

Tre aspekter av suveränitet över Sápmi

En komparativ flerfallstudie av Sverige, Norge och Finlands ställningstagande
till ILO 169 med utgång i markfrågan

Hanna Lindqvist

Maria Sundström

Antal ord: 9325

Abstract

Sverige, Norge och Finland liknar varandra på många punkter. De kan klassificeras som liberala demokratier, anses ofta vara i framkant i de frågor som berör mänskliga rättigheter och delar ett historiskt och kulturellt arv. Därutöver har de tre länderna en samisk ursprungsbefolkning. Trots dessa likheter är det enbart Norge som ratificerat International Labour Organizations konvention Nr. 169 om Ursprungsfolk och Stamfolk som lanserades år 1989. Syftet med konventionen är att stärka ursprungsfolk och stamfolks rätt och förutsättning att bevara sin säregna kultur, tradition och livsstil. Tidigare forskning liksom statliga utlåtanden har härlett konventionens krav på markrättigheter som det utslående hindret för en ratificering i såväl Sverige som Norge. I denna studie belyser vi de tre viktigaste aspekterna av markfrågan; rätten till land, rätten till resurser och rätten till inflytande, för att förklara varför Sverige och Finland än idag inte antagit ILO 169.

Nyckelord: Sápmi, Samer, ILO 169, International Labour Organization, Sovereignty, Self-determination, indigenous peoples, ursprungsfolk

Innehållsförteckning

| | |
|----------|---|
| 1 | Inledning |
| 1.1 | Syfte och frågeställning |
| 2 | Varför markfrågan? |
| 2.1 | Den samiska befolkningens anknytning till land |
| 2.2 | Om ILO 169 |
| 2.3 | Markfrågan – ett hinder för ratificering av ILO 169 i Sverige och Finland |
| 2.4 | De samiska traditionella markerna - en ouppklarad fråga |
| 3 | Teoretisk kontext |
| 3.1 | Motivering (??) |
| 3.2 | Alla folks rätt till självbestämmande |
| 3.3 | Motsättningen statlig suveränitet och urfolks självbestämmande |
| 3.4 | Motsättningen kollektiva rättigheter och liberala demokratier |
| 4 | Metod |
| 4.1 | Introduktion till metod |
| 4.2 | Datahantering |
| 4.3.1 | Rätten till land |
| 4.3.2 | Rätten till resurser |
| 4.3.3 | Rätten till inflytande |
| 5 | Analys |
| 5.1 | Rätten till land |
| 5.2 | Rätten till resurser |
| 5.3 | Rätten till inflytande |
| 6 | Diskussion och slutsats |
| 7 | Referenser |

1. Inledning

De tre grannländerna i norr, Sverige, Norge och Finland, uppvisar många gemensamma egenskaper och kvalitéer. De tre kan klassas som liberala demokratier, anses ofta ligga i framkant i frågor som berör mänskliga rättigheter och delar i stora drag en gemensam historia, tradition och kultur. Därutöver har respektive land en samisk ursprungsbefolkning som bebott och brukat de nordiska markerna sedan urminnes tider, långt innan de nationella gränsdragningarna tvångsinackorderade dem i fyra olika länder (Sametinget 1). Trots de åtskilliga likheterna som sammanför Sverige, Norge och Finland har de tagit olika ställning till International Labour Organizations konvention nr. 169 om ursprungsfolk och stamfolk (hädanefter ILO 169). Konventionen, som antogs av den ILO år 1989, ämnar stärka ursprungsfolk och stamfolks rättigheter genom att garantera dem rätten till sin identitet som folk, rätten till sitt traditionella levnadssätt och rätten till inflytande i de frågor som berör dem som folk (ILO 169, 1989). Vidare utgör rätten till mark och resurser ett centralt grundlager i konventionen. Att den samiska befolkningens garanteras rätten till de traditionella markerna är därför ett viktigt underlag för att kunna tillförsäkra dem de resterande rättigheterna som stadgas i ILO 169. Detta eftersom den samiska kulturen, traditionen och livsstilen är starkt förknippad med markerna de bebod och traditionellt sett brukat (Sametinget 1). Samtidigt som rätten till mark och resurser utgör en förutsättning för för den samiska befolkningens överlevnad har frågan om utvidgade markrättigheter å deras vägnar visat sig vara både kontroversiell och komplex. Detta har i synnerhet åskådliggjorts under respektive lands agerande i frågan om en anslutning till ILO 169.

Norge ratificerade konventionen som första land i världen år 1990. Allt sedan dess har regeringen genomfört flera åtgärder för att uppfylla konventionens krav på landrättigheter för den samiska befolkningen. I Sverige och Finland tycks däremot avanceringen mot en ratificering stagnerat. De forskare som försökt härleda orsaken till det olika utfallet i de tre länderna har påvisat att markfrågan varit ett utslagsgivande problem för ratificering i såväl Sverige som Finland. Markfrågan kan klassificeras utifrån de rättigheter som berör mark och resurser, men likväl samernas inflytande över frågor som rör mark och resurser. Dessa tre

rättigheter utgör ett trefaldigt grundlager i markfrågan. På samma gång utgör makten över territorium och befolkning ett grundläggande fundament i statsbegreppet. Makten över territorium inbegriper även de resurser och tillgångar som finns inom området. Således har den väl förankrade idén om staten som suverän aktör med exklusiv makt över territorium, resurser och folk hamnat på kollisionkurs med konventionens anspråk på högre grad av självbestämmande för den samiska befolkningen (Joonas - Joonas, 2011, s. 20). Den inneboende motsägelse som finns mellan principen om statens exklusiva suveränitet över territorium, befolkning och resurser å ena sidan, och urfolks rätt till utökat självbestämmande å andra sidan har åskådliggjorts i detta fall. Även om principen ursprungsfolks rätt till självbestämmande fått allt större gehör internationellt sett under de senare årtionena, krockar den fortfarande i viss mån med den institutionaliserade idén om en suverän stat.

ILO 169 tillskriver den samiska befolkningen rätt till att bestämma över sitt eget öde och liv och ställer krav på att staten ska erkänna dem rätten till deras traditionella marker. Därmed innebär en ratificering av ILO 169 även en maktförskjutning till den samiska befolkningen, något som ur ett suveränitetsperspektiv kan försvåra en ratificering. Faktumet att Norge låtit avsäga en viss grad av suveränitet till förmån för den samiska befolkningen i och med anslutningen till ILO 169 är intressant att belysa, i synnerhet då Finland och Sverige inte kunnat uppvisa samma resultat.

1.1 Syfte och frågeställning

Vårt syfte med denna uppsats är att genomföra en komparativ flerfallsstudie av Norge, Sverige och Finlands olika ställningstagande i fråga om ratificeringen av ILO 169 med särskilt fokus på markrättigheter. Vi kommer att avgränsa vår studie till att fokusera specifikt på vad konventionen stadgar angående samernas rätt till land eftersom markfrågan i tidigare forskning har identifierats som det huvudsakliga problemet för ratificering. En utförligare diskussion om den tidigare forskningen kommer att föras i kapitel X. Vi kommer att identifiera tre grundläggande rättigheter som berör den samiska befolkningens rätt till mark och som föreskrivs i ILO 169. Dessa tre rättigheter kommer att utgöra en ram för vår analys och genom att utgå ifrån dessa kan vi belysa tre olika aspekter av den något komplexa markfrågan. De tre rättigheterna stärker samernas ställning på deras traditionella områden och påverkar således statens exklusiva ställning som en suverän makt. Vår förhoppning är att med hjälp av några enkla mått och med utgångspunkt i statlig suveränitet kunna förklara de olika

ländernas ställningstagande och agerande inför en ratificering av konventionen. Vi tror att denna diskussion kan bidra till att tydliggöra debatten om varför ILO 169 än idag inte har kunnat ratificeras i Sverige och Finland. Att precisera vilken del av markfrågan som har varit problematisk är av intresse inte bara på en akademisk nivå utan kan även vara relevant för politiker eller andra personer som jobbar för en ratificering av ILO 169 i Sverige, Finland eller andra länder.

Vår frågeställning är följande:

- Varför har markfrågan utgjort ett hinder för ratificering av ILO 169 i Sverige och Finland men inte i Norge?

ILO 169 har inte heller ratificerats i Ryssland, där den samiska befolkningen bebor Kolahalvön. Ryssland kommer däremot inte att beaktas i denna studie på grund av svårtillgängligt material och bristande resurser till att genomföra en mer omfattande utredning. Vi vill dock understryka att detta urval i högre grad tillåter oss dra generella slutsatser då vi förhåller oss till en mest-lika-design. Sverige, Norge och Finland har till synes likartade förhållanden sett till historia, tradition och kultur såväl som politiskt styrelseskick och levnadsstandard, och således kan vi belysa den aspekt som spelat en avgörande roll i ratificeringsprocessen.

Vår teoretiska anknytning bottnar i den existerande forskningen angående den konflikt som uppstår mellan statlig suveränitet och alla folks rätt till självbestämmande när ett folks utbredning inte överensstämmer med statsgränser. När detta folk gör anspråk på sin rätt till makt över sin egen situation sätts den statliga suveräniteten på prov. Vår förhoppning är således att på ett högre plan även kunna bidra till förståelsen för denna diskussion genom att belysa ett konkret exempel på denna problematik.

2. Varför markfrågan?

2.1 Den samiska befolkningens förhållande till land

I Sverige, Norge och Finland har samerna fått status som ursprungsbefolkning. Det betyder att staten erkänner att samerna inte har invaderat andra folks territorier utan att de var först med att bosätta sig på områdena (Elenius, 2006, s. 13). Samernas mark i modern historisk tid, det område som de själva kallar Sápmi, sträcker sig över fyra länder; Sverige, Norge, Finland och Ryssland. Området inkluderar stora markarealer och täcker nästan hela den norra delen av Nordkalotten. (Samiskt Informationscentrum 2). Några exakta gränser finns dock inte fastställda och hur stort Sápmi är har därför ofta varit grund till diskussion. Grundat i arkeologiska fynd finns det emellertid bevis på att det samiska folket bebott och brukat områden långt söder om det område som idag räknas som Sápmi. (Samiskt Informationscentrum 3)

Traditionellt sett har samernas livsstil varit starkt kopplad till näringar som förutsätter tillgång till territorium; såsom renhållning, jakt och fiske. Mark och naturresurser utgör därför en viktig grund för det samiska folkets kultur och överlevnad (Henriksen, 2008, s. 28). Trots detta ansågs inte det samiska folket göra några särskilda territoriella anspråk, i form av äganderätt till marken, som behövde tas i beaktning av de nordiska staterna vid dess ursprungliga utformande. Denna argumentation grundades i att samerna tidigt ansågs vara ett nomadiserande folk som inte tillhörde någon egen nationalstat och därmed inte utgjorde ett politiskt hot mot det som då var Norge och Sverige. (Elenius, 2006, s. 54) I senare tider har gränserna mellan staterna ofta strikt reglerat samernas möjlighet att röra sig med sina renhjordar mellan de tre länderna. (Samiskt Informationscentrum 1)

Rennäringen och samernas andra traditionella näringar har dessutom, på grund av sin rörliga natur, historiskt sett inte ansetts väga lika tungt som exempelvis jordbruk när det gäller äganderätt till mark (Elenius 2006, s. 54). Under 1700- till 1900-talet uppmuntrade även staten nybyggare till att flytta upp och bruka de marker som då endast användes för de samiska näringarna, och därmed ansågs outnyttjade. Samernas rätt till att använda mark till

rennäring, jakt och fiske har som en följd av den här synen ofta beskrivits i luftiga termer och tydliga samiska markområden har inte mer än bitvis definierats. (Joona, 2005, s. 311)

Det speciella band som ofta finns mellan ursprungsbefolkningar och deras land är något som har lett till att rätten till land ofta anses vara väldigt viktigt för deras överlevnad. Marken de bebor har en central roll i deras kulturella identitet genom att ligga till grund för deras traditionella kunskaper, historier och spirituella uppfattningar. I ILO 169 fastslås det därför att ett hot mot innehavandet av marken också innebär ett hot mot hela folkgruppens överlevnad. (ILO 2009, s. 29) Med grund i detta finns ett specifikt kapitel i ILO 169 rörande landrättigheter som kommer att behandlas utförligare nedan.

I kolonialiseringens efterdyningar erbjöd FN omfattande stöd i avkoloniseringsprocessen för berörda länder. FN erbjöd omfattande stöd i processer av avkolonisering för länder som tidigare varit erövrade och var tydliga med att det koloniserade folket själva skulle få välja vilket förhållande de ville ha till den tidigare kolonialmakten. Problemet med den här processen menar Siegfried Wiessner var att de folk som tillfrågades var avgränsade utifrån de gränser som dragits på initiativ av de erövrade staterna. Detta gjorde att koloniseringen på sätt och vis fortsatte, trots att den på pappret avslutats, när folkgrupper separerades då de tvingades in i stater som inte överensstämde med deras folks ursprungliga landområden. (Wiessner 2008, s. 35-36) Även om de samiska landområdena inte blev koloniserade av avlägsna kolonialmakter kan vi i fallet om Sápmi och det samiska folket se samma problematik. Precis som andra koloniserade folk har samerna fått anpassa sig efter de gränser som dragits av andra folk och spår av kolonisering finns därför fortfarande kvar idag. Att landsgränser drogs utan hänsyn till det samiska folket gjorde att de tvingades till splittring mellan olika statsbildningar och att deras förutsättningar till självbestämmande därmed försämrades.

2.2 Om ILO 169

ILO:s konvention Nr. 169 om ursprungsfolk och stamfolk antogs år 1989 av International Labour Organization och är idag det mest omfattande internationella rättsinstrumentet som syftar till att skydda och stärka urfolks rättigheter (ILO, 2009, s. 5). Konventionens tillkomst och betydelse kan härledas till de mycket svåra förhållanden som ursprungsfolk och stamfolk genomlevt och än idag upplever runt om i världen. Eftersom deras tradition, kultur och livsstil ofta skiljer sig från den av majoritetssamhället befinner sig ursprungsfolk och stamfolk i en

särskild riskzon för att bli marginaliserade. Med avstamp i ursprungsfolk och stamfolks särskilda utsatthet upprättades ILO 169 som ett lagligt bindande verktyg för att skydda och trygga deras kulturella överlevnad (ILO, 2009, s. 14). Konventionen bygger på principen att alla ursprungsfolk och stamfolk ska ha rätt att bestämma över sina egna angelägenheter. Detta inbegriper rätten till att bestämma över sina egna levnadssätt, åskådningar och institutionella former liksom rätten att delta i beslutsfattande av de landområden de nyttjar och bebod. Vidare styrker konventionen sjunde artikel ursprungsfolks rätt till konsultation i de frågor som rör deras ekonomiska, sociala och kulturella utveckling (ILO, 2009, s. 18). Eftersom en stor del av ursprungsfolk och stamfolks kulturella identitet och livsstil är starkt förknippade med markerna de traditionellt sett brukat och bebod, är rätten till dessa marker en central aspekt av konventionen. I konventionens andra del regleras rätten till land i artiklarna 13-19. Land ska i denna bemärkelse tolkas som hela det område som ursprungsbefolkningen traditionellt sett bebod och brukat. Naturresurser såsom skog, berg och mineraler som tillfaller dessa områden ska tillika inkluderas i definitionen av land (ILO, 2009, s. 91). En anslutning till ILO:s konvention 169 ålägger staten att kontinuerligt rapportera till ILO:s expertkommitté om hur dess regler efterlevs. ILO har befogenhet att tillrättavisa stater som inte följer konventionen, och en stat kan även efter ratificering behöva vidta mer omfattande åtgärder för att uppfylla konventionens krav (Jooa, 2012, s. 28).

2.3 Markfrågan – ett hinder för ratificering av ILO 169 i Sverige och Finland

Att Sverige, Norge och Finland alla är liberala demokratier, har för vana att anta internationella konventioner om mänskliga rättigheter och har till synes överensstämmande historia, kultur och tradition kan vid en första anblick signalera ett unisont utfall i frågan (Semb, 2012, s. 123). Det motsatta resultatet har gett upphov till ett antal forskningsartiklar som ämnat slutleda orsakerna till detta. Anne Julie Semb har undersökt de tre ländernas olika agerande i respektive beslutsprocess om ILO 169 i en komparativ fallstudie från 2012. Enligt Semb har konventionens krav på markrättigheter utgjort ett avgörande hinder för ratificering i Sverige och Finland. Hon menar att det råder en motsättning mellan statens uppfattning om den önskvärda situationen i Finland och Sverige och de åtgärder som utvidgade markrättigheter skulle innebära. Detta har således medfört att respektive regering upprepade gånger intagit en ställning emot ratificering (Semb, 2012, s. 146-147). För svenskt vidkommande stärker Ulf Johansson Dahre denna tes. Han menar att den viktigaste förklaringen till varför Sverige ännu inte antagit ILO 169 återfinns i frågan om

markrättigheter (Dahre, 2005, s. 177). Tanja Joonas har skrivit ett flertal artiklar på området och även hon ser frågan om markrättigheter som en central förklaring till den långdragna processen i de två länderna. Trots att viljan om en ratificering uttryckts från såväl politiska statsrepresentanter och samer har motstridigheterna i tolkningen av landrättigheter gett upphov till ett svårlöst dilemma (Joonas, 2005, s. 319).

Ser vi till de statliga utredningar som gjorts i Sverige och Finland görs samma härledning till markfrågan som ett centralt hinder. Norge antog ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk som första land i världen i juni 1990. I Sverige och Finland har debatten om en ratificering pågått i över två decennier. Sedan konventionens lansering år 1989 har statliga utredningar och utlåtanden om vilka åtgärder som krävs för en ratificering och vad detta skulle innebära utfärdats i både Finland och Sverige. Den största statliga utredningen i Sverige är från 1999 och sammanställd av Sven Heurgren. I denna fastställs att Sverige i de allra flesta aspekterna uppfyller konventionens krav, men att den del som reglerar samernas rättigheter till mark förhindrar en ratificering (SOU, 1999:25, s. 15). Det finska justitieministeriet lät utföra en utredning år 1991 för att klargöra landets förutsättningar för en ratificering av ILO 169. Resultatet i utredningen identifierade att konventionens krav på landrättigheter för den samiska befolkningen inte överensstämde med nationell lagstiftning och således heller inte kunde uppfyllas (Joonas – Joonas, 2011, s. 364-365). Flera tillsatta kommittéer och expertgrupper har alltsedan försökt besvara frågan om hur en ratificering skulle kunna genomföras i Finland, i synnerhet vad gäller landrättigheter, men framstegen har varit till synes små i närmandet av en ratificering. Emellertid har Finlands regering antagit ambitioner om att ratificera konventionen (Toivanen, 2015, s. 123-124). Senast år 2014 uttryckte Kaitanens regering ett mål om att anta ILO 169 under den dåvarande regeringsperioden i en proposition utfärdad till riksdagen (RP 264/2014 rd). Finland har trots detta ännu inte skrivit under konventionen. I nästa avsnitt kommer vi vidare att utveckla hur ratificeringsprocessen i respektive land sett ut för att ge en överskådlig förståelse för respektive lands ställningstagande i ILO 169.

2.4 De samiska traditionella markerna - en ouppklarad fråga

Norge

Norge tog initiativ till att kartlägga de samiska befolkningens rätt till mark och vatten redan år 1980 då en kommitté med namn Samerettsutvalget tillsattes på uppdraget. Detta agerande

från statens sida kan förstås i sken av Alta-konflikten som utlöstes under 70-talet efter att regeringens planer på vattenkraftsutbyggnad på betydelsefulla samiska områden, som bland annat inbegrep renbetesmarker, uppdagades. Planerna väckte stort missnöje hos den samiska befolkningen och händelsen skapade stor uppståndelse i Norge. Påtryckningarna som följde ledde till att regeringen beslutade om att utreda samernas rätt till mark och vatten (Ravna, 2013, s. 445). Samerettsutvalget publicerade utredningen '*Om Samenes rettsstilling*' år 1984. Utredningen lade grund för Samelagens tillkomst år 1987 samt upprättandet av ett folkvalt samiskt parlament, Sametinget, år 1989 (SNL, "Samerettsutvalget"). Vid tidpunkten för ratificeringen av ILO 169 samma år uppskattade den norska regeringen sig ha uppfyllt kriterierna för de landrättigheter som stadgades i ILO då samerna tilläts bruca statligt ägd mark (Joono- Joono, 2011, s. 371). Regeringens tolkning av sina egna obligationer under ILO 169, blev däremot skarpt ifrågasatt av Sametinget, som var av åsikten att regeringen var ålagd att erkänna och skydda samernas ägande till deras traditionella marker, liksom deras nyttjanderätt (Henriksen B, 2008, s. 6). Den divergerade ställningen dem emellan ledde till en vidare statlig utredning på de samiska markernas omfattning år 1999. Det slutgiltiga resultatet ledde fram till stortingets beslut om Finnmarkslagen år 2005 (Henriksen, B. S, 2008, 9-10). Finnmarkslagen innebar bland annat att 95% av den statligt ägda marken i området Finnmark, en yta som täcker drygt 45 000 km², överfördes till Finnmarkseinedommen, som under styrning av tre representanter från Sametinget och kommunen tillhandahåller äganderätten till marken (Dørum – Solberg, s.3). I och med detta tilläts de boende samerna på området förfoga över rätten att använda mark, vatten och andra naturresurser. Lagen, som trädde i kraft 15 år efter en ratificering av ILO 169, tillskriver samerna rätt till kollektiva rättigheter vad gäller land och vatten i landområdet Finnmark. (Dørum – Solberg, s. 1-2). Även om detta agerande har inneburit en överföring från statlig mark till privatägt, med ett representativt samiskt regi, täcker Finnmarks bosättningsområden en betydligt mindre yta än vad som estimeras tillhöra de samiska traditionella markerna. (Henriksen B, 2008, s. 7).

Sverige

I Sverige aktualiserades även frågan om en anslutning till ILO 169 strax efter konventionens framtagande. Den svenska ILO-kommittén ställde sig dock emot en ratificering av konventionen, som avslogs med motiveringen att artikel 14 i konventionen, som reglerar landrättigheter, vidare behövde utredas för att utröna samernas rättsställning i relation till ILO 169. Regeringen konstaterade att en de krav som konventionen ställer grundligt behövde

utredas innan ett försatt arbete med frågan kunde fortskrida (Skr. 1990/91:101). Sven Heurgren tillsattes år 1997 av regeringen på uppdrag att leda den svenska statliga utredningen om vad en eventuell ratificering av ILO 169 skulle innebära. Heurgrens rapport, som presenterades två år senare, kartlade att den nationella lagstiftningen inte överensstämde med ILO 169 i de allra flesta aspekterna, men att frågan om landrättigheter krävde en vidare utredning (Joonas, 2005, s. 317). Rekommendationen blev en vidare kartläggning av den samiska markernas gränser. En process som Heurgren uppskattade skulle ta fem år att fullfölja (SOU 1999:25, s. 257). Gränsdragningskommissionen tillsattes på uppdraget att definiera de marker som den samiska befolkningen i enlighet med artikel 14 i konventionen skulle ges nyttjanderätt till (Dir. 2002:7). Resultatet presenterades år 2006 i en rapport med namn Samernas Sedvanemarkar (SOU 2005:79), men gav inga effekter gällande den svenska ställningen till ILO 169. Allt sedan har den svenska statens ambitionsnivå i förhållande till ILO 169 och den samiska befolkningens rättigheter till land och resurser varierat över tid. Trots de två djupgående och långa utredningarna som gjorts under de två decennierna som gått kvarstår frågan om den berörda markens utbreddhet och vad utvidgade landrättigheter skulle innebära för såväl staten som de berörda på landområdena (Sametinget 2).

Finland

Frågan om de historiska landrättigheterna som samerna besitter har diskuterats flitigt i Finland under de senaste decennierna (Joonas, 2011, s. 287). I Finland presenterades ett förslag till ratificering av ILO 169 i november 1990 i riksdagen, men förslaget avslogs då den nationella lagstiftningen inte ansågs uppfylla konventionens krav på markrättigheter (Semb, 2012, s. 140). Justitieministeriet beslutade att tillsätta en utredning för att fortskrida i processen mot en ratificering av konventionen, och specifikt betonades att rättigheterna till land, vatten, naturresurser och de traditionella samiska bosättningsområdena behövde kartläggas. Utredningen som leddes av Dr Pekka Vihervuori bidrog inte till något utlåtande om huruvida Finland borde ratificera ILO 169 eller ej. Däremot föreslog utredningen ett flertal åtgärder för att föra processen framåt. En av dessa var upprättandet av en rådsförsamling med syfte att övervaka och skydda den samiska befolkningens intressen, i synnerhet de som berör mark och vatten i de samiska hembygdsområdena (Joonas, 2005, s. 312). Vihervuoris rapport bemöttes med positiva bifallsrop men utsattes även för kritik, och det slutgiltiga resultatet utredningen var beslut om att vidare utredning krävdes innan dess att en ratificering av konventionen kunde genomföras. Justitieministeriet tilldelade återigen uppgiften att undersöka

förutsättningarna för en ratificering av ILO 169, denna gång till Dr Hannele Pokka. I samma veva utnämmandes Dr Juhani Wirilander till att utreda den samiska befolkningens rätt till land. Resultatet i Dr Hannele Pokka som Dr Juhani Wirilander utredningar uppvisade att markfrågan var av komplex karaktär, och vidare föreslog utredarna att en den statliga marken skulle bibehållas i deras ägor, men att förvaltningen och beslutsfattandet skulle förflyttas till en styrelse i det samiska hembygdsområdet. Förslaget avslogs dock då de samiska medlemmarna i kommittén menade att denna åtgärd inte var tillräcklig för att fullgöra ILO 169:s krav på rätt till inflytande över mark och resurser. Under följande år fortskred den Justitieministeriet med utredningen om hur den samiska befolkningens rätt till land skulle kunna garanteras och implementeras i nationell lag, däremot förändrades inte hållningen i ILO:s konvention (Semb, 2012, s. 141-143). Ett avgörande steg i frågan togs under Kaitanens regeringsperiod, då en ratificering av konventionen antogs som målsättning i den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter under 2012-2013 (Biaudet, 2014, s. 15). Trots de uttalande ambitionerna om att underteckna konventionen har detta ännu inte genomförts och de traditionella samiska markerna är fortfarande oidentifierade (Joonas, 2011, s. 297).

3. Teoretisk kontext

3.1 Statlig suveränitet

Statlig suveränitet har alltsedan den Westfaliska freden på 1600-talet setts som en vedertagen byggsten i statsbegreppet. Innebörden och synen på staten har skiftat över tid och rum, men den moderna politiska teorin pekar gemensamt på tre fundamentala principer som karakteriserar en stat. Till de två första grundprinciperna hör ett definierat territorium och en gemensam befolkning. Den tredje byggsten utgörs av principen om staten som en suverän aktör. Suveränitetsbegreppet är i sig en komplex konstruktion, men i relation till staten kan suveränitet förstås som det den exklusiva och obestridda makten över en befolkning och ett territorium (Newton – van. Derths, 2015, s. 19-21). Rätten till naturresurser är traditionellt sett starkt förknippad med staten i och med synen på statens suveränitet över territorium. Denna koppling illustreras exempelvis i FN:s Resolution 1803 som utfärdades år 1962 och som understryker statens exklusiva suveränitet över naturresurser och förvaltningen av dessa i enlighet med deras nationella intressen (Res/1803/XVII). Idén om den suveräna staten kan härledas tillbaka till Antiken och Aristoteles, men det var inte förrän efter den Westfaliska freden som statlig suveränitet etablerades som allmänt accepterad konstruktion i den internationella världsordningen (Nationalencyklopedin, "suveränitet"). Stater åberopade sin exklusiva befogenhet över avgränsade territoriella samhällen och i denna veva förankrades idén om den moderna suveräna staten i internationell rätt (Carbone – Schanio di Pepe, 2009). Suveränitetsprincipen styrker staternas exklusiva rätt till offentlig maktutövning inom det egna territoriet och grundar staternas ömsesidiga respekt för territoriell suveränitet. (Nationalencyklopedin, "suveränitetsprincipen"). Suveräniteten kan förstås som intern och extern. Den politiska statsapparaten med tillhörande myndigheter och organ vars uppgift och befogenheter är att stifta och verkställa lagar och politiskt beslutsfattande summeras i den interna suveräniteten (Maftai, 2015, s. 54-55). Den externa suveräniteten regleras i den internationella rättsordningen och utgörs av de faktum att stater erkänns av andra stater. I denna bemärkelse innebär suveräniteten att stater är oberoende varandra och inte lyder under inverkan av en andra stater eller en annan överhet (Newton – van. Derth, 2015, s. 19-20).

3.2 Alla folks rätt till självbestämmande

Alla folks rätt till självbestämmande är i dagens internationella system i princip lika självklart

som mänskliga rättigheter (Joonas 2012, s.72) och finns inskriven på flera ställen i internationell rätt. Exempel på två viktiga dokument där rätten uttrycks är 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' och 'International Covenant on Civil and Political Rights', som båda utgör delar av FN:s "The International Bill of Human Rights". (The International Bill of Human Rights). Själva grundtanken återfinns bland annat i USA:s självständighetsdeklaration och den Franska Revolutionen, som båda inträffade under 1700-talet (Burri – Thüerer, 2008). Principen om alla folks rätt till självbestämmande utgör också en viktig grundpelare i FN:s ändamål och omnämns i FN-stadgans första kapitel (FN-stadgan 1945, 1:2). Tillämpning av självbestämmande i bemärkelsen av en rättighet för ett folk uppkom strax efter andra världskrigets slut. Tidigare hade principen snarare tolkats som starkt förbunden till ideologi och karaktär (Sametinget, 2014). Enligt Siegfried Wiessner var detta skifte i innebörden av folks självbestämmande en direkt följd av att det internationella samfundet ville ta ett tydligt ställningstagande emot kolonialism. Idag råder inga tvivel om att rätten till folks självbestämmande är en av det internationella samfundet vedertagen och viktig princip. Denna återfinns i tre resolutioner utfärdade av FN:s generalförsamling samt FN:s konvention CCPR, om medborgerliga och politiska rättigheter, samt konvention CESCPR, om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I de båda konventionernas första artikel uttrycks självbestämmanderätten i den mening att alla folk har rätt att själva bestämma över sin egen politiska hållning och sin kulturella, sociala och ekonomiska utveckling (Sametinget, 2014). Alla folks rätt till självbestämmande är en numera allmänt etablerad rättighet. Vad som däremot har orsakat en viss oenighet i tolkningen är innebörden av kategorin folk och vilka som ska inkluderas till detta. År 2008 fastslogs att ursprungsfolk man med folk även inkluderade ursprungsfolk i och med antagandet av FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, s.3).

3.3 Motsättningen statlig suveränitet och ursprungsbefolkningars självbestämmande

Statlig suveränitet och självbestämmande utgör, som redovisat, två centrala och allmänt vedertagna principer i den moderna världsordningen. Men trots att de båda principerna återfinns i exempelvis FN-stadgan, är de inte alltid fullt förenliga, utan snarast präglade av en inbördes motsättning (Kolås, 2013, s.500). I realiteten har det visat sig svårt för många stater att balansera den egna suveräniteten med ett ursprungsfolks krav på självbestämmande, då detta till viss grad inrymmer en inskränkning på suveräniteten. Staten har länge betraktats som den dominerande, exklusiva aktören med ensamrätt till maktutövande över territorium och

befolkning. I takt med att ursprungsbefolkningar, minoriteter och stamfolk börjat hävda sin rätt och särställning, som vidare resulterat i att det internationella samfundet åberopat rätten till deras kollektiva rättigheter, har denna idékonstruktion om staten ifrågasatts och utmanats. I det interna förhållandet mellan en stat och en ursprungsbefolkning kan statens suveränitet å ena sidan, och rätten till självbestämmande å andra sidan, således hamna i konflikt med varandra. Ur ett perspektiv på staten som suverän aktör kan folks krav på självbestämmande inom det egna landområdet ses som en hotbild för statens exklusiva maktbefogenheter. Keal framlyfter att en sådan situation ofta utgör en betydande utmaning för staten då idén om suveränitetens odelbarhet fortfarande är starkt förknippad med statsapparaten. Motstridigheten mellan dessa två principer exemplifieras i ett stort antal fall där stater misslyckats med att tillmötesgå minoriteters och ursprungsfolks krav på självbestämmande inom statens gränser (Keal, 2007, s. 287-288).

3.4 Motsättningen kollektiva rättigheter och liberala demokratier

Ytterligare en problematik som kan uppstå då ett urfolk ges särskilda rättigheter är den teoretiska krocken mellan kollektiva rättigheter och en liberal demokratiskt stats grundprinciper. Det demokratiska styrelseskicket i Norge, Finland och Sveriges karaktäriseras av vad som brukar benämnas 'liberal demokrati'. I respektive lands grundlag återfinns principer om folkmakt, maktindelning och rättssäkerhet samt att statsmakten ska erkänna och skydda individens rättigheter och friheter i enlighet med de mänskliga rättigheterna (RF 1974:15, LOV-1814-05-17, II.6/1999/731). Att rättigheter är just mänskliga innebär att alla människor innehar dem och att de inbegriper alla individer i samma utsträckning. Ett alternativt sätt att se på rättigheter är tanken om kollektiva rättigheter, det vill säga rättigheter som tillfaller en specifik grupp individer. Huruvida kollektiva rättigheter är förenliga med de liberala tankar som ligger till grund för många av dagens demokratier är en fråga som har debatterats flitigt. Flertalet liberala forskare menar att rättigheter som tillfaller specifika grupper utgör en inskränkning i de individuella mänskliga rättigheterna och därför bör undvikas. (Thompson 1997, s.786) Genom att förse en specifik grupp med särskilda rättigheter, exempelvis för att öka deras inflytande i vissa frågor, minskar man per automatik också det relativa inflytande som resterande individer har. I liberala demokratier, där statens beslut och folkets rättigheter ska baseras på alla individers jämlikhet, kan en sådan lagstiftning bli problematisk. (Dahre 2005, s.122)

4. Metod

4.1 Introduktion till metod

Vi ämnar genomföra en komparativ flerfallsstudie mellan Sverige, Finland och Norge för att klargöra deras olika ställningstagande angående markfrågan i koppling till ratificering av ILO 169. Eftersom frågan om varför de tre länderna har valt att förhålla sig olika till konventionen, med särskilt fokus på markfrågan, inte har studerats tidigare har vi inte kunnat genomföra vår analys med hjälp av en redan existerande analysmodell. Vi har istället valt att utforma en egen metod som belyser tre centrala aspekter av markfrågan. Konventionen tillskriver utökade rättigheter till inflytande över vissa områden till förmån för samerna och kan därför ses som ett fall av förskjutning av statlig suveränitet. För att strukturera analysen kommer vi att utgå från tre rättigheter med anknytning till markfrågan som samerna enligt ILO 169 ska garanteras. Dessa tre rättigheter är 'rätten till land', 'rätten till resurser' och 'rätten till inflytande'. De två första utgår från två av de rättigheter som tydligt stadgas i ILO 169s andra del (ILO 169, 1989) som fokuserar specifikt på markrättigheter. Den tredje fastställs i del I angående generella rättigheter där urfolks rätt till inflytande över sina landområden fastställs som essentiell för deras överlevnad (ILO 169, 1989).

För att kunna förstå de olika rättigheternas påverkan på staternas beslut angående ILO 169 kommer vi att grunda vår analys i en diskussion gällande statlig suveränitet. De tre rättigheterna påverkar alla den statliga suveräniteten på tre olika sätt. Det går att se det som att ökat samiskt inflytande över landområden medför inskränkningar i den statliga suveräniteten ur tre olika aspekter. Rättigheten till land och rätten till självbestämmande påverkar direkt två av den statliga suveränitetens grundpelare, suveräniteten över ett territorium och suveräniteten över en befolkning. Den tredje rättigheten, rätten till resurser, påverkar en stats suveränitet över resurser.

4.2 Datahantering

För att göra en korrekt analys av vad som påverkat staternas beslut bör datan som används i analysen logiskt sett överensstämma med den som fanns att tillgå vid tiden för beslut. I Sverige och Finlands fall, där ratificering ännu inte skett, innebär det att vi kan använda nutida data. Norge fattade beslut om ratificering år 1989 och det hade därför varit mest korrekt att använda data från den tidpunkten. På grund av vår snäva tidsbegränsning för denna

studie och svårigheten att hitta tillgänglig data från år 1989 kommer vi att utgå vår analys från nutidsdata för alla tre länderna. Vi anser att analysens resultat fortfarande kommer att ge oss en fingervisning om vilken del av markfrågan som varit avgörande i staternas beslut om ratificering, framförallt då de variabler vi utgår från i mångt och mycket kan anses vara relativt konstanta över tid. Vårt tanke med den här analysen är inte på något sätt att ta fram en enda exakt förklaring till varför staterna handlat som de gjort. Vår ambition är snarare att förtydliga vilken aspekt av markfrågan som har varit problematisk för staten och därmed kan ha påverkat deras vilja att ratificera ILO 169.

4.3.1 Rätten till land

I ILO 169 del II beskrivs de landrättigheter som tillskrivs ursprungsfolk vid en ratificering av konventionen. Särskilt i artikel 13, 14 och 16 fastställs dessa rättigheter med koppling till landyta, som vid en ratificering ska vara inskrivna i nationell lag. (ILO 169; artikel 13; artikel 14; artikel 16, 1989) I artikel 13 beskrivs att en särskild respekt ska visas för samernas kollektiva förhållande till den mark de bebor eller nyttjar. Artikel 14 fastställer samernas äganderätt till de marker de använder och traditionellt har använt samt att denna rätt aktivt ska skyddas med hjälp av lagstiftning. Här uppmärksammas också vikten av att på statlig nivå identifiera detta territorium för att effektivt kunna skydda det. Förbud mot tvångsförflyttning av samerna från deras traditionella marker och rätten till fullvärdig ersättning, om så blir absolut nödvändigt, fastställs i artikel 16. Här föreskrivs också rätten till information och delaktighet i beslutsprocessen (ILO 169, 1989).

En grundläggande faktor som kan anses påverka staternas inställning till att avsäga sig en viss grad av suveränitet till förmån för samiskt inflytande är storleken på det land där denna suveränitetsförskjutning blir aktuell. Ett större traditionellt samiskt landområde betyder ett större område där staten minskar sin suveränitet. Detta kan förstås som en större uppoffring för staten och därmed ett större hinder för ratificering. Vi har inte kunnat finna någon tidigare forskning som styrker detta samband, men med tanke på att territorium är så starkt förknippat med statlig suveränitet tror vi att det kan ha haft en inverkan på utfallet. För att kunna genomföra en jämförelse av den samiska markens yta i respektive land kommer vi att se till relativa mått. Genom att undersöka hur stor andel av statens totala area som utgörs av traditionellt samisk mark kan vi jämföra hur stor förlust av suveränitet över territorium en ratificering skulle innebära för de tre staterna.

4.3.2 Rätten till resurser

Artikel 15.1 i ILO 169 föreskriver ursprungsfolk- och stamfolk rätten till att delta i användningen, utvinningen och förvaltningen av de naturresurser som återfinns på de traditionella markerna. Vidare styrker artikeln ursprungs- och stamfolks rätt till att bli konsulterade i de fall där staten behåller äganderätten till mineraler- och naturresurser i frågor som berör de traditionella markerna. Detta ställer krav på staten att samråda med sin ursprungsbefolkning innan beslut om utvinning och exploatering av naturresurser som åligger de traditionella markerna. Vidare ges ursprungsbefolkningen rätten till att delta i fördelarna med verksamheten samt att från staten få kompensation för eventuella skador som uppkommer på mark vid sådana aktiviteter (ILO 169; Artikel 15.1, 15.2, 1989).

En andra faktor som vi tror kan påverka en stats villighet att avsäga sig en del av sin suveränitet är därmed hur de värderar de resurser som finns på området. De traditionella landområden som tillhör ursprungs- och stamfolk har ofta visat sig vara rika på mineraler och naturresurser (IWGIA). När ursprungsbefolkningar ställer krav på att få ta del av sin rätt till självbestämmande ställs statens anspråk på exklusiv suveränitet över resurser på sin spets. (Pereira - Gough 2013, s.453). Urfolks rätt till resurser står i potentiell konflikt med staters suveräna intressen bland annat i aspekter som berör allokeringen och exploateringen av naturresurser (Joona 2012, s. 174). När denna rättighet åberopas av ett folk som lever inom en stats gränser utmanas idén om den statliga suveräniteten. Eftersom naturresurser är en viktig inkomstkälla för många stater finns ofta starka ekonomiska intressen förknippade med de landområden som traditionellt sett tillhör ursprungsbefolkningar. Detta medför å sin tur att stater kan vara mindre benägna till att erkänna ursprungsbefolkningars rättigheter till dessa landområden (Joona, 2012, s. 27).

Vi anser med grund i tidigare forskning att det är av intresse och relevans att undersöka vilka naturresurser som finns tillgängliga på de samiska markerna inom respektive land. Genom att studera hur ekonomiskt viktigt det samiska landområdet är kan vi få en bild av hur stor uppoffring en ratificering skulle innebära för staten. En ratificering av ILO 169 medför att samerna tillskrivs stärkta rättigheter till resurser och inflytande i hur dessa förvaltas. Med utgångspunkt i statens suveränitet över resurser skulle därför en hög andel för staten viktiga resurser på området kunna förstås som ett stort bortfall av suveränitet för staten. Ett område med hög ekonomisk potential innebär därför en större uppoffring och därmed också ett större hinder för staten att genomföra en ratificering av konventionen.

4.3.3 Rätten till inflytande

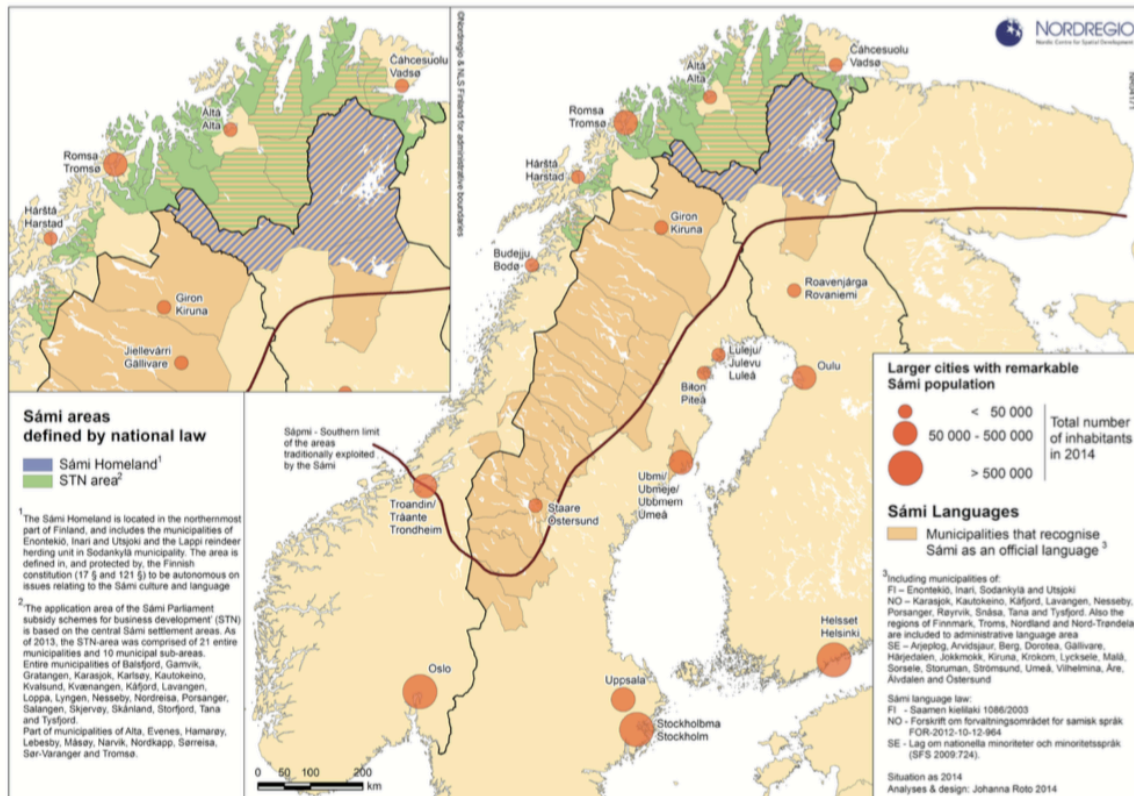
Ytterligare en rättighet som kan utläsas ur ILO 169 och berör såväl markfrågan som andra frågor gällande urfolks rättigheter är deras rätt till inflytande över sin egna framtida utveckling som ett folk. Denna rättighet innefattar rätt till inflytande i alla frågor som påverkar deras markområden, institutioner, kultur och livsstil överlag. (ILO 169; artikel 7, 1989) På grund av ursprungsfolks särskilda koppling till sina traditionella marker spelar rätten till inflytande över just landområden en central roll i deras möjlighet att överleva som ett folk. (ILO 2009, s.29) Särskilt artikel 7 stadgar de rättigheter urfolk ska garanteras vad gäller möjlighet till påverkan på de områden de traditionellt bebott. Där fastställs bland annat att utveckling av landområdet ska ske med hänsyn till deras vällevnad, att de har rätt till inflytande i alla beslut som berör deras områden och att staten aktivt ska verka för att skydda urfolkets traditionella miljö och marker (ILO 169;artikel 7, 1989).

För att förstå hur statens vilja att ratificera konventionen kan ha påverkats av den här rättigheten kommer vi att fokusera på den samiska befolkningen. Med utgångspunkt i den statliga suveräniteten kan vi förstå denna ökade rättighet till inflytande för en del av landets befolkning som en förlust av statlig suveränitet. Genom att ge ett antal individer rätt att ha särskilt inflytande i beslut som fattas på statlig nivå avsäger sig samtidigt staten en del av sin exklusiva makt över sin befolkning. Ett stort antal individer, det vill säga en stor samisk befolkning, betyder fler personer vars åsikter eller upplevelser väger tyngre än åsikter från resterande befolkning i respektive land. En stor samisk befolkning kan därför förväntas ha en större möjlighet till påverkan på beslut än vad en liten samisk befolkning kan. Med detta resonemang innebär en stor samisk befolkning en större inskränkning på den statliga suveräniteten än en liten samisk befolkning. Eftersom Sverige, Norge och Finlands respektive totala befolkningar skiljer sig får vi genomföra jämförelsen utifrån hur stor andel av den totala befolkningen som utgörs av samer.

5. Analys

5.1 Rätten till land

Några exakta siffror på de traditionella samiska områdena i respektive land har inte gått att finna då detta faktum än idag kvarstår som ett olöst dilemma. Enligt en uppskattning från Sametinget sträcker sig Sápmi över en yta på ungefär 388 000 km² genom Norge, Sverige, Finland och Ryssland. Genom att beräkna samebyarnas åretruntmarker och vinterbetesmarker som rennäringen tillhandahålls i Sverige är Sápmi cirka 240 000 km² stort, en siffra som motsvarar ungefär 50% av landets totala yta (Nilsson, 2014, s. 20). Tillämpas samma uppskattade beräkning på de traditionella samiska markerna i Norge framkommer att ytan är cirka 140 000 km², vilket motsvarar ungefär 40% av den totala landytan. I Finland omfattar Sápmi ungefär 33% av den totala landarealen. En siffra som motsvarar cirka 12 936 km² (International Centre for Reindeer Husbandry 1-2). I Norge och Finland finns lagstadgade bosättningsområden som tillskrivs den samiska befolkningen, även om dessa enbart utgör en liten del av det som anses vara de traditionella markernas yta. De samiska hembygdsområdet i Finland återfinns i den allra nordligaste delen av landet och omfattar kommunerna Enontekiö, Inari och Utsoki samt rennärringsområdet i Sodankylä kommun. Inom dessa områden har samerna rätt till språklig och kulturell autonomi, men däremot finns inga särskilda rättigheter vad gäller marken på området (Roto, 2014, s.5). De samiska bosättningsområdet som stadgas i norsk nationell lag kallas för STN-området och omfattar 21 kommuner och 10 delkommuner (Slaastad, 2016, s. 8). Denna yta motsvarar cirka 12% av landets totala yta. I Sverige finns inga lagstadgade samiska områden (Roto, s. 2014, s.5).



Figur 1.

Att döma av hur svårt det har varit att inhämta exakta siffror gällande de landområdet som traditionellt tillhör samiska befolkningen tydliggörs frågans komplexitet. En oförmåga att ens definiera landområdena kan utgöra ett osäkerhetsmoment för staten, vilket i sig kan tänkas påverka dess möjlighet att uppfylla kraven som återfinns i konventionen. Alla tre länder har i anslutning till konventionen låtit utreda de traditionella samiska markernas utbredning. Detta sannolikt för att få en bättre förståelse för vilka konsekvenser detta skulle medföra för staten. I Sverige beräknas de samiska markerna sträcka sig över nästan halva landets yta, detta utgör givetvis ett stort intrång på den territoriella suveräniteten. Ur statlig synvinkel kan således en ratificering av ILO 169 få betydande konsekvenser på statens spelrum över detta territorium. Då konventionen ställer krav på konsultation från ursprungsbefolkningen i de frågor som berör marken de bebor och brukar, skulle detta kunna innebära att statens möjligheter att exempelvis bygga ut infrastruktur eller industrier minskar.

5.2 Rätten till resurser

När det gäller vilka naturresurser som finns på de marker som samerna traditionellt bebott kan vi utifrån Figur 2 utläsa att en stor del av den traditionellt samiska marken täcks av skogsmarker. Detta gäller framförallt för Sverige och Finland men även i viss mån Norge. Detta är således en viktig naturresurs för den statliga ekonomin inom de samiska markerna. En annan framträdande tillgång kan utläsas i det stora antalet aktiva och planerade gruvor inom rennäringsområdet vilket tyder på en hög förekomst av metaller och mineraler. I alla tre länder finns också många stora vattenkraftverk vilket tyder på att det även finns bra möjligheter för utvinning av vattenkraft. Särskilt i Sverige kan vi uttolka goda förutsättningar för vattenkraft i de södra delarna av den samiska renbetesmarken.

Ser vi vidare på den andra kartan (Figur 3) som beskriver de olika regionernas ekonomiska potential utifrån ett index baserat på resultatet för 2015 års Baltic Sea Region - Regional Potential Index, BSR-RPI. Genom att studera vilken ekonomisk potential de olika regionerna förväntas ha kan vi förstå hur viktiga de samiska områdena är för respektive stat. På så vis kan vi förstå villigheten hos respektive stat att avsäga sig den exklusiva makten över området. Mörkare färg på kartan indikerar högre ekonomisk potential vilket tydliggör att de svenska och de norska samiska områdena är av större ekonomiskt intresse än motsvarande finska område enligt BSR-RPI. För att försöka förstå staternas agerande i frågan om ratificering av ILO 169 måste vi se till det samiska områdets relativa ekonomiska potential i förhållande till potentialen i resten av landet. Gemensamt för Finland och Norge är att deras ekonomiska tyngdpunkter ligger i de södra delarna staten. Sverige däremot är mer spritt vad gäller ekonomisk potential där både sydliga och nordliga regioner framstår som ekonomiskt viktiga. Med tanke på att samernas traditionella områden sträcker sig över de nordligare delarna av de tre ländernas territorium torde detta innebära att en ratificering av konventionen betyder en större uppoffring av statlig suveränitet över resurser för den svenska staten än för den finska och norska. Detta är en aspekt som kan ha haft en betydande inverkan på statens beslut i Sveriges fall, men då samma ekonomiska tyngd inte kan noteras i de norra delarna av Finland kan vi inte dra några generella slutsatser från detta. Ytterligare en intressant observation är det trots allt finns en relativt hög ekonomisk potential i området Finnmark i vilket Norska staten har upplåtit sin äganderätt i samband med anslutningen till ILO 169. Detta visar motsatsen till det samband som vi har utgått ifrån, det vill säga att ett ekonomiskt viktigt område innebär en större potentiell förlust för staten vid ökat samiskt självbestämmande.

Land Use and Natural Resources in Sápmi

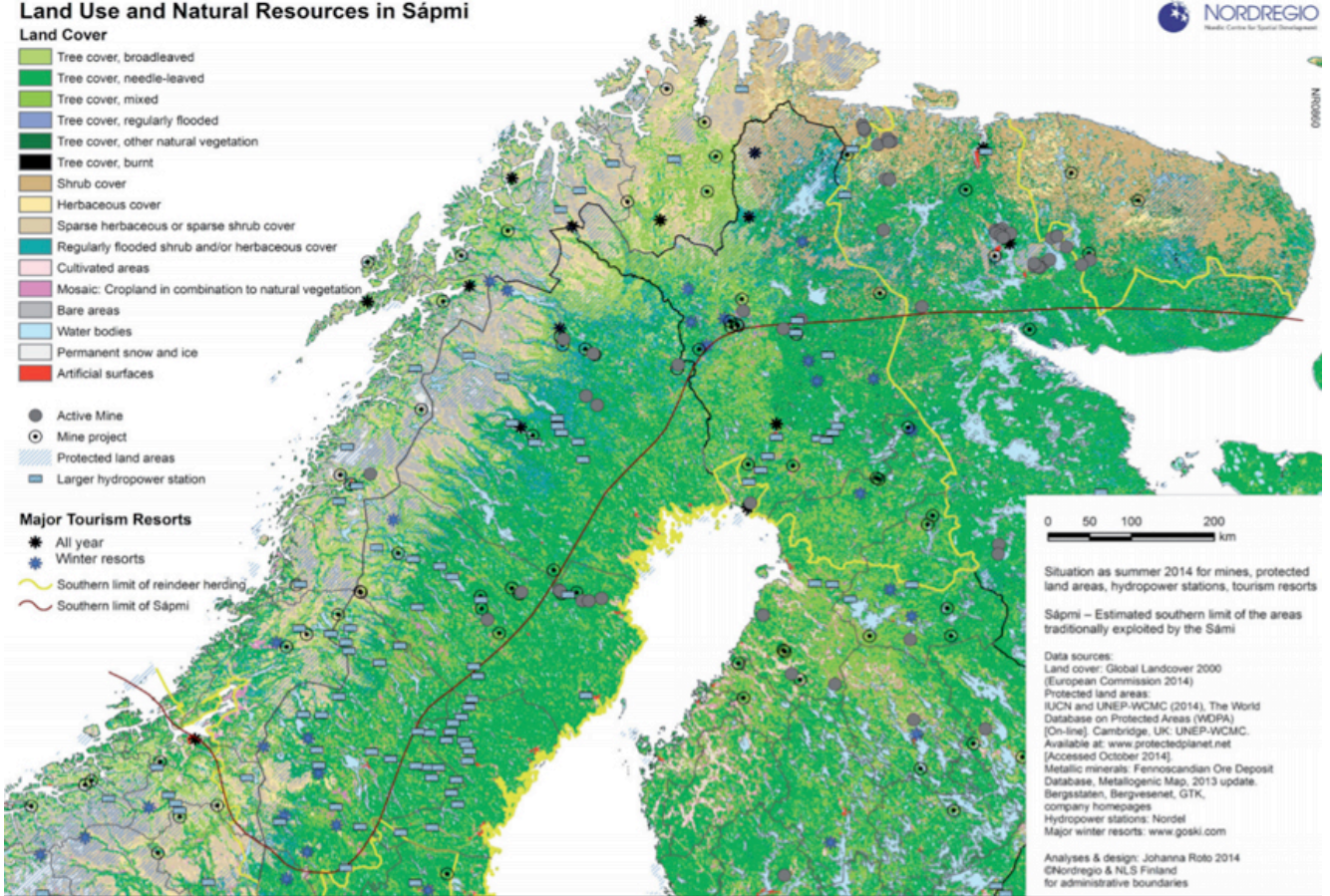
Land Cover

- Tree cover, broadleaved
- Tree cover, needle-leaved
- Tree cover, mixed
- Tree cover, regularly flooded
- Tree cover, other natural vegetation
- Tree cover, burnt
- Shrub cover
- Herbaceous cover
- Sparse herbaceous or sparse shrub cover
- Regularly flooded shrub and/or herbaceous cover
- Cultivated areas
- Mosaic: Cropland in combination to natural vegetation
- Bare areas
- Water bodies
- Permanent snow and ice
- Artificial surfaces

- Active Mine
- Mine project
- Protected land areas
- Larger hydropower station

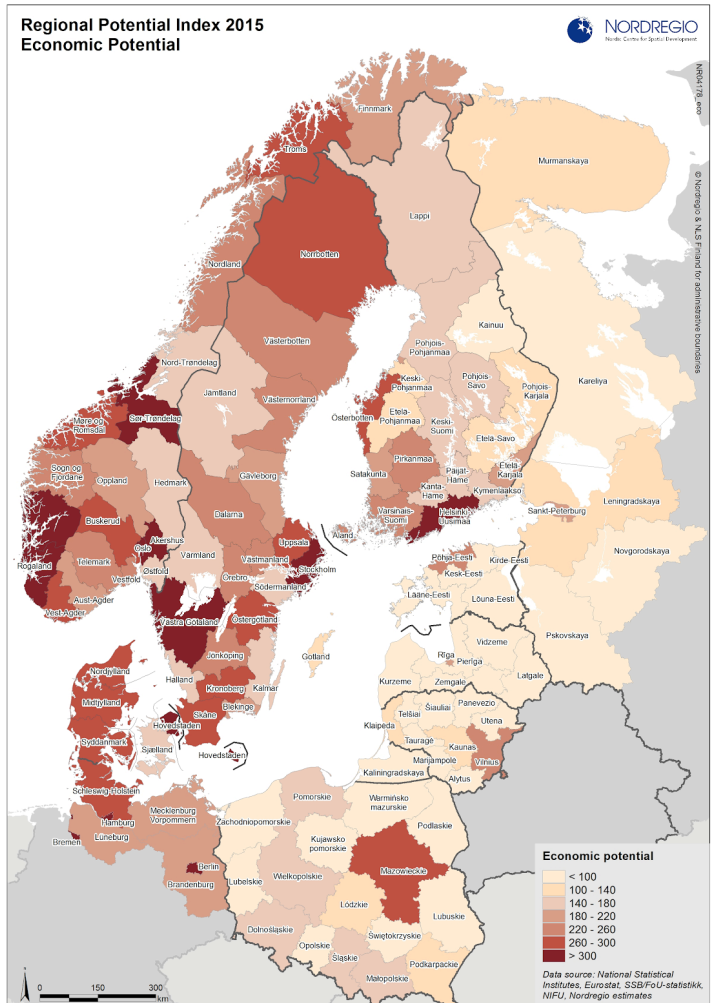
Major Tourism Resorts

- All year
- Winter resorts
- Southern limit of reindeer herding
- Southern limit of Sápmi



Figur 2.

Figur 3.



5.3 Rätten till inflytande

I Sverige, Norge och Finland görs inga folkräkningar med etnisk grund, till skillnad från i Ryssland (Berg-Nordlie - Gaski 2017), så istället för befolkningsdata används här uppskattningar. Enligt Samiskt Informationscentrum, som drivs av det svenska Sametinget, uppskattar man idag att det finns mellan 80 000 och 100 000 samer totalt i världen. Norge uppskattas utgöra hemland för 50 000-65 000 samer, Sverige 20 000-40 000 och Finland cirka 8000. Utöver detta uppskattas cirka 2000 samer bo i Ryssland. (Samiskt Informationscentrum 4) Av de tre länderna som studeras i den här uppsatsen bor alltså störst antal samer i Norge och minst antal i Finland. Vi kan också, trots stora osäkerhetsmarginaler, notera att det råder ganska stora skillnader vad gäller antal samer i de olika länderna. För att förstå hur stor uppoffring i termer av suveränitet en ratificering innebär för de tre staterna är det nödvändigt att ta hänsyn till hur stor staternas totala befolkning är. Sveriges befolkning år 2016 uppmättes till cirka 10,0 miljoner personer (Statistiska centralbyrån) vilket betyder att den samiska befolkningen utgör cirka 0,002%-0,004% av den totala befolkningen. Samma siffra för Norge var den första januari år 2017 5,3 miljoner personer (Statistisk sentralbyrå 2017). Den norska samiska befolkningen utgör därmed ungefär 0,009%-0,012% av det totala befolkningsantalet. I Finland uppmätte man år 2016 den totala befolkningen till cirka 5,5 miljoner människor (Statistikcentralen 2017) vilket innebär en samisk befolkning på cirka 0,001%. Även om det handlar om små andelar av befolkningen, kan vi ändå utläsa att den samiska befolkningsandelen i Norge är marginellt större än den i Sverige och Finland. Med utgångspunkt i den statliga suveräniteten över en befolkning kan vi förstå detta som ett större avsälgande av suveränitet från statens sida då gruppens storlek kan anses påverka dess möjlighet till effektivt inflytande. Att Norge har ratificerat konventionen, och att Finland och Sverige inte har gjort det, trots detta resonemang tyder på att staterna inte visar några tecken på att hålla särskilt hårt på suveräniteten över sin befolkning. Kanske kan detta förstås utifrån att denna definition av suveränitet har uppstått för länge sedan och därmed utgår från en föråldrad bild av folk och nationell tillhörighet.

En annan aspekt värd att lyfta bygger på samma argumentation som vi just fört angående en större befolknings möjlighet till effektivt inflytande men berör en aspekt

som inte har inkluderats i vår studie på grund av vår utgångspunkt i markfrågan. Denna aspekt handlar om folklig mobilisering till förmån för ökat inflytande och dess påverkan på besluten angående ILO 169. Med utgångspunkt i denna fråga hade Norges fall kanske kunnat förklaras med att en större befolkning utgör en bättre grund för att skapa social påtryckning på staten vilket i sin tur skulle kunna påverka en stats beslut till ratificering. Denna fråga är dock med komplicerad än så och förtjänar därför en hel studie i stil med denna för att göra sig rättvisa.

Vidare kan denna diskussion föras med koppling till de kollektiva rättigheterna. Att öka samernas rätt till inflytande i frågor som berör hur deras traditionella marker ska användas skulle därför kunna anses utgöra en motsättning mot den grundläggande principen gällande alla individers lika rättigheter som finns implementerad i Norge, Sverige och Finland. Då Sápmi sedan länge bebos av både samer och icke-samer är det rimligt att tänka sig att denna problematik tas i beaktning när ett beslut angående en ratificering av ILO 169 ska fattas.

6. Diskussion och slutsats

Vårt syfte med denna studie har varit att försöka bringa klarhet i diskussionen angående varför Sverige och Finland inte valt att ratificera ILO 169, medan Norge gjorde detta redan år 1990. Med avstamp i markfrågan har vi valt att utgå ifrån tre av konventionens stadgade markrättigheter för att förstå respektive land förutsättningar och benägenhet att ratificera konventionen. Genom att studera rättigheternas effekter på den statliga suveräniteten har vi kunnat belysa tre olika delar av samma fråga.

Sveriges beslut till att inte ratificera ILO 169 kan förklaras genom att en ratificering av konventionen i Sverige innebär ett större ingrepp på den statliga suveräniteten över framför allt land och resurser än vad det gör i Norge. Detta kan förstås som en ovilja från statens sida att överlåta en del av sin suveränitet över de stora landområde som utgör den traditionella samiska markerna. Det finns två anledningar som främst kan förklara detta. För det första utgör uppskattningen om de traditionella samiska markernas utbreddhet ett osäkerhetsmoment för staten, att ratificera ILO 169 innan en kartläggning har verkställts innebär en risk. Detta eftersom att staten genom att ratificera ILO 169 förbinder sig till att uppfylla dess innehåll, och kan få påföljder från ILO om konventionen inte efterlevs. Detta kan förklara att Sverige låtit tillsätta

utredningar för att identifiera vad en anslutning till konventionen skulle innebära innan dess att en ratificering kan vara ett genomförbart alternativ. Den andra anledningen kan förstås med utgångspunkt i den samiska befolkningens rätt till resurser, som en ratificering av ILO 169 innebär. I de norra regionerna av landet finns gott om ekonomiska intressen och naturresurser, vilket ytterligare kan höja risken då det samiska markområdet ännu inte definierats.

Finlands förhållningssätt har varit desto svårare att utreda med utgång i antagandet om statlig suveränitet. De traditionella samiska markerna omfattar, relativt Norge, ett mindre landområde. Den samiska befolkningen i Finland utgör en mindre andel befolkningen i jämförelse med de två andra samiska befolkningarna. Vidare har vi kunna utläsa att den norra delen rankas som mindre attraktiv ur en ekonomisk synvinkel. Att Norge har, trots större inskränkningar på den statliga suveräniteten, har efterlevt en ratificering medan Finland inte har gjort det, tyder på att det kanske inte är markfrågan som utgör det centrala problemet i Finland. Detta är en intressant betraktelse då den gör oss uppmärksamma på att även andra faktorer kan haft en framträdande roll i Finlands ratificeringsprocess.

7. Referensförteckning

Berg-Nordlie, Mikkel - Gaski, Harald. 2017. Samer. *Store Norske Leksikon*.

<https://snl.no/samer> (Hämtad: 2017-05-15)

Biaudet, Eva. 2014. *99 frågor och svar om ILO konvention 169*. Minoritetsombudsmannen.

https://www.syrjinta.fi/documents/10181/10850/51664_99_fragor_och_svar_om_ilo_169_fina_l.pdf/05aedf43-a516-495b-b6a7-27e2bbf635dd

Burri, Thomas - Thürer, Daniel. 2008. *Self-Determination*. Oxford Public International Law.

<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873>

(Hämtad: 2017-05-09)

Carbone, Sergio M. & Schiano di Pepe, Lorenzo. 2009. *States, Fundamental Rights and Duties*. Oxford Public International Law (Hämtad: 2017-05-09) Elektronisk länk:

<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1112>

Dørum, Odd Einar - Solberg, Erna. 2005. *The Finnmark Act - A guide*. Ministry of Justice - Local Government and Regional Development. Elektronisk länk:

<http://www.fefo.no/en/Documents/THE%20FINNMARK%20ACT%20-%20A%20GUIDE.pdf> (Hämtad: 2017-05-13)

Elenius, Lars. 2006. *Nationalstat och minoritetspolitik - Samer och finskspråkiga minoriteter i ett jämförande nordiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Finlands grundlag: 11.6.1999/731

FN-stadgan. 1945. 1 UNTS XVI. Artikel 1, paragraf 2. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/> (Hämtad: 2017-05-15)

Hagsgård, Marie B. 2003. Samernas rätt till mark och vatten. I Bo Claesson (red.). Samer och ursprungsbefolkningars rättigheter. Göteborg: Centrum för värdegrundsstudier. S. 121-136.

Henriksen, John B. 2008. *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination*. Cambridge Review of International Affairs. Vol 21, Nr 1, s.27-40.

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09557570701828402?needAccess=true>

ILO 169. 1998. *International Labour Organization's konvention nr. 169 om ursprungsfolk och stamfolk*.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

International Bill of Human Rights, Förenta Nationerna, Elektronisk länk:

(<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Compilation1.1en.pdf> (Hämtad 2017-05-15))

International Center for Reindeer Husbandry 1, *Sámi - Norway*, Elektronisk länk:

<http://reindeerherding.org/herders/sami-norway/> (Hämtad 2017-05-15)

International Center for Reindeer Husbandry 2, *Sámi & Finns - Finland*, Elektronisk länk:

<http://reindeerherding.org/herders/sami-finns-finland/> (Hämtad 2017-05-15)

International Labour Office, 2003. *ILO Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 (No.169): A manual* Geneva: International Labour Organization

International Labour Standards Department, 2009. *Indigenous and Tribal Peoples' rights in practice - a guide to ILO Convention no. 169*. Geneva: International Labour Organization.

International Work Group for Indigenous Affairs. *Who are the indigenous peoples?*

Elektronisk länk: <http://www.iwgia.org/culture-and-identity/identification-of-indigenous-peoples> (Hämtad 2017-05-04)

Joona, Tanja & Joona, Juha. 2011. *The Historical Basis of Saami Land Rights in Finland and the Application of ILO Convention No. 169*. The Yearbook of Polar Law nr. 1, s. 351-388

Joona, Tanja. 2005. The Political Recognition and Ratification of ILO Convention No. 169 in Finland, with Some Comparison to Sweden and Norway. *Nordic Journal of Human Rights*. Vol 23, Nr 3, s.306-321.

https://www.idunn.no/file/pdf/33185051/the_political_recognition_and_ratification_of_ilo_convention_no_169_in_finl.pdf

Joona, Tanja. 2012. *ILO Convention No. 169 in a Nordic Context with Comparative Analysis: An Interdisciplinary Approach*. Rovaniemi: Lapland University Press.

LOV-1814-17: *Kongeriket Noregs grunnlov*.

Keal, Paul. 2007. *Indigenous Self-Determination and the Legitimacy of Sovereign States*. International Politics, vol 44, nr. 2, s. 287-305

Maftai, Jana. 2015. *Sovereignty in International Law*, Acta Universitatis Danubius Juridica. Vol 11 nummer 1.

Nationalencyklopedin, suveränitet.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/suveränitet> (Hämtad 2017-05-10)

Nationalencyklopedin, suveränitetsprincipen.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/suveränitetsprincipen> (Hämtad 2017-05-10)

Netwon, Kenneth & W. Van Deth, Jan. 2010. The Development of the Modern State i *Foundations of Comparative Politics - Democracies of the Modern World*. 2 uppl. New York: Cambridge University Press, s. 13-33.

Nilsson, Ingela. 2014. *Analys av Sápmi Regional SWOT inför Landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet 2014 - 2020*. Sametinget.

Pereira, Ricardo – Gough, Orla. 2013. *Permanent sovereignty over natural resources in the 21st century: natural resource governance and the right to self-determination of indigenous peoples under international law*. Melbourne Journal of International Law, vol. 14, s. 245-295.

Ravna, Oyvind. 2013. *The First Investigation Report of the Norwegian Finnmark Commission*,

International Journal on Minority and Group Rights, nr. 20 s. 443-457

Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources", FN:s Generalförsamling Elektronisk länk:

<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/resources.pdf> (Hämtad 2017-05-14)

RF 1974:152: Regeringsformen

Roto, Johanna, 2014. *Sámi and Sápmi – Addressing the issues of indigenous people and natural resources in the northernmost parts of Europe*. Nordregio: Nordic Center for Spatial Development.

Sametinget 1, 2014. *Rätten till självbestämmande*. <https://www.sametinget.se/1099> (Hämtad: 2017-05-09 och 2017-05-17)

Sametinget 1, 2016. *Samerna i Sverige*, Elektronisk länk: <https://www.sametinget.se/samer> (Hämtad: 2017-05-17)

Sametinget 2. Om ILO 169. Elektronisk länk: <https://www.sametinget.se/1054> (Hämtad 2017-05-17)

Samiskt Informationscentrum 1. *Gränser genom Sápmi*. <http://www.samer.se/1217> (Hämtad: 2017-05-10)

Samiskt Informationscentrum 2. *Sápmi*. <http://www.samer.se/1002> (Hämtad: 2017-05-11)

Samiskt Informationscentrum 3. *Karta över Sápmi*. <http://www.samer.se/2167> (Hämtad 2017-05-14)

Samiskt Informationscentrum 4. *Antal samer i Sápmi*. <http://samer.se/1536> (Hämtad 2017-05-14)

Semb, Anne Julie. 2012. *Why (not) Commit? Norway, Sweden and Finland and the ILO Convention 169*. *Nordic Journal of Human rights*, Vol 20 nr.2, s.122-147

Slaastad, Tove Irene. 2016. *Samisk statistikk 2016*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå 2016/5

SOU 1999:25, *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*. Heurgren, Sven.

Statistikcentralen. 2017. *Befolkning*. http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_sv.html (Hämtad: 2017-05-17)

Statistisk sentralbyrå. 2017. *Nøkkeltall for befolkning*. <https://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall/befolkning> (Hämtad: 2017-05-17)

Statistiska Centralbyrån. *Sveriges folkmängd från 1749 och fram till idag*. <http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsutveckling/> (Hämtad: 2017-05-17)

Store Norske Leksikon - Samerettsutvalget, Elektronisk länk: <https://snl.no/Samerettsutvalget> (Hämtad 2017-05-10)

Thompson, Richard H. 1997. *Ethnic Minorities and the Case for Collective Rights*. *American Anthropologist*. Vol 99, Nr 4, s.786-798. <http://resolver.ebscohost.com/openurl?sid=EBSCO:edsjsr&genre=article&issn=00027294&ISBN=&volume=99&issue=4&date=19971201&spage=786&pages=786->

[798&title=American%20Anthropologist&title=Ethnic%20Minorities%20and%20the%20Case%20for%20Collective%20Rights&aulast=Thompson%2C%20Richard%20H.&id=DOI:](https://doi.org/10.1017/S0022216X17000079)

Toivanen, Reetta, 2015. *From Ignorance to Effective Inclusion: The Role of National Minorities within the Finnish Consensus Culture* i *The Challenge of Minority Integration, Politics and Policies in the Nordic Nations* (red). A. Kraus, Peter - Kivisto, Peter. 2015. De Gruyter Open Ltd: Warsaw/Berlin. 1 uppl, s. 110-141.

Weissner, Siegfried. 2008. Indigenous self-determination, culture, and land: a reassessment in light of the 2007 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol 41, Nr 4, s.1141-1176.

[https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/C228A9BD39559D30B4495E05E584D01E/9781139136723c2_p31-63_CBO.pdf/indigenous selfdetermination culture and land.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/C228A9BD39559D30B4495E05E584D01E/9781139136723c2_p31-63_CBO.pdf/indigenous%20selfdetermination%20culture%20and%20land.pdf) (ta bort länk sen

Åshild Kolås (2013) Indigenous Rights, Sovereignty and Resource Governance in the Arctic, *Strategic Analysis*, 37:4, 499-504

Norska sametinget N: <https://www.sametinget.no/Tjenester/Naering#section-Reindrift>

Regeringens skrivelse 1990/91:101 om ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder

RP 264/2014 d, *Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om Forststyrelsen.*

United Nations Declaration on the rights of Indigenous Peoples, Förenta Nationerna, Elektronisk länk: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Compilation1.1en.pdf>
Hämtad (2017-05-15)

Bildkällor

Figur 1 & 2: Roto, Johanna, 2014. Sámi and Sápmi – *Addressing the issues of indigenous people and natural resources in the northernmost parts of Europe*. Nordregio: Nordic Center for Spatial Development.

Figur 3. Nordregio – Nordit Center of Spatial Development.

<http://www.nordregio.se/Templates/NordRegio/Pages/MapPage.aspx?id=4659&epslanguage=en>
<http://www.nordregio.se/Templates/NordRegio/Pages/MapPage.aspx?id=4665&epslanguage=en>

