

# ”Lapp skall vara lapp”?

En studie om Sveriges (icke-) beslut att inte ratificera ILO:s  
konvention 169

Amanda Bergland  
Finn Möller

# Abstract

Samerna, Sveriges ursprungsfolk, har sedan urminnes tider levt och bedrivit renskötsel i norra Skandinavien samt Finland och Ryssland. Sverige var ett av de länder som arbetade fram vad som skulle komma att bli ILO:s konvention 169, en konvention som syftar till att stärka rättigheterna för världens ursprungs- och stamfolk.

När konventionen sedan antogs var Sverige inte beredd att ratificera. Flera gånger har förslag om att ratificera konventionen röstats ned, men ändå tycks inte debatten ha fått det genomslag och uppmärksamhet som skulle kunna förväntas när ett land tycks gå tvärtemot sina ståndpunkter i fråga om eftersatta grupper i samhället.

Den här studien har som ambition att förklara och tolka det politiska beslutsfattandets val att inte ratificera ILO 169 samt förklara hur kritiken som följt kunnat vara så begränsad.

*Nyckelord:* samer, ursprungsfolk, lappväsendet, ILO 169, legitimitet, makt

*Antal ord:* 9384

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning .....	2
1.2	Disposition .....	2
1.3	Avgränsningar.....	3
1.4	Källdiskussion.....	3
<b>2</b>	<b>Historisk bakgrund och tidigare forskning</b> .....	<b>4</b>
2.1	ILO:s konvention 169 .....	4
2.2	Lappväsendet och ”lapp skall vara lapp” .....	5
2.3	Modern samepolitik .....	6
2.4	Tidigare forskning.....	7
<b>3</b>	<b>Teori och metod</b> .....	<b>9</b>
3.1	Teoretiska ramverk .....	9
3.2	Metod .....	10
3.3	Analysverktyg.....	11
3.4	Material och urval.....	12
<b>4</b>	<b>Undersökning</b> .....	<b>13</b>
4.1	Regeringens skrivelse 2005/06:95 .....	13
4.1.1	Bakgrund.....	13
4.1.2	Motargument.....	13
4.2	Konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU13 .....	14
4.2.1	Bakgrund.....	14
4.2.2	Motargument.....	14
4.3	Konstitutionsutskottets betänkande 2011/12:KU17 .....	15
4.3.1	Bakgrund.....	15
4.3.2	Motargument.....	16
4.4	Interpellationsdebatt: Ratificering av ILO-konvention 169.....	17
4.4.1	Bakgrund.....	17
4.4.2	Motargument.....	17
<b>5</b>	<b>Analys</b> .....	<b>19</b>
5.1	Centrala motargument.....	19
5.2	Legitimeringsanalys.....	19

5.3	Maktanalys .....	20
<b>6</b>	<b>Diskussion och slutsats .....</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>26</b>
7.1	Primärkällor .....	26
7.2	Sekundärkällor .....	26

# 1 Inledning

“Sverige har en lång tradition av att engagera sig för svaga och eftersatta grupper. Sverige har anslutit sig till samtliga centrala, internationella konventioner till skydd för minoritetsgrupper m.fl. och förbundit sig att leva upp till FN:s deklARATIONER om mänskliga och politiska rättigheter m.m. En ratificering skulle därför ligga i linje med tidigare svenska ställningstaganden på folkrättens område.” (SOU:25, s. 253)

Den målande bilden av ett Sverige som står upp för demokratiska värden samt politiska fri- och rättigheter kan för gemene man tyckas självklar. Sverige har på många sätt varit, och är fortfarande, ett föredöme för den liberala demokratin och har genom åren arbetat fram och antagit omfattande fördrag vad beträffar de mänskliga rättigheterna (Semb 2012, s. 122-123). Vid sidan av denna bild råder dock en intern konflikt som större delen av Sveriges befolkning har lyckats gå oberörd förbi. Samerna har genomlidit förtryck av den svenska statsmakten genom diskriminering, tvångsflyttningar, tvångssteriliseringar etc. Inte minst genom den rasbiologiska förmyndarpolitik som fördes under 1900-talets första hälft, med tillsynsorgan och övervakare i form av det så kallade lappväsendet (Dahre 2004, s. 451-452; Lundmark 2008, s. 155-156). Det historiska förtrycket har satt djupa spår och för Sveriges del tycks försoningsprocessen ha en lång väg kvar.

Sverige har mottagit upprepad och regelbunden internationell kritik för sitt passiva agerande i samefrågor, bland annat från Europarådet och FN:s rasdiskrimineringskommitté. Kritiken riktar sig framförallt mot Sveriges val att inte ratificera ILO:s konvention 169 och till den svenska minerallagstiftningen som man menar inte tar hänsyn till samernas rätt till deras traditionella marker (Sametinget 2015b). ILO 169 syftar till att förstärka ursprungs- och stamfolks rättigheter, vilket för samerna skulle innebära större inflytande över markerna samt att renskötselrätten respekteras i lika hög grad som andra markrättigheter (ibid.). I kontrast till Sverige ratificerade Norge konventionen redan för drygt 25 år sedan. Detta gjordes innan alla konventionens krav var uppfyllda, vilket sedan har åtgärdats efterhand. Norge är land som i många avseenden påminner om Sverige och det tycks därför underligt att en ratificering i nuläget ännu inte övervägts på allvar av den svenska staten. En utredning tillsattes under 90-talets slut för att utreda om en eventuell antagning av konventionen var möjlig. Utredningen bedömde att en ratificering var möjlig från och med 2004 förutsatt att vissa frågetecken, främst gällande markrättigheter, kunde åtgärdas (SOU 1999:25, s. 256-260). Trots utredningens bedömning är en ratificering ännu inte trolig att ske inom de närmaste åren (Semb 2012, s. 145-147).

Samernas rättigheter och skydd har succesivt urholkats och exempelvis kan både staten och privata markägare “vidta åtgärder” på samisk mark förutsatt att det inte innebär “avsevärd olägenhet” för renskötseln (Sametinget 2015b). Tidigare forskning visar att en förmyndarkultur gentemot samerna fortfarande finns kvar och påverkar de svenska samerna än idag (se Mörkenstam 1999; Lantto - Mörkenstam 2008). Lappväsendet avvecklades inte förrän på 70-talet och då lappväsendet och lappfogdarna på många plan bidrog till att bibehålla en långsam utveckling av systemet i Sápmi har detta lett till sämre förutsättningar för samiska frågor att få gehör inom svensk politik. Det har genomgående funnits ett avsevärt motstånd i Sverige att vilja tala om samiska förslag och reformer (Lundmark 2008, s. 155-156). Vår studie fokuserar på diskussionen kring ILO 169 och ämnar att beskriva och förklara de motargument som förts angående en svensk ratificering av ILO 169.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att beskriva och kartlägga beslutsfattandet ur ett legitimeringsperspektiv, samt utifrån ett maktperspektiv förklara hur Sverige utan större hinder kunnat undgå en ratificering av ILO:s konvention 169. Vår ambition är att ge svar på varför det har blivit en icke-fråga i Sverige och hur det kan förklaras. Uppsatsens syfte är att tolka de argument som förts mot en ratificering av konventionen i Sverige. Vi vill undersöka vilka mönster som finns i debatten, vilka värden som står i fokus och på vilka grunder, samt förklara Sveriges agerande utifrån ett legitimerings- och slutligen maktperspektiv. Frågeställningarna som följs under studien lyder följande:

- i. Hur har det politiska beslutsfattandet legitimerat Sveriges (icke-) beslut att inte ratificera ILO:s konvention 169?
- ii. Hur kan det förklaras utifrån ett maktperspektiv?

## 1.2 Disposition

Studien är indelad i sex kapitel. I följande kapitel presenteras den historiska bakgrunden rörande svensk samepolitik följt av tidigare forskning kring ämnet. I kapitel tre presenteras det teoretiska ramverket, metodval och urval av material som utgör vår undersökning. Detta kapitel följs av undersökningen där vi genomför en kvalitativ textanalys för att utröna de huvudsakliga argumenten mot en ratificering av ILO 169. Utifrån vårt teoretiska ramverk kommer dessa argument att analyseras och presenteras i nästkommande kapitel varpå detta fullföljs av en avslutande diskussion.

## 1.3 Avgränsningar

Studien utgår utifrån det svenska politiska beslutsfattandets val att inte ratificera ILO:s konvention 169. I SOU 1999:25, *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*, framlades att en svensk anslutning till ILO:s konvention 169 är fullt möjligt så länge man vidtar vissa åtgärder som främst rör markrättigheter (SOU 1999:25, s. 256-260). Samtidigt som utredningen fastslog att en anslutning inte var att föredra vid rådande tidpunkt menade man att en ratificering bör ske snarast då samtliga hinder är likviderade, vilket man kom fram till borde kunna ske inom ramen av fem år (ibid., s. 257).

Då en ratificering ännu inte har skett tar vår studie avstamp från år 2004 (d.v.s. det år då utredningen förutspådde att en ratificering var möjlig) och sträcker sig fram till 2015. Eftersom det i tidigare utredningar under 1990-talet framgick att Sverige inte uppfyllde konventionens krav (ibid., s. 256-260) förekommer det således även legitima skäl och argument för utebliven ratificering. Därav menar vi att utifrån SOU 1999:25 bör dessa argument inte erhålla samma legitimitet och status varpå vi utifrån denna avgränsning hoppas kunna urskilja dolda intressen och maktperspektiv. Med hänvisning mot denna bakgrund avgränsas vår studie mellan åren 2004-2015.

## 1.4 Källdiskussion

I studien använder vi oss av både statliga samt samiska källor i form av t.ex. statens offentliga utredningar, regeringens skrivelser, sametinget och samiskt informationscentrum. Detta är källor som är till viss del är partiska då de kan tänkas värna om egna intressen och därav vinkla informationen. Den eventuella vinklingen av informationen är något som vi framförallt haft i beaktande under kapitel 2. För att nå så opartisk och nyanserad bakgrundsfakta som möjligt valde vi även att använda oss en del av historikern, författaren och före detta forskaren Lennart Lundmarks bok *Stulet land - svensk makt på samisk mark* samt en artikel av lektorn Ulf Johansson Dahre publicerad i tidskriften *Nordisk tidsskrift för menneskerettigheter*. Vi har även använt oss av FN:s kommission för mänskliga rättigheter vid definieringen av ursprungsfolk.

## 2 Historisk bakgrund och tidigare forskning

### 2.1 ILO:s konvention 169

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är ett av FN:s fackorgan. ILO behandlar arbetsfrågor, frågor om sociala rättigheter och frågor som rör utsatta grupper i samhället (ILO 2012). Samerna bor i norra Skandinavien och på Kolahalvön, ett område som kallas för Sápmi, och är ursprungsfolk<sup>1</sup> i både Sverige och Norge (Sametinget 2015a). En ratificering av konventionen om ursprungs- och stamfolks rättigheter, ILO:s konvention 169, innebär mer specifikt att samerna skulle få ökat inflytande i de processer och beslut som rör deras liv samt starkare rättigheter att förfoga över sina marker. Konventionen om ursprungs- och stamfolks rättigheter antogs 1989 efter några år av förhandlingar och är i dagsläget ratificerad av 22 länder däribland Danmark, Norge, Mexiko och den absoluta majoriteten av länderna i Sydamerika. Norge ratificerade konventionen redan i juni 1990 och var så även det första landet att göra det (ILO 2012).

Sverige klargjorde tidigt, trots delaktighet i arbetet med att ta fram konventionen, att den inte var förenlig med de svenska rättsförhållandena (Lundmark 2008, s. 243). Det största hindret för en ratificering är artikel 14 i konventionen som stadgar att samerna skulle få äganderätt och besittningsrätt till den mark de traditionellt sätt bebor eller nyttjar (Sametinget 2015b). En utredning tillsattes efter några år för att undersöka Sveriges potential att ratificera konventionen. Utredningen visade att en ratificering var möjlig förutsatt att samerna fick en ökad rätt till sin mark. Utredningen fastslog att detta borde kunna utföras inom en tidsram på fem år (SOU 1999:25, s. 257). Frågan om Sveriges ratificering av ILO 169 har idag istället blivit en icke-fråga. Den svenska debatten tycks präglas av tystnad och av vad som Lennart Lundmark i sin bok *Stulet land: Svensk makt på samisk mark* beskriver med orden “i norr finns ett avsevärt motstånd, i söder härskar okunskap och ointresse” (2008, s. 246).

---

<sup>1</sup> “[C]riteria [...] to define indigenous peoples: Historical continuity with pre-invasion and/or pre-colonial societies that developed on their territories, [d]istinctiveness, [n]on-dominance and [a] determination to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories and identity as peoples in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal system.” (FN 2013, s. 2-3).



Norge antog ILO 169 redan 1990 utan att ha uppfyllt alla konventionens krav. Däremot lovades det att kraven snarast möjligt skulle uppfyllas, något Norge också lyckats hålla (Semb 2012, s. 129-130). 2005 antog Stortinget den så kallade Finnmarksloven där staten avsåg sin äganderätt på marken i Finnmark. Istället ansvarar det norska sametinget tillsammans med fylketingen för förvaltningen av marken. I Norge finns också en tillsatt utredning från 1980, Samerettsutvalget, som utreder samernas rättigheter i övriga landet (Josefsen et al. 2014, s. 6, 14).

## 2.2 Lappväsendet och ”lapp skall vara lapp”

Under medeltiden var samernas ställning i Lappmark<sup>2</sup> högre än den vanliga befolkningens, och de ansågs vara ovärderliga för den svenska staten. De hade länge egen jakträtt, egna riksdagsmän och de var mer eller mindre fria från statens inblandning (Samiskt informationscentrum 2015). 1634 hittades silvermalm i Lappmark och samerna tvingades till arbete i gruvorna. Men vid denna tid sågs gruvarbete snarare som ett privilegium jämfört med krigstjänst som de svenska bönderna tvingades till (Lundmark 2008, s. 42-44).

Under sent 1800-tal slog rastänkandet igenom i Sverige och man resonerade att det enbart var en tidsfråga innan den samiska kulturen skulle dö ut. En sådan underlägsen ras kunde omöjligt klara sig i den civiliserade världen som växte fram. I början av 1900-talet blev de samiska barnen hänvisade till så kallade nomadskolor där undervisningen bedrevs i kåtor istället för byggnader. Den rådande politiken blev starkt influerad av rasbiologin och åsyftade till att distansera samerna från resten av svenskarna. Samerna ansågs inte klara av det civiliserade livet som för första gången i historien en stor del av Sveriges befolkning nu levde. Samerna hade ingen samhällsbildande strävan och i civilisationen skulle de bli förslappade och lata ansåg man. Det blev nu förbjudet att tala samiska på skolgårdarna och de speciella nomadskolorna höll medvetet betydligt lägre standard än vanliga skolor (Samiskt informationscentrum 2015).

Diskrimineringen av svenska samer kan sägas var som starkast under slutet av 1800-talet och fram till 1940-talet och det var även under denna tid slagordet ”lapp-skall-vara-lapp” myntades för första gången. Slagordet användes första gången 1906 av kyrkoherden Vitalis Karnell och spred sig sedan som en löpeld och fick ett starkt genomslag inom politiken (Lundmark 2008, s. 154-155). Lapp-skall-vara-lapp-politiken skapade splittringar även bland det samiska folket. De renskötande fjällsamerna sågs som en tillgång så länge de höll sig till det de kunde - rennäringen, och de renskötande samer som inte var nomader, d.v.s. skogssamer, skulle antingen bli bofasta eller nomadiserade renskötare. Lapp-skall-vara-lapp

---

<sup>2</sup> Lappmark är den mark i Sverige och Finland som bebos av samer. Jämfört med Finnmark i Norge och Sápmi som täcker in den mark i Sverige, Finland, Norge och Ryssland där det finns renskötelse och/eller andra samiska näringar (Sametinget 2015a).

syftade även till att behålla en exotisk bild av samerna och deras kultur. Denna exotiska bild förutsatte dock att samerna levde som nomader (ibid., s. 152-156). Då samerna, med stöd i dåtidens starka rasbiologiska influenser, tillskrevs egenskaper som obetänksam och egoistisk och dessutom inte hade någon samhällsbildande tanke beslutades att de måste övervakas och handledas. Samerna blev därför under en period övervakade av det så kallade lappväsendet eller lappfogdarna som själva övervakarna eller förmyndarna titulerades. Lappväsendet skulle fungera som en mellanhand mellan staten och samerna varav den första lappfogdetjänsten utfordrades i Jämtland 1885. Lappfogdarna fick anmärkningsvärt vaga direktiv och de hade bland annat befogenheter att övervaka såväl barnens skolgång som rennäringen trots att de ofta inte hade någon erfarenhet av rensköttsel (Dahre 2004, s. 451-452).

## 2.3 Modern samepolitik

Lapp-skall-vara-lapp-politiken och rasbiologin övergavs efter ett tag i praktiken, men statens makt på samernas mark bestod och det gjorde även diskrimineringen och den inofficiella omyndighetsförklaringen gentemot samerna, något som kan ses bland annat i Sametingets svaga inflytande i svensk politik. Sametinget är ett folkvalt organ och en statlig myndighet med uppgift att bevara och understödja samernas möjlighet till kulturutövande och markrättigheter. Sametinget har således det generella ansvaret för samefrågor men är inget tillsatt organ för samisk självbestämmande utan arbetar för att främja det spända tillståndet där samer vill ha ökat självbestämmande och staten vill reglera (Dahre 2004, s. 452-453). Kulturdepartementet är ansvariga för samepolitiken i Sverige och ansvarig minister är kultur- och demokratiministern vilket i dagsläget är Alice Bah Kuhnke (Regeringskansliet 2015).

Rensköttselrätten är begränsad till de som är invalda i en sameby och det finns i dagsläget 51 sådana samebyar i Sverige. Rensköttselrätten har funnits i urminnes tider och innefattar de som, förutom medlemskap i en sameby, är av samiskt påbrå (Lundmark 2008, s. 7-8). Samerna har i och med sin urfolksstatus formellt sett ökade rättigheter gentemot övriga nationella minoriteter. I FN:s urfolksdeklaration från 2007 är rätten till självbestämmande det grundläggande då urfolk historiskt många gånger har blivit fråntagna den rätten (Sametinget 2015b). 2011 påbörjades ett samarbete mellan Sverige, Norge och Finland för att ta fram en nordisk samekonvention, ett arbete som varit under beredning sedan 1995. Konventionen ska öka samernas möjligheter att förstärka och bevara sina rättigheter med minimalt hinder över landgränserna. Den nordiska samekonventionen står inte i konflikt med ILO 169 men beskrivs ibland som bättre anpassad för samernas unika situation (ibid.).

Även i Norge har samernas historia präglats av rasism och orättvis politik. Skillnaden i den norska samepolitiken var att ambitionen var att göra de norska samerna till bofasta jordbrukare, istället för som i Sverige "förädla" den renskötande samens och därmed distansera denne från de civiliserade liv andra

svenskar levde. Norska staten hade som så många andra länder under sekelskiftet 1800-1900 assimilation av urfolket i åtanke (Lundmark 2008, s. 244).

Norska sametinget har i flertalet studier visats ha större makt än det svenska. Rebecca Lawrence och Ulf Mörkenstam gör bl.a. denna iakttagelse i en artikel från 2012. Sametinget i Norge har dels en större budget, men också större friheter att bestämma hur dessa resurser ska fördelas (Lawrence - Mörkenstam 2012). De norska samerna har ett större inflytande på politiken då sametinget både har större verkställande krafter samt att samerna som grupp representeras i den nationella norska politiken. I Sverige finns det inga tecken på att en liknande utveckling skulle ske, åtminstone inte utan internationella påtryckningar (Lundmark 2008, s. 246).

## 2.4 Tidigare forskning

Forskning som berör samers rättigheter och svensk och nordisk samepolitik är förhållandevis ringa vilket öppnar upp för nya viktiga infallsvinklar innanför detta område. Den forskning som till trots förts fram i Sverige kännetecknas till stor del av Ulf Mörkenstams verk. Merparten av hans forskning och studier har berört denna angelägenhet och utgår till stor del från ett svenskt perspektiv, men belyser även norska jämförelser tillsammans med nordiska samarbeten (se Josefsen et al. 2014). I denna studie understryker artikelförfattarna de huvudsakliga skillnaderna mellan det norska och svenska sametingen. Trots ländernas liknande utformning och institutionalisering av dess sameting, menar författarna att det norska sametinget är mer sammanvävt med regeringen vilket har bidragit till ett större inflytande över politiken i landet. Viktiga förklaringsfaktorer som listas till denna utveckling är främst den historiska kontexten, inte minst den hårda assimileringspolitikerna i Norge under mitten av 1850-talet, samt demografiska faktorer då den samiska befolkningen är betydligt större i antal gentemot den svenska (ibid., s. 5-6, 15-17). Vidare listar även författarna internationella lagar som en betydande aspekt. Norges ratificering av ILO 169 har inte enbart, menar man, stärkt samernas erkännande till markområden och naturresurser, utan har även varit en viktig del i arbetet och institutionaliseringen av ex Finnmarksloven (som understryker samers rätt till mark och resurser i Finnmark fylke) samt stärkt samernas möjligheter utifrån ett internationellt perspektiv att ställa krav gentemot den norska regeringen att följa riktlinjerna (ibid., s. 14-16).

En stor del av Mörkenstams forskning berör de svenska samernas rättigheter ur ett historiskt perspektiv d.v.s. den svenska samepolitiken (se t ex Mörkenstam 1999; Lantto - Mörkenstam 2008) samt forskning kring sametingets utformning och inverkan på svensk politik (se Lawrence - Mörkenstam 2012). I studien från 2012 problematiseras sametingets konstruktion som myndighet där man lyfter fram dess begränsade inflytande som ett allvarligt misslyckande för svenska samers självbestämmanderätt (Lawrence - Mörkenstam 2012). Denna utgångspunkt är ett återkommande tema i Mörkenstams forskning (Lantto - Mörkenstam 2008), och i jämförelserna med Norge blir det tydligt att innebörden

av en ratificering av ILO 169 utifrån ett normativt perspektiv är av högsta vikt för samernas framtida ställning i Sverige (Lantto - Mörkenstam 2008, s. 41; Josefsen et al. 2014, s. 16).

Djupgående studier inom ramen av Sveriges val att inte ratificera ILO:s konvention 169 är få trots att utfallet, utifrån forskning kring samers rättigheter samt Sveriges kritik från FN, visat sig vara en grundbult till samernas ännu svaga ställning i Sverige. Anne Julie Semb har i en artikel från 2012 strukturerat upp en jämförande fallstudie mellan Norge, Sverige och Finland där hon utifrån riksdagsmaterial, utredningar, motioner etc. redogjort för respektive lands agerande kring en ratificering av ILO 169. Semb menar (2012) att den huvudsakliga orsaken till att Sverige och Finland inte valt att ratificera konventionen beror på de markrättigheter som samerna enligt konventionen skulle få förfogande över. Delar av de rådande renskötselområdena ägs idag av skogsindustrier och privata markägare vilket har gjort att dessa parter motsatt sig en ratificering av konventionen (Semb 2012, s. 136). Sammanfattningsvis bidrar denna studie till att styrka vikten av de inhemska förhållanden och förutsättningar som viktiga förklaringsfaktorer för länders val att förbinda sig till internationella konventioner.

Med utgångspunkt från denna studie tycks forskning inom detta område i viss mån redan utrönt orsaken till Sveriges val att inte ratificera konventionen. Samtidigt vill vi dock hävda att detta är en oerhört komplex fråga och Sveriges agerande att legitimera en frånvaro av ratificering utifrån land- och markrättigheter är något som borde ha fått genomslag i den nationella debatten. Genom att belysa frågan från ett maktperspektiv hoppas vi att vår studie ska kunna utröna en viss typ av legitimeringsstrategi för Sveriges val att inte ratificera ILO 169 samt urskilja dolda maktförhållanden i det politiska beslutsfattandet. Vår ambition är att fördjupa förståelsen inom problemområdet och således finna ett mönster i den politiska debatten och beslutsfattandet.

## 3 Teori och metod

### 3.1 Teoretiska ramverk

Legitimitet är starkt förknippat med makt och maktutövning och härleds inte allt för sällan till sociologen Max Webers forskning under tidigt 1900-tal (Beetham 2013, s. 29). Legitimitet utifrån denna definition åsyftar på tilltro och förtroende. Weber talar om en tilltro till maktutövandet för dem inblandade i systemet som den avgörande faktorn för huruvida maktutövandet i slutändan kan klassas som legitimt (ibid., s. 29). Denna definitionsmodell är ytterst snäv och för att kunna genomföra en djupgående analys utifrån studiens frågeställning och syfte härleds vårt teoretiska ramverk utifrån David Beethams teoridefinition. Beetham menar (2013, s. 47-48) att legitimitet avser ett värde som väver samman normativa och moraliska aspekter av maktrelationer, varpå *legitimitet* eller *legitimiteten* avser den fulländande summan av dessa. Legitimitet är en komplex variabel, som utifrån Beetham, varken är svart eller vit utan är under ständig rörelse och kan påverkas av både interna och externa faktorer (ibid., s. 50-62, 93). Beetham belyser tre dimensioner eller element som bör uppfyllas för att kunna tillgodose en legitim maktutövning. Det första elementet avser ett maktutövande som sker inom ramen av de rådande lagarna i samhället och landet. Vidare bör även dessa regler som omfattar maktutövandet delas av både överordnade och underordnade i samhället. Spelreglerna, d.v.s. hur makten fördelas och vem som har makten inom de berörda områdena, bör alltså accepteras av bägge parter i samhället som vidare bör härledas till en accepterad auktoritet. Avslutningsvis bör även denna maktrelation accepteras av den underordnade. För att åtskilja det tredje elementet från det andra avspeglar det förstnämnda en acceptans och samtycke av de underordnade att makten och bestämmandet utförs av de överordnade (ibid., s. 37-42).

Detta leder oss in på maktbegreppet, en central aspekt inom studiet av samhälls- och statsvetenskaplig forskning. Robert Dahls studier och teoribildningar kring makt och demokrati (se Dahl 2005) är väl värd att nämna i detta sammanhang. Likaså statsvetaren Joseph Nye (se Nye 2004) förankring i studiet av makt i samband med myntandet av begreppet *soft power* är en viktig utgångspunkt inom statsvetenskaplig forskning. Som till synes är makt en bred term och dess breda betydelse kan därav förstås och förklaras olika beroende på vilka variabler man studerar. Utifrån våra frågeställningar och syfte har vi valt att grunda vår studie utifrån Steven Lukes maktdefinition.

Enligt Steven Lukes (2005) bör makt förstås och studeras utifrån tre olika dimensioner. Dessa dimensioner, som Lukes även benämner som maktens tre ansikten, utövas och ter sig på olika plan och kan tillsammans redogöra för vem

eller vilka som erhåller den reella makten. Den första dimensionen berör beteende och är den mest synliga formen av maktutövande. Lukes benämner denna dimension *decision-making power* och den analyseras utifrån politiska beslut och deltagande. Kortfattat redogör dimensionen för vem som har den beslutande makten (ibid., s. 16-19, 29). Vidare är makten utifrån den andra dimensionen den makt som sätter agendan och lyfter fram eller stänger ute ämnen och frågor från diskussion och debatt. *Nondecision-making power* kan därav lägga grund för att subjektiva intressen ges större utrymme på den politiska arenan varpå vi kan se icke-beslut som en form av dolt maktutövande (ibid., s. 20-25, 29). Slutligen menar Lukes att makt även framträder genom *ideological power*. Denna dimension av maktutövande härrör sig i både öppna och dolda konflikter och avser i den mån en aktör påverkar och formar motpartens tankar och önskningsar som ursprungligen strider mot dennes egna. Ledare, institutioner och sociala grupper kan exempelvis via tal och skrift indirekt forma vårt sätt att se och tänka inom ramen av såväl konkreta som potentiella områden och frågor (ibid., s. 26-29).

## 3.2 Metod

Metoden som används i studien grundar sig i en kvalitativ textanalys där vi syftar till att finna återkommande teman och mönster. Argumenten i texterna systematiseras och tolkas i undersökningen med ambitionen att finna de starkaste och oftast förekommande argumenten. Studien utgörs således av en kvalitativ textanalys med ett argumentationsanalytiskt fokus. Undersökningen och analysen kommer att kretsa kring de argument som förts *mot* en ratificering. Följt av undersökningen analyseras de argumenten vi kunnat urskilja utifrån David Beethams legitimeringskriterier där vi avser att svara på den första forskningsfrågan hur det politiska beslutfattandet kan legitimeras. För att besvara den andra forskningsfrågan om hur ställningstagandet kan förklaras ur ett maktperspektiv används Steven Lukes andra och tredje maktdimensioner, *nondecision-making power* och *ideological power*.

Med stöd i tidigare forskning har vi vissa förutfattade meningar om att argumenten mot en ratificering är förhållandevis svaga. Under studiens gång fann vi även att de argument som fanns mot en ratificering ofta är "icke-argument", d.v.s. argument som legitimeras dels genom sin frånvaro och dels genom en bristfällig kontextförankring. Det skulle därför i vårt fall inte vara givande med en argumentationsanalys i form av *pro et contra* som vid en första anblick kan tyckas vara ett potentiellt tillvägagångssätt. Vi nådde istället slutsatsen att en textanalys med fokus på argumentationen som förs *mot* en ratificering skulle vara mer fördelaktigt för att besvara våra frågeställningar. Utifrån vald metod strävar vi efter att blottlägga och finna det väsentliga i texterna för att ge svar på våra frågeställningar.

Svagheter i metoden kommer framförallt ge sig tillkänna i analysens andra del då vi analyserar och förklarar vad texterna ger sig uttryck för enligt Lukes

andra och tredje maktdimension. Detta kan te sig problematiskt då dolt maktutövande ofta är, precis som det låter, just dolt och inte helt enkelt att analysera. Trots det menar vi ändå att det är fullt möjligt att utifrån presenterad metod uppnå en djup och nyanserad analys som förhoppningsvis kan tillföra nya rön till ämnet. Även i undersökningen kan vi komma att finna oss själva i en problematisk sits, då vi onekligen har en viss förförståelse som kan resultera i brist på intersubjektivitet. Dock är denna förförståelse likväl nödvändig för att överhuvudtaget kunna ha förståelse för texterna. Intersubjektivitetsproblematiken är ett dilemma de flesta brottas med i samhällsvetenskapliga studier (Bergström - Boréus 2012a, s. 31), men förutsatt en genomgående medvetenhet om våra egna fördomar borde inte heller detta utgöra ett avgörande problem.

En diskursanalys hade också kunnat vara ett möjligt tillvägagångssätt för att studera debatten som följt ILO 169 och för att studera relationen och maktordningen mellan samer och svenska staten (Bergström - Boréus 2012b, s. 410). Men för att besvara våra forskningsfrågor ter sig dock inte en diskursanalys helt optimal då vi även vill analysera texterna utifrån färdiga makt- och legitimeringsteorier. En omfattande diskursanalys om begreppet "samiskhet" har dessutom gjorts i tidigare forskning med framförallt Ulf Mörkenstam i spetsen (se Mörkenstam, 1999).

### 3.3 Analysverktyg

David Beethams teoridefinition av legitimitet utgör den första delen av studiens analysdel och vi kommer här fokusera på hur politiska beslutsfattare kan tänkas legitimera sina ställningstagande och argument. Fokus i denna del härleds därav genom beslutsprocessen. Beethams utgångspunkt kretsar kring legitim maktutövning och kan utifrån vår studies frågeställningar och syfte tyckas vara tämligen given. För att finna stöd i denna teori kommer dock inte själva maktutövningen analyseras. Det centrala i denna del ska snarare försöka urskilja de huvudsakliga argumenten som förs i beslutsprocessen varpå dessa kommer att analyseras genom Beethams tre legitimitetskriterier. Legitimitet definierar vi följaktligen i teoretiska termer av ovan nämnda kriterier.

Analysens andra del utgörs av en maktanalys där vi teoretiskt definierar makt i termer av Steven Lukes teori om maktens tre dimensioner. Lukes tredimensionella maktperspektiv frambringar en bred plattform inom studiet av makt vilket möjliggör för en djuplodande analys. Då indirekta influenser inte enbart kan förklaras utifrån maktens första dimension samt dess uppenbara framtoning kommer därför avgränsningen göras till maktens andra samt tredje dimension. En studie grundad på maktens första dimension skulle inte menar vi, utifrån våra frågeställningar och syfte, tillföra nya förklaringsmodeller till forskningen. I analysdelen hoppas vi därav kunna urskilja exempel på maktdimensionerna med fokus på *nondecision-making power* och *ideological power*.

### 3.4 Material och urval

I studien undersöks och analyseras fyra texter som vi anser vara representativa för den debatt som förts i frågan mot en ratificering. Först undersöks en regeringsskrivelse från 2005 "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009". Skrivelsen redogör för den då socialdemokratiska regeringens handlingsplan varav samernas rättigheter behandlas i kapitlet om rättighetsfrågor under avsnittet "nationella minoriteter och urfolk". Skrivelsen är aktuell dels i och med dess status som nationell handlingsplan, dels i och med dess tidsmässiga närhet till då ILO - utredningen förutspådde en ratificering var möjlig, d.v.s. år 2004.

Vi valde även att undersöka två av konstitutionsutskottets betänkanden, ett betänkande från 2008 (Bet. 2007/08:KU13) och ett från 2012 (Bet. 2011/12:KU17). Att studera konstitutionsutskottets argument är påfallande aktuellt för vår studie då vi som bekant vill beskriva hur regeringens agerande i fråga om ILO-konventionen gång på gång kan legitimeras samt vidare förklara detta ur ett maktteoretiskt perspektiv. Genom att välja två betänkanden med några år mellan får vi en intressant jämförelse mellan vilka argument som betonats och lyfts fram samt ett brett spektra för att undersöka det fortsatt passiva ställningstagandet.

Slutligen undersöker vi motargumenten från en interpellationsdebatt från 21/4 2015, "Interpellation 2014:15:427 Ratificering av ILO-konvention 169", av Mia Sydow Mölleby (v) till kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (mp). Debattens relevans motiveras genom dess aktualitet samt då vi anser att den även fångar in den debatt som förts sedan utredningen från 1999. Det finns ett flertal liknande interpellationer från tidigare år som också yrkar på en ratificering, men då de ter sig väldigt lika väljer vi för tydlighetens skull att enbart analysera ovannämnd debatt. Vi gör också en avgränsning i detta material där vi väljer att enbart analysera svaren och vad som tolkas som argument mot en ratificering, detta då studien avser att förklara varför en ratificering uteblivit.

Med tanke på studiens omfång och tidsbegränsning har vi beslutat att avgränsa materialet till riksdagstryck och debatter begränsade till riksdagen. Det är även det material som lämpar sig bäst för den typ av studie vi ämnar göra. Det ideala scenariot hade givetvis varit att studera ett mer omfattande urval av material. På grund av studiens tidsram samt den begränsade diskussionen som kommit till följd av frågans vaga politiska status, anser vi likväl att det valda materialet fångar in det väsentliga av debatten.



## 4 Undersökning

### 4.1 Regeringens skrivelse 2005/06:95

#### 4.1.1 Bakgrund

I regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* från år 2005 framlägger den dåvarande socialdemokratiska regeringen för dess långsiktiga mål på nationell nivå inom ramen av mänskliga rättigheter samt för de rådande mänskliga rättigheterna i Sverige under år 2005 (Skr. 2005/06:95, s. 1). Handlingsplanen berör de mänskliga rättigheterna på olika plan i samhället och genomförs i syfte att främja och styrka dessa i Sverige som man även tydligt markerar går hand i hand med demokrati och alla människors lika värde (ibid s. 12-18). I kapitlet *Rättighetsfrågor* skriver man under avsnittet *Nationella minoriteter och urfolk* om regeringens ambition att ratificera ILO:s konvention 169 (ibid., s. 55-56). Deras huvudsakliga ambition inom detta område är “att Sverige skall ratificera ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder så snart det låter sig göras” (ibid., s. 55). Därmed fastlår man således att en ratificering i nuläget inte är aktuell.

#### 4.1.2 Motargument

Det huvudsakliga argumentet som lyfts fram av regeringen är de rådande (läs år 2005) tvisterna kring de berörda markområdena som förfaller inom konventionens stadgar som skulle få stora konsekvenser för befolkningen och industrier i dessa områden.

“För Sveriges del medför en anslutning till konventionen att olika rättigheter påverkas med avseende på ett markområde som motsvarar en tredjedel av Sveriges yta. Ett beslut i en fråga av sådan betydelse kan inte hastas fram. En förutsättning för att ratificera konventionen är att regeringen först inhämtar riksdagens godkännande.” (Skr. 2005/06:95, s. 56).

Vidare hänvisar man till det utredningsarbete som ännu pågår som grundar sig i utredningen från år 1999 (SOU 1999:25). De aspekter som lyfts fram som barriärer i denna utredning har man gått vidare med i stora omfattande rapporter och utredningar (ex gränsgradningskommissionens rapport SOU 2006:14) och menar därför att detta är ett problem man tar på högsta allvar, men som man

dessvärre så länge processen ännu inte är avslutad, inte kan ta någon vidare ställning till.

“Regeringen tillsatte en gränsdragningskommission den 24 januari 2002 med uppgift att utreda omfattningen av den mark där renskötselrätt finns. I uppgiften ingår att fastställa i vilken omfattning som samerna traditionellt innehar mark respektive nyttjar mark tillsammans med andra så som anges i artikel 14 i ILO-konventionen. [...]. Rennäringspolitiska kommittén har berett rekommendationerna om ökat skydd mot inskränkningar i renskötselrätten. Detta betänkande (SOU 2001:101) har remissbehandlats och bearbetas i Regeringskansliet.” (Skr. 2005/06:95, s. 56).

Avslutningsvis försvarar man sitt passiva agerande med sitt fortsatta samarbete med Norge där även ett utkast till en nordisk samekonvention lyfts fram som en viktig del för Sveriges fortsatta arbete.

“Regeringen följer också noga utvecklingen i Norge vad gäller en proposition om förvaltningen av marken i Finnmark. [...] Utkastet till en nordisk samekonvention är också intressant i sammanhanget eftersom den berör frågor om mark och vatten [...]” (Skr. 2005/06:95, s. 56).

## 4.2 Konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU13

### 4.2.1 Bakgrund

Konstitutionsutskottet lämnade 2006 ett betänkande beträffande de motionsyrkanden som lyfts under åren 2003-2005 rörande nationella minoriteter och minoritetsfrågor. I ärendet ingår ett avsnitt som berör de motioner som framförts till en ratificering av ILO:s konvention 169. Samtliga motioner valde utskottet att avstryka och anser därav att en ratificering för Sveriges del inte är aktuell (Bet. 2007/08:KU13, s. 1-2, 32-34).

### 4.2.2 Motargument

I betänkandet belyser man det långa djupgående utredningsarbete som än idag är en pågående process. Förutom att lyfta fram tidigare nämnda utredningar som även benämns i regeringens handlingsplan från året tidigare, hänvisar man till kommunala processer som vidare erlagt samebyar ett ökat förfogande av mark- och betesrättigheter.

“Umeå tingsrätt har den 20 januari 2006 slagit fast att de tre samebyarna Vapsten, Ran och Upmeje tjeälde har betesrätt i Nordmalingstrakten. Beträffande bevisbördan framhöll tingsrätten att den gängse regeln i svensk rätt är att den som påstår sig ha en rättighet avseende annans mark också har att styrka detta sitt påstående. [...] Samebyarna har alltså att med tillräcklig styrka visa att samer, [...], bedrivit renskötsel i trakter som omfattar fastighetsägarnas marker, i tillräcklig omfattning för uppkomst av en sedvanerätt, grundad på urminnes hävd.” (Bet. 2007/08:KU13, s. 35-36).

Utkastet till en nordisk samekonvention belyser man vidare som en del i arbetet för samers ökade rättigheter i landet där förhoppningarna om en sammantagen stadga mellan länderna ska kunna tillgodose och fastställa bestämmelser om vad som utgör samisk mark (s. 36).

“I ett utkast till nordisk samekonvention som lades fram i november 2005 anges bl.a. (artikel 34) att bedömningen av om det föreligger ett traditionellt brukande skall göras på grundval av vad som utgör traditionellt samiskt utnyttjande av land och vatten och med beaktande av att samiskt brukande ofta inte lämnar varaktiga spår i naturen. Den fortsatta behandlingen av utkastet syftar till att tillsätta en nordisk förhandlingsdelegation med målsättningen att utarbeta en slutlig konventionstext.” (Bet. 2007/08:KU13, s. 36).

Utifrån tidigare utredningar och behandlingar, där främst handlingsplanen från 2005 står som grund, avslutar utskottet sitt ärende genom ett ställningstagande som i stort sett följer handlingsplanens bedömning. Då utredning ännu pågår kan därför ingen ny bedömning tas i beaktande.

“I den nationella handlingsplanen [...] har regeringen tydligt uttryckt ambitionen att Sverige skall ratificera ILO-konventionen så snart det låter sig göra. Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen om att det är angeläget att beslutet inte hastas fram utan att det omfattande utredningsarbete som pågår bör slutföras innan en proposition framläggs för riksdagen. [...]. Utskottet anser inte heller att det finns anledning för riksdagen att bestämma en slutpunkt för när en proposition bör lämnas.” (Bet. 2007/08:KU13, s. 39).

## 4.3 Konstitutionsutskottets betänkande 2011/12:KU17

### 4.3.1 Bakgrund

I konstitutionsutskottets betänkande *En strategi för romsk inkludering och andra minoritetsfrågor* från 2012 tog utskottet i beaktande av regeringens skrivelse rörande romsk inkludering för nästkommande 20 år. Därutöver behandlades även

de motionsyrkanden som lyfts inom ramen för nationella minoriteter (Bet. 2011/12:KU17, s. 1, 5-7). Ett av de motionsyrkanden som behandlas åsyftar på att Sveriges regering bör ta nya initiativ och krafttag i arbetet mot en svensk ratificering av ILO:s konvention 169. I motionen hävdar man att arbetet har stannat av och då det för Sveriges del bör vara en självklarhet att ratificera denna konvention bör det läggas ett större fokus på arbetsprocessen för att erodera motsättningarna i de berörda områdena (s. 53). Denna motion avser konstitutionsutskottet att regeringen bör avslå ifrån (ibid.).

### 4.3.2 Motargument

I övervägandet pekar man på de utredningar och kommissioner som tillsatts genom åren inom arbetet av en ratificering. Man hänvisar till utvärderingen av den nationella handlingsplanen från 2005 av den socialdemokratiska regeringen, där det av betänkandet framgick att Sverige bör sätta upp delmål för att i framtiden kunna fullfölja ambitionen att ratificera konventionen. Enligt utskottet (s. 57) behandlas denna rekommendation i detta nu:

“I sitt betänkande bedömer den särskilda utredaren [...] att regeringen som en del av en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik bör redovisa en tydlig plan med angivna delmål för hur man ska undanröja eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169. Här ingår enligt utredaren bl.a. frågan om att få till stånd gränsdragningar som tydliggör samernas traditionella renskötselområden (SOU 2011:29 s. 37). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.” (Bet. 2011/12:KU17, s. 57).

Följaktligen framhäver man att Sverige (s. 57), utifrån utvärderingen, har fortsatt arbetet mot en ratificering vilket yrkar sig i den kontakt man fört med FN:s råd för mänskliga rättigheter.

“Av betänkandet framgår [...] även att regeringen har meddelat FN:s råd för de mänskliga rättigheterna (MR-rådet) inom ramen för den s.k. UPR-processen att den fortsätter att arbeta med frågan om en ratificering av ILO-konventionen. Regeringen framhöll även då att den har ställt sig bakom antagandet av FN:s förklaring om urfolks rättigheter [...]” (Bet. 2011/12:KU17, s. 57)

Avslutande fastslår utskottet utifrån denna redogörelse att då det ännu pågår en process inom detta område bör regeringen inte fastslå några beslut i förväg. Detta är en process som ännu pågår. Dock betonar man vikten av att fullfölja utvärderingens rekommendation om att sätta upp tydliga delmål för processen mot en ratificering.

“Utskottet anser att det är angeläget att ILO-konventionen inte ratificeras innan de rättsliga förutsättningarna är utredda. Utskottet noterar att den särskilda utredaren med uppdrag att utvärdera den nationella handlingsplanen för de mänskliga

rättigheterna bedömer att regeringen som en del av en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik bör redovisa en tydlig plan med angivna delmål för hur man ska undanröja eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169. [...] Utredarens betänkande bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utskottet önskar inte föregripa denna pågående beredning [...].” (Bet. 2011/12:KU17, s. 58)

## 4.4 Interpellationsdebatt: Ratificering av ILO-konvention 169

### 4.4.1 Bakgrund

Interpellationsdebatten ägde rum våren 2015 och interpellanten argumenterar för att det borde vara en självklarhet att konventionen ratificeras. Sveriges ursprungsfolk ska få åtnjuta de grundläggande fri- och rättigheter som de med hänsyn till den diskriminering som förts och det nutida förtryck som sker idag till följd av kommersiella intressen i närområdena (Prot. 2014/15:427). Interpellanten resonerar även att konventionen bör antas eftersom det skulle stärka dess internationella status och legitimitet. Argumenten som läggs fram för en ratificering grundar sig i normativa värden som borde vara en självklarhet för Sverige (ibid.).

### 4.4.2 Motargument

Återkommande i interpellationssvaret är hänvisningen till det pågående arbetet med frågor som rör mänskliga rättigheter. Beslutet om ratificering är inget som kan skyndas på utan måste ske långsamt som en följd av flera processer och arbeten. Ett exempel på ett specifikt arbete till fördel för mänskliga rättigheter är framtagningen av den nordiska samekonventionen. Vid flera tillfällen i debatten ställs ILO 169 i kontrast till nordiska samekonventionen.

“Det som är den nordiska samekonventionens särprägel [...] är att den är direkt utformad och anpassad till samernas unika situation. På det sättet skiljer den sig från ILO 169, som har vissa mer allmänna formuleringar om urfolks rättigheter.” (Prot. 2014/15:427, anf. 72)

Genom att hänvisa till arbetet med den nordiska samekonventionen förklarar man sitt passiva agerande i frågan om ILO-konventionen.

“Möjligheten till samernas rättigheter får dock inte stå och falla med ILO 169, och de står inte och faller med ILO 169. [...] Det behövs mycket politik för att samernas rättigheter ska uppfyllas.” (Prot. 2014/15:427, anf. 72)

Fortsättningsvis berörs markfrågan och äganderätten anmärkningsvärt lite, men tas ändå upp i anslutning med ett uttalande om den utredning som visade att Sverige, förutsatt att vissa åtgärder genomförts, skulle haft potential att ratificera konventionen redan för drygt tio år sedan även ur ett markrättsligt perspektiv.

“Även om tidigare utredningar har kommit fram till att Sverige i stora delar uppfyller konventionens krav finns det vissa utestående frågor. Dessa frågor gäller bland annat rätten till mark och frågan om renskötselrätten är tillräckligt stark för att uppfylla konventionens krav.” (Prot. 2014/15:427, anf. 66)

Vidare resoneras det att innan ett beslut hastas fram måste äganderätten utredas och man argumenterar för att det i fråga om äganderätten fortfarande finns frågor kvar att besvara, bland annat om renskötselrätten är tillräckligt stark för att leva upp till de krav konventionen ställer. Som svar på den internationella kritik Sverige fått från bland annat FN:s råd för mänskliga rättigheter, hänvisar ministern till flertalet åtgärder som redan framlagts med avseende för att stärka det samiska folkets urfolksställning, “[...] däribland förändringen av regeringsformen där samernas status som folk nu slås fast.” (anf. 66). Debatten avslutas med en återknytning till att samerna blivit förtryckta under mycket lång tid och att det krävs omfattande politiska åtgärder för att väga upp detta.

“Jag vill upplysa om och upprepa att det är ett flerhundraårigt förtryck av det samiska folket och den samiska kulturen som fortfarande har konsekvenser för det samiska folket. Det kommer med andra ord att ta väldigt mycket längre tid än sex månader att förändra verkligheten till det bättre. Och det kommer att krävas oerhört mycket arbete, oerhört mycket vilja och oerhört mycket kamp. Men det kommer att gå. Just nu arbetas det för fullt.” (Prot. 2014/15:427, anf. 74).

## 5 Analys

### 5.1 Centrala motargument

Utifrån det material vi undersökt tycks vi finna särskilda centrala teman och mönster i de motargument som lyfts fram. De fyra huvudsakliga argumenten som vi menar är väsentliga och kan urskiljas i debatten är följande:

- i. Tvisterna om markrättigheter som ännu ej är bestämda
- ii. Det fortsatta arbetet och utredningar som ännu är en pågående process inom ramen av en ratificering av konventionen
- iii. De åtgärder och processer som redan gjorts för att stärka samernas rättigheter
- iv. Framtagningen av en nordisk samekonvention

De två sistnämnda motargumenten kan man hävda korsar varandra varpå dessa borde slås ihop till ett och samma argument. Dock anser vi att framtagningen av en nordisk samekonvention benämns så pass flitigt i de senare texterna att denna bör ges en egen kategori. Därutöver utgår detta argument ifrån ett internationellt perspektiv och kan således betraktas som en central aspekt i den svenska debatten.

### 5.2 Legitimeringsanalys

Utifrån de centrala motargumenten kan vi urskilja två utmärkande motargument som belyser Sveriges främsta hinder för en ratificering av konventionen. Tvisterna om markrättigheterna (framöver benämner vi detta argument *markargumentet*) samt de ännu pågående utredningar och processer (framöver benämner vi detta argument *utredningsargumentet*) som anspelar på vad som genomförs för att erodera de motsättningar som gestaltar sig genom markargumentet. Dessa argument kan vi hävda finna stöd utifrån Beethams två första legitimeringskriterier. Då konventionen innefattar kriterier som berör äganderätt och förfogande till mark- och landområden som samerna historiskt nyttjat (ILO 2012), vilka i nuläget förfogas av industrier och privata markägare, förekommer det i praktiken en tydlig barriär för en svensk ratificering. Markargumentet kan därmed härledas till de rådande lagarna samt förutsättningarna i landet och därav kan en icke-ratificering legitimeras på dessa grunder. Trots att man redan i utredningen från år 1999 (SOU 1999:25) fastslog att dessa barriärer bör vara undanröjda senast år 2004, upprätthålls detta argument fortfarande genom

utredningsargumentet. Genom att upprepade gånger tala om arbetet som förs mot en framtida ratificering, bibehålls både markargumentets fortlevnad samtidigt som man styrker legitimiteten utifrån Beethams andra element för att påvisa den totala massan om en strävan för de normativa värdena, d.v.s. en fortsatt strävan om att ratificera konventionen. Beslutet, eller ställningstagandet, utifrån dessa argument kan på så vis härledas till både de rådande spelreglerna (det första elementet) parallellt med ett understrykande om ett delat intresse mellan beslutsfattandet och de underordnade (det andra elementet) (Beetham 2013, s. 37) att Sverige bör och skall ratificera konventionen.

Påföljande två argument som framhävs i texterna skiljer sig från ovanstående argument på det plan då de ger sig uttryck genom ett allmänt främjande av mänskliga rättigheter och minoritetsfrågor i Sverige. Argumenten grundar sig inte utifrån problemformuleringen eller det väsentliga, utan uppträder som en form av "täckmantel" för att kringgå och avsäga sig ett ställningstagande till ett beslut i frågan. Arbetet för samernas situation och ställning i landet är, menar man, redan ett prioriterat ärende och enbart konventionens omfång och innebörd bör inte stå i kontrast till samernas rättigheter. Arbetet kan sålunda te sig på andra plan och genom att belysa dessa åtgärder vill man klarlägga att minoritetsfrågor och mänskliga rättigheter är en vital angelägenhet för Sverige. Då man kontinuerligt refererar till dessa åtgärder vidmakthålls acceptansen av de "underordnade" varpå dessa argument kan tolkas som stödpelare till den passiva utvecklingen och vidare anbelanga en strategi för att bibehålla legitimiteten i beslutet utifrån det tredje legitimeringskriteriet. Argumentet som berör den nordiska samekonventionen ger sig uttryck utifrån en internationell kontext och skulle även kunna betraktas som en förstärkning av de nationella åtgärderna för att påvisa att man till stor del sammanfaller med grannländernas agerande.

Sammanfattningsvis kan vi åskåda ett övergripande mönster som karaktäriseras av processer och åtgärder. Det politiska beslutsfattandet grundar sitt icke-beslut huvudsakligen utifrån markrättigheter och äganderätten, som ännu icke är fastställda, varefter detta legitimeras genom att framhäva de utredningar som ännu pågår inom loppet för en svensk ratificering. Det rådande ramverket framhävs frekvent som en påtaglig barriär och genom att även tala om likartade processer och åtgärder som tagit vid kan man legitimera sitt ställningstagande och måla upp en bild av ett Sverige som till trots värnar om minoritetsfrågor.

### 5.3 Maktanalys

Tio år skiljer mellan regeringens skrivelse från 2005 och den sista interpellationsdebatten 2015 och de argument som lyfts fram mot konventionen är trots åren som gått anmärkningsvärt lika. Den övergripande skillnaden som urskiljs främst i interpellationsdebatten är att markargumentet används mer sparsamt. Däremot hänvisas desto flitigare till utredningsargumentet, samt till framtagningen av den nordiska samekonventionen, varvid den benämnda pågående processen målas upp att stå i konflikt med de krav som efterföljs av ILO



169. Förändringen i vilka argument som används är påverkade av de preferenser som tycks råda i samhället och går att förklara utifrån tredje maktdimensionen, *ideological power* (Lukes 2005, s. 11). Vid maktanalys är det av avgörande att se bortom det individualistiska men också det intentionella maktutövandet (ibid., s. 41-42). Det återkommande mönstret som ger sig till känna i de utredningar som ännu pågår skulle även därutav kunna vara en indikation på maktens andra dimension, *nondecision-making power*, genom det politiska beslutsfattandet, vilket vi återkommer till senare. Sociala arrangemang och kollektiva krafter är det som nästan uteslutande formar och skapar makten och mycket maktutövande går att förklara med hänvisning till detta (ibid., s. 50-53).

Vidare kan markargumentet yrka om dolda subjektiva intressen som i sin tur styr vad som kommer upp på agendan och vad som inte gör det (ibid., s. 39). I debatten om ILO 169 är det dock främst de kollektiva krafterna som utgör det största motståndet. De kollektiva krafterna motsätter sig inte ratificering genom en aktiv motsättning utan krafterna kan rentav ha ännu större effekt genom att te sig mer eller mindre passiva (ibid., s. 12). Med passiva kollektiva krafter menar vi i det här fallet krafter som på grund av okunskap och/eller bristande intresse resulterar i passivitet. Därav kan man förklara politiska aktörers agerande med hänvisning till *ideological power* då de genom ett aktivt uteslutande utestänger intressen som annars blivit synliga. Det är dock en förenklad förklaring att hävda att hanteringen av ILO 169 strider mot befolkningens ideologier och att beslutet accepteras ovetandes genom att ingen, eller mycket få, motsätter sig. Däremot kan man tänka sig att många inte ens är medvetna om att beslutet strider mot de egna värderingarna på grund av en begränsad tillgång till konventionens historiska kontext. De flesta vet att samerna är av staten erkända som ursprungsfolk och att de fått upprättelse i den mån urfolksdeklarationen kräver, vilket gör att utredningsargumentet och argumentet om redan utförda åtgärder är tillräckliga. Det som sker kan utifrån Lukes maktdefinition vara ett exkluderande av de verkliga intressena.

Den andra maktdimensionen, *nondecision-making power*, som syftar till att bestämma vad som dyker upp, men framförallt vad som inte dyker upp på agendan, kan tänkas gestalta sig utifrån det ofta återkommande utredningsargumentet och politiska aktörers behov av att behålla kontroll över den politiska agendan (ibid., s. 28-29). Detta då ILO 169 görs till en fråga som inte är, och kanske aldrig blir, aktuell att svara på. Förvisso är detta inget som är unikt i politiska debatter, men som i debatten om ILO 169 dras till sin ytterlighet då det är ett ovanligt tydligt exempel på ett icke-beslut. Utredningsargumentet utgör i sig inget hinder för att besluta om en ratificering, utan har snarare som syfte att förhålla ett beslutstagande. Det som sker kan tänkas tolkas i termer av dominans snarare än makt (ibid., s. 109-110), då makt i detta fall enligt Beethams legitimeringskriterier utövas illegitimt, eftersom frågor utestängs från den politiska agendan.

Makten är som mest effektiv när den är som svårast att upptäcka, och då maktutövandet sker till stor del genom andra och tredje maktdimensionen är utövandet svårare att urskilja (ibid., s. 1). Det finns här befogenheter att tala om dolda och verkliga intressen och vad som eventuellt skulle kunna föra analysen

vidare in på hur långt man kan sträva efter att nå “verkliga intressen” och med vilken bakgrund detta kan vara eftersträvansvärt (ibid., s. 40-41). Icke-beslutet att inte ratificera ILO 169 skulle man hävda utifrån ovannämnda resonemang och analys, både grundar sig i och kan förstås genom ett aktivt och passivt exkluderande av samefrågor från den politiska dagordningen och beslutsfattandet. Därmed kan vi tala om ett dolt maktutövande genom maktens andra respektive tredje ansikte i form av att dels ha makten över beslutet om vad som inte ska beslutas, dels styra över preferenserna för vad som är en politisk sakfråga.

## 6 Diskussion och slutsats

Sveriges process för en ratificering av ILO 169 är än idag inget prioriterat ärende. Studiens resultat och analys vittnar om en påtaglig konsensus i det politiska beslutsfattandet till huruvida man anser att Sverige kan och bör ratificera ILO 169. Beslutsprocessen, som studerats inom studiens omfång, genomsyras av en generell mening som kan sammanfattas i korta drag att Sveriges ambition är att ratificera konventionen så snart man kan uppfylla konventionens krav, detta då inte konventionen ska stå i kontrast till äganderätten.

Twisterna om markrättigheterna har visat sig vara en viktig faktor till den långtgående processen. Det politiska beslutsfattandet har överlag legitimerat sitt passiva ställningstagande främst utifrån aktuella utredningar som ska undergräva Sveriges hinder för en ratificering som även underbyggts av likartade processer som genomförts för samernas ställning. Återkommande anföranden och konstateranden om det pågående utredningsarbetet har visat sig varit den dominerande aspekten i det svenska beslutsfattandet och kan sägas återspegla den avgörande legitimiteten i ställningstagandet. Så länge det föreligger en diskurs som bottnar i ett pågående arbete har de normativt grundande argumenten för en ratificering visat sig få svag genomslagskraft i debatten. Sammantaget kan vi utifrån studiens första frågeställning konstatera att Sverige legitimerat sitt ställningstagande huvudsakligen baserat på de processer som ännu pågår.

Vidare tycks det, utifrån studiens maktanalys, föreligga ett dolt maktutövande som gestaltas genom både subjektiva och kollektiva intressen. Det återkommande mönstret, som kantas av den långsamma arbetsprocessen, har genom ett aktivt exkluderande fått ett stadigt grepp över den framtida dagordningen. Parallellt kan detta även tolkas som ett passivt agerande, i den mån man inte tar ställning, och på så vis kan vidhålla ett *status quo* i frågan om markrättigheterna. Kontrollen över dagordningen har visat sig vara den mest påtagliga aspekten i beslutsfattandet men likväl kan vi även tyda en någorlunda medveten styrning av intressepreferenser som skulle kunna förklaras genom maktens tredje dimension.

Utifrån studiens tillvägagångssätt har vi haft stor möjlighet att påverka det slutgiltiga resultatet. Både genom att välja vilka argument som ska belysas, men också gällande vad som inte ska tas med i beaktande. Studien är utifrån dessa premisser mycket deterministisk, något som vi dock menar främst blivit till en fördel då detta möjliggjort en nyanserad och djuplodad analys av ämnet vilket i slutändan var studiens syfte.

Den historiska kontexten är troligtvis en viktig förklaringsmodell till den utveckling som framträds genom det politiska beslutsfattandet. Resultatet av beslutsfattandet kan mycket väl ligga till grund för den orättvisa politik de historiskt blivit offer för. Dolda strukturer har förmåga att leva kvar och kan i detta fall te sig självklara vilket möjliggjort ett pånyttfödande av den orättvisa

behandlingen utan att det ska behöva rättfärdigas eller ifrågasättas, särskilt inte då det frekvent hänvisas till likartade åtgärder som genomförts. Den ekonomiska aspekten bör heller inte gå förbisedd. Renskötseln kom i samband med effektiviseringen av arbetsmarknaden under början av 1940-talet att betraktas som ett hinder för en ökad kapitalackumulation. En övervägande del av Sveriges samer tvingades därav att lämna sina områden och bosättningar i mån om att hitta nya försörjningsmöjligheter som kunde generera en högre ekonomisk avkastning (Lantto - Mörkenstam 2008, s. 34-35). Detta skulle mycket väl kunna vara ett avseende som idag ger sig uttryck inom de berörda markområden som konventionen innefattar. Som nämnt tidigare förefaller en stor del av de dessa områden av både privat och offentlig ägo (Semb 2012, s. 136) varpå en ratificering i nuläget skulle resultera i att dessa områden istället tillerkänns samerna. I detta fall kan vi tala om ett dolt intresse från beslutsfattandet som grundar sig i ett förespråkande av näringsliv och företagsamhet som bidrar till en högre ekonomisk avkastning gentemot rätten till renskötsel. De materialistiska värdena i förhållande till de samiska rättigheterna är en betydande aspekt som troligen har haft stort inflytande på beslutsprocessen.

Studiens resultat öppnar upp för viktiga implikationer som kan ha betydande relevans även ur ett bredare perspektiv. Sveriges val att låta en ratificering utebli bör även sättas i en internationell kontext. Då ett så pass föredömligt land som Sverige väljer att förbli passivt kan det resultera i att konventionen tappar en viss legitimitet. Av detta följer inte enbart konsekvenser för de svenska samerna utan även resten av världens ursprungsfolk och deras framtida öde. Försättningsvis är en förståelse för det politiska beslutsfattandet relevant för att förstå vilka ödesdigra konsekvenser dold maktutövning kan få. Vår studie blottlägger därmed en obalans mellan upplevd och faktisk makt som i detta fall visar sig drabba minoritetsgrupper och utifrån detta kan det vara aktuellt att tala om ett demokratiskt underskott.

Resultaten frambringar flertalet tänkbara alternativ och variabler för framtida forskning inom ämnet. Den geopolitiska situationen och hur den påverkar frågors aktualitet och relevans i politiken är en möjlig aspekt. Detta då vi med hänvisning till Norges samepolitik menar att en av faktorerna till varför ratificeringen i Sverige har kunnat bli en icke-fråga är dess geopolitiska situation. En analys med normativa inslag om huruvida det är rimligt att frågors utrymme på den politiska dagordningen utgörs utifrån denna faktor hade således kunnat frambringa nya forskningsrön till diskussionen. Samepolitiken i Norge är till skillnad från Sverige inkorporerad i de allmänna partierna medan det i Sverige istället existerar enstaka samepartier (Josefsen et al. 2014, s. 9-10). I Norge är även samernas historiska förtryck tydligare i och med den assimileringspolitik som fördes under tidigt 1900-tal. Diskrimineringen är påtaglig även i Sverige men syftade istället till segregation (Lundmark 2008, s. 158, 167). En konsekvens av detta är att förtrycket i Sverige inte visat sig vara lika allvarligt och har dessutom inte mynnat ut i några nationella dispyter likt Alta-konflikten i Norge som handlade om en vattenkraftsutbyggnad där stora renbetesmarker berördes (Josefsen et al. 2014, s. 16). En jämförande studie hade således varit berikande, där historiska händelser och eventuella konflikter (och/eller uteblivna konflikter) som kunnat bidra till den

aktuella situationen för ursprungsfolk hade kunnat studeras. En jämförande analys med Hawaii alternativt Australien hade också varit en intressant utveckling av forskningsplattformen då ursprungsfolken i dessa områden blivit utsatta för samtida diskriminering likt den som skett i Sverige. I Hawaii motsätter man sig ursprungsfolkets särskilda rättigheter och arbetar aktivt för att stoppa dessa. Även i Australien har det uppkommit stark kritik mot just ursprungsfolks sär rättigheter varav somliga anser att det minskar landets gemenskap (Dahre 2004, s. 452).

Frågan om en svensk ratificering karaktäriseras av att staten fogar sig efter majoritetens intressen och aktivt låter bli att ta upp samefrågor på den politiska dagordningen. Det leder i sin tur till att frågorna gällande samers sär rättigheter tycks ändock mer avlägsna och inaktuella, varav ointresset består. Således kan det strukturella förtrycket reproduceras och återfödas. Värderingar, maktförhållanden och strukturer är i ständig rörelse i samhället och den historiska kontexten är därför av stor vikt för att förstå vad som idag anses legitimt men också hur dessa har frodats (Beetham 2013, s. 123-129). Den samtida oviljan och ointresset att tala om samepolitik utifrån ovannämnda resonemang kan därav tänkas härröra sig från den rasbiologiskt influerade "lapp-skall-vara-lapp-politiken" och det förmynderi som bedrevs mot samerna. Skepsisen mot samernas särskilda rättigheter kan även tänkas ha sina rötter i Sveriges långa historia av socialdemokratiskt styre där lika möjligheter och centralisering stått i fokus. Sverige är ett land som värnar om lika rättigheter, men i de fall när lika rättigheter inte är synonymt med jämlikhet är många till trots obenägna att se fördelar med eventuella sär rättigheter.

Effekterna av samernas historiska förtryck är än idag påtagliga. Detta är något som ger sig tillkänna då samerna kräver upprättelse genom erkända markrättigheter och möts av oförståelse för de påstådda sär rättigheterna. Sverige har precis som nämnts i interpellationsdebatten i anförande 74 "[...] ett flerhundraårigt förtryck av det samiska folket och den samiska kulturen som fortfarande har konsekvenser för det samiska folket [...]". En ratificering av ILO:s konvention 169 om ursprungs- och stamfolks rättigheter hade inte löst all problematik med diskrimineringen av samerna. Dock ligger en ratificering i linje med Sveriges värderingar och hade varit ett steg i rätt riktning mot en upprättelse för Sveriges samer. Emellertid vill vi med studiens resultat i beaktande poängtera att det verkliga arbetet bör inriktas på att på allvar lyfta fram samiska angelägenheter på den politiska dagordningen. En agenda som styrs av dolda intressen kommer vi aldrig undan, men ett arbete för att motverka att intressen negativt påverkar en del av befolkningen kräver förståelse för hur intressepreferenser formas och uppkommer.

## 7 Referenser

### 7.1 Primärkällor

- Bet. 2007/08:KU13. Minoritetsfrågor. Konstitutionsutskottets betänkande.
- Bet. 2011/12:KU17. En strategi för romsk inkludering och andra minoritetsfrågor. Konstitutionsutskottets betänkande.
- Prot. 2014/15:427. Riksdagens protokoll 21 april 2015.
- Skr 2005/06:95. En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009. Regeringens skrivelse.
- SOU 1999:25. *Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*. Betänkande av Utredningen om ILO-konvention nr 169.

### 7.2 Sekundärkällor

- Beetham, David, 2013. *The legitimation of power*. 2 uppl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bergström, Göran - Kristina Boréus, 2012a. "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Bergström, Göran - Kristina Boréus (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 13-48.
- Bergström, Göran - Kristina Boréus, 2012b. "Diskursanalys" i Bergström, Göran - Kristina Boréus (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 353-416.
- Dahl, Robert A., 2005. *Who governs? Democracy and power in an American city*. 2 uppl. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Dahre, Ulf, 2004. "Rädda en varg, skjut en same: Den historielösa jämlikheten och föraktet för samer i Sverige" i *Nordic journal of Human Rights*, vol. 22, nr 4, s 448-461.
- FN - Förenta Nationerna, 2013. *Indigenous Peoples and the United Nations Human Rights System* [Elektronisk]. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2.pdf>. Hämtdatum: 2015-12-28.
- ILO - International Labour Organization, hemsida, 2012. *C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*. [Elektronisk] Tillgänglig:

- [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314). Hämtdatum: 2015-12-04.
- Josefsen, Eva - Ulf Mörkenstam - Jo Saglie, 2014. "Different institutions within similar states: The Norwegian and Swedish Sámi Parliaments" i *Ethnopolitics*, vol. 14, nr 1, s. 32-51.
- Lantto, Patrik - Ulf Mörkenstam, 2008. "Sami rights and sami challenges. The modernization process and the Swedish Sami movement, 1886–2006" i *Scandinavian Journal of History*, vol. 33, nr 1, s. 26-51.
- Lawrence, Rebecca - Ulf Mörkenstam, 2012. "Självbestämmande genom myndighetsövning? Sametingets dubbla roller" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 114, nr 2, s. 207-239.
- Lukes, Steven, 2005. *Power: a radical view*. 2 uppl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lundmark, Lennart, 2008. *Stulet land: Svensk makt på samisk mark*. Stockholm: Ordfront.
- Mörkenstam, Ulf, 1999. *Om Lapparnes privilegier: föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997*. Diss. Stockholm: Univ.
- Nye, Joseph, 2004. *Soft power : the means to success in world politics*. New York, N.Y: Public Affairs.
- Regeringskansliet, hemsida, 2015. *Samepolitik*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/samepolitik/>. Hämtdatum: 2015-12-01.
- Sametinget, hemsida, 2015a. *Kultur*. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.sametinget.se/kultur>. Hämtdatum: 2015-12-07.
- Sametinget, hemsida, 2015b. *Politiska ställningstaganden*. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.sametinget.se/74225>. Hämtdatum: 2015-12-07.
- Sametinget, hemsida, 2015c. *Om sametinget*. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.sametinget.se/sametinget>. Hämtdatum: 2015-12-07.
- Samiskt informationscentrum, hemsida, 2015. *Historia*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://samer.se/historia>. Hämtdatum: 2015-12-09.
- Semb, Anne Julie, 2012. "Why (not) Commit? – Norway, Sweden and Finland and the ILO Convention 169" i *Nordic Journal of Human Rights*, volym 30 nr 2, s. 122-147.