

68 SOU 1999:25, 182

69 Comments made by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 1995, para. 2

70 Programme to Promote ILO Convention No. 169 (International Labour Standards Department), Handbook for ILO Tripartite Constituents: Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), 2013, 23

Yrkesutbildning, hantverk och landsbygdsindustri

74. Konventionen nämner vikten av relevanta utbildningsprogram för urfolk. Är inte existerande utbildningsprogram i Finland tillräckligt relevanta för samerna som det är?

Konventionen förutsätter att utbildningsprogram som finns bör ta hänsyn till samernas behov. Om utbildningsprogram som redan finns inte tillgodoser samernas behov på ett tillfredsställande sätt, skall specialutbildning (och lärofaciliteter) planeras och verkställas tillsammans med samerna. Sådan utbildning skall bygga på samernas ekonomiska förhållande, sociala och kulturella villkor och praktiska behov, och om samerna så önskar det så skall de ges möjligheter att helt överta ansvaret för organisationen och genomförandet av utbildningsprogrammet. Sametinget har konstaterat att det för Finlands del kan komma att innebära att det utreds huruvida det samiska hembygdsområdets utbildningscentrum motsvarar de behov som samerna har inom hela det samiska hembygdsområdet.

75. Varför skall bara samerna ges extra stöd för sina traditionella näringar om också andra finländare utövar dessa näringar?

Konventionen betonar vikten av trygga samernas reella möjligheter att utöva och livnära sig på sina traditionella ekonomier och näringar – bland annat hantverk, fiske, jakt, fångst, och renskötsel – som en nödvändighet för att deras kultur skall kunna fortleva. Det handlar alltså om att samernas rätt att som folk bevara och utveckla sin kultur i vilken t.ex. jakt, fiska och renskötsel är helt centrala komponenter. För att samerna skall kunna ha möjligheter att bevara och utveckla sin kultur behöver de stöd.⁷¹

76. Vad kan extra stöd till samiska näringar betyda för Finlands räkning?

I Finland kan det handla om speciallagstiftningar och ökat näringspolitiskt stöd. Det är viktigt att påpeka att många av samernas näringar – såväl traditionella grenar som renskötsel och hantverk, liksom nyare grenar som turism – är nära kopplade till samernas band till och växelverkan med naturen.

⁷¹ Även andra internationella avtal som Finland har anslutit sig till såsom till exempel den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förutsätter att Finland tryggar samernas rätt till sina traditionella näringar.

Social trygghet och hälso- och sjukvård

Världshälsoorganisationen (WHO) har definierat hälsa som ett tillstånd av fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande. Hälsa bör alltså inte enbart förstås som att man är fri från sjukdomar eller är orkeslös, utan att man upplever fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande.⁷² För urfolk är de faktorer som avgör deras hälsa ofta nära kopplade till kulturell integritet och till en säker tillgång till grunden för deras kultur: land, territorier och naturtillgångar.

77. Vad säger ILO 169 om hälso- och sjukvårdstjänster?

Då Finland ratificerat ILO 169 innebär det att staten är förpliktad att planera och administrera hälso- och sjukvårdstjänster avsedda för samer tillsammans med sametinget. Tjänsterna skall ta sitt utgångsläge i samernas behov och bör bejaka och stötta bruket av samernas traditionella kunskap om hälsa och vård. Staten skall stötta sådana tjänster med tillräckliga ekonomiska resurser som fastslås och tryggas t.ex. i lagstiftning.⁷³

78. Blir samerna sjukare om de inte får vård som bejakar deras språk och kultur?

Av en norsk utredning framgår det att samerna har en högre procentandel skador och sjukdomar än den övriga befolkningen och att feldiagnostik ofta är ett resultat av bristande kulturell kompetens och kunskaper i de samiska språken.⁷⁴ Språket hänger ihop med kvaliteten på vården, och rätten till lika god vård. Det är därför viktigt att samiska hälso- och sjukvårdstjänster kan erbjudas på de samiska språken, och att tjänsterna har sitt utgångsläge i samernas behov. Den pågående kommunreformen kommer att påverka utvecklandet av hälso- och sjukvårdstjänster, och det är därför viktigt att samernas behov och rättigheter beaktas i samband med reformen.

72 Constitution of the World Health Organization, 1946.

73 Hälsovårdslagen (1326/2010) som stiftades år 2010 tryggar samerna rätt till hälsovårdstjänster på det egna språket i det egna hembygdsområdet. Social och Hälsovårdsministeriet har utrett språkliga minoriteters möjligheter att få social- och hälsovård på eget språk och i sin utredning konstaterat att möjligheterna att få dessa tjänster på eget språk är problematiskt i Finland, trots att rättigheterna till vård på eget språk är tryggade i grundlagen och språklagstiftningen. Situationen var den allra svåraste på sameområdet (Lukkarinen Margita, Vård på eget språk, Helsingfors, 2001 (Social och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050; 2001:2)). Det statliga stödet till social- och hälsovårdstjänster på samiska har sedan år 2004 varit 600 000 euro. Det uppskattade årliga behovet är 1,8 miljoner euro. Sametinget har begärt att den årliga summan för social- och hälsovårdstjänster på samiska höjs, och att summans belopp stiftas i lag.

74 Plan för hälso- och socialtjänster till den samiska befolkningen i Norge (NOU 1996:6)

Utbildning och kommunikation

79. Varför betonas rätt till utbildning i konventionen? Har inte samerna redan samma rätt till utbildning som alla finländare redan har?

Historiskt sett har de nordiska länderna fört en sådan politik som har undertryckt den samiska kulturen. Sådan politik har bland annat gjorts kännbar i utbildningssystemet. Längre placerades samiska barn på internat och förbjöds tala samiska. För att råda bot på de skador som sådan politik har haft på samer – både som individer och som folk – betonar konventionen att samer har rätt att få utbildning som är av lika hög kvalitet som den det nationella samfundet får, men också att samerna har rätt att få utbildning som bejakar deras behov, särart och egna aspirationer. Konventionens artikel 27 reflekterar konventionens övergripande syfte: att skydda och stödja samernas rätt att både bevara och utveckla sin kultur, sätt att leva, traditioner och seder och att fortsätta existera som en del av det större nationella samfundet.

80. Varför är utbildning så viktigt för samerna?

Utbildning som bejakar samernas behov, och som samerna har deltagit i att planera och verkställa, är viktig för att råda bot på de negativa verkningarna som den tidigare finländska skolpolitiken har haft på samerna och för att möjliggöra att de samiska språken och kulturen kan överföras från generation till generation. Utbildning är också en viktig del av samernas rätt till att själva få bestämma om sina prioriteringar och rå över sin sociala, kulturella och ekonomiska utvecklingen. Samer har rätt att få utbildning som bejakar deras behov, och återspeglar deras historia, kunskap, teknologi, värderingar och deras sociala, ekonomiska och kulturella aspirationer. För Finlands del kan samernas rätt att delta i planeringen och verkställandet av utbildning till samiska elever i praktiken till exempel innefatta att Sametinget ges större möjligheter att delta och reellt kunna påverka läroplanens form, innehåll och implementering.

81. Ger konventionen samerna rätt till autonomi över sin utbildning?

Ja, konventionen anger att Finland bör ge över ansvaret för att förvalta utbildningsprogram avsedda för samer om samerna så vill det.⁷⁵ Om de så önskar det har samerna även rätt att grunda sina egna läroinrättningar, förutsatt att dessa möter de minimikrav som myndigheterna har uppställt. Finland bör i sådana fall ge tillräckliga resurser till upprättandet av läroinrättningarna.⁷⁶

75 ILO 169, Artikel 27 (2)

76 Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO Convention No. 169, Case Study: 7, Key principles in Implementing ILO Convention No. 169 by John B. Henriksen, 2008, Programme to Promote ILO Convention No. 169, 52

82. Är det bara samerna som berörs av konventionens bestämmelser om utbildning, eller gynnar de också andra?

Då Finland ansluter sig till konvention 169 blir en viktig uppgift att se över och uppdatera den allmänna läroplanen och läromaterialet för att de skall ge en rättvis och riktig bild av samerna till både majoritetsbefolkningen och samerna. Konventionen betonar vikten av att aktivt förebygga majoritetsbefolkningens fördomar och missuppfattningar om samer. Hela Finlands befolkning har alltså rätt att få mera information, och mera sanningsenlig och rättvis information, om samerna och samernas kultur!

83. Vad säger ILO 169 om språk?

Konventionen betonar att urfolksbarn, i Finlands fall samiska barn, har rätt att lära sig läsa och skriva på sitt eget modersmål, eller på det språk som oftast används av den grupp de tillhör.⁷⁷ I Finland talas nordsamiska, enaresamiska eller skoltsamiska. Konventionen betonar att Finland skall vidta åtgärder för att främja utvecklingen och användningen av de samiska språken.⁷⁸ Finland har goda förutsättningar att möta de minimikrav som konventionen ställer på samernas språkliga rättigheter.

84. Hur mår de samiska språken i Finland idag?

De samiska språken som talas i Finland klassas idag som utrotningshotade (nordsamiska) eller mycket utrotningshotade (enare- och skoltsamiska), och många samer har mist sitt modersmål på grund av tryck från majoritetsspråket.⁷⁹ Samiska barn har i Finland rätt att lära sig samiska, antingen som undervisningsspråk eller genom att läsa det som främmande språk.⁸⁰ I Finland uppfylls samiska barns rätt att lära sig läsa och skriva sitt modersmål bäst inom samernas hembygdsområde. Enligt sametinget bor 73,5 % av samer under 18 år utanför hembygdsområdet,⁸¹ och det är därför viktigt att Finland tryggar samiska barns rätt att lära sig samiska oavsett deras boningsort.

85. Har de samiska språkens situation utretts i Finland på senaste tid?

Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte 2010 en arbetsgrupp med uppgift att dryfta de samiska språkens nuvarande situation och nödvändiga stimulansåtgärder. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till undervisningsministern och kultur- och idrottsministern i mars 2011. Arbetsgruppen rekommenderade bland annat att undervisningen i

77 ILO 169, artikel 28 (1)

78 ILO 169, artikel 28 (3)

79 Den samiska befolkningen har mer än fördubblats sedan 1970, men andelen som anger samiska som sitt modersmål har minskat inom alla de tre samiska språken. Endast cirka hälften av samerna har samiska som modersmål (Statistik gjord i samband med Sametingsvalet 2011).

80 Lag om grundläggande utbildning, 21.8.1998/628

81 Statistik gjord i samband med Sametingsvalet 2011.

samiska bör utvecklas i hela landet och antalet kompetenta förskole- och undervisningspersonal som behärskar de samiska språken bör utökas.⁸² Statsrådet torde godkänna arbetsgruppens förslag under våren 2014.

86. Lider inte samernas kunskaper i de nationella språken om de bara fokuserar på att lära sig sina egna språk?

Konventionen betonar att samernas egna språk är en viktig och värdefull del av deras kultur, och att de har rätt att lära sig skriva och läsa det, bevara det och utveckla det. Konventionen betonar också att samiska barn har rätt att uppnå goda kunskaper i landets officiella språk, det vill säga finska och svenska.

Samarbete över gränserna

87. Hur beaktar ILO 169 att samerna är ett folk som lever i fyra olika länder?

Samerna lever som ett folk över fyra statsgränser. Då Finland nu ansluter sig till konvention 169 skall Finland vidta åtgärder, bland annat genom internationella överenskommelser, för att underlätta kontakter och samarbete över gränserna mellan samerna. Samarbete över gränserna begränsar sig inte bara till folk från samma grupp – alltså ett folk som delats av landsgränser – utan skall även samerna möjligheter att arbeta för internationell solidaritet tillsammans med urfolk i andra regioner och länder.⁸³

88. Finns det redan initiativ för att underlätta samernas samarbete över gränserna?

För att underlätta samiskt samarbete över gränserna, förhandlar Finland, Sverige och Norge, som bäst om en nordisk samekonvention inlets. Den nordiska samekonventionens mål är att mellan Finland, Norge och Sverige skapa en enhetlig nordisk reglering av samernas rättsliga ställning. I konventionen ingår bestämmelser bland annat om samernas självbestämmanderätt, samarbetet mellan sametingen och staterna, samernas språkliga och kulturella rättigheter och näringsidkande.⁸⁴ Om konventionen antas ger den Finland goda förutsättningar stå visa god praxis på hur stater kan underlätta urfolks samarbete. Förhandlingarna om den nordiska samekonventionen beräknas vara färdiga 2016.

82 Åtgärdsprogram för att stimulera det samiska språket, Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar, 2012:7

83 ILO konvention 169 artikel 32: "Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields"

84 Justitieministeriet, 12.11.2008: <http://oikeusministerio.fi/sv/index/aktuelli/tiedotteet/2008/11/pohjois-mainensaamelaispimuse.html>

Administration

89. Vem i Finland är det som skall se till att konventionen tillämpas?

Bestämmelserna i ILO 169 täcker ett stort antal sakområden. Frågor som rör dessa sakområden behandlas i dagens läge av många olika ministerier och enheter. För att Finland skall kunna tillämpa konventionen på ett tillfredsställande sätt är det av stor vikt att samordna planering, verkställande och evaluering av konventionen. Som exempel kan det nämnas att i Norge – som ratificerade konventionen 1990 och är en föregångare i frågor som rör mänskliga rättigheter – verkar en enhet med ansvar för samiska frågor vid Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet (FAD). Enheten samordnar samiska frågor vid olika departement (ministerier), svarar för kontakter med Sametinget och andra samiska organisationer, och sammanställer Norges rapporter om tillämpningen av ILO 169. I nuläget i Finland hör samiska ärenden till justitieministeriets ansvarsområde, medan jord- och skogsbruksministeriet svarar för skoltsamiska frågor.

V. Ratificering och övervakning av implementering av konvention 169

90. Kan stater ratificera konvention 169 med reservationer?

Till skillnad från andra internationella avtal kan ILO konventioner inte ratificeras med reservationer. En del av ILO:s konventioner tillåter staterna att begränsa eller modifiera de förpliktelser som ett avtal ställer, men så är inte fallet med konvention 169. Konventionens artikel 34 ger staterna en viss flexibilitet i implementeringen av konventionen.

91. Hur mycket tolkningsutrymme finns det i tillämpningen av konventionen?

Konventionens artikel 34 anger att arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att ge verkan åt konventionen bör bestämmas på ett flexibelt sätt, med hänsyn till varje lands förhållanden. Syftet med bestämmelsen är inte att regeringarna kan tillämpa konventionen såsom de behagar. Artikel 34 tar hänsyn till att förhållandena i olika länder varierar, bland annat beträffande samhällsutvecklingen. I länder med väl utbyggda utbildningssystem och rättssystem kan högre krav ställas än i länder där dessa inte är så utvecklade.⁸⁵ Beaktandet av landets särskilda förhållanden får dock inte leda till att konventionens mål inte förverkligas.

92. Hur länge är en stat bunden av ILO konvention 169?

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

93. Kan ILO kommentera finländsk lag och praxis som kommit till stånd före ratificeringen? Kan ILO t.ex. kommentera gamla landrättsfall?

Då Finland ratificerar konventionen gäller den inte retroaktivt – det vill säga, den kan inte inverka på beslut som har fattats i Finland innan konventionen har trätt i kraft. Men, konventionens bestämmelser kommer att påverka eventuella negativa följder som tidigare beslut och praxis ännu kan ha för samernas levnadsvillkor. Många beslut som har fattats tidigare har haft en negativ inverkan på samernas levnadsförhållanden och det förpliktar Finland att ingripa i, och korrigera, sådana följder som inte är förenliga med konventionens syfte.⁸⁶

85 SOU 1999: 25

86 Se, till exempel, ILO Governing Body, 276th session, November 1999, Representation under Article 24 of the ILO Constitution, Mexico, GB.276/16/3, para. 36, och Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), Made under Article 24 of the ILO Constitution by CEOSL (adopted by the Governing Body), ILOLEX 162000ECU169 (2001)

94. När träder konventionen i kraft i Finland?

Konvention 169 träder i kraft (blir juridiskt bindande) ett år efter att Finland har ratificerat konventionen. Efter att konventionen har trätt i kraft skall Finland rapportera till ILO vart femte år (eller oftare, om så krävs) om hur konventionen tillämpas. Rapporteringen skall inte bara innehålla kommentarer om hur Finlands lagar är förenliga med konventionen, utan även vad Finland har gjort för att garantera att konventionen har haft en de facto inverkan på samernas förhållande.

95. Vem övervakar hur konventionen implementeras?

Finlands rapporter, och eventuell rapportering av andra parter i ILO (arbetsmarknadens representanter) och andra FN organisationer granskas av ILO:s expertkommitté som kommenterar rapporterna, och som vid behov begär kompletterande uppgifter av Finland. Expertkommittén möts i Genève årligen och består av 20 erfarna jurister med sakkunskap inom olika områden.

96. Får urfolk också rapportera till ILO?

Det är staterna som skall avlägga rapporter till ILO om implementeringen, och urfolk har inte getts tillträde till ILO då det gäller rapportering av konventionens tillämpning. Urfolk kan lämna in klagomål till ILO genom arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationerna – som deltar i ILO:s arbete och beslutsfattande på lika villkor som medlemsländernas regeringar. Norge som anslöt sig till ILO 169 redan år 1990 har valt att inkludera det norska Sametinget i sin egen rapportering till ILO. I praktiken har det inneburit att Norge skickar sin rapport till Sametinget för utlåtande innan den går vidare till ILO för granskning. ILO har välkomnat Norges praxis och uppmuntrat att också andra stater som anslutit sig till konventionen att inkludera sina urfolk i rapporteringsprocessen. I nuläget i Finland skickat utrikeministeriet sin rapportering om Finlands tillämpning av internationella avtal till sametinget för utlåtande.

97. Kan samerna klaga till ILO om de upplever att Finland inte tillämpar konvention 169 på ett tillfredsställande vis?

Ja. Utöver stater rapportering till ILO och ILO:s expertkommittés granskning av rapporterna, finns det särskilda mekanismer för att behandla anklagelser om att stater har brutit mot konventioner som de har anslutit sig till. Sådana procedurer gäller för alla ILO konventioner, inklusive konvention 169.

98. Kan samerna klaga direkt till ILO, eller måste de gå via andra instanser?

Klagomål kan göras till ILO på två sätt: antingen som så kallade representationer eller som direkta klagomål. Representationerna skickas till ILO av arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer och utreds av en trepartskommitté med tre representanter från ILO:s tre parter (regering, arbetsgivare, arbetstagar). För Finlands del innebär det att samerna kan begära att Finlands arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer lämnar in en representation å samernas vägnar. Klagomål lämnas av annan medlemsstat mot en annan, och anklagar brott mot en konvention som båda parterna har anslutit sig till.

99. När ratificerar Finland konvention 169?

ILO 169 diskuteras i sameministerarbetsgruppen under våren och målet är att i enlighet med statsminister Katainens regeringsprogram⁸⁷ kunna föra ärendet till riksdagen så att sittande riksdag hinner behandla det.

⁸⁷ Statsminister Katainens regering har för avsikt att under regeringsperioden ratificera ILO konvention 169 (Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering, 22.6.2011, 21-22).

Annex I: ILO C169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169) (Entry into force: 05 Sep 1991)

Preamble

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its 76th Session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the many international instruments on the prevention of discrimination, and

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

Noting that the following provisions have been framed with the co-operation of the United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels

and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957;

adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989;

PART I. GENERAL POLICY

Article 1

- 1.** This Convention applies to:
 - (a)** tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;
 - (b)** peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.
- 2.** Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.
- 3.** The use of the term **peoples** in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.

Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.
2. Such action shall include measures for:
 - (a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;
 - (b) promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;
 - (c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.
2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.
2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.
3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

Article 5

In applying the provisions of this Convention:

- (a) the social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;
- (b) the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;
- (c) policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and co-operation of the peoples affected.

Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

- (a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;
- (b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;
- (c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

Article 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluati-

on of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

- 2.** The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.
- 3.** Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.
- 4.** Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

Article 8

- 1.** In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.
- 2.** These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of this principle.
- 3.** The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.

Article 9

- 1.** To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.
- 2.** The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

Article 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.
2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

Article 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal services in any form, whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

Article 12

The peoples concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

PART II. LAND

Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.
2. The use of the term **lands** in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally

had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

- 2.** Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.
- 3.** Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

Article 15

- 1.** The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.
- 2.** In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Article 16

- 1.** Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.
- 2.** Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.
- 3.** Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.
- 4.** When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to

that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.
2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.
3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

Article 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the peoples concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

Article 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that accorded to other sectors of the population with regard to:

- (a) the provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;
- (b) the provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

PART III. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT

Article 20

- 1.** Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.
- 2.** Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:
 - (a)** admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;
 - (b)** equal remuneration for work of equal value;
 - (c)** medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;
 - (d)** the right of association and freedom for all lawful trade union activities, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.
- 3.** The measures taken shall include measures to ensure:
 - (a)** that workers belonging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employment, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights under labour legislation and of the means of redress available to them;
 - (b)** that workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;
 - (c)** that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;

- (d) that workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.
4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

PART IV. VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES

Article 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

Article 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.
2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.
3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

Article 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these people and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.

2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

PART V. SOCIAL SECURITY AND HEALTH

Article 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.
2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.
3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health care services.
4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.

PART VI. EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION

Article 26

Measures shall be taken to ensure that members of the peoples concerned have the opportunity to acquire education at all levels on at least an equal footing with the rest of the national community.

Article 27

1. Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations.
2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.
3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

Article 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.
2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.
3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

Article 29

The imparting of general knowledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

Article 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the peoples concerned, to make known to them their rights and duties, especially

in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

Article 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of eliminating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

PART VII. CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS

Article 32

Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

PART VIII. ADMINISTRATION

Article 33

1. The governmental authority responsible for the matters covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them.
2. These programmes shall include:
 - (a) the planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;

- (b) the proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

PART IX. GENERAL PROVISIONS

Article 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Article 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, custom or agreements.

PART X. FINAL PROVISIONS

Article 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

Article 37

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 38

1. This Convention shall be binding only upon those *Members* of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two *Members* have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any *Member* twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.
2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides-
 - (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
 - (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.
2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

