

En renskavsgryta

- om samernas markrättigheter

Tobias Petersson
Martin Adolfsson

Abstract

Debatten om Sveriges ursprungsbefolkning samernas rättigheter har alltid vållat starka känslor och motstridigheter. Konflikten i lappmarken berör en mängd aktörer och intressen. Frågan om samernas rätt till mark och vatten involverar inte bara boende i närområdet utan är en fråga som mer eller mindre berör hela Sverige. Ursprungsbefolkningars rättigheter diskuteras även på ett internationellt plan, framförallt inom FN:s ramar. 1989 färdigställdes konvention ILO 169, ett regelverk som ska verka för att stärka och skydda ursprungsbefolkningars rättigheter till egendom, mark och kultur. ILO 169 trädde i kraft 1991, och hittills har 17 länder skrivit under, men inte Sverige. I Sverige utreder man fortfarande frågorna kring en ev. anslutning. Frågan om Sveriges anslutning kantats av en rad konflikter som främst grundas i markfrågan. Vår slutsats är att denna debatt kan ses som en del av internationell regim om ursprungsbefolkningar med hjälp av teorin om det globala civilsamhället.

Nyckelord: samer, ursprungsbefolkning, internationella regimer, det globala civilsamhället, ILO 169

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Frågeställning och syfte	1
1.2	Disposition	1
1.3	Metod	1
1.3.1	Fallstudie	2
1.3.2	Kritik mot fallstudier	2
1.4	Material	3
2	Teori	4
2.1	Internationella regimer	4
2.1.1	GATT	4
2.1.2	Tre perspektiv på internationella regimer	5
2.1.3	Regimens orsak och verkan	6
2.2	Det globala civilsamhället	9
3	Bakgrund	11
3.1	International Labour Organization	11
3.2	Definitioner	11
3.2.1	Sveriges definition av samer	12
3.2.2	Problem kring definitionerna	12
3.3	Historia	13
3.3.1	Staten får upp ögonen för lappmarken	13
3.3.2	Avvittringen	14
3.3.3	Rennäringslagen	14
3.3.4	Samerna organiserar sig	15
3.4	Ett folk i fyra länder	15
4	ILO 169	17
4.1	Rötterna till ILO 169	17
4.2	”Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige”	18
4.3	Remissvaren till utredningen	18
4.3.1	Länsstyrelser och Kommuner	19
4.3.2	Juridiska instanser	20
4.3.3	WWF och International Work Group for Indigenous Affairs	20
4.3.4	Markägare, tornedalingar och LKAB	21

4.3.5	Samiska organisationer	21
4.4	Analys av remissvaren.....	22
4.4.1	Civilsamhällets roll i samedebatten.....	22
4.4.2	Autonom regim i samedebatten.....	23
4.4.3	Realism i samedebatten.....	24
4.5	Gränsdragnings- och jakt/fiskeutredningarna.....	25
4.6	Rapporter mellan Sverige och FN.....	25
4.6.1	Analys av FN-rapporterna.....	26
4.7	Delbetänkande från jakt/fiskeutredningen.....	27
5	Slutanalys.....	28
5.1	Samedebatten utifrån GATT-exemplet	28
5.2	Ett komplext system av olika aktörer	29
5.3	Typ av regim.....	30
5.4	Avslutning.....	31
6	Referenser	33

1 Inledning

1.1 Frågeställning och syfte

Frågeställning: på vilka sätt kan man se debatten om samers markrättigheter i Sverige som en del av en internationell regim om ursprungsfolk?

Följdfråga: Stephen D. Krasner delar upp regimteoretikerna i tre kategorier: realister som förnekar regimer helt och hållet, realister som i vissa fall erkänner regimer och slutligen liberaler som ser regimer i alla samhällsfenomen. Vilket av dessa tre perspektiv har störst förklaringskraft i samefrågan?

Varför har vi då valt att skriva om samerna? Efter att ha nystat lite i ämnet har vi insett att samernas markrättigheter är en högst viktig fråga som har betydelse för många delar av samhället men som tyvärr inte fått så stor uppmärksamhet i debatten. En intressant aspekt är också att samefrågan står i kontrast till bilden av Sverige som ett föredöme angående de mänskliga rättigheterna. Denna inrikespolitiska fråga som kan tyckas perifer vid första anblicken speglar viktiga element i ett utrikespolitiskt perspektiv.

1.2 Disposition

Uppsatsen inleds med ett metodavsnitt samt en kortare kommentar till det material vi använt oss av. I kapitel 2 presenterar vi våra två teoretiska modeller för att sedan i kapitel 3 ge en bakgrund med bl.a. definitioner av begrepp och en historisk tillbakablick. I kapitel 4 går vi igenom ILO konvention 169, de svenska utredningarna om konventionen, olika aktörer i samedebatten samt de rapporter som skickas mellan FN och Sverige. Detta analyserar vi sedan mot teorin om internationella regimer. I kapitel 5 avslutas hela uppsatsen med en sammanfattande analys.

1.3 Metod

1.3.1 Fallstudie

Vi grundar vår frågeställning i ett empiriskt fall. Detta fall är frågan kring samerna i Sverige och deras markrättigheter. Framtagandet av vår frågeställning föregicks av en rad diskussioner och reflektioner, detta mycket beroende av att frågans natur förändras hela tiden av nya rön och utredningar. Inledningsvis tänkte vi oss en jämförande studie mellan samerna i Sverige och eskimåerna i Kanada. Detta blev inte fallet när vi märkte att detta skulle bli allt för omfattande samtidigt som frågan tycktes vara mer aktuell i Sverige. Begränsningen till enbart Sverige gör att arbetet får ett annat djup än om det hade varit en jämförande studie samtidigt som generaliseringsfaktorn försvagas pga. att vi endast tittar på ett enskilt fall.

Grunden i vårt arbete ligger alltså i ett specifikt fall och därmed är det en *fallstudie* vi arbetar med. I *Metodpraktikan* lägger författarna fram problemet med att många fallstudier inte är så ”renodlande” fallstudier som de ser ut att vara. Många fallstudier innefattar ett jämförelsemoment. Författarna lyfter fram att om man vill se sambandet mellan orsak och verkan måste jämförelser finnas med. Detta tar vi fasta på och kommer att göra vissa ”jämförelser”. Men vi väljer att se på dem mer som breddande inlägg än raka jämförelser. Vi vill ge en bild över fallets komplexitet och för att göra detta utförligt kommer vi göra vissa jämförande inlägg. Men vi anser ändå att vår metod är en fallstudie utifrån ett enda fall.¹

Vår undersökning lutar sig mot Stephen D. Krasners teori om internationella regimer och Mary Kaldors teori om det globala civilsamhället där dessa teorier framför allt kommer att *konsumeras*, samtidigt som en viss *teoriutveckling* kommer att ske.² Redan i valet att komplettera Krasners regimteori med Kaldors civilsamhälle ligger en teoriutveckling där endast Krasners teori är för svag för att stå på egna ben.

Vi kommer att operationalisera detta genom olika aktörer som berör ursprungsbefolkningsregimen. Aktörerna är plockade från skilda nivåer inom politiken och kommer spegla och förklara den regimteori som vi lutar vårt fall emot.

1.3.2 Kritik mot fallstudier

Ser man till metoden finner man att ett val av fallstudie ofta kan anses som en snäv och intetsägande metod. En kritiker skulle peka på att denna studie endast säger någonting om samerna i Sverige pga. en specifik historia, en specifik kultur, ett specifikt politiskt klimat etc. och att studien inte kan förklara hur regimer fungerar i andra sammanhang. Vi anser dock att genom en god förklaring av det specifika kunna generalisera och se det som en funktion och ett beskrivande mått

¹ Esaiasson s.119-120

² Esaiasson s.40-41

på hur regimens natur lever och verkar. Genom att se detta fall i ett större sammanhang anser vi kunna förstå andra regimer och politiska händelser.³

1.4 Material

Materialet vi har använt oss av består både av primära och sekundära källor. De primära källorna består av utredningar till riksdagen, rapporter till och från FN, remissvar till utredningar, riksdagsdebatter etc. medan de sekundära består av böcker skrivna om samerna, uppsatser, tidningsartiklar etc.⁴ Vi är medvetna om att materialet vi har använt i vissa fall kan komma från partiska håll, men vi har försökt att överbrygga detta genom att se så brett som möjligt på olika fakta vi analyserat och på detta vis själva försöka skapa oss en så objektiv bild som möjligt.⁵ När det gäller Internetkällor har vi främst använt oss av dessa för relativt ”objektiva” faktauppgifter och undvikit de mer kontroversiella åsikterna. Vi har också gjort ett antal telefonsamtal med personer involverade i samefrågan men då mer för att få en bakgrund och få tips om litteratur än för direkta åsikter och kommentarer.

³ Lundquist s.105

⁴ Esaiasson s.309

⁵ Lundquist s.107-108

2 Teori

Vår teoretiska utgångspunkt är *internationella regimer* som skiljer sig från den ursprungliga betydelsen av regim inom statsvetenskapen som beskriver formen av statsstyre.⁶ Inom begreppet internationella regimer kommer vi att tillämpa två olika teoretiska synsätt, dels den grundläggande definitionen av internationella regimer hos Stephen D. Krasner där aktörerna framför allt utgörs av *stater* och dels Mary Kaldors globala civilsamhälle med *icke-statliga aktörer*. Vi tror att dessa två teorier kan komplettera varandra bra eftersom situationen kring samernas rätt till mark idag är en komplex bild av många aktörer som båda är statliga och icke-statliga och där gränserna ibland är flytande.

2.1 Internationella regimer

Enligt Krasner definieras regimer ”as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”.⁷ Denna grundläggande definition har överlevt tiden och är idag fortfarande utgångspunkten för de flesta teorier inom regimforskningen. Krasners bok “International regimes” är en sammanställning av flera olika synsätt genom flera olika författare på begreppet international regim. Krasner sorterar synsätten i två huvudkategorier, realism och liberalism, där huvuddelen av författarna lutar sig mot realismen men där Krasner menar att endast detta synsätt medför begränsningar där även det liberala tänkandet behövs. Förutom liberaler som tror *mycket* på regimer, realister som tror *i viss mån* på regimer finns också realister som säger att regimer *inte alls* har någon betydelse.

2.1.1 GATT

Som exempel på en regim nämner Krasner GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) som var ett internationellt avtal som reglerade handel och tullar.⁸ För att exemplifiera Krasners fyra regimdelar genom att använda GATT kan man göra följande indelning:⁹

⁶ Goldmann s.240

⁷ Krasner s.2

⁸ 1995 ersattes GATT av WTO (World Trade Organization).

⁹ www.statsvet.su.se/arkiv/dokumentbank/kursmaterial/gk/gk_4_ht/gk_4_oh_frl_halfart_ht05.doc

Principer: ett sammanhållet system av påståenden om hur världen fungerar – exempelvis GATT-samarbetets tankar om att global välfärd maximeras genom frihandel.

Normer: medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter samt mer allmänna uppförandekoder – i fallet GATT den gemensamma strävan att sänka tullar och avgifter.

Regler: den praktiska tillämpningen av de allmänna principer och normer som utmärker ett visst regimsamarbete – exempelvis önskemålen från Tredje världen-länder om undantagsregler som skiljer på utvecklingsekonomier och utvecklade ekonomier när det gäller frihandelskrav.

Beslutsprocedurer: regler för beslutsfattande; dessa ändras ofta som en följd av att nya politikområden förs till samarbetet och att nya medlemmar ansluter.

Grundpelarna i regimen är principerna och normerna medan reglerna och beslutsprocedurerna bör ses som underordnade. Om regler och beslutsprocedurer förändras sker förändringar *inom* regimen medan en förändring av normer och principer medför förändringar av *hela* regimen.¹⁰ Detta medför också att regimer ska ses i ett långsiktigt perspektiv och inte förväxlas med kortsiktiga avtal som förändras i takt med nya makthavare. Principer och normer tar längre tid att förändra än regler och beslutsprocedurer. En regim kan ses som ett vänskapsförhållande där det inte bara handlar om nuet utan om att bygga upp ett ömsesidigt förtroende tack vare ”framtidens skugga”.¹¹

Kritiker hävdar att regimteoretiker skapat en ny terminologi till de länge existerande internationella organisationerna medan regimteoretikerna själva menar att de internationella organisationerna är en del av regimerna men att de *därutöver* också består av många andra komponenter.¹² Den stora skillnaden ligger i regimens betoning på principer och normer.

2.1.2 Tre perspektiv på internationella regimer

Den teoretiska världsbild som genomsyrade politisk forskning på 1960- och 70-talet i ljuset av Kalla kriget var realismen som endast såg stater som aktörer där kampen var ett nollsummespel om den politiska makten. Vissa realister ser i detta regimer som ett *epifenomen* utan betydelse och i Krasners bok ger en författare denna kritik. Världen är en anarki av egoistiska stater. En klassisk metafor för detta synsätt är *biljardbollsliknelsen* där världen består av homogena stater som enda aktörer där alla andra tänkbara faktorer runt omkring (dvs. själva biljardbordet) helt ignoreras.¹³

Det andra realistiska synsättet på regimer, som genomsyrar de flesta författarna i boken, ser också världen som en anarki av maktmaximerande stater men där regimer *under vissa omständigheter* kan ha stor betydelse. Detta sker då världspolitiken låser sig när staterna inte hittar den perfekta ”Pareto-kompromissen”.¹⁴ Denna teoriskola står mittemellan den skola som helt förnekar

¹⁰ Krasner s.3-4

¹¹ Little s.383

¹² Little s.373

¹³ Krasner s.356

¹⁴ Little s.382

regimer och den som ser regimer i allt, och som exempel på denna mittfåra kan vi se genom en *hegemon*. Dessa realister ser USA som en hegemon som vill maximera sin makt, men för att kunna göra detta krävs ibland upprättandet av en regim som i sin tur styrs av hegemonen. Som metafor för detta synsätt ses världspolitiken som *kontinentalplattor*.¹⁵ Vissa plattor styrs endast av staters maktintresse medan andra styrs av regimer. När en regimplatta skapas är trycket lågt till närliggande plattor men efterhand när plattorna drar åt olika håll uppstår spänningar i de internationella relationerna.

Det tredje perspektivet i boken är den liberala synen på regimer som menar att realismen är för begränsad för att beskriva denna komplexa värld och alla de ömsesidiga beroenden som finns mellan stater. Realismen var mer användbar förr när man talade om "*high politics*" men i dagens "*low politics*" krävs också andra perspektiv.¹⁶ Medan de båda realistiska perspektiven endast utgår från stater som aktörer ser liberalerna också föreningar, organisationer etc. som en del av regimen.¹⁷ Liberalismen har en mer optimistisk världsbild än realismen genom att den ser världen som ett plussummespel där alla aktörer kan vinna på att etablera en regim. Visst har stater stor betydelse men regimer är ett genomträngande och naturligt fenomen i *alla politiska system*. En regim kring 'mat' finns på samma sätt som en regim kring 'kolonialism'.¹⁸ I internationella relationer är det inte stater utan olika *eliter* på olika plan som styr och sätter dagordningen. Idag, 23 år efter Krasners bok, har liberalismen vuxit sig betydligt starkare och nu utgår majoriteten av regimforskarna från ett liberalt synsätt. Man skulle rent av kunna säga att regimteori idag per definition är mer eller mindre liberal där alla stater anses tjäna på att samarbeta. Man bör dock ha i åtanke att regimteorin på 1980-talet präglades av ett realistiskt perspektiv.

Sammanfattningsvis menar Krasner att realisterna ser regimer som ett fenomen som kan *förklaras* medan liberalerna ser regimer som ett fenomen som kan *beskrivas*.¹⁹ Realisterna tror att regimen alltid handlar om kompromisser i ett "Battle of the Sexes" medan liberalerna har en positivare förhoppning om att aktörerna kommer att inse båda parter bästa i "Fångarnas dilemma".²⁰ När regimen väl är etablerad är dock realister och liberaler ense om att regimen kan leva sitt eget liv.²¹ Båda ser också att trots anarkin mellan staterna i världen har det aldrig rätt *anomi* dvs. avsaknad av normer och regler.²²

2.1.3 Regimens orsak och verkan

¹⁵ Krasner s.357

¹⁶ Krasner s.vii

¹⁷ Krasner s.21

¹⁸ Krasner s.8

¹⁹ Krasner s.10

²⁰ Little s.385

²¹ Krasner s.viii

²² Little s.369

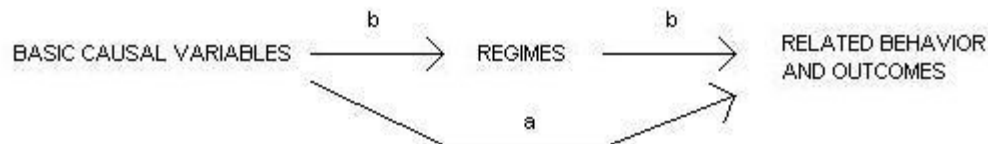
Men hur uppstår då en regim? Krasner menar att grundläggande oberoende variabler ger upphov till en regim som i sin tur ger upphov till beteende och resultat. Denna modell är grunden för alla definitioner av regimer men däremot finns olika varianter av denna modell hos de olika författarna. Här infinner sig två frågor hos Krasner: 1) vad är sambandet mellan orsakerna till regimen och regimen och 2) vad är sambandet mellan regimen och dess konsekvenser?

Bild över regimens funktion²³

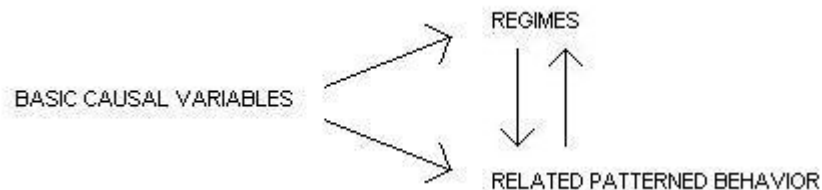
Grundläggande funktion:



En alternativ funktion enligt realismen:



En alternativ funktion enligt liberalismen:



De grundläggande orsakerna som ger upphov till en regim delar han in i fem kategorier: egoistiskt självintresse, politisk makt, normer och principer, seder och bruk och slutligen kunskap där de två sistnämnda ses som tilläggsorsaker till de tre första grundorsakerna.²⁴

Den första orsaken ser alltså Krasner i det *egoistiska självintresset* som också är grundpelare i den politiska teorihistorien från Hobbes till samtida politiska tänkare. En utgångspunkt här är spelteorin och "Fångarnas dilemma" där staterna agerar utifrån gemensamma intressen. Krasners andra orsak ligger i den *politiska makten* där han skiljer på makt till nytta för systemet som helhet och makt till nytta för vissa specifika intressen. Med ekonomiska termer ser man det gemensamma bästa i Adam Smiths "osynliga hand" och marknadsekonomin och i optimistisk anda menar man att detta system gynnar alla i samhället. En mer pessimistisk syn är den andra maktfaktorn som bygger på att en hegemon med specifika intressen styr regimen såsom USA styrde skapandet av Bretton Woods-

²³ Krasner s.5, 8-9

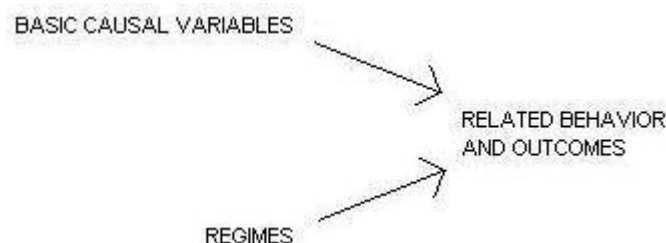
²⁴ Krasner s.10-20

institutionerna.²⁵ Ett annat exempel är att regimen om kolonialism förändrades i takt med att dess hegemon, de europeiska staterna, ändrade uppfattning i frågan. Vissa regimteoretiker hävdar att alla regimer bygger på en styrande hegemon. Den tredje orsaken till regimer ser Krasner i andra *normer och principer* som finns innan regimens normer och principer. Som exempel pekar han på Max Webers teori om ”Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism”.²⁶ Weber menar att kristna begrepp såsom hårt arbete, självupppoffring, lojalitet, ära etc. underlättade för kapitalismen att slå igenom. Ett mer tydligt exempel på detta som sällan ifrågasätts är principen om staters suveränitet som kanske är den tyngsta principen inom internationell politik. På det individuella planet finns också normen om privat egendom. Krasners fjärde orsak är *steder och bruk* där gemensamma förväntningar steg för steg kan övergå till normer och principer. Har man kört bil på höger sida hela livet tar man det till slut för givet att den principen gäller hela världen. Den femte och sista orsaken till en regim är *kunskap* som bygger på att alla parterna är eniga om denna kunskap. Både Sovjetunionen och USA insåg betydelsen av MAD (Mutual Assured Destruction) under Kalla kriget och kärnvapenupprustningen vilket medförde en renässans för de konventionella vapnen.²⁷

När regimen sedan väl är etablerad kan den utveckla sin egen dynamik och bli självständig och i takt med ökat samarbete kan regimen växa av sig själv. Krasner skiljer här på två olika sorters autonomi: lags och feedback.²⁸

Bild över regimens funktion som autonom²⁹

Regimens funktion som lags:



Regimens funktion som feedback:



²⁵ Krasner s.16

²⁶ Krasner s.16

²⁷ Krasner s.20

²⁸ Krasner s.359-367

²⁹ Krasner s.359, 361

Begreppet *lags* kan uppstå av tre anledningar: seder och bruk, osäkerhet och kognitivt misslyckande, och innebär att kopplingen mellan orsakerna och regimen försvunnit där fenomenen var och en för sig påverkar beteenden och resultat. Med *feedback* menas istället att kopplingen mellan orsakerna och regimen blivit starkare än innan där nu regimen i sin tur påverkar orsakerna som gett upphov till regimen från första början. I denna modell finns fyra mekanismer som ger upphov till en pil i motsatt riktning. För det första kan aktörernas tillvägagångssätt om hur de ska uppnå sina intressen förändras och för det andra kan aktörernas intressen i sig förändras. För det tredje kan aktörer använda regimen för att öka sitt inflytande och för det fjärde kan regimen förändra de underliggande maktförhållandena mellan dess aktörer.

Regimer är således varken början eller slutet på någonting utan endast en *mellanliggande faktor*, en faktor som dock enligt regimförespråkarna är av stor betydelse i internationell politik.

2.2 Det globala civilsamhället

Eftersom Krasners definition är från 1983 tror vi att Kaldor och hennes nutida globala civilsamhälle kan vara ett bra komplement till att beskriva den internationella regimen om ursprungsbefolkningar. Det räcker inte med att se samefrågan ur ett *ovanifrån*perspektiv där endast stater agerar utan i dagens ljus måste denna bild sammanvävas med ett *underifrån*perspektiv där sociala rörelser, NGO's och andra icke-statliga aktörer påverkar regimen i allra högsta grad.³⁰ Vi kommer framför allt att använda civilsamhällsteorin som ett verktyg för att beskriva Krasners *liberala* perspektiv på regimer.

Vad är då ett civilsamhälle? Man skulle kortfattat kunna säga att det globala civilsamhället är alla de icke-statliga aktörer som påverkar och förändrar världspolitiken. Kaldor har fem definitioner av civilsamhället. De två första kallar hon *societas civilis* och *det borgerliga samhället* vilka båda är historiska där den första är kopplad till staten medan den andra är allt organiserat socialt liv mellan staten och familjen. *Aktivistversionen* som föddes på 1970-talet fokuserar på sociala rörelser och medborgaraktivism medan den *nyliberala versionen* inte bara ser civilsamhället som ett komplement utan t.o.m. som en ersättning av vissa funktioner i samhället. Hennes femte version är den *postmoderna* som innehåller delar från alla de tidigare versionerna plus att även nationalism och fundamentalism inkluderas.³¹

Civilsamhället fick sin renässans på 1970- och 80-talen i Östeuropa och Latinamerika genom de sociala rörelserna för fred och mänskliga rättigheter och det var sedan dessa rörelser som ”tämjdes” till NGO's efter 1989.³² Kaldor ser

³⁰ Kaldor s.185

³¹ Kaldor s.17-23

³² Kaldor s.108

inslag av alla fem definitioner, mer eller mindre, i dagens politik där hon dessutom lägger till familjen som en viktig faktor eftersom det privata idag blivit offentligt i allt större utsträckning.³³ Kaldor är helt klart optimist där hon ser civilsamhället som ett svar på krig *men* såsom den postmoderna versionen menar finns också en negativ sida av civilsamhället.

Kaldor pratar om ”*bumerangeffekten*” som innebär att civilsamhället kan ta hjälp av internationell rätt, främmande stater eller internationella nätverk vilket också kan leda till en ”dubbel bumerangeffekt” om det dessutom förstärker den internationella rätten tillbaka. ”Förvrängd bumerangeffekt” är å andra sidan när ropet om hjälp får negativa konsekvenser i form av exempelvis ökat våld.³⁴ En positiv ”bumerangeffekt” är den om landminor och med detta exempel kan man koppla ihop våra två teoridelar genom att Kaldors globala civilsamhälle i detta fall drivit frågan om minor genom båda principer, normer, regler och beslutsprocedurer där debatten om landminor alltså kan ses som en regim enligt Krasners definition.

Vidare skulle man kunna säga att om tillräckligt många regimer växer fram i världen skulle sedan steget till Kaldors globala sociala kontrakt inte vara så långt då dessa regimer skulle kunna utgöra någon slags ”kosmopolitiska grundlagar” under denna världsstat.³⁵

³³ Kaldor s. 71

³⁴ Kaldor s.129-130, 205-206

³⁵ Kaldor s.18

3 Bakgrund

3.1 International Labour Organization

Det som varit mest aktuellt under den senaste tiden är en rad utredningar kring och om ILO konvention 169. ILO står för International Labour Organization, och det är ett av FN:s s.k. fackorgan. ILO arbetar med att bevaka utarbetade arbetsvillkor och diskrimineringsregler. Inom ramen för det arbetar de även med att försvara ursprungsbefolkningars levnadsvillkor. Konventionen arbetades fram av en rad olika länder med bland annat Sverige i en drivande position. Konventionen trädde i kraft 1991 efter att två länder anslutit, hittills har 17 länder skrivit under, bland dem både Norge och Danmark. Sverige har dock *inte* skrivit på ILO 169 och det är denna debatt om Sveriges ev. anslutning som är vår empiriska grund i uppsatsen.

ILO 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder är en konvention bestående av 10 kapitel med sammanlagt 44 artiklar som tar upp ursprungsfolks rättigheter till mark, arbete, utbildning, hälso- och sjukvård, kommunikation etc.³⁶ Anledningen till att Sverige inte skrivit på ILO 169 är problem kring markfrågan och särskilt artikel 14 om erkännande av ursprungsfolk äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor.

Nu följer ett avsnitt med definitioner, historia och kortare bakgrundsfakta för att sedan återgå till konventionen och den svenska tillämpningsprocessen.

3.2 Definitioner

Den svenska definitionen av samer har ändrats under årens lopp och har sin grund i en rad olika tidigare gjorda definitioner, framförallt från FN och ILO. De definitioner om vilka som skall ses som ursprungsfolk som FN och ILO har skapat är vida och gör definitionen ganska ytlig och öppen. De två definitionerna skiljer sig åt på vissa punkter och detta leder i vissa fall till komplikationer. Både FN:s och ILO:s definition har tre kriterier, de två först är identiska men på det tredje kriteriet finns en skillnad. Punkt 1 är att ett folk skall ha bott på en *speciell*

³⁶ <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

plats redan innan det blev invaderat av andra. Punkt 2 är att man skall ha en *egen definierad kultur*. I FN:s definition är punkt 3 att de skall vara *dominerade av det omgivande samhälle* medans ILO:s punkt 3 är *självddefinition*.

Under en konferens i Brasilien 1992 beslutade representanter från olika ursprungsbefolkningar att båda definitionerna skulle gälla.³⁷ Världssamfundets stater har däremot använt definitionerna på olika sätt vid olika tillfällen och ursprungsbefolkningars representanter menar att staterna har sett möjligheten till att göra olika tolkningar och därmed förhalat arbetet med de viktiga frågorna.

3.2.1 Sveriges definition av samer

Sverige däremot går en annan väg, den svenska definitionen har förändrats under åren och vid sekelskiftet hade den sin grund i folktillhörighet. Då ville man sätta samerna i ett etniskt ”fack”. Den definitionen ansåg samerna vara fel och missvisande. Definitionen blev dock aldrig vedertagen och nu ligger grunden för den svenska definitionen av samer i språket, något som då vid sekelskiftet totalt förkastades. Sveriges definition grundar sig alltså ytterst på det samiska språket, men man finner även att definitionen grundar sig på röstlängden i sametinget.³⁸ På ett sätt kan man klassificera att de som är samer är de som får rösta i sametinget.³⁹ Den officiella svenska modellen har även den tre kriterier. Det främsta är att själv se sig som same.

Med same avses i denna lag den som avser sig vara same och

1. gör sannolikt att han har eller har haft samiska som språk i hemmet, eller
2. gör sannolikt att någon av hans föräldrar, far eller mor föräldrar har eller haft samiska som språk i hemmet, eller
3. har en förälder som är eller har varit upptagen röstlängden till sametinget⁴⁰

Det finns även en rad andra föreskrifter som man bör ha i beaktning när det gäller definitionen av samer där en av dessa är uppdelningen mellan vilka som får vara medlem i sameby och inte. Denna uppdelning innebär att bara renägande samer kan vara medlem i en sameby. Samebyn utgör en juridisk person som företräder byns medlemmar. De samer som uppfyller detta kriterium utgör 2 500 av det totala antalet på 17 000 samer i Sverige.⁴¹

3.2.2 Problem kring definitionerna

³⁷ Fjärde världen 3/2004

³⁸ SOU 1999:25 s.82

³⁹ <http://www.sametinget.se/sametinget/view.cfm?oid=1113&sat=no>

⁴⁰ Svante Isaksson 1999 s.38

⁴¹ SOU 1999:25 s.51-52

Det finns många olika problem och komplikationer som dessa ”olika” definitioner medför och de grundar sig på en rad olika frågor. Bara faktumet om att man oftast ser samerna som en homogen grupp, när det i själva verket finns uppdelningar. Generellt sett kan man säga att det finns renägande samer och icke-renägande samer. Dessa två grupper besitter helt olika positioner och behandlas ganska olika utifrån de olika lagar som gäller samer och deras rättigheter. Exempelvis medlemskap i sameby, vilket kan få mycket långtgående konsekvenser, som att renägande samer blir privilegierad. Denna uppdelning finner man grundad i historiska skeenden.⁴² Men vi anser även att mycket kan grunda sig i hur Sveriges övriga befolkning ser på vilka som är samer. Frågar man någon från södra Sverige vad samerna lever av så är sannolikt svaret att de lever på rennäringen.

När man läser och arbetar med definitionerna måste man vara vaksam på när och hur de har kommit till. I vilken kontext är de utformade och om det är direkta översättningar av tidigare definitioner eller om de är nyskapade. Det är viktigt att förstå att olika ord kan få mycket stor betydelse, exempelvis kan ordvalet i en specifik utformning vara skillnaden mellan att vara berättigad till sina förfäders mark eller ej. Det är även viktigt att studera och analysera de översättningar som görs mellan olika språk, även här kan skillnader i vilka begrepp och ordval som används få stora konsekvenser.⁴³

3.3 Historia

Samernas historia går att dra långt tillbaka i tiden och vissa talar om att samerna kom till den skandinaviska kontinenten redan för 10 000 år sedan när inlandsisen drog sig tillbaka. Andra och mer fasta fynd kan man se från 2 000 till 3 000 år sedan och det är då man börjar använda benämningen ”ursamerna”.⁴⁴ Från början var samerna ett jakt-, fiske- och samlarfolk som levde på vad skogar och vatten gav, men in på 1500-talet ökade befolkningen och det skedde en övergång till renkötsel. Man hade haft renar innan med men inte i den skala som sedan växte fram.⁴⁵ Det är vid den här tidpunkten vi börjar vår historiebereskrivning. Vi menar att det är här kan man se början till lappmarkskolonisationen och med denna nybyggnationen som ligger till grund för den konflikt som finns idag.

3.3.1 Staten får upp ögonen för lappmarken

Sveriges regering började intressera sig för lappmarken på 1500-talet, och man ansåg att jordbruket var av största vikt för staten och att även lappmarken skulle

⁴² Johansson och Klang 2003 s.22-28

⁴³ SOU 1999:25 s.58-60

⁴⁴ http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1231

⁴⁵ Johansson och Klang 2003 s.15

uppodlas. Detta projekt arbetade staten med under 1600-talet. Från statens sida var man även angelägen att bebygga och befästa gränserna mot Norge, det var viktigt att visa var Sverige och dess territoriella gränser gick. Det gjorde man genom det så kallade *lappmarksplakatet* som kom 1673. Staten införde en rad olika privilegier för dem som flyttade norrut, man fick inte bara land och rätt till fiske utan även skattelättnader och man slapp undan militärtjänstgöring. Projekten med att befolka lappmarken skedde under den svenska stormaktstiden och krig härjade i världen och belöningen om att slippa militärtjänstgöring vägde tungt.⁴⁶ Detta projekt skulle lägga grunden till att lappmarken skulle bli ”koloniserad” men det var inte så stor del av den svenska befolkningen som nappade på statens uppmaningar. Egentligen var det inte förrän 1749 som kolonisationen av lappmarken tog fart, detta efter lappmarksreglementet. Staten inrättade den så kallade ”*lappmarksgränsen*” och gränsen avdelade Norrland mellan nuvarande Lappland och norr och Västerbotten.⁴⁷

Gränsen privilegierade samer ovan gränsen, men inte dem på andra sidan. Man kan säga att gränsdragningen ligger till grund för den uppdelning inom samerna som finns idag. Ovan gränsen blev man renägande och kunde livnära sig på detta, men under gränsen blev samerna allt oftare jordbrukare och blev således utestängda från både sameby och fick ta mer konflikter med nybyggarna som hade mer rättigheter under gränsen.⁴⁸

3.3.2 Avvittringen

På 1700-talet tog staten hårdare tag om lappmarken och började med den så kallade *avvittringen*. Innebörden var att staten skulle återta mark som de tidigare hade delat ut, man ville säkra sin kontroll över lappmarken, vilken tidigare varit lite diffus. In på 1800-talet var avvittringen i full gång och fler och fler samer fick flytta till andra platser. Staten insåg vid den här tiden att lappmarken inte bara var god till uppodling utan man såg även dess kapacitet vad gällande naturresurser. Perioden med avvittringen sträcker sig ända fram till 1920-talet. Än idag ser vi konsekvenser från denna period, det finns flera exempel på hur domare och rättsväsen får stå som avgörare om vem som äger mark i norra Sverige.⁴⁹

3.3.3 Rennäringslagen

1971 antogs rennäringslagen som tillsammans med en rad andra lagar skall fungera som ett ramverk över vad som gäller för alla parter i lappmarken. I ramverket ingår lagar om jakt och fiskefrågor och slutligen då rennäringsfrågorna.

⁴⁶ Johansson och Klang 2003 s.15

⁴⁷ Johansson och Klang 2003 Bilaga 1

⁴⁸ Johansson och Klang 2003 s.16-17

⁴⁹ Johansson och Klang 2003 s.18

Lagen har dessvärre skapat ytterligare konflikter, detta mycket för att lagen i hög grad prioriterar renskötsel.⁵⁰

3.3.4 Samerna organiserar sig

Ser man historiskt till samernas motstånd och organisering finner man att de första stegen mot en sammansvärjning togs 1918, men inte för än 1950 skapades SSR (Svenska Samernas Riksförbund). SSR är den första samordningen av samer i Sverige och jobbar som en NGO med frågor som berör samerna på både lokala och internationella plan.⁵¹ Samerna blev officiellt erkända 1977 och genom detta erkännande blev det klarlagt att samerna ses som ett ursprungsfolk i Sverige⁵². 1993 invigdes *sametinget*, och det är nu samernas instans där beslut och diskussioner gällande samefrågor tas upp.⁵³ Sametinget fungerar som en rådfrågande institution som egentligen inte har några egna befogenheter. I sametinget företräds samerna av sju olika partier.⁵⁴ Uppdelning av samer i de olika partierna grundar sig mycket på skillnaden mellan renägande samer och icke-renägande och denna uppdelning leder i vissa fall till tvister.⁵⁵

Idag arbetar de svenska samerna tillsammans med samer i Norge och Finland med att utforma en *samekonvention*, som skall gälla för samerna i de tre länderna. Detta är ett led för att tillsammans strida för sina rättigheter. Andra framsteg som har tagits är ett *informationscentrum* som byggts i Östersund och ska verka för att medvetengöra det svenska folket om samisk kultur.⁵⁶

3.4 Ett folk i fyra länder

För att förstå och se samefrågans komplexitet och de svårigheter som de möter i striderna kring markfrågan måste man se helheten när det gäller samernas traditionella mark. Samerna är ett ursprungsfolk som är utspridda över ett område med start i Idre som sydpunkt i Sverige upp över Skandinavien genom Sverige och Norge till Ishavet i norr och österut över Kolahalvön in i Ryssland och Finland.⁵⁷ Bara i Sverige handlar det om en tredjedel av vårt lands yta som "anses" vara traditionellt sameland.⁵⁸ Antalet samer är ca 17 000 i Sverige, 40

⁵⁰ Johansson och Klang 2003 sammanfattningen

⁵¹ <http://www.sapmi.se/webb/index.php>

⁵² SOU 1999:25 s.82

⁵³ Johansson och Klang 2003 s.18

⁵⁴ www.sametinget.se

⁵⁵ Johansson och Klang 2004 s.21

⁵⁶ http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1048

⁵⁷ http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1032

⁵⁸ SOU 1999:25 s.132

000 i Norge, 6 000 i Finland och 2 000 i Ryssland.⁵⁹ Samelandet sträcker sig således över fyra suveräna stater, Norge, Sverige, Finland och Ryssland. Detta ligger således till stort förtret för samerna som strider för att bevisa att de var här innan dessa stater ens existerade. Just nu ligger ett förslag på en samekonvention på remiss till augusti 2006 och med denna i bruk om några år hoppas man kunna förbättra samernas rättigheter i hela sameområdet över de traditionella gränserna.

⁵⁹ http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1536

4 ILO 169

4.1 Rötterna till ILO 169

För att analysera processen kring ILO 169 och de diskussioner som följt konventionen måste man börja med att se till dess rötter. Bakom ILO 169 finns en rad konventioner som är skrivna sedan tidigare. ILO 169 med undertiteln *Indigenous and Tribal Peoples Convention* är bara en i mängden av specifika konventioner kring vilka olika regimer vuxit fram. Krasner beskriver regimernas grund och uppbyggnad som normer, principer, regler och beslutsprocedurer och han menar att det är de två förstnämnda som väger tyngst. Även under uppbyggandet och utvecklandet av ILO 169 kan man se att de två första punkterna var fundamentala och överhängande. Man kan se att ”ursprungsfolksregimen” inte grundar sig på egna normer utan till stor del är en vidareutveckling och specificering av tidigare normer och principer.

Grunden till ILO 169 ligger hos FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna från 1948, som utgörs av medborgligt politiska, sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.⁶⁰ Under dem kan man se en rad utvecklade och mer specifikt framtagna konventioner så som exempelvis barnkonventionen och diskrimineringskonventionen. Även kring dessa konventioner kan man se Krasners idéer om att man grundar dem på normer och principer fast i en mer specifik formulering inom ett avgränsat område.

Krasners två övriga pelare, regler och beslutsprocesser är naturligtvis också involverade i processen vid framtagandet av konventionen. Även gällande ILO 169 ligger det ett omfattande förhandlingsarbete bakom, i vilket Sverige var högst delaktig. ILO 169 är en uppgradering av dess företrädare ILO 107, vilken var mer inriktad på att ursprungsfolken skulle bli assimilerade i den rådande kulturen.⁶¹ Det yttersta målet med ILO 169 är, till skillnad från ILO 107, att stärka och underlätta ursprungsfolks rätt att leva efter och med sin egen kultur. Man vill skydda deras kulturella och andliga värden genom att skydda deras mark, kultur och miljö. Man sätter mycket högt värde till marken, vilken till stor del kan ses som grunden till ursprungsbefolkningar levnadsvillkor.⁶²

⁶⁰ Brown s.690

⁶¹ SOU 1999:25 s.50

⁶² SOU 1999:25 s.13

4.2 ”Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige”

I Sverige dröjde det till 1999 innan något hände då utredningen ”Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige” kom där Sven Heurgren utredde en ev. svensk anslutning till ILO 169.⁶³ Uppdraget bestod av två frågeställningar: 1) uppfyller Sverige kraven i konventionen och 2) om inte, vilka åtgärder krävs. Heurgren går igenom artikel för artikel där han först gör en egen tolkning av texten med hjälp av den ILO-guide som skrevs i samband med konventionen för att sedan gå över till en bedömning av var Sverige står i varje specifik artikel. I de flesta av konventionens artiklar har Sverige redan uppfyllt kraven menar Heurgren men problemet ligger i tillämpningen av artikel 14 som berör ursprungsbefolkningars markrättigheter.

Heurgren jämför kontinuerligt med hur tillämpningen skett i *Norge* som anslöt direkt till konventionen 1991 och som också haft problem med just markfrågan där man exempelvis haft kontakt med ILO för en tydligare beskrivning av artikel 14.⁶⁴ En viktig skillnad mellan Norge och Sverige när det gäller renbeteskonflikter är att det i Norge är omvänd bevisföring där markägarna ska bevisa att samerna inte levt i ett visst område under en viss tid medan det i Sverige är tvärtom. I Norge har också samerna lättare att få ekonomisk rättshjälp i dessa konflikter.⁶⁵ En betydelsefull rättegång i Norge var Selbu-målet där samerna vann en konflikt mot markägare och sedan maj 2005 finns den s.k. finnmarkslagen som skyddar de norska samernas rättigheter. I Sverige avvaktar man med ILO 169 tills man först löst markfrågan medans Norge gjorde precis tvärtom där man anslöt direkt för att sedan efteråt ta i tu med markfrågorna. Vilken metod har då fungerat bäst, den svenska eller den norska? Processerna påminner en hel del om varandra men tack vare att Norge är anslutna till ILO 169 kan man nu 15 år efter konventionens födelse se att Norge haft mer press på sig och tack vare detta kommit längre än Sverige.

4.3 Remissvaren till utredningen

När Sven Heurgrens utredning var färdig 1999 skickades denna på remiss till 57 olika instanser där dessa skulle kommentera utredningens två frågeställningar. Enligt en sammanfattning som gjorts av alla remissvar har dock bara hälften av instanserna yttrat sig över dessa frågor där istället andra aspekter såsom rättvisesynpunkter, näringssynpunkter etc. stått i fokus. Dessutom har många av instanserna, till skillnad från Heurgren, tagit ställning till om Sverige bör eller inte

⁶³ SOU 1999:25 passim

⁶⁴ SOU 1999:25 s.129

⁶⁵ <http://www.svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=39895&a=508139>

bör skriva på konventionen.⁶⁶ De flesta instanserna är överens om att en utvidgad konsekvensutredning är nödvändig eftersom de menar att Heurgrens utredning är för ensidig och endast fokuserar på de renägande samerna där flera andra berörda parter ignoreras.⁶⁷ Förutom de ordinarie 57 instanserna inkom dessutom ca 180 spontana remissvar.

Har Sven Heurgren *tolkat* konventionen rätt? Vissa instanser svarar ja på denna fråga medan andra ser tolkningen som alldeles för vid eller för snäv. Många hävdar att konventionen medvetet är skriven för en vid tolkning som å ena sidan kan leda till en flexibel svensk anpassningsprocess men å andra sidan bidra till en lång och utdragen process där alla parter kan tolka konventionen på olika sätt. De flesta ser debatten som ett *nollsummespel* där den enes fördel innebär en nackdel för någon annan, men vissa instanser ger en mer positiv bild som säger att alla parter på sikt skulle gynnas av ILO 169 i ett *plussummespel*.

Bland alla dessa remissvar är ett urval helt nödvändigt men vi tror ändå att detta urval, som vi nu kommer att presentera, kan spegla den komplexitet som genomsyrar samefrågan.

4.3.1 Länsstyrelser och Kommuner

De tre berörda länsstyrelserna Norrbotten, Västerbotten och Jämtland är de statliga organ som har till uppgift att verkställa de statliga direktiven i rennärlingsfrågor och i remissvaren är de alla negativa till en svensk anslutning till ILO 169.⁶⁸ Västerbottens länsstyrelse menar att staten efter avvittningen äger huvudparten av marken ovanför odlingsgränsen medan Jämtland åberopar Högsta Domstolens dom i Skattefjällsmålet 1981 och rennärlingslagstiftningen och menar att samerna inte har äganderätt till marken.⁶⁹ Lantmäteriverket, statens fastighetsverk, statens jordbruksverk och skogsstyrelsen menar liksom länsstyrelserna att renskötselrätten inte ska innefatta äganderätt.

Kommunerna är också överlag kritiska mot ILO 169 men där länsstyrelserna grundar sina argument ur ett *juridiskt* perspektiv menar kommunerna från ett *ekonomiskt* perspektiv att det övriga näringslivet kan bli lidande vid en anslutning.⁷⁰ Eftersom samerna endast utgör en minoritet i kommunerna skulle majoriteten av befolkningen som sysslar med ex. jordbruk och skogsbruk missgynnas av ILO 169. Arvidsjaur är den enda kommunen som är för en direkt anslutning till ILO 169. En stor skillnad mellan länsstyrelser och kommuner är att länsstyrelserna som statens förlängda arm är *direkt* knutna till debatten genom att staten är part medan kommunerna mer *indirekt* kan drabbas genom att företag och privatpersoner inom kommunen kan drabbas.

⁶⁶ Av de 57 instanserna var 12 positiva, 22 negativa, 9 krävde mer utredning för att kunna ta ställning och 14 gav ingen kommentar om en ev. svensk anslutning.

⁶⁷ Remissvar del 2

⁶⁸ Johansson och Klang 2003 s.2 och Johansson och Klang 2004 s.14

⁶⁹ Stenman s.100

⁷⁰ Johansson och Klang 2004 s.26-29

4.3.2 Juridiska instanser

Medan länsstyrelserna argumenterar utifrån den *nationella* rätten är samtliga juridiska instanser (förutom Riksdagens ombudsmän som inte yttrat sig) positiva till en svensk anslutning till ILO 169 utifrån den *internationella* rätten. Utifrån folkrätten, andra direktiv under FN såsom exempelvis deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna från 1948, anvisningar från EU etc. ser de ILO 169 som ett förtydligande av redan etablerade normer och regler.⁷¹ Dessa instanser menar att Sveriges internationella trovärdighet skulle minska om Sverige inte ansluter snarast såsom båda Danmark och Norge redan gjort. Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet menar också att utredningen saknar ett kvinnoperspektiv och hänvisar då till slutdokumentet från FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995 som förespråkar stöd till kvinnor inom ursprungsbefolkningar.⁷²

4.3.3 WWF och International Work Group for Indigenous Affairs

Världsnaturfonden WWF som arbetar med naturvård i samverkan med ursprungsbefolkningar i hela världen skickade på eget initiativ ett remissvar till jordbruksdepartementet. För att undvika överbetning och nedtrampning och för att hitta balansen mellan bevarande och nyttjande av naturen behöver renarna stora områden och WWF menar att Sverige på sikt bör skriva på ILO 169.⁷³ Ett problem för både samerna, markägarna och naturen är de konflikter som råder i vinterbetesområdena och ett steg för Sverige att lösa dessa konflikter på lång sikt vore att ansluta sig till *Forest Stewardship Councils* (FSC) och dess miljöcertifieringskriterier. På kort sikt måste dessa rättegångar både få ekonomiskt och juridiskt stöd från staten. Här kan man skönja en optimistisk tanke från WWF att när Sverige så småningom, efter några års utredningar tillslut nått en lösning, skrivit på ILO 169 och ändrat i lagarna, därmed har skapat ordning och reda i lappmarken där alla parter och inte minst naturen fått det bättre.

En annan organisation som också skickat in ett remissvar på eget initiativ är organisationen International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) – Lundagruppen för ursprungsfolk som menar att en svensk anslutning bör ske omedelbart där frågetecknen kan lösas efterhand.⁷⁴ IWGIA hänvisar till urminneshävderna och menar att denna *inte givits* till samerna av staten utan *är ett fundament* som är ”ett obestridigt historiskt, politiskt och rättsligt faktum”.⁷⁵ På längre sikt efterlyser de också en *sanningskommission* som en gång för alla gör upp med det förflutna där en sådan historisk utredning av relationen mellan samerna och staten behövs för att förhindra framtida konflikter.

⁷¹ Remissvar del 2

⁷² Remissvar del 4.1

⁷³ Remissvar del 7.2

⁷⁴ Remissvar del 7.2

⁷⁵ Remissvar del 7.2

4.3.4 Markägare, tornedalingar och LKAB

Som en representant för markägarna menar Lantbrukarnas Riksförbunds (LRF) att Sverige inte bör skriva på ILO 169 med motiveringen att det ”finns invändningar både från rättslig synpunkt och lämplighetssynpunkt”⁷⁶. LRF hänvisar till utredningens två indikationer på traditionell samemark nämligen skattefjällsmålet från 1981 och en finsk doktorsavhandling från 1989 och menar att dessa två argument *inte* bevisar att all året-runt-mark i statlig ägo är sådan mark som samerna traditionellt innehar.⁷⁷ Markägarföreningen Föreningen för Jämtlands läns fjällbygd menar i ett spontant remissvar att dessa specifika markfrågor borde lösas på lokal nivå och inte av en expertkommitté i Genève.⁷⁸ En privat markägare menar avslutningsvis att ”det finns ingen annan näring eller folkgrupp i Sverige som har ett så starkt skydd och bestämmanderätt som samerna har”.⁷⁹ Just nu pågår en rättegång i Umeå mellan privata markägare från Nordmaling och tre samebyar där markägarna stämt samebyarna för skogsskador efter renbetning. Den 20 januari 2006 faller domen då förloraren får stå för rättegångskostnaderna som uppgår till nästan 20 miljoner kronor.

En annan grupp av markägare som också motsätter sig ILO 169 är tornedalingarna eller kvänerna som i Sverige bor i norra delen av Norrbotten. Renskötseln här bedrivs i s.k. koncessionssamebyar men detta folk är inte, till skillnad från samerna, förklarade som ursprungsfolk.

Med avseende på artikel 15 i ILO 169 och ursprungsfolks rätt till naturtillgångar har kritiska remissvar inkommit från bl.a. gruvnäringen i Sverige som menar att konventionen är oförenlig med svensk lag eftersom minerallagen och torvlagens utgångspunkter är att det är staten som äger marken.⁸⁰ Svenska Gruvföreningen pekar på att Sverige är EU:s mest betydande malmproducent och ett annat argument är att samisk delaktighet i gruvnäringen inte skulle stärka den samiska kulturen som ju är målet med hela konventionen. En aktuell diskussion pågår just nu i Kiruna där en ev. utbyggnad av LKAB:s gruva kan få negativa konsekvenser för den kringliggande samebyn.

4.3.5 Samiska organisationer

Sametinget menar att det är av yttersta vikt att Sverige ratificerar ILO 169 omgående. De menar att utredningens förslag på att avvakta och vänta på mer information bara är slöseri med tid. Från samernas sida vill man se en ratificering parallellt med sådana återgärder. Dessa återgärder kan komma senare och till dessa har sametinget en rad andra utredningar som man anses har blivit förbisedda

⁷⁶ Remissvar tabell III

⁷⁷ Remissvar del 4.4.1

⁷⁸ Remissvar del 7.7

⁷⁹ Stenman s.102

⁸⁰ Remissvar del 4.5

tidigare.⁸¹ Mellan de olika partierna i samtinget finns dock stora skillnader i vad man anser om ILO 169. Vissa anser att en ratificering är det enda rätta, vissa går mer försiktigt fram, andra är helt emot. De totalt olika ståndpunkterna beror mycket på hur den grupp partiet företräder kan förväntas tjäna på en ratificering, exempelvis ses renägande samer som klara vinnare vid en ratificering eftersom markfrågan är den grundläggande faktorn för rennäringen.⁸²

En av de ordinarie remissinstanserna var SSR (Svenska Samernas Riksförbund) där de flesta renägande samerna finns representerade. SSR är för en direkt svensk anslutning till ILO 169 med samma motivering som samtinget. Bland alla remissvaren (dvs. både de ordinarie och de spontana) saknas dock en viktig aktör i form av Landsförbundet Svenska Samer (LSS) som framför allt representerar de icke-renägande samerna. Håkan Jonsson (ordförande i LSS) menar att staten inte behandlar LSS som någon relevant instans där staten behandlar de samiska organisationerna olika.⁸³ Visserligen hade ju LSS kunnat lämna in ett spontant remissvar men det visar ändå på en svaghet i processen när en så viktig instans som LSS inte finns med bland de ordinarie remissinstanserna.

4.4 Analys av remissvaren

4.4.1 Civilsamhällets roll i samedebatten

I debatten om samernas markrättigheter hänvisar alltså instanserna som är för ILO 169 (samiska organisationer, jurister, miljöorganisationer etc.) till den internationella rätten medan de negativa instanserna (kommuner, företag, markägare etc.) är mer fokuserade på den svenska suveräniteten och hänvisar till tidigare svensk lagstiftning. Här ser vi ett tydligt exempel på Kaldors *bumerangeffekt* där ja-sidan tar hjälp av tidigare konventioner inom FN, internationella NGO's för ursprungsbefolkningar, globala miljöregler etc. som i sin tur förstärker den internationella rätten tillbaka och ger den högre legitimitet i det som Kaldor kallar *dubbel bumerangeffekt*. Detta kan jämföras med en uppåtgående spiral där ju fler som åberopar den internationella rätten desto fler kommer göra det i framtiden och detta kan vi koppla till Krasners regimteori som säger att när en regim väl är etablerad så lever den tillslut sitt eget liv och förstärker sig själv. Grunden för Kaldors bumerangeffekt är det globala civilsamhället och dess icke-statliga aktörer som framför allt fick sitt genombrott efter Kalla krigets slut 1989 och i samedebatten ser vi hur internationella NGO's som WWF, IWGIA och samiska organisationer agerar och påverkar politiken i

⁸¹ Remissvar, samtingets kommentarer

⁸² Johansson och Klang 2004 s.15-16

⁸³ Johansson och Klang 2004 s.35

likhet med Kaldors *aktivistversion* av civilsamhället. Även den *nyliberala* versionen av civilsamhället finns med i samedebatten där vi längre fram kommer se hur aktörer som lämnade remissvar till den första utredningen i de efterkommande utredningar *sitter med* i utredningarna. Kaldors tillägg av familjen och det privata som en del av civilsamhället passar också in på samedebatten där många av frågorna kretsar kring vilka familjer som är samiska, vad renen betyder för samerna, det samiska språket etc.

Det var inte en slump att regimen för ursprungsbefolkningar växte sig stark under 1990-talet (med ILO 169 som startskott 1991) samtidigt som 1990-talet var årtiondet då NGO's, transnationella nätverk, globala sociala rörelser etc. kom att få en viktig roll i internationell politik. Det räcker alltså inte att bara se regimen om ursprungsfolk ur ett *ovanifrån*perspektiv där endast stater agerar inom FN utan här är också Kaldors civilsamhälle och ett *underifrån*perspektiv en extremt viktig faktor. Visserligen nämner också Krasner andra aktörer än stater i sin regimteori men det är på denna punkt som hans regimteori brister som verktyg i dagens samhälle där icke-statliga aktörer i form av civilsamhället fått en allt större roll jämfört med 1983. En kritik mot Kaldor är att hon är alltför glorifierande över begreppet civilsamhälle som ju också kan användas i negativa syften *mot* den civila människan. Å andra sidan ser det ut som att civilsamhällets roll i regimen om ursprungsfolk endast varit positiv där samerna bara fått det bättre i takt med utvecklingen av NGO's och andra icke-statliga aktörer.

4.4.2 Autonom regim i samedebatten

Krasner menar med sin *feedback*-variant av regimteorin att regimen kan förändra orsakerna till regimen genom fyra olika mekanismer när regimen blivit autonom. I remissvaren till Heurgrens utredning om samerna menar kvänerna i sitt spontana remissvar att de också borde förklaras ursprungsfolk och få äganderätt till mark på samma sätt som samerna. Att utnyttja regimen på detta sätt är en av dessa fyra mekanismer som kan förändra orsakerna till regimen. Att avgöra vilka som är ursprungsfolk och inte är var förmodligen ingen större faktor när regimen föddes men i takt med att folk såsom kvänerna yttrar sig i frågan får definitionsfaktorn en allt större betydelse för regimen. En annan mekanism är att regimen förändrar de underliggande maktförhållandena mellan olika parter och i samedebatten kan man se hur de renägande samerna fått en starkare ställning i förhållandena till de icke-renägande samerna. Eftersom ursprungsbefolkning med så stark koppling till boskap och stora markområden är relativt sällsynt har samedebatten och renfrågan orsakat nya frågetecken till regimen som inte fanns från början. En tredje mekanism är att parternas tillvägagångssätt om hur de ska uppnå sina mål kan förändras genom regimen och i takt med att ex. jurister åberopar den internationella rätten för samerna följer de samiska organisationerna efter och hittar nya argument för sin sak. En fjärde mekanism är att aktörers intressen i sig förändras och om man tittar på kommunerna i Norrland där turismnäringen länge haft samerna som en viktig del ser man hur regimen istället stärkt kommunens intresse för de andra näringarna i kommunen såsom skog, gruvdrift, vattenkraft

etc. Regimen är med andra ord inte konstant utan i ständig förändring där samtidigt som regimen påverkar Sverige påverkar Sverige regimen tillbaka.

Krasners andra autonoma variant av regimer är *lags* där kopplingen mellan orsakerna och regimen helt suddats ut där regimen nu helt lever sitt eget liv. I samedebatten kan man se hur en uppsjö av aktörer involverats och engagerat sig i frågan och förmodligen kommer fortsätta med det där orsakerna till regimen från första början nu är av mindre betydelse. Regimen om ursprungsfolk har på väldigt kort tid vuxit sig stark runt om i världen men fortfarande grundar sig dock regimen fortfarande i dess orsaker (ex. andra normer och principer) vilket gör att Krasners lags-variant inte är helt tillämbart på denna regim. Att nå detta stadium där regimen är helt och hållet är frånkopplad från dess orsaker där regimen tas för givet tar längre tid än de 20-30 år som regimen om ursprungsfolk existerat.

4.4.3 Realism i samedebatten

En regimkritiker och realist skulle hävda att alla dessa utredningar och debatter om samernas markrättigheter med inblandning av jurister, organisationer, markägare etc. endast är ett spel för galleriet där det i slutändan ändå är den svenska staten som bestämmer och har makten. Regeringen tillsätter folk till utredningarna, riksdagen bestämmer när samefrågor ska tas upp i plenum och den svenska lagen är underordnad beslut från riksdagen. ”Staten har makten. Det är som en fotbollsmatch där det ena laget skrivit reglerna, dömer, ändrar reglerna under matchens gång samt fastställer slutresultatet” menar Fil. Dr. Lennart Stenman vid Karlstad Universitet.⁸⁴ Visst erkänner realisterna civilsamhällets existens men bara för att politiker lyssnar innebär det inte nödvändigtvis att de påverkas. Såsom Krasners andra kategori av realister (realister som ser regimer i vissa fall) menar kan man också se den svenska staten som en *hegemon* som visserligen påverkas utifrån av den internationella regimen om ursprungsfolk men som å andra sidan styr den svenska tolkningen av regimen på rätt köl.

Juristen och sameexperten Mattias Åhrén menar liksom Stenman att den verkliga makten ligger hos politikerna som under hela 1900-talet skjutit på problemet med samefrågan där man aldrig riktigt vågat sätta ner i foten i lappmarken.⁸⁵ Förutom att staten själv är part i konflikten och direkt involverad är staten också indirekt inblandad genom statligt ägda företag med intressen i lappmarken såsom ex. Vattenfall och dess betydelse för den svenska energiproduktionen. En realist skulle hävda att staten dels genom de officiella kanalerna i form av politiska beslut och dels genom inofficiella kanaler i form av makt inom företag, organisationer, media etc. styr hela samedebatten. Den officiella hållningen till ILO 169 just nu från regeringen och jordbruksdepartementet är att Sverige har som avsikt att ansluta ”så snart som

⁸⁴ Isaksson 2001 s.64

⁸⁵ Åhrén via telefonintervju

möjligt” men att man för tillfället inväntar utredningar och rapporter under våren 2006 för att kunna ta nästa steg i samefrågan.⁸⁶

4.5 Gränsdragnings- och jakt/fiskeutredningarna

Såsom många instanser efterlyste i remissvaren tillsatte regeringen efter remisstiden två utredningar med syfte att ytterligare klarlägga markförhållandena i lappmarkerna, gränsdragningskommissionen tillsattes 2002 och jakt- och fiskeutredningen 2003. Gränsdragningskommissionen skulle vara färdig för ett år sedan men har fått förlängd tid och blir klar i februari 2006 medan jakt- och fiskeutredningen skulle vara klar i december 2005 men har förlängts till januari 2006.

4.6 Rapporter mellan Sverige och FN

Även om Sverige inte skrivit på ILO 169 finns andra konventioner under FN som Sverige har skrivit på som också innefattar samernas rättigheter, däribland konventionen om Medborgerliga och Politiska Rättigheter (CCPR), konventionen om Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter (CESCR), konventionen om Barnens Rättigheter (CRC) och Rasdiskrimineringskonventionen (CERD). För att FN ska se att Sverige följer dessa konventioner skickar Sverige regelbundet (vartannat eller var tredje år) en rapport till FN som besvaras med rapport från FN till Sverige. Av dessa fyra konventioner är det framför allt *rasdiskrimineringskonventionen* som mest inkluderar samefrågan.

Den statliga rapporten om rasdiskrimineringskonventionen till FN kompletteras av samerna med en egen rapport med deras vinkel och synpunkter. Det finns även andra s.k. skuggrapporter som skrivs av en rad olika organisationer såsom bland annat olika NGO' s i Sverige. I den svenska rapporten till FN presenteras de olika utredningarna om samernas markrättigheter där FN sedan kommenterar och har synpunkter på arbetet. Denna procedur fungerar så att Sverige beskriver för FN vad som görs och hur planering och utförande av ratificering går, om hur olika utredningar fungerar och utvecklas.

I en av de svenska rapporterna kan man utläsa att utredningen SOU 1999:25 kom fram till att ytterligare utredningar bör göras, men att en ratificering inte alls är någon omöjlighet. Rapporten beskriver när utredningarna skall vara klara men kan inte ge någon specifik arbetsplan på när ett ratificerande kan komma. Rapporterna beskriver även arbetet med att sprida kunskap om samernas kultur till

⁸⁶ Interpellationsdebatt i riksdagen 9 december 2005

resten av Sverige och uppbyggnaden av ett samiskt informationscentrum.⁸⁷ Detta i sin tur både kritiseras och beröms av FN i en rapport med frågor och betänkligheter. FN skriver och berömer Sverige för att ta tag i problemet och gå till botten med det, och man anser även att om svenska staten behöver ytterligare utredning är vad som krävs, så måste staten satsa på det. FN-rapporten finner även att informationsinsatsningen är bra.⁸⁸ Rapporten kommer dock även med en rad olika frågetecken och rekommendationer. Den påvisar bland annat att utredningarna bör ha en tidsram, och att de bör hållas så att frågan inte bara rinner ut i sanden.⁸⁹

Samernas rapporteringar och skuggrapporterna visar å andra sidan en annan bild. De menar att ingen lyssnar på dem, och att staten utreder frågorna över deras huvuden. De menar även att Gränsdragningskommissionens ordförande hävdar att deras medel för att utreda vad de ska på riktigt vis är allt för små. Detta skulle leda till ojämn utredning och enligt samernas rapport till utelämnande av viktig information.⁹⁰

4.6.1 Analys av FN-rapporterna

Genom att läsa Sveriges ”verksamhetsberättelse” får man en inblick i hur arbetsprocessen går framåt mot en ratificering av konventionen. Man ser tydligt hur själva processen mellan FN, Sverige och övriga instanser går fram och tillbaka.

Krasner menar att man måste se aktörernas olika intressen i frågan för att förstå bakgrundsfaktorerna till varför en regim som denna växer fram. Krasner talar om fem olika grunder till varför en regim uppstår. Vi anser så som visats i grunden för ILO 169 och den processen att den största tyngden ligger på normer och principer. Givetvis hänger denna punkt starkt samman med punkten om seder och bruk. Det är så att säga ett naturligt steg att stärka ursprungsbefolkningarnas rättigheter.

Givetvis bör man fråga sig om det inte kan finnas delar av Krasners andra punkter så som egoistiska självintressen och politisk makt. Självklart spelar även de in, vi menar att man kan se många fördelar med att ta position som hegemon även i denna regim, och en sådan position kan styra utgången till sin egen fördel. Staters självintresse och politiska makt kan i många fall ligga dolda eftersom att de normer och principer som ytterst är grunden idag bygger på redan vedertagna normer. Därmed kan man mycket väl tänka sig andra orsaker och intressen i utformningen av tidigare konventioner.

Slutligen kan man även se en påverkan av Krasners sista punkt, kunskap. Det är ett av de områdena som FN berömer Sverige för i sina rapporter. I detta fall

⁸⁷ Rapport: Sverige till FN 4.8

⁸⁸ Rapport: FN till Sverige, del 6 s.2

⁸⁹ Rapport: FN till Sverige del 12 s.4

⁹⁰ Rapport: Samerna till FN 2:4

leder det till att ursprungsfolken kan mer om vilka rättigheter de har och även resterande svenskar som också de förbättrar sin kunskap i ämnet. Det i sin tur leder till ökad förståelse för frågan som kan utvecklas till fördelar och kanske mer påverkan från alla parter vid konventionens implementering.

4.7 Delbetänkande från jakt/fiskeutredningen

I väntan på gränsdragnings- och jakt/fiskeutredningarna har det under 2005 utkommit två delbetänkande från jakt- och fiskeutredningen med avsikt att dessa kan utgöra ett viktigt diskussionsunderlag.⁹¹

”Vem får jaga och fiska? – Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen” är en juridisk vattendelare mellan de som hävdar att samerna har *ensamrätt* på jakt och fiske på statlig mark ovan odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen och de som menar att detta är en *delad rätt* med staten.⁹² Båda parter hittar argument utifrån tidigare lagar och domar pga. en osammanhängande juridisk historia i rennäringsfrågor, men ett faktum till fördel för samerna i denna tolkningsdjungel är dock att den ena parten, staten, utformat hela rättssystemet.⁹³ Det är detta faktum som ligger till grund för de diskussioner som finns att renbeteskonflikter mellan staten och samerna borde prövas av en opartisk instans såsom ex. EU-domstolen.

”Vem får jaga och fiska? – Historia, folkrätt och miljö” inleds med en historisk bakgrund om jakt- och fiskeförhållandena i lappmarken under de senaste 300 åren. Därefter argumenterar tre författare ur ett folkrättsligt perspektiv med hänvisning till andra konventioner under FN, Europarådet, andra stater etc. och menar att Sverige utifrån den internationella rätten bör skriva på ILO 169. Avslutningsvis gör Världsnaturfonden WWF en genomgående miljöanalys där de bl.a. beskriver de mänskliga verksamheter som påverkat ekosystemet i renbetesområdet.⁹⁴

⁹¹ SOU 2005:17 s.3

⁹² SOU 2005:17 s.8

⁹³ Bäärnhielm i SOU 2005:17 s.8

⁹⁴ SOU 2005:79 passim

5 Slutanalys

När FN skriver en konvention såsom ILO 169 och sedan lämnar ut den till FN:s medlemsstater för att skriva på tror vi att bilden av denna process ofta ses som *realistisk* där endast stater är aktörer som har makten genom sin suveränitet. Det är stater som tar fram konventionen, det är stater som beslutar om ett land ska skriva på eller inte och det är stater som ev. agerar mot ett land som inte skrivit på en viss konvention. Vi tror dock att endast denna syn på världspolitiken är förlegad idag där vi sedan 20-30 år sedan även ser s.k. regimer som en viktig del av internationell politik. Visserligen bygger ju fortfarande hela världsordningen på ett system av stater men dessa stater måste i en specifik politisk fråga dels förhålla sig till andra stater men också dels förhålla sig till normer och principer eller det som Krasner kallar internationella regimer. Denna förändring kopplar vi starkt till Kaldors globala civilsamhälle där icke-statliga aktörer agerar och påverkar världspolitiken i allt större utsträckning idag jämfört med ex. 20-30 år sedan. Man talar här om *governance without government* där en slags ”osynlig” överstatlig instans styr över staterna inom vissa politiska områden. Denna ”osynliga” instans styr dock inte med konkreta regler och beslutsprocedurer som det vanliga statssystemet gör utan med mer abstrakta normer och principer om hur stater bör agera inom vissa områden. Dessa normer och principer kan tyckas lättviktiga jäntemot tyngden i de traditionella reglerna och beslutsprocedurerna men vårt fall med samerna i Sverige visar på det motsatta.

Krasner kallar denna ”osynliga” instans för de internationella regimerna medan Kaldor ser det som slutmålet med hennes globala civilsamhälle i form av ett globalt socialt kontrakt. Två tydliga exempel på regimer idag är regimen om *post* och regimen om *flygtrafik* som både är så självklara att frånvaro av dem skulle ses som högst anmärkningsvärt.⁹⁵

5.1 Samedebatten utifrån GATT-exemplet

I kapitel 2 där vi presenterade teorin gav vi exempel på Krasners fyra regimdelar genom handelsavtalet GATT och nu följer samma modell fast med samefrågan som utgångspunkt:

Principer: Här upprättar man ett samarbete för att höja ursprungsbefolkningars rättigheter, detta för att de tidigare varit undermåliga och som folk förtryckta.

⁹⁵ Little s.370

Normer: Här finner man grunden i tidigare konventioner som nu specificerats för att precisera sig på ursprungsbefolkningars rättigheter. Staters strävan att stärka ursprungsbefolkningarnas rättigheter till allmänhetens nivåer.

Regler: Här finner man de regler som man inom regimen beslutat spela efter. Här implementeras praktiska åtgärder med att höja ursprungsbefolkningarnas rättigheter. ILO 169 är detta regelverk.

Beslutsprocedurer: Här ser man förändringar inom regimen, så som utveckling och förändring av de innan rådande konventionerna. Hur ska regeringen gå tillväga för att implementera ILO 169?

Denna bild visar på att implementeringsprocessen av ILO 169 i Sverige innefattas av Krasners fyra delar men den visar inte att tyngdpunkten ligger på normerna och principerna. För att bevisa detta måste vi titta närmare på de olika aktörerna.

5.2 Ett komplext system av olika aktörer

Samedebatten i Sverige är ett komplext system pga. flertalet aktörer och flertalet vinklar. Bland aktörerna finns förutom staten och samerna också FN, EU, jurister, företag, NGO's, statliga verk, miljöorganisationer, markägare, media, icke-samer i lappmarken, Norge etc. och dessa olika aktörer argumenterar utifrån olika vinklar på problemet såsom politiska-, juridiska-, ekologiska-, etniska-, sociala-, ekonomiska-, historiska-, kulturella- och geografiska faktorer.

Denna gryta av aktörer bevisar dock inte per definition att det är en regim vi pratar om så länge det är svenska staten som har sista ordet. Krasner menar dock att realismen brister som förklaringsmodell i detta komplexa system där det liberala synsättet behövs och genom detta liberala synsätt är det lättare att förklara regimteorin.

Vi menar att samedebatten *är* en del av regimen om ursprungsfolk dels eftersom dessa icke-statliga aktörers egna normer och principer har stor inverkan på hur den svenska staten ser på samefrågan och dels eftersom flera av dessa aktörer åberopar den internationella rätten med dess normer och principer kring ursprungsbefolkningar. Svaret på vår frågeställning är alltså: *Debatten om samernas markrättigheter är en del av regimen om ursprungsbefolkningar eftersom det framför allt är normer och principer som styr debatten där dessa normer och principer både grundar sig i inrikespolitiska och utrikespolitiska argument.*

Hur har då denna internationella regim om ursprungsbefolkningar uppstått från första början? Krasner ger fem olika orsaker till hur en regim kan uppstå: genom egoistiskt självintresse, politisk makt, normer och principer, seder och bruk och slutligen kunskap. Av dessa fem orsaker ser vi framför allt den tredje orsaken av tidigare *normer och principer* som den tyngsta i detta fall där förespråkarna för ILO 169 menar att denna bara är ett *förtydligande* av andra konventioner och deklARATIONER under FN med utgångspunkt från deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna från 1948. Man kan alltså säga att regimen om ursprungsbefolkningar är en följd av regimen om de mänskliga rättigheterna.

En kritiker skulle säga att ILO 169 *strider mot* denna deklaration eftersom denna ger vissa människor mer rättigheter än andra medan förespråkarna av ILO 169 försvarar sig genom att säga att denna ”positiva särbehandling” bara är steg mot lika behandling där ursprungsfolk länge behandlats sämre än andra.

Krasners första orsak till regimer är *egoistiskt självintresse* av stater där vi dock har svårt att se denna orsak som förklaring i detta fall. Däremot när regimen väl var etablerad kan det egoistiska självintresset ha stor betydelse där vissa stater endast skriver på för att vinna status i omvärlden såsom Heurgren menar var orsaken till Nederländernas anslutning till ILO 169.⁹⁶ Vi tror inte att en hegemon från början satt igång regimen men när regimen väl finns där kan en hegemon styra den eller rent av utnyttja den. I Sverige kan man i viss mån se staten som en inomstatlig hegemon över ursprungsfolksregimen där staten styr den svenska tillämpningen av regimen. Även den andra orsaken om *politisk makt* har vi svårt att se som orsaksfaktor till regimen. Däremot när regimen väl är etablerad kan stater inse det gemensamma bästa med regimen. Den tredje orsaken om normer och principer har vi redan diskuterat som den tyngsta anledningen men kopplad till denna orsak är också den fjärde orsaken om *seder och bruk* som vi ser som betydelsefull. Exempelvis argumenterar organisationen IWGIA utifrån att samerna har rätt till marken eftersom ”det alltid har varit så” där alltså seder och bruk lätt kan övergå till normer och principer. Slutligen finns också en delförklaring i att *kunskapen* om ursprungsfolk båda ökat bland ursprungsfolken själva och bland övrig befolkning tack vare globaliseringen och informationssamhället. Denna medvetenhet ser vi som en bakomliggande faktor till den utlösande faktorn som framför allt är tidigare normer och principer.

5.3 Typ av regim

Nu har vi gått igenom vad en regim är för något, hur regimen om ursprungsfolk uppstod och att samedebatten i Sverige är en del av denna, men för att svara på vår följdfråga måste vi också besvara vilken typ av regim det är fråga om. Eftersom vi nu konstaterat att det är någon form av regim kan vi helt utesluta Krasners första perspektiv där vissa realister *helt förnekar* regimers existens. Vad som sedan återstår är det andra realistiska perspektiv som ser regimer *i vissa fall* och det liberala som ser regimer *inom alla* samhällsområden.

För att ge detta svar behöver vi återgå till begreppen low politics och high politics. Både Krasners regimteori och Kaldors civilsamhälle har bäst förklaringsmodell i low politics och samedebatten kan också ses som ett tydligt low politics-ämne som inte är lika viktigt som ex. säkerhetspolitik. Genom att världspolitiken gått från renodlad high politics till mera low politics under de senaste 20 åren där ett realistisk synsätt gett vika för ett liberalt borde man alltså

⁹⁶ SOU 1999:25 s.77

kunna konstatera att det är Krasners liberala regimperspektiv som är svaret. Däremot kan man också se tendenser av high politics eftersom staten väntat med att skriva på ILO 169 pga. betydelsefulla intressen i lappmarkerna i form av ex. rika naturtillgångar. Dessutom visar mängden av aktörer på att denna fråga är betydelsefull inte bara för staten och för samerna utan för många andra delar av samhället vilket också gör det till ett high politics. I detta fall skulle man kunna se Krasners liknelse med *kontinentalplattorna* där plattor bestående av low politics och regimen om ursprungsbefolkning krockar med plattor bestående av high politics och realism.

Men eftersom samedebatten inte längre handlar om Sverige ska skriva på utan mer om *när* Sverige ska göra det brister dock denna modell som ju bygger på jämnstarka parter. Dessutom måste man komma ihåg att det liberala synsättet på regimer inte bara ser regimen som den enda maktfaktorn utan också erkänner realismen och i detta fall den svenska staten som en av aktörerna.

Krasner hade därmed helt rätt 1983 när han påstod att realismen inte räcker till som enda synsätt för att beskriva en internationell regim. Med andra ord blir svaret på vår följdfråga *att Krasners liberala synsätt på en regim har störst förklaringskraft i samefrågan eftersom regimer per definition mer eller mindre bottnar i ett liberalt synsätt och att detta syns i samedebatten genom alla de icke-statliga som agerar och påverkar den svenska hållningen till ILO 169.*

Regimen styrs alltså inte främst av stater utan av vad Krasner kallar en elit bestående av bl.a. jurister inom den internationella rätten. Krasner menar att realismen ser regimer som något som kan *förklaras* medan liberalismen ser regimer som något som kan *beskrivas*. Detta påstående beskriver rätt bra den bild vi har fått över samedebatten i Sverige där det som skett under de senaste 15 åren i Sverige för det samiska folket är något som inte helt och hållet kan ges en *förklaring* utan på sin höjd en *beskrivning*.

Oavsett om man ser regimen om ursprungsbefolkningar i ett realistiskt eller liberalt perspektiv så innebär regimen per definition att stater vinner på att erkänna regimen vilket i detta fall innebär att ansluta till ILO 169.

5.4 Avslutning

Inrättandet av sametinget 1993 och den dagsaktuella förstärkningen av denna instans, arbetet med en nordisk samekonvention, erkännandet av det samiska språket genom EU-direktiv, Sveriges deltagande i FN:s urfolksdecennium, Sveriges deltagande i den pågående urfolksdeklarationen under FN, aktuella rättegångar mellan samer och markägare, flertalet utredningar om samernas markrättigheter etc. etc. är alla delar av den svenska regimen om ursprungsfolk som är en del av den globala regimen om ursprungsbefolkningar. Regimen påverkar Sverige och Sverige påverkar regimen *eftersom Sverige är en del av regimen*. Startskottet på regimen som en del av Sverige ser vi i ILO konvention 169 från 1989.

Med bilden av Sverige som en del av regimen vill vi nu återgå till vår motivering av metoden i kapitel 1 och visa att denna fallstudie på samerna i Sverige faktiskt har en *generaliserande förklaringsfaktor* eftersom detta fall dels säger något allmänt om hur en regim fungerar och dels säger något om hur regimen om ursprungsbefolkningar påverkar även andra stater. Bara för att Sverige anses vara ”utredningarnas hemland” är denna process inte unikt svensk.

Regimen om ursprungsbefolkningar är en av de mest växande sociala rörelserna just nu både i Sverige och i omvärlden där det hänt en del på väldigt kort tid. En unik företeelse inom FN är att det permanenta forum för ursprungsfolk som inrättats och det arbete som just nu pågår med en urfolksdeklaration i båda fall är representerade till 50 % av ursprungsfolken själva vilket aldrig tidigare skett inom andra sektorer i FN.⁹⁷

Stephen D. Krasners definition av internationella regimer från 1983 ger oss alltså en bra bild över dagens regim om ursprungsbefolkningar men för att göra denna bild komplett krävs också en komplettering med hjälp av Mary Kaldor och hennes teori om det globala civilsamhället och dess icke-statliga aktörer.

⁹⁷ <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/>

6 Referenser

Tryckta källor

- Brown, Chris, 2005. "Human rights" i Baylis John och Smith Steve (red) *The Globalization of World Politics*. 3:e utgåvan, Oxford: Oxford University Press.
- Esaiasson, Peter, m. fl, 2004. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Fjärde världen, tidsskrift nr 3/2004.
- Goldmann, Kjell, m.fl., 1997. *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsforlaget.
- Isaksson, Svante. 1999. *Ingen frid i fjällen*. Skellefteå: Ord&Visor förlag.
- Isaksson, Svante. 2001. *När staten stal marken*. Skellefteå: Ord&Visor förlag.
- Johansson, Robert och Klang, Maria, 2003. *Konflikter i lappmarken – Är ILO 169 lösningen?* Luleå: Statsvetarprogrammet.
- Johansson, Robert och Klang, Maria, 2004. *Den svenska implementeringsprocessen av ILO 169*. Luleå: Statsvetarprogrammet.
- Kaldor, Mary, 2004. *Det globala civilsamhället*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Krasner, Stephen D., 1983. *International Regimes*. Cambridge: Cornell University Press.
- Little, Richard, 2005. "International regimes" i Baylis John och Smith Steve (red) *The Globalization of World Politics*. 3:e utgåvan, Oxford: Oxford University Press.
- Lundmark, Lennart, 1999. *Så länge vi har marker*. Stockholm: Prisma.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Stenman, Lennart, 2001. *Rätten till land och vatten i lappmarkerna i historisk belysning*. Karlstad: Karlstad University Studies.

Statliga utredningar

- Ekström, Sören, 2005. *Vem får jaga och fiska? – Historia, folkrätt och miljö*. SOU 2005:79, Stockholm: XGS Grafisk Service
- Ekström, Sören, 2005. *Vem får jaga och fiska? – Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen*. SOU 2005:17, Stockholm: XGS Grafisk Service
- En sammanställning av remissvar till Heurgren, Sven, 1999. *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige*. SOU 1999:25, Stockholm: Regeringskansliet

Heurgren, Sven, 1999. *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige*. SOU 1999:25, Stockholm: Nordstedts Tryckeri

Internetkällor

<http://www.bayefsky.com>, 8 januari 2006, rapporter till och från FN

<http://www.humanrights.se>, 8 januari 2006, skuggrapporter till FN

<http://www.ilo.org>, 8 januari 2006, ILO konvention 169

<http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/page/>, 8 januari 2006

<http://www.regeringen.se>, 8 januari 2006, tal av jordbruksministern

<http://www.riksdagen.se>, 8 januari 2006, interpellationsdebatter

<http://www.samer.se>, 8 januari 2006

<http://www.sametinget.se>, 8 januari 2006

<http://www.sapmi.se>, 8 januari 2006

<http://www.statsvet.su.se>, 8 januari 2006, föreläsningmaterial

<http://www.svt.se>, 8 januari 2006

<http://www.un.org>, 8 januari 2006

Wiklund, Johanna, 12 december 2005, samernas rapport till FN via e-post, johanna.wiklund@fn.se

Telefonintervjuer

Ullström, Anna, Jordbruksdepartementet, 16 december 2005

Wiklund, Johanna, Svenska FN-förbundet, 7 december 2005

Åhrén, Mattias, Samerådet, 20 december 2005