

Idén om det gemensamma

Voksenåsen 2012-06-05

Eivind Torp, Mittuniversitetet

Av programmet framgår att en viktig utgångspunkt för denna workshop utgörs av förslaget till Nordisk samekonvention konvention som presenterades år 2005.

Vidare framgår att *"Voksenåsen har funnit det intressant att söka belysa varför förhandlingsarbetet med sikte på en gemensam nordisk samekonvention startades först år 2011 och huruvida denna uppenbarligen kontroversiella fråga kan förväntas gå att bringa till en lösning."*

Det är mycket svårt att säga något vad gäller den senare delen av detta – alltså *"huruvida denna [] kontroversiella fråga kan förväntas gå att bringa till en lösning"*. Jag skall likafullt försöka att säga *något* om det. Jag skall göra det under rubriken ***Idén om det gemensamma***.

Inledning

För nog är det så att vi som bor i de nordiska länderna bär på en idé om att vi har mycket gemensamt med befolkningen i våra nordiska grannländer. Vi behöver ju inte resa särskilt långt för att se att vi har mycket mer gemensamt med våra nordliga grannar än vad vi exempelvis har med befolkningen runt

Medelhavet eller på Balkan. Och det finns ingen tvekan om att vi har en språklig gemensamhet, ja, bortsett från Finland då.

Alla som växer upp i Norge vet att Norge och Sverige delvis har en gemensam historia under unionstiden. Och alla vet också att Norge delvis har en gemensam historia med Danmark innan dess. Och de flesta vet att Sverige och Finland delvis har en gemensam historia, och Danmark och Sverige.

Nordiska rådet beskriver detta kärnfullt på följande sätt på sin hemsida:

”De nordiska ländernas historia är nära sammanflätad. Länderna har i ett årtusende växelvis samarbetat, krigat mot varandra, ingått i unioner och underkastat sig varandra.”

Denna gemensamma historia av opposition och union övergick under 1900-talet till en period där känslan av gemensamhet nog var ännu starkare: de nordiska länderna utvecklades som självständiga nationalstater och kom att konfronteras med likartade problem och utmaningar. Ett nyckelord i de nordiska ländernas utveckling under första hälften av 1900-talet är just utvecklandet och befestandet av nationalstaterna; där nationen samlas kring sådana värden som visade enhetlighet – där det var viktigt att visa vem man är till skillnad från andra. I denna process, där nationella diakritika utvecklades och befestades, fanns det liten eller ingen plats för dem eller det som var annorlunda. Minoritetsgrupper kunde visserligen bekräfta det nationella, men känslan av att vara annorlunda – att stå utanför och inte tillhöra gemensamheten – var inte god.

Trycket om att falla in i den nationella normen var omfattande. Detta kan exemplifieras genom de tio-åriga folkräkningar som genomfördes i Norge under 1900-talet: en bygd med allt övervägande samisk befolkning enligt folkräkning år 1900 framstod som rent norsk enligt 1950 års folkräkning även om befolkningen i huvudsak var den samma.

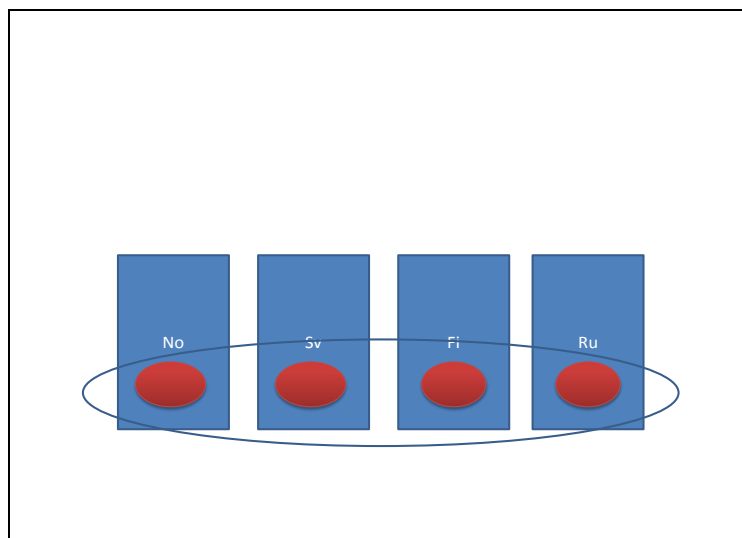
Jag har själv bearbetat 1930 års folkräkning och noterat hur samiska föräldrar systematiskt anger «norsk» som språk för barn som är så små att någon språkutveckling inte har påbörjats. Man har alltså en klar uppfattning om vilken framtid deras barn skall ha.

Samerna – ett folk i fyra länder

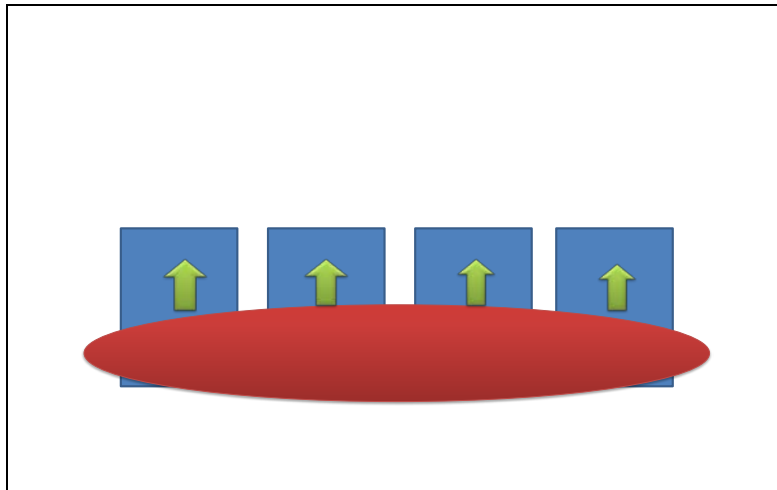
Men denna utveckling skedde inte helt utan protester från samernas sida. Under början av 1900-talet hade de första samiska organisationerna bildats. En viktig uppgift för samiska organisationer i Sverige och Norge var att framföra kritik – inte så mycket mot samhällsutvecklingen som sådan – utan mot den lagstiftning som fanns kring samernas renskötsel och, framför allt, vilka följder lagstiftningen hade för den samiska befolkningen.

I Norge framfördes protester av bland andra Henrik Kvandahl och i Sverige framförallt av Elsa Laula genom sin skrift: *"Inför Lif eller Död! Sanningsord i de lappska förhållandena"*. Den samiska organiseringen var en förutsättning för den samordning som efterhand skedde genom Nordiska Samerådet och som så småningom fick samerådet till att slå fast att: Samerna är ett folk i fyra länder.

Detta var uttryck för det samiska folkets ursprung och gemenskap trots nationsgränserna, men också ett kondenserat uttryck för en politisk historia som handlar om fyra nationalstaters förtryck av ett minoritetsfolk. *Samerna – ett folk i fyra länder* blev under 1960 och 1970-talen ett kärnfullt uttryck för den samepolitiska kampen för en ny rättsordning mellan samerna och nationalstaterna.



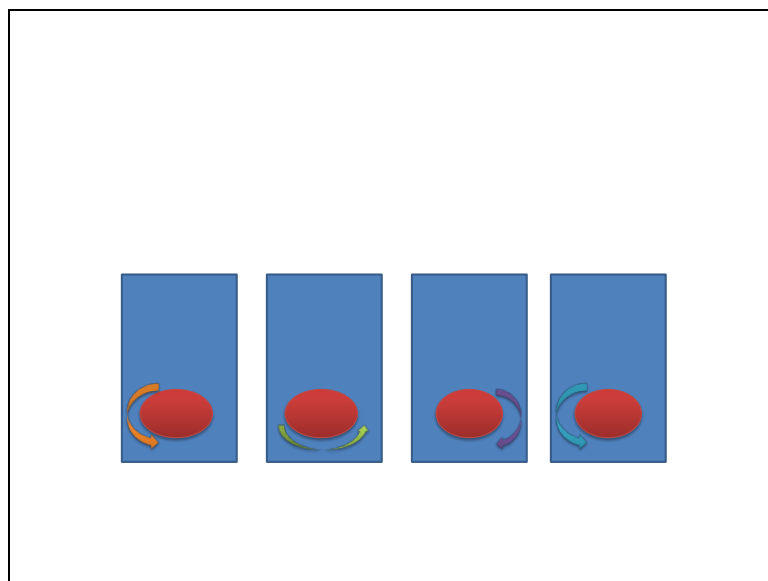
Det blev nästa ett nytt sätt att tänka; där tanken var att samerna måste föra kampen för sin kulturs överlevnad gemensamt:



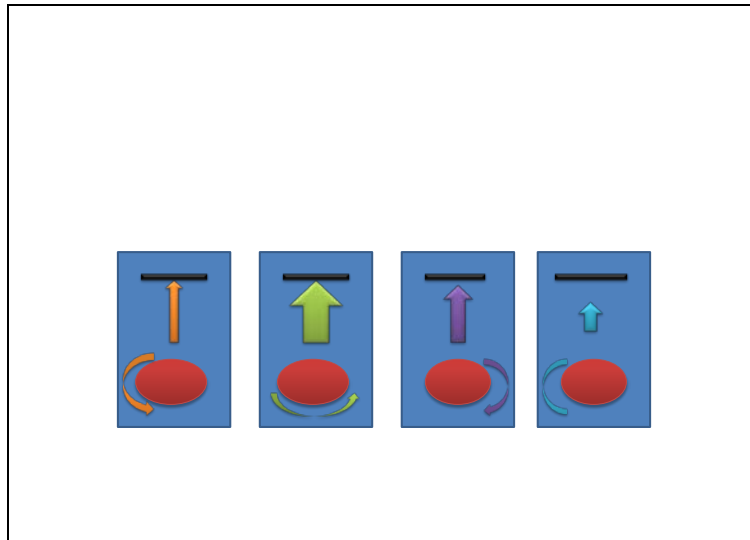
En kamp mot ett gemensamt mål där nationsgränser inte skulle hindra en från att engagera sig tillsammans.

Idag hör vi inte uttrycket *Samerna – ett folk i fyra länder*. Vad skedde?

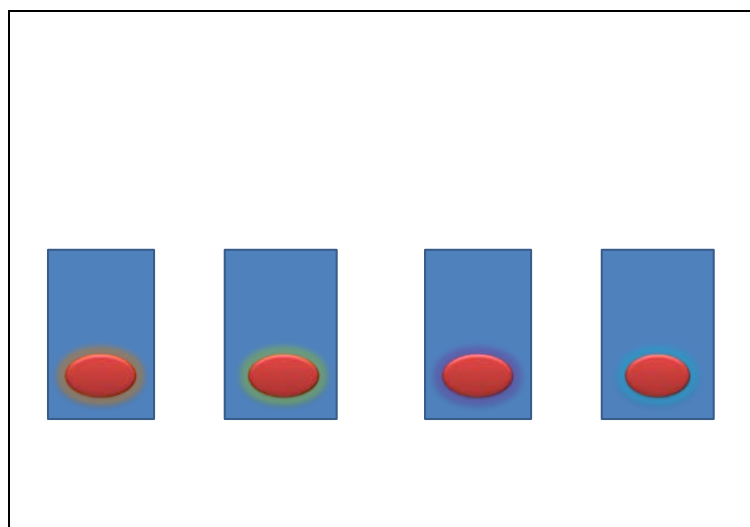
Samiska organisationer i de olika nationalstaterna blev upptagna med nationellt förankrade problem. I stället för det överordnade gemensamma målet blev man sysselsatta med samiska utmaningar på den nationella arenan.



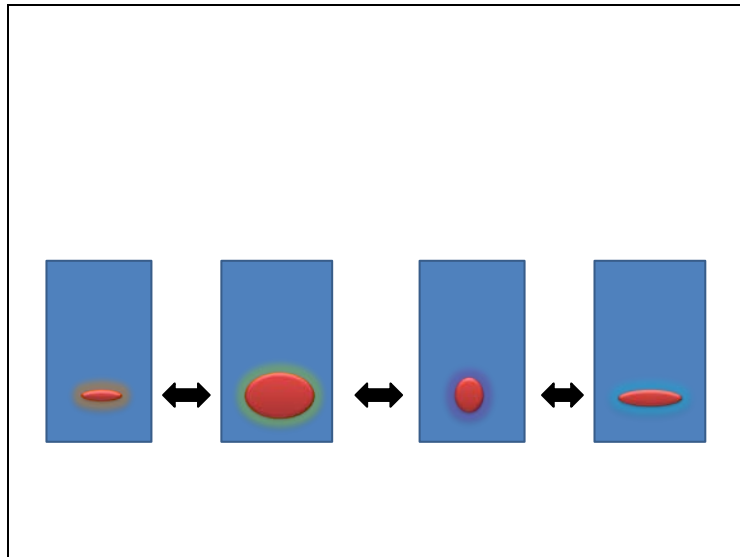
I Norge blev under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet samiska organisationer exempelvis fullt engagerade med Alta-saken. I Sverige var under samma period samiska organisationer engagerade i Skattefjällsmålet. Konsekvenserna av detta blev att man inom varje nation framförde krav som var nationellt betingade och som skedde inom ramen för respektive nation.



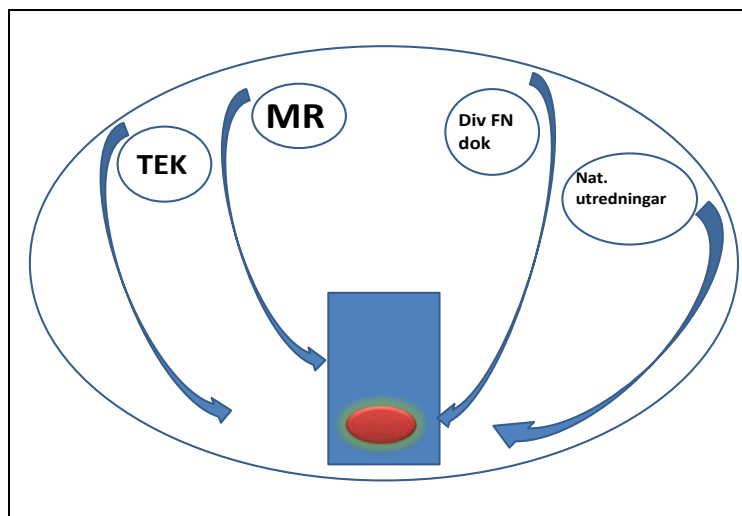
Följderna av detta blev i sin tur att de samiska organisationernas strävanden mot målet om samisk självbestämmande blev allt mer präglad av de utmaningar som man konfronterades med i respektive nation. Det politiska samlade slagordet *Samerna – ett folk i fyra länder* hördes allt mer sällan och dog så småningom ut. Samernas situation i Norden blev alltså allt mer präglad av den kontext som man befann sig i nationellt.



Min bedömning är således att olikheterna mellan samernas politiska situation i dessa fyra länder idag är större än den var 1960!

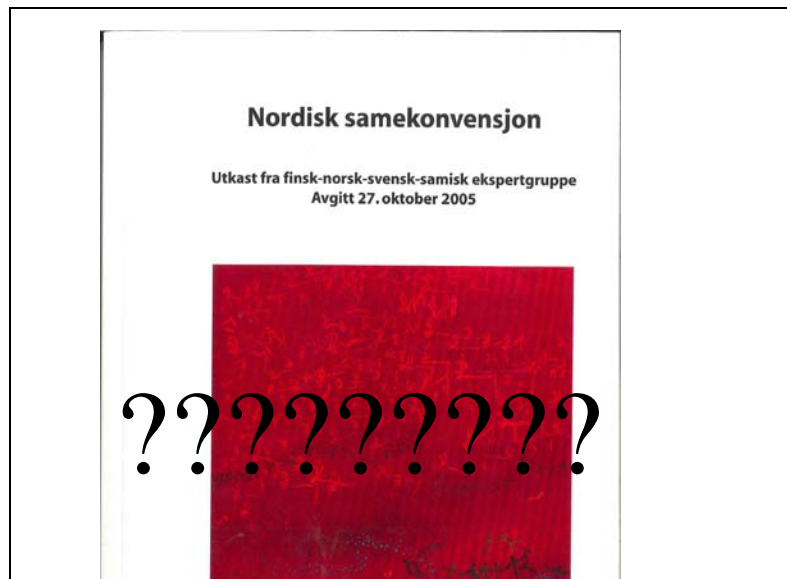


Den nya omvärldskontexten för de olika samiska organisationerna har under de senaste två decennierna snarare blivit global i form av urbefolkningsnätverk än regional nordiskt.



Jag vill precisera att vad jag har framfört inte ett försök från min sida att framföra kritik mot samiska organisationer eller Nordiska Samerådet: jag har inget grundlag för att säga att de inte gör ett omfattande och betydningfullt arbete. Den offentliga samepolitiken vill alltid vara ett ansvar för "det offentlige" i form av statsmakterna och det skeendet jag har beskrivit är främst en följd av den samepolitik som förs inom respektive nation. Min poäng är att utvecklingen över de senaste 50 åren inte har stärkt den politiska innebörden av slagordet *Samerna – ett folk i fyra länder*, utan tvärs om gjort den svagare.

Vad så, med ett förslag om Nordisk samekonvention?



Jag tror *inte* att Sverige kommer att ansluta sig till förslaget om Nordisk samekonvention. Jag skall i det följande förklara varför:

1: Nordiskt samarbete på det samepolitiska området har en svag ställning i Sverige

Tanken på en gemensam nordisk samepolitik är inte helt ny. Redan under början av 1970-talet lämnade Nordiska rådet en rekommendation om ett gemensamt program för att skydda och bevara miljön i de samiska kärnområdena. Programmet skulle bland annat bestå av en samnordisk utredning av frågan om rättslig reglering av användningen av naturresurserna i de samiska områdena och utredningen skulle syfta till att för framtiden fastställa omfånget av samernas rättigheter. En samnordisk utredning blev emellertid inte tillsatt under denna period. Däremot utreddes, som vi vet, frågan om samernas rättsliga ställning på nationell basis i flera av nordiska länderna.

I Sverige uppdrog regeringen åt Samerättsutredningen (1981 – 1991) att särskilt uppmärksamma vad Finland och Norge hade gjort eller planerade att göra för att stärka samernas ställning. En viktig utgångspunkt för Samerättsutredningens överväganden var därför att söka finna lösningar i en

samnordisk anda. Samerättsutredningen ansåg i sitt huvudbetänkande 1989 att det fanns goda möjligheter att skapa nordisk enighet i centrala samepolitiska frågor och att det därför borde finnas förutsättningar för gemensamma nordiska initiativ. Regeringen kommenterade emellertid inte utredningens förslag och överväganden i dessa delar i sin proposition.

Efter detta har, så långt jag har kunnat avklara, den svenska regeringen inte tagit några initiativ för att tillskynda någon gemensam strategi eller linje i de nordiska staternas offentliga samepolitik. Visserligen har man i direktiven till Rennäringspolitiska kommittén, ILO-utredningen och Gränsdragningskommissionen uppdragit åt utredningarna att uppmärksamma vad som har skett i Norge och Finland. Men detta har inte skett med referens till Nordiska rådets rekommendationer, på så sätt som man gjorde i tidigare kommittédirektiv, eller i syfte att få fram förslag om en samnordisk samepolitik. Följaktligen blir den nordiska kontexten i ovannämnda utredningar endast aktuell som replipunkter för utredningarnas förslag i vissa specificerade sakfrågor.

Vän av ordning kanske invänder att Sverige ju har tagit del arbetet med att få fram förslaget till Nordisk samekonvention. Ja visst, men så långt jag känner till tog inte Sverige initiativet till detta.

Sedan finns ett annat förhållande som vi i detta sammanhang måste beakta: I Sverige finns det på regeringsnivå en väl upparbetad praxis i samepolitiska frågor: man tillsätter en utredning och får på så vis frågan bort från den politiska dagordningen och sedan, när utredningen lämnar sitt betänkande, så gör man ingenting. Det finns många exempel på utredningar på det samepolitiska området som har genomförts i Sverige under de senast 20 åren som inte har lett till annat än en dåligt besökt presskonferens i samband med att betänkandet överlämnades till det aktuella statsrådet.

2: Samiskt självbestämmande är inte opportunt i Sverige

Helt centralt i förslaget om Nordisk samekonvention är principen om samiskt självbestämmande. Regering och riksdag har visserligen inte slutgiltigt tagit

ställning i denna fråga, men representanter för regeringen har vid flera tillfällen uttalat sig med påträngande försiktighet i frågan. Man har alltså noggsamt klargjort att man inte vill förplikta sig för något som helst i sådana sammanhang. Tvärs om har man vid flera tillfällen när frågan varit aktuell påpekat att renskötselområdet i Sverige omfattar ett område som involverar store ekonomiska intressen för det svenska samhället. Framför allt skogsbruk och gruvnäring. När frågan var aktuell i samband med utredningen om eventuell svensk anslutning till ILO-konvention, kring senaste sekelskiftet, var många instanser negativt inställda till detta.

Min uppfattning är att allmänhetens inställning till samiska rättigheter, rent allmänt, har blivit mindre generös, eller mer korrekt uttryckt, mindre förstående, under de senaste 30 åren.

Detta har nog *inte* sin orsak i brist på information: den svenska statsapparaten har aldrig använd så mycket resurser för att informera om samer och samiska rättigheter som under de senaste 20 åren.

Sammanfattningsvis så tror jag att det samepolitiska klimatet i Sverige, Finland och Norge är ganska olikartat. Jag skall, för att belysa detta, ge några exempel på vad som under de senaste 15 åren har framförts i Sverige om samisk renskötsel:

- 1995 framför en professor i miljörikt i en debattartikel i Aftonbladet att "rennäringen är ekologisk katastrof på gränsen till kollaps"
- 2001 lämnar en analysgrupp verksam inom Näringsdepartementet en rapport med förslag om "den olönsamma primärnäringen renskötsel skall avvecklas och ställas om till lönsam turismnäring."
- 2008 ifrågasätter en professor i zoologi i Sveriges Radio samernas rätt att bedriva renskötsel i Sverige.

Denna typ av åsikter från den *informerade* delen av det officiella Sverige påverkar givetvis det politiska klimatet under vilket samiska rättigheter diskuteras. Och det ger definitivt råg i ryggen på politiker på yttersta högerkanten som i sitt partiprogram har fastställt krav om att "alla samiska rättigheter skall avvecklas".

Under alla omständigheter tyder denna typ av ställningstaganden på att stödet för samisk renskötsel inte värderas särskilt högt när det kolliderar med andra samhällsintressen.

Det bör emellertid särskilt uppmärksammas att det i dagens Sverige finns en politisk vilja till att genomföra ändringar i samernas rättssituation på så sätt att etablerade rättigheter görs svagare. Man kan lätt förledas till att tro att en sådan politisk vilja endast finns på den yttersta högerkanten, nämligen bland Sverigedemokrater, som ju helt vill ta bort särskilda rättigheter för samerna. Så är inte fallet! Ett sådant intresse finns i olika frågor i de flesta politiska partier i Sverige. Men det anses nog inte legitimt att presentera ett *samlad förslag* kring detta även om flera lagförslag om negativa förändringar har lagts fram och vissa har genomförts. Ur ett samiskt perspektiv är det alltså ytterst viktigt att bevaka den politiska utvecklingen vad gäller deras befintliga rättigheter i Sverige.

Det är inte bara processer på det politiska området som har fått mig att tro att Sverige inte kommer att ansluta sig till utkast till Nordisk samekonvention utan även processer på det rättsliga området. När det gäller utvecklingen på detta område kan jag emellertid inte vara inte lika kategorisk. Min tredje punkt blir därför i form av följande fråga:

3: Är renskötselrätten på väg att bli en näringsrätt?

När den första renbeteslagen tillkom 1886 var det huvudsakliga motivet att rättsligt reglera förhållandet mellan den fastboende jordbrukande befolkningen och den nomadiserande samiska befolkningen. Lagstiftningen tog i viss mån utgångspunkt i behoven inom två olika näringsfång men identifierar tydligt samerna som en utskiljbar grupp av befolkningen med särskilda rättigheter visavi staten och den övriga befolkningen. Dessa rättigheter – samernas rätt till land och vatten – kom till uttryck redan i lagens rubrik: *lag angående de svenska Lapparnes rätt till renbete i Sverige*. Lagstiftningen om samernas renskötselrätt innehåller således dels bestämmelser om samernas traditionella näringsfång – renskötsel, dels bestämmelser som uttrycker samernas civilrättsliga rättigheter.

Lagen om samernas rätt till renskötsel har därefter ändrats vid tre tillfällen men principerna för den rättsliga regleringen av samernas renskötselrätt anses i huvudsak fortfarande densamma. Trots detta menar jag att samernas grundläggande rättigheter till territoriet har tonats ned i den efterföljande lagstiftningen.

Framförallt kom 1971 års lagstiftning att medföra en viss förskjutning mellan de civilrättsliga och de näringsrättsliga aspekterna i den rättsliga regleringen av samernas renskötselrätt. Detta kommer till uttryck redan i namnet: numera benämns lagstiftningen endast *rennäringslag*. Inför den lagstiftningsreform som 1971 års rennäringslag innebar hade den dåvarande regeringen ett starkt önskemål om att genomföra en genomgripande rationalisering och modernisering av rennäringen. Ett återkommande krav i direktiven var exempelvis att utredningen i sina förslag skulle "så långt möjligt jämställa rennäringen med annan husdjurskötsel" i Sverige. Regeringens mål kom att verkställas dels genom den nya lagstiftningen, dels med hjälp av ekonomiska styrmedel.

Efterhand som rättsliga oklarheter kring vad renskötselrätten faktiskt omfattar har uppkommit, har lagstiftaren klargjort att rätten behöver «specificeras». Men sådana specificeringar av rätten har alltid inneburit att rätten har *begränsats* i förhållande till vad den tidigare ansågs omfatta. Vid förslag om sådana begränsningar av renskötselrätten är det, i bästa fall, konsekvenserna för rennäringen man beaktar, inte samernas rättigheter visavis territoriet.

Men det är framför allt genom att studera hur myndigheter och domstolar tillämpar rennäringslagen som man kan undra om renskötselrätten är på väg mot att mera ensidigt bli en näringsrätt:

- 1) Vare sig myndigheter eller domstolar är benägna att ta något större hänsyn till internationella konventioner eller folkrättsliga principer vid beslut i ärenden som rör samisk renskötsel.
- 2) Vid beslut som rör samernas förutsättningar för att bedriva renskötsel, tas inte hänsyn till vilken rätt samerna eventuellt har till specifikt område utan endast på vilket sätt området nyttjas av rennäringen just nu.

- 3) Vid konflikt mellan olika intressen – det kan vara mellan renskötsel och andra näringar eller mellan renskötsel och naturvård – väger det motstående intresset alltid tyngst.

Detta har enligt min uppfattning lett till att frågan om samernas rätt till land och vatten allt oftare uppfattas som, och transformeras till, en fråga om vilka hänsyn man i en given situation behöver ta till rennäringen.

Avslutning

Som det har framgått menar jag att det för närvarande saknas politiska förutsättningar – dels i form av opinion, dels i form av politisk vilja – för att ett beslut om att införa regler om samisk självbestämmande skall kunna fattas i Sverige. Följaktligen tror jag inte det kommer till att bli någon svensk anslutning vare sig till ILO-konvention 169 eller till förslaget om Nordisk samekonvention.

Mot den bakgrund är det inte osannolikt att samernas rättigheter i de nordiska länderna i framtiden kommer att innebära större olikheter än vad som har varit fallet fram till nu. Det är i detta sammanhang särskilt viktigt att uppmärksamma att samernas rättigheter i ett framtida perspektiv kan komma att vara grundade på olika rättsprinciper i de nordiska länderna. Givet denna situation, vill rättsvetenskaplig forskning som kan klargöra konsekvenserna av dagens rättsregler i förhållande till morgondagens samiska samhälle vara extra viktig.