

Kultur, makt och begreppet stat i förhandlingssituationer

En fallstudie av den norsk-svenska renbeteskonventionen

Abstract

This paper develops a theory for understanding negotiation situations involving states and indigenous peoples. Using relevant constructivist theory as a starting point, the paper develops a theory about understanding the relationship between power and culture implicit in the concept of the state. This relationship is examined in negotiation situations involving states and indigenous peoples. States are constituted by social structure and are representatives of the national culture. At the same time states are actors within the international system and a part of the culture of Westphalia. In negotiation situations, these cultural identities are related to dimensions of power within the negotiations. The dimensions of power discussed are: the power over the principles of negotiation, the power of representation, and the power of policy and position formulation. The dimensions are related to the state's cultural identities in the negotiation situation. This relationship is revealed in the analysis of the historical context surrounding the situation, the principles guiding the negotiations, the legitimate actors in negotiations and the formulation of policy and positions. Using a case-study method, the paper analyzes the negotiations between Norway and Sweden in the formulation of a new Reindeer Grazing Convention. The theories presented in this paper show how constructivists can utilize the concepts of the state and the international system to understand interactions between states and non-states.

Keywords: culture, state, negotiations, indigenous peoples, Norwegian – Swedish Reindeer Grazing Convention

Innehållsförteckning

1	Staten och ursprungsbefolkningen.....	1
1.1	Kultur och makt i förhandlingssituationer	1
1.2	Syfte	2
1.2.1	Teoretiska utgångspunkter	2
1.2.2	Operationalisering av begreppet kultur	3
1.2.3	Disposition	4
2	Metod	5
2.1	Metodologiska funderingar	5
2.1.1	Abduktion i teoribildning	5
2.1.2	Fallstudie – Den norsk-svenska renbeteskonventionen	6
2.1.3	Kvalitativ textanalys och intervjuteknik	7
2.2	Material	7
2.2.1	Källkritik	7
2.3	<i>Sápmi</i> – Samernas Hemland.....	8
2.3.1	Norska samernas situation idag.....	8
2.3.2	Svenska samernas situation idag.....	9
2.3.3	Norsk – svensk renbeteskonventionen.....	9
2.3.4	Avgränsningar	10
3	Staten och suveränitet	11
3.1	Begreppet Stat	11
3.1.1	Staten som struktur.....	11
3.1.2	Staten som aktör	12
3.2	Begreppet suveränitet.....	13
3.2.1	Staten i det internationella systemet.....	13
3.3	Maktdimensioner i förhandlingssituationer	14
4	Förhandlingar och avtal.....	15
4.1	Inledning.....	15
4.2	Den historiska kontexten.....	15
4.2.1	Tidigare konventioner	16
4.2.2	Utvecklingen av samiskt självstyre	17
4.3	Ramar för förhandlingarna	17
4.3.1	Den westphaliska kulturen	18
4.3.2	Typ av överenskommelse.....	19

5	Legitima aktörer i renbetesförhandlingarna	20
5.1	Kulturella referensramar	20
5.1.1	Makten över positionerna	20
5.1.2	Den samiska positionen.....	21
5.1.3	Den nationella positionen.....	22
5.2	Aktörer vid förhandlingarna.....	22
5.2.1	Den svenska delegationen	23
5.2.2	Den norska delegationen	23
5.2.3	Aktörer i förhandlingarna– en jämförelse av Sverige och Norge	24
6	Sammanfattning och slutord	26

1 Staten och ursprungsbefolkningen

”How am I different from a Frenchman? My people have our own language, philosophy, history, system of economics, and territory. The only thing we lack is power and representation.” (Indigenous peoples sessions, UN, July 29, 1993)” (Brysk 2000:38).

1.1 Kultur och makt i förhandlingssituationer

Frågan som ställs i citatet ovan lyfter fram en problematik som rör hur vi förstår det internationella systemet och dess komponenter. Den nationella staten är det mest centrala begreppet inom studiet av internationella relationer. Föreställningar kring den ligger till grund för hur vi analyserar och utforskar den världspolitiska arenan. Med staten som referensram styrs våra forskningsfrågor och intresseområden till att definiera internationell politik utifrån de begrepp som ligger oss tillhanda.

Den nationella staten har länge ansetts vara den enda legitima aktören i det internationella systemet, en status som underbygger dess maktposition. Konstruktionen av begreppet stat och dess plats som aktör i det internationella systemet legitimerar en implicit maktkonstellation, där statliga aktörer får en framskjuten plats i utformningen av den internationella politiken. Detta missgynnar då samtidigt andra icke-statliga aktörer i det internationella systemet och underminerar icke-staternas ställning.

Denna uppsats handlar om problematiken som uppstår i förhandlingssituationer mellan stater och icke-stater, i detta fall ursprungsbefolkningen. I konflikter med ursprungsbefolkningen har staten en framskjuten roll, då den utgör inrikesarenan där konflikten uppstår samtidigt som den är en aktör i konflikten (Tilley 2002:151). Studiet av denna problematik brukar klassas som ett inrikesfenomen eftersom konflikten sker innanför gränsen för statens suveränitet (ibid 2002:153). Men konflikter mellan stater och ursprungsbefolkningen har alltmer uppmärksamats som ett problem inom internationella relationer, då ursprungsbefolkningen som grupp inte kan inskränkas till de ”statliga” gränserna. De utgör istället ett alternativ till staten, som agerar politiskt på en internationell nivå.

Hur legitimeras då statens maktposition i dessa förhandlingar? Jag är intresserad av att titta på statens maktposition och diskutera den med utgångspunkt i den kulturella dimension som finns i begreppet ”stat”.

Huvudfrågeställningen lyder då:

– **Hur kan relationen mellan kultur och makt, implicit i begreppet ”stat”, belysas i förhandlingssituationer mellan stater och ursprungsbefolkningen?**

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att med hjälp av en fallstudie problematisera relationen mellan makt och kultur som kommer till uttryck i förhandlingssituationer mellan stater och icke-stater. Vidare ger uppsatsen nya perspektiv på konstruktionen stat och vad denna konstruktion innebär för analys av förhållandet mellan stater och icke-stater. Genom att utgå ifrån ett statscentrerat perspektiv, får man en djupare analys av hur förhandlingsprocessen utformas. Det har tidigare gjorts studier som undersöker fenomenet med ursprungsbefolkningens frammarsch, *empowerment* och internationalisering (t.ex. Brysk 2000). Den här studien tar en annan infallsvinkel, då den fokuserar på staten i dessa förhandlingar. Detta är intressant eftersom angreppssättet belyser hur relationen mellan makt och kultur påverkar staten både som aktör och struktur i förhandlingar med ursprungsbefolkning. Det övergripande syftet med denna uppsats är att återerövra analysverktygen *stat* och *det internationella systemet* från de realistiska perspektiv och bedriva en teoriutvecklande studie genom att visa hur dessa begrepp kan skådas utifrån ett konstruktivistiskt perspektiv (Wendt 1999:194).

1.2.1 Teoretiska utgångspunkter

Realistiska perspektiv inom forskningen om internationella relationer använder begreppet stat som det primära analysinstrumentet och bortser därmed ifrån andra analysenheter som representerar en alternativ politisk dimension. Staten som analysinstrument tas för givet, då man fokuserar på hur den agerar i ett slutet system i stället för att studera hur begreppet utformas och vilka alternativa begrepp det finns i studiet av politik. Ett exempel på ett sådant begrepp är ursprungsbefolkningar som befinner sig både inom och utanför konstruktionen stat på en och samma gång. Ett realistiskt perspektiv kan inte fånga upp den här typen av begrepp, då det inte är en del av det internationella systemet av stater. Konflikter mellan ursprungsbefolkningar och stater anses vara en del av inrikespolitiken, inte den internationella. Problemet med detta synsätt är att verkligheten inte speglar teorin, då konflikter mellan ursprungsbefolkningar och stater ofta sträcker sig över de nationella gränserna och blir till just en fråga inom den internationella politiken. På senare tid har förekommandet av etnisk konflikt blivit allt mer internationellt uppmärksammat. Konflikter mellan stat och ursprungsbefolkning är inte längre enbart interna konflikter eller inbördeskrig, utan har också lyfts upp till den internationella arenan. Internationella initiativ till konfliktlösning genom förhandlingar är ett alltmer vanligt förekommande fenomen (jfr Brysk 2000). Ett realistiskt perspektiv räcker inte till för att analysera

dessa förhandlingar mellan stater och icke-stater, då realism privilegierar staten som den enda legitima aktören i det internationella systemet. Hur kan då stater tvingas till att förhandla med icke-stater om en sådan grundläggande självklarhet som sin egen suveränitet?

I uppsatsen anammar jag ett konstruktivistiskt perspektiv för att kunna belysa den här typen av fall inom internationella relationer, konflikter som rör både stater och icke-stater. Ett konstruktivistiskt perspektiv kan ge förståelse för denna typ av förhandlingar, eftersom det anammar ett bredare analysinstrument. Eftersom man inte förutsätter att staten är den primära aktören i det internationella systemet, har man mer utrymme för att problematisera och diskutera statens roll i förhandlingssituationer mellan statliga och icke-statliga aktörer. Konstruktivism beskriver den politiska världen som socialkonstruerad och fokuserar samtidigt på att beskriva hur dessa konstruktioner konstrueras genom att diskutera relationen mellan aktörer och strukturer (Green 2002:7). Begreppet stat är socialkonstruerad och syftet med den här uppsatsen är att diskutera hur konstruktionen är uppbyggd genom att titta på staten som både aktör och struktur i förhandlingar.

1.2.2 Operationalisering av begreppet kultur

Inom konstruktivism lägger man fokus på begreppet kultur för att kunna förstå hur en aktörs motiv och intressen bildas (Green 2002: 6). I uppsatsen har jag valt att definiera begreppet kultur utifrån Kevin Avruchs diskussion av begreppet i boken *Culture and Conflict Resolution* (2002). Kultur består av de erfarenheter en grupp samlar och för vidare till nya generationer (Avruch 2002:17). Med erfarenheter menar man det sättet på vilket en grupp tolkar verkligheten och därigenom de handlingar som gruppen åtar. Kultur existerar i samma ögonblick både inom individerna i en grupp och utanför individen i form av gemensamma föreställningar, schemas eller modeller (ibid). Kultur är en struktur som formar individer samtidigt som individer kan påverka strukturen (ibid). Individer kan befinna sig inom många olika kulturella strukturer, eller referensramar, då de är medlemmar i många olika former av social organisation, som t.ex. familj, ras, etnicitet, socioekonomisk status (ibid). Kultur är inte uniformt distribuerad i en grupp, utan medlemmar kan variera i både sina sociala och psykogeniska positioner inom en kulturell grupp (ibid 2002:18).

I uppsatsen använder jag begreppet kultur i två olika betydelser. Det första betecknar en kultur som existerar i det internationella systemet av stater. Jag menar på att det finns något slags övergripande metakultur av idéer, normer och värderingar som präglar interaktion på systemnivå. Denna kultur, som jag kallar den westphaliska kulturen, efter avtalet 1648 *Westphaliska Freden*, som la grunden till för det internationella systemet av suveräna stater. Denna kultur karakteriseras av de normer och värderingar som råder i det Westphalia-systemet, dvs. det system som utformar interaktionen mellan suveräna stater. Jag utvecklar denna definition ytterligare i diskussioner nedan.

Den andra betydelsen avser den nationella kulturen som existerar inom en stat. Det är de dominerande idéerna, normerna och värderingarna som staten

representerar. Ett exempel är den svenska kulturen som existerar i Sverige. Man kan diskutera vad som kännetecknar den nationella kulturen och att definiera den "svenska" kulturen lär leda till en omstridd debatt. Staten fungerar dock samtidigt som representant för denna nationella kultur och därmed företräder vissa värderingar, normer och idéer som skall representera det samlade svenska folket.

1.2.3 Disposition

Uppsatsen blandar teori och empiri, då jag använder empirin för att först och främst illustrera de teorier som diskuteras. I kapitel 2 presenterar jag mina funderingar kring de metateoretiska ansatserna och också den metod som jag använt i studien. Jag har valt att genomföra en fallstudie av den norsk-svenska renbeteskonventionen och presenterar även bakgrunden till fallet i detta kapitel. I kapitel 3 diskuterar jag konstruktionen av begreppet stat utifrån både ett struktur- och ett aktörsperspektiv. Jag tar även upp begreppet suveränitet och diskuterar staten som aktör i det internationella systemet. I slutet av kapitlet diskuterar jag olika maktdimensioner som finns vid förhandlingarna. I kapitel 4 analyserar jag hur den historiska kontexten kring förhandlingarna och de övergripande principerna för förhandlingen kommer till uttryck i min fallstudie av den norsk-svenska renbeteskonventionen. I kapitel 5 försätter analysen av fallet, då jag tar upp de legitima aktörerna vid förhandlingarna och även utformningen av policy och positionerna i sakfrågorna. I kapitel 6 sammanfattar jag arbetet och presenterar mina slutsatser.

2 Metod

2.1 Metodologiska funderingar

Ambitionen med den här uppsatsen är att utveckla teorier och modeller om relationen mellan kultur och makt. Men de teorier som presenteras i den här uppsatsen är inte en strävan efter att upptäcka en ”sanning”, utan att presentera ett av många sätt att betrakta det problem som undersöks (Eriksson 1995:28). För att citera Machiavelli, ”one never finds an issue that is clear cut and not open to question” (ibid). Med detta citat vill jag påpeka att det oftast inte finns bara ett ”rätt” svar i studiet av sociala fenomen. Teori ger oss verktyg för att organisera och förstå empirin, och de slutsatser vi drar beror på vilken teori man använder i sin analys av verkligheten. Samtidigt ställer vetenskapligt arbete krav på rimlig argumentation och analys. Ett krav är att uppnå hög intersubjektivitet genom att tydligt redovisa teorierna och det empiriska material som används i studien (Finnemore & Sikkink 2001:395). Uppsatsen har inte för avsikt att bevisa några övergripande samhällsvetenskapliga sanningar, men samtidigt ska de slutsatser som presenteras här ha ett större samhällsvetenskapligt sammanhang. Tolkningen av det empiriska materialet ska grundas på kollektiva föreställningar om logik och empirisk rimlighet så att läsaren i presentationen av argumenten ska kunna förstå hur jag kommer fram till de slutsatser som presenteras i arbetet (ibid). Ett klart mål för den här uppsatsen är att uppnå hög intersubjektivitet och därför försöker jag klart och tydligt redogöra mina argument och tankegångar för läsaren.

Det är konstruktionen av begreppet stat som är fokus för denna uppsats. Eftersom jag vill föra en diskussion om hur samspelet mellan kultur och makt kommer till uttryck i begreppet stat kommer jag att lägga fokus på en analys av staten och dess roll i förhandlingssituationer. Med vilka metodologiska verktyg kan jag undersöka begreppet stat i förhandlingssituationer?

2.1.1 Abduktion i teoribildning

I teoribildningen som presenteras i den här uppsatsen använder jag metoden abduktion för att utveckla teorier om förhandlingssituationer mellan stater och ursprungsbefolkningen. Genom abduktion karaktäriseras teoribildning som en teoretisk upptäcksfärd snarare än som prövning av utvecklade teorier (Eriksson 1995: 30). Tillskillnad från induktion, som innebär teoriutveckling genom prövning av en hypotes, och deduktion som innebär teoriutveckling genom

tolkning av det empiriska fallet, abduktion innebär teoriutveckling genom att arbeta både med teoretiska hypotesbildningar och empiriska fall (ibid). Arbetsgången med abduktion kan liknas vid detektivarbetet; det innebär en insamling av ledtrådar från det empiriska fallet och samtidigt formuleringen av teoretiska ledtrådar som hjälper till att belysa fallet (ibid). Dessa sammansätts och utvecklas till en teoretisk berättelse om fenomenet.

En kritik mot abduktion som metod är att det är svårt att styrka validiteten och reliabiliteten eftersom man blandar teori och empiri och därmed är analysen svårt präglad av teoribildningen. I det vetenskapliga arbetet är det praktiskt taget omöjligt att särskilja teori och empiri, teori kommer alltid att prägla analysen av empirin. För att citera Robert Cox, "theory is always for someone and for some purpose". Därmed är det viktigt att vara medveten om sina teoretiska analysinstrument och metodval och att göra dem synliga för läsaren för att stryka sin analys av det empiriska materialet.

2.1.2 Fallstudie – Den norsk-svenska renbeteskonventionen

Jag kommer att genomföra en fallstudie av förhandlingar mellan samerna, Sverige, och Norge i frågor om den norsk -svenska renbeteskonvention. Jag har valt att använda en fallstudie eftersom det är en bra metod för att illustrera de teorierna och analysverktyg som jag utvecklar i uppsatsen. Syftet med fallstudien är inte att bepröva befintliga teorier, men att ge en empirisk grund till utvecklingen av teorierna för att bättre kunna illustrera och förstå de teorierna som diskuteras i denna uppsats.

Jag kommer att fokusera analysen på staten som både aktör och struktur i förhandlingar. I förhandlingar mellan stater och ursprungsbefolkningen har staten en kluven roll. Å ena sidan är den en aktör i förhandlingar som representerar dess egna intressen. Å andra sidan är staten samtidigt en struktur vari ursprungsbefolkningen befinner sig, då ursprungsbefolkningen omfattas av staten och den nationella kulturen. Särskilt i det inledande skedet av förhandlingar, där principerna för förhandling fastställas, har staten som legitim aktör i det internationella systemet en förskjuten roll i bestämmandet av ramarna för förhandlingar.

Med det här aktör – struktur perspektivet kommer jag att fokusera just på staten som både aktör och struktur och hur relationen mellan kultur och makt kommer till uttryck (1) i den historiska kontexten kring förhandlingarna, (2) i bestämmandet av de övergripande förhandlingsprinciperna och typ av överenskommelse och (3) genom staten som legitim aktör i förhandlingarna. Jag har valt dessa tre moment eftersom de kan belysa statens maktposition både ur ett bredare perspektiv och även i fallets sakfrågor. Genom att ta hänsyn till den historiska kontext som påverkar dagens förhandlingar, föreställningarna om hur förhandlingarna bör agera och vilka mål som bör uppnås, samt staten som aktör i förhandlingarna av sakfrågorna, får man en nyanserad bild av hur relationen mellan kultur och makt i begreppet stat påverkar förhandlingarna på flera analysnivåer.

2.1.3 Kvalitativ textanalys och intervjuteknik

Jag har valt kvalitativ textanalys i genomförandet av min fallstudie eftersom denna metod tar hänsyn till helheten och kontexten i fallet, vilket är viktigt för att skapa förståelse för de teorier fallet skall illustrera. Kvalitativ textanalys fångar in helheten i texten till skillnad från andra kvantitativa metoder (Esaiasson 2003:233). Genom kvalitativ textanalys kommer man in på djupet, då man tar fram innehållet genom en närläsning av texten (ibid). Tolkning av texten sker genom tre tolkningsperspektiv; vad den betyder för mig som forskare, för avsändaren, och för den grupp texten är riktad mot (ibid 2003: 45). Vidare tar man hänsyn till den genren som materialet tillhör och vilken kontext den har gentemot andra texter (ibid 2003: 47). Viktigt vid kvalitativ textanalys är att i genomförandet av analysen uppnå hög intersubjektivitet genom att tolkningar av det empiriska materialet bibehåller en intern logik som man som läsare lätt kan följa.

Som komplement till den kvalitativa textanalysen har jag även utfört en djup intervju med Bror Saitton, en deltagare i den svenska delegationen vid renbetesförhandlingarna. Intervjun var en samtalsintervju som bestod av sex öppna frågor som guidade intervjun. Denna format för intervju ger goda möjligheter till att registrera svar som är oväntade, eftersom det inte finns några förutbestämde svarsalternativ (Esaiasson 2003:279). Jag har använt intervjun mest i informativt syfte; för att få en mer sammanhängande bild av de dokument och beskrivningar av förhandlingarna jag har tagit del av. Intervjun även styrkte vissa tolkningar jag gjort av de skriftliga källorna och gett styrka åt mina argument.

2.2 Material

Underlaget för analysen består till största delen av sekundära källor, som t.ex. nyhetsartiklar och utredningar. De primära källorna består av protokoll från förhandlingarna, utsagor från inblandade politiker, lagtext, och avtalstext. Jag har även utfört en telefonintervju med representanten från den svenska Jordbruksdepartementet (samordnare i samiska frågor i Sverige) och expert i rennärringsfrågor. Han är same och representerar rennäringen i frågan som en del av den svenska delegationen vid förhandlingarna.

2.2.1 Källkritik

I den teoretiska delen av uppsatsen har jag förlitat mig till stor del på artiklar och böcker inom konstruktivistisk IR teori. Viktig för min uppsats är Alexander Wendts sociala teorier om staten och det internationella systemet samt Martha Finnemores och Kathryn Sikkinks teorier om normer och värderingar i IR. Valet att arbeta utifrån ett konstruktivistiskt perspektiv för med sig vissa ontologiska och epistemologiska positioner. Med tanke på mitt metodval och mina egna

metateoretiska övertygelser tycker jag att konstruktivism lämpar sig väl för att svara på min forskningsfråga.

Tanken med det empiriska materialvalet är att få en så bred bild av fallet som möjligt, med material från både statliga källor och representanter för ursprungsbefolkningen. Sametinget i Norge och Sverige är den officiella folkvalda organisationen som representerar Samerna i respektive land. Utlåtande från Sametinget och SSR, statliga utredningar, lagtexter, utlåtande från Sameministern och förhandlingsprotokoll är de primära källorna som utgör grunden för analys av fallet. I analysen av fallet har jag förlitat mig till stor del på statliga utredningar, utlåtande från Sametinget, deklARATIONER från det samiska parlamentariska rådet och statliga redogörelser från förhandlingarna. Eftersom dessa är officiella utlåtanden från Norge, Sverige och samerna, antar jag att de är representativa dokument som framför de samlade positionerna i frågan om den norsk-svenska renbeteskonventionen.

Intervjumaterialet har i första hand använts för att få en överblick över de aktörer och strukturer som omger fallet. För att säkra giltigheten av uttalandena som används i analysen har jag testat dem mot den skriftliga informationen jag har haft tillgång till. För att få en bredare bild och kunna använda intervjuerna som en motvikt till det skriftliga materialet hade det varit önskvärt att intervjua flera personer involverad i förhandlingarna, särskilt representanter från Norge. Tyvärr gick det inte att genomföra fler intervjuer pga. av tidsbrist och Sametingsvalet i Sverige. I analysen fick jag då förlita mig på de skriftliga källorna om Norges delegation och förhandlingsposition.

2.3 *Sápmi* – Samernas Hemland

Sápmi eller samernas hemland sträcker sig ca 600.000 km² i norra Norge, Sverige, Finland och Ryssland (Eriksson 1995:78). Totalt finns det mellan 60.000-100.000 samer i dessa länder, ca 40-45.000 bor i Norge, 17-20.000 i Sverige, 5-6.500 i Finland och 2.000 i Ryssland (ibid).

2.3.1 Norska samernas situation idag

I Norge har det kommundepartementet det formella ansvaret för utformning av statens policy i samefrågor (KRD 2005-04-18). Samefrågor företräds även av en speciell samepolitisk rådgivare som arbetar direkt med ministern. Den norska politiken gentemot samerna klargörs i Sameloven 1987 och ett tillägg till Norges konstitution år 1988. I Sameloven 1987 specificeras ansvarsområden och makten som tillskrivs den norska Sametinget, det folkvalda representationsorgan för de norska samerna (Sameloven 2004-04-18).

Norge har som enda nordisk stat år 1990 ratificerat den internationella ILO-konventionen No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples. ILO-konventionen stipulerar att staten måste konsultera med ursprungsbefolkningens representanter,

helst självstyrda folkvalda organ, om alla lagar och policyrekommendationer som kan tänkas rör ursprungsbefolkningen (Eriksson 1995:115). Vidare måste den norska staten erkänna samernas äganderätt till det land som de traditionellt bebor (ibid).

2.3.2 Svenska samernas situation idag

Sverige har en liknande samepolitik, men den är inte lika långtgående som i Norge. I Sverige är det Jordbruksdepartementet och Jordbruksministern (även kallad Sameministern) som är ansvariga för utformning och samordning av den svenska samepolitiken. Det svenska Sametinget, samernas folkvalda representationsorgan, har en rådgivande roll i utformningen av samepolitiken. Mycket av den svenska samepolitiken har handlat om de ekonomiska aspekterna av rennäringen. Således har samerna starkt setts som en ekonomisk grupp, nämligen som renskötare och därmed har politiken mestadels rört ekonomiska frågor och inte frågor om ursprungsbefolkningens rättigheter (Eriksson 1995:120). Sverige har ännu inte ratificerat ILO-konventionen, ett krav från den svenska Sametinget och den Samiska Parlamentariska Rådet (Jokkmokksdeklarationen 2004:4).

2.3.3 Norsk – svensk renbeteskonventionen

Det här är ett unikt fall, där två stater har kommit i konflikt på grund av ursprungsbefolkningens tradition att flytta renar till fjällen under sommarhalvåret och ner till lägre mark under vinterhalvåret. Norge och Sverige tvingas förhandla om sin gemensamma gräns och överflyttning av renar och människor från den ena staten till den andra. Samtidigt som förhandlingarna sker mellan två stater, så är även det samiska folket deltagare i förhandlingarna, både som representanter för de olika staterna och i form av intresseorganisationer. Samerna i Norge och Sverige är ett av de äldsta fall av ett delat minoritetsfolk i världen, då gränsen mellan Norge och Sverige bestämdes redan 1751 (Eriksson 1995:7, 85). I samband med gränsdragningen undertecknade Norge och Sverige Lappkodicillen, ett dokument som säkerställer samernas rätt till att förflytta sig över gränsen. Sedan gränsdragningen bestämdes och Lappkodicillen trädde i kraft, har Sverige och Norge haft en rad konventioner för att reglera den gränsöverskridande rennäringen. De konventioner som undertecknats under 1900-talet karakteriseras som mycket detaljerade överenskommelser som lägger fokus på att markera de specifika områden där den gränsöverskridande rennäringen tillåts (Saitton 2005-05-18). I samband med unionsupplösningen 1905 undertecknades Karlstadskonventionen, där svenska samernas rätt till betesmark i Norge begränsades (Betänkande 2001:43). 1919 undertecknades ytterligare en konvention som ytterligare begränsar de svenska samernas betesmark (ibid). 1972 undertecknades den senaste renbeteskonventionen, där de svenska samernas betesmark i Norge kraftigt begränsades (ibid). Sedan 2002 har förhandlingarna

mellan Sverige och Norge pågått för att komma överens om en ny renbeteskonvention. Maj 2005 har dock ingen överenskommelse nåtts. Den 1 maj 2005 trädde 1972-konventionen ur kraft och den reglerande överenskommelsen är nu Lappkodicillen från 1751.

2.3.4 Avgränsningar

I fallstudien har jag valt att fokusera på de aktuella förhandlingarna mellan Norge och Sverige som har pågått mellan 2002-2005. Under 1997-2001 gjordes ett förarbete av den Norsksvensk Renbeteskommissionen som tas med i fallet som bakgrundsmaterial. Eftersom jag även tar hänsyn till den historiska kontexten i analysen av dagens förhandlingar har jag tagit med visst material om tidigare förhandlingar. Det material som ligger till underlag för analys av den historiska kontexten är sekundära källor där dessa tidigare förhandlingar omnämns och den tidigare avtalstexten citeras. Även under arbetets gång har nytt material producerats i fallet, och dessa dokument har tagits med i efterhand. I början av 2005 avbröts förhandlingarna och det är ännu oklart om och när de ska återupptas.

3 Staten och suveränitet

3.1 Begreppet Stat

Begreppet stat är ett centralt begrepp inom studiet av politik och har hjälpt till att definiera och utveckla statsvetenskap som vetenskapligt studieområde (se Bartelson 2001 kap 2). Inom realistisk IR-teori är begreppet stat det primära analysinstrumentet för att studera interaktion på system nivå (Brysk 2000:44-45). Men, hur definieras begreppet stat? I uppsatsen tar jag avstånd från den realistiska synen på staten som självklar politisk enhet och med utgångspunkt i konstruktivism och Alexander Wendts socialteori diskutera jag hur begreppet staten konstrueras.

Begreppet stat är en konstruktion som hjälper oss att skilja det internationella från det nationella och är ett analysverktyg i studiet av politik. Begreppet konstrueras genom två avgränsningar; dels den inre identiteten som formas främst genom demarkationen av statens territorium och dess folk, och dels den yttre identiteten som formas genom interaktion med andra stater. Genom den här konstruktionen sätts begreppet stat i en kontext som underbygger dess maktposition inom internationella relationer. Det är just denna inre konstruktion samt internationell interaktion som utgör hur samspelet mellan kultur och makt kommer till uttryck genom begreppet stat.

Begreppet stat består av (1) en institutionell legal ordning, (2) en organisation som hävdar monopol över den legitima användningen av organiserat våld, (3) en organisation som karakteriseras av suveränitet, (4) ett samhälle och (5) ett territorium (Wendt 1999:202). Dessa drag beskriver staten ur två olika perspektiv, både som en struktur och en aktör.

3.1.1 Staten som struktur

Staten består av principer, regler och normer som formar de institutioner som styr samhället. Staten är ett socialt system som definieras genom människornas interaktioner. Strukturen av detta sociala system består av tre grundläggande element: materialistiska förhållanden, intressen och idéer (Wendt 1999:139). Staten som struktur innehåller alla dessa element, men i första hand är det idéstrukturerna som är intressanta för denna uppsats. Idéstrukturerna är mest relevanta när de består av socialt delad kunskap såsom i en gemensam kultur (Wendt 1999:141). Statens idéstrukturer består av den nationella kultur som

existerar i form av normer, regler, institutioner, ideologier, organisationer (ibid 141).

Den nationella kulturen är en struktur som konstrueras genom interaktion med de individuella aktörer som utgör samhället. Samtidigt som aktörerna inom staten utgör idéstrukturerna som kännetecknar den nationella kulturen, utgör idéstrukturerna normerna för hur aktörerna bör agera som en del av dessa idéstrukturer. Aktörerna inom staten och strukturerna som utgör staten är alltså ömsesidigt konstituerande (ibid 171). Den nationella kulturen består av både den kollektiva kunskapen och det kollektiva minnet. Den kollektiva kunskapen är beroende av att aktörerna inom staten agerar utefter den här kunskapen och kontinuerligt reproducerar idéstrukturerna genom sitt agerande (ibid 162). Det kollektiva minnet främjar och utvecklar gruppens kontinuitet och identitet (ibid 163). Som en del av staten är man en del av en idéstruktur som utgör den nationella kulturen och denna sociala struktur (dvs. kultur) påverkar hur aktörerna inom staten beter sig (ibid 171). Denna sociala struktur är dock inte statisk, utan som aktör kan man påverka strukturen och orsaka förändring i vad som godtas föreställa den nationella kulturen.

3.1.2 Staten som aktör

Staten är en aktör som genom sin politiska struktur styr samhället (Wendt 1999:201). Som aktör utgör begreppet stat ett exempel av kollektiv kognition, dvs. begreppet stat representerar samhället och folket, men är inte reducerbart till dessa individer. Kollektiv kognition är en typ av distribuerad kognition – genom att sprida kognitivt arbete över en stor mängd människor kan man producera kunskap som inte kunde ha producerats individuellt (Wendt 2004: 303). Detta är en viktig precisering av begreppet stat, då den agerar i individernas namn, samtidigt som dess agerande inte kan härledas till samhällets individer. Den nationella kulturen är ett exempel på hur staten på nationell nivå representerar en kultur som inte är reducerbar till alla de individer som utgör staten. Den nationella kulturen är ett kommunalt fenomen, inte enbart en utbredd delad föreställning bland individer (Wendt 1999:164). I det här resonemanget antar den nationella kulturen en högre abstraktionsnivå, då den inte är reducerbar till den kultur som återfinns hos individer.

Som aktör utformas staten av dels den nationella kulturen som präglar samhället och dels den internationella kulturen i det internationella systemet. De sociala relationerna både inom och utanför konstruktionen stat motiverar hur staten beter sig som aktör (Wendt 1999:173-74). Statens beteende motiveras alltså dels genom dess funktion som representant för den nationella kulturen, dels genom interaktion på internationell nivå. På nationell nivå grundas statens agerande på de organisatoriska strukturerna såsom de politiska institutionerna som utgör begreppet staten (Wendt 1999:172). På internationell nivå agerar staten som en del av en global struktur av principer, normer och regler; en struktur som påverkar hur staten definierar och legitimerar sina handlingar (Finnemore 1996:326). Samtidigt i den här globala strukturen har nationalstaten blivit den

enda legitima formen av politisk organisation (ibid 332). I det internationella systemet är begreppet suveränitet viktigt för att kunna förstå både hur stater konstitueras och de normer och regler som reglerar deras interaktion.

3.2 Begreppet suveränitet

För att bli medlem av det westphaliska systemet av stater, krävs det att en stat karakteriseras som suverän, dvs. att staten har den primära auktoriteten över sitt territorium (Wendt 2004:294). Suveränitet är det regelverk som styr staternas samlevnad i det internationella systemet och begreppet suveränitet är socialt konstruerad och reglerar interaktioner mellan staterna emellan (Biersteker & Weber 1996:1). Begreppet suveränitet är unikt till det westphaliska systemet, det existerade inte i antikens Grekland eller det kinesiska imperiet (Strang 1996:23). Det är ett centralt begrepp i den westphaliska kulturen och består av normativa föreställningar som reglerar det internationella systemet. Suveränitet är inte en statisk princip som definierar det moderna systemet av stater, utan det är ett normativt begrepp som kopplar föreställningar kring auktoritet, territorium, population (samhället och nationen) och ett system av erkännande av stater emellan (Biersteker & Weber 1996:3). Suveränitet karakteriseras som både intern och extern, dvs. att det består av den interna auktoriteten som en stat har över sitt territorium och sin population och den externa erkännandet av staten som legitimerar denna auktoritet över ett territorium och en population. Det är alltså den faktiska auktoriteten som en stat utövar genom dessa politiska, legala och sociala strukturer, samtidigt som auktoriteten legitimeras genom erkännande och deltagande i det internationella systemet av stater.

3.2.1 Staten i det internationella systemet

Det internationella systemet är ett socialt system av interaktion mellan stater. Det är en struktur som består av normer, värderingar och regler för hur stater ska agera på internationell nivå. Denna struktur påverkar staterna som aktörer, genom formuleringen av sina identiteter och intressen (Avruch 2002:35). Detta påverkar i sin tur hur de beter sig i interaktioner med varandra. Den westphaliska kulturen är en kultur av suveränitet, där statens auktoritet och legitimitet existerar i det internationella systemet på grund av erkännande från andra suveräna stater i det internationella systemet.

3.3 Maktdimensioner i förhandlingssituationer

Begreppet stat för med sig olika maktdimensioner som legitimerar den nationella kulturen: statens auktoritet över sitt territorium och sin population och den westphaliska kulturen: statens roll som den primära aktören i det internationella systemet. I förhandlingssituationer mellan suveräna stater anses ofta dessa maktdimensioner vara neutrala. I uppsatsen identifierar jag tre maktdimensioner som är kopplade till den nationella och den westphaliska kulturen. Den första typen av makt är *makten över förhandlingsprinciperna*. Denna typ av makt påverkar hur förhandlingarna utformas och på vilket sätt konflikten ska lösas. I den westphaliska kulturen löses konflikter ofta genom ett avtal som binder båda parter till en överenskommelse. Den andra typen av makt är *den representativa makten*. Denna betecknar makten över vem som ska vara medverkande vid förhandlingarna och vem de ska representera under förhandlingarna. Den tredje typen av makt är *makten över positionerna*. Den betecknar makten att påverka utformning av policyn och positioner i sakfrågorna. Dessa tre maktdimensioner diskuteras utförligare i analysen av fallet.

4 Förhandlingar och avtal

4.1 Inledning

Syftet med den här uppsatsen är att utveckla teorierna kring begreppet stat och dess roll i förhandlingssituationer genom att titta på relationen mellan kultur och makt. För att belysa denna relation genomför jag en fallstudie av förhandlingarna om den norsk-svenska renbeteskonventionen. Fallstudien fokuserar på tre element i förhandlingsprocessen: den historiska kontexten, principer för förhandlingarna och de legitima aktörerna vid förhandlingarna. I detta kapitel behandlas den historiska kontexten och principer för förhandlingarna. I nästa kapitel analyserar jag de legitima aktörerna i förhandlingarna och hur de agerar i förhandlingen av sakfrågorna.

4.2 Den historiska kontexten

I analysen av relationen mellan den hegemoniska kulturen och ursprungsbefolkningens kultur ger ett historiskt perspektiv god förståelse för hur relationen formas, då det tar hänsyn till de tidigare orättvisorna som begåtts mot ursprungsbefolkningen (Kahane 2003:8). Statens referensram var den auktoritativa i definitionen av de bestridda frågorna och makten att definiera ursprungsbefolkningarnas identitet var hos staten (Kahane 2003 13-14). Makt över förhandlingsprinciperna belyses i dagens förhandlingssituationer genom att hänsyn till den historiska kontexten som har utformat förhandlingarna i tidigare relationer tas. Den historiska kontexten hjälper oss att förstå hur de tidigare förhandlingarna och avtalen har formats genom föreställningar kring ursprungsbefolkningar och staten. Den historiska kontexten ger oss en inblick i hur relationen mellan staten och ursprungsbefolkningar har sett ut och vilka normer för interaktionen som etablerats genom tidigare interaktion. Dessa normer kan finnas kvar och spåras i nya förhandlingssituationer.

Det är viktigt att få en inblick i den historiska kontexten kring dagens handlingar för att kunna förstå den påverkan tidigare avtal och förhandlingar har på den nuvarande förhandlingsprocessen. Samtidigt har förutsättningar för en gemensam samepolitik utvecklats sedan den senaste konventionen framförhandlades, vilket förändrar den nuvarande politiska arenan varpå samerna agerar.

Avtalsförhandlingar mellan Norge och Sverige om den gränsöverskridande rennäringen började i samband med gränsdragningen 1751. I avtalet om gränsdragningen lades en kodicill till som blev kallad Lappkodicillen. I Lappkodicillen säkerställdes samefolkets rätt till att flytta över gränsen med renhjordarna efter gammal sedvana (Betänkande 2001:43). Lappkodicillen har stor vikt i utformningen av den samepolitiska organisationen och kan liknas vid samernas *Magna Charta*, då i dokumentet Norge och Sverige hänvisar till den samiska "nationen" (Eriksson 1995:85). Man kan diskutera innebörden av denna beteckning, men i texten kallas även Norge och Sverige för nationer, vilket antyder att Samefolket ges en viss status som förenad politisk och kulturell grupp (ibid). I samernas strävan efter självstyre har Lappkodicillen stor symbolisk betydelse som ett erkännande av samernas speciella rättsliga status som ursprungsbefolkning.

Lappkodicillen är det grundläggande samerättsliga traktatförhållandet mellan Norge och Sverige, det vill säga att den utgör det första och grundläggande avtalet mellan de båda länderna om samepolitiska frågor (Betänkande 2001:49). Lappkodicillen är en del av den westphaliska kulturen, då det är ett legalt dokument underskrivit av två suveräna stater. Den etablerar normen att staterna Norge och Sverige skall förhandla om samernas rättigheter och kulturella sedvänjor genom att bestämma utformningen av den gränsöverskridande rennäringen. Sedan Lappkodicillen har ett antal konventioner framförhandlats mellan Norge och Sverige.

4.2.1 Tidigare konventioner

De viktigaste konventionerna mellan Norge och Sverige i frågan om den gränsöverskridande rennäringen är konventionerna från 1919 och 1972. De konventioner som framförhandlats under 1900-talet har inneburit en mycket detaljerad reglering av områden som var till bruk för den gränsöverskridande rennäringen (Svenska renbetesförhandlingsdelegationen 2005:2) Konventionerna reglerade samernas rätt till mark och vatten i både Norge och Sverige. 1972-års konvention avstängde de svenska samerna från ytterligare 70 % av betesområden i Norge trots deras yrkande för tillgång på grund av urminnes hävd (ibid). Bestämmelserna i 1972-års konvention var mycket detaljreglerande och i konventionen anges vilka områden i Sverige och Norge som får användas för renbetning, under vilka tider detta får ske, regler om flyttningsleder, bevarande av betestillgångarna och krav på legitimation, med mera (Skr 2004/05:79 s.6). Med dessa bestämmelser innebar konventionen stora omställningar för de renskötande samerna i Sverige och Norge (ibid). Dessa tidigare konventioner upprätthåller och grundlägger även djupare normen att behandla samerättsliga frågor genom förhandlingar och överenskommelser mellan Norge och Sverige.

Den historiska kontexten för förhandlingarna ger oss en viktig inblick i hur konflikten har lösts under de senaste tvåhundra åren. Genom avtal har Norge och Sverige reglerat den gränsöverskridande rennäringen och därmed byggt upp de rådande normer som ramar in förhandlingarna idag. Genom att belysa dessa

normer får man bättre förståelse för situationen i förhandlingarna idag. Naturligtvis finns det möjlighet att förändra förhandlingens utformning och det är en del av den konflikten som hämmar förhandlingarna idag. Utvecklingen av det samiska självstyret i både Norge och Sverige under de senaste tjugo åren har lagt till grund politiska strukturer för samisk representation och utformningen av en legitim samepolitik. Dagens förhandlingar innefattar flera aktörer med representanter från det samiska folket i både Norge och Sverige. Samtidigt som aktörerna befinner sig i en struktur som påverkas av den historiska kontexten, kan dessa aktörer påverka och orsaka förändring i de normer och värderingar som utgör ramarna för förhandlingarna.

4.2.2 Utvecklingen av samiskt självstyre

I både Norge och Sverige har ett Sameting upprättats för att representera det samiska folkets intressen i utformning av den nationella politiken. Sametingen fungerar som rådande organ till landets regering och riksdag/storting i frågor som rör samiska intressen. Samtidigt har det gränsöverskridande politiskt samarbetet mellan de svenska, norska, finska och ryska samerna ökat genom etableringen av det Samiska Parlamentariska Rådet. Vid den samiska parlamentarikerskonferensen i Jokkmokk februari 2005 antogs Jokkmokksdeklarationen, där samerna fastslog sitt krav på ökat självstyre (2005-02-24:1). Norges ratificering av ILO-konventionen ger de norska samerna erkännande och fastställer deras rättigheter till land och självbestämmande som ursprungsbefolkning (NOU 1997:4). Norge har uttryckt i den statliga utredningen från 1997 att myndigheternas åtgärder inte räcker till för att bevara den samiska kulturen och samerna bör

Får virkemidler til selv å sikre og videreutvikle sin kultur på egne premisser i den grad de selv ønsker det. Departementet mener på denne bakgrunn at samene bør ha vesentlig grad av selvprderett og innflytelse i spørsmål av særlig betydning for den samiska kulturs stillning. (NOU 1997:4)

Det finns alltså en grund för utvecklingen av det samiska självstyret i både Norge och Sverige, dock mest formaliserat i Norge genom ratificeringen av ILO-konventionen. Utvecklingen av ett samiskt självstyre skulle kunna stärka möjligheten att påverka de rådande strukturer som reglerar förhandlingarna och överenskommelser i frågan om den norsk-svenska renbeteskonventionen. Ett samiskt självstyre medför en politisk makt och legitimitet som aktör i samepolitiska frågor, vilket skulle kunna påverka de normer, värderingar och strukturer som hittills reglerat den gränsöverskridande rennäringen.

4.3 Ramar för förhandlingarna

Förhandlingar mellan stater grundas på principer som antas vara neutrala eftersom de anses vara en del av den westphaliska kulturen. I förhandlingssituationer

mellan stater och ursprungsbefolkningen har inte ursprungsbefolkningen tillgång till den westphaliska kulturen och därmed inte heller den makt som legitimerar interaktionen på systemnivå. Denna maktdimension belyser hur den hegemoniska westphaliska kulturen kommer i konflikt med ursprungsbefolkningens kultur i bestämmandet av förhandlingsprinciper och typ av överenskommelse. Makten över förhandlingsprinciperna uttrycks genom ramarna för förhandlingen och typen av överenskommelse som eftersträvas.

Oftast ifrågasätts inte den hegemoniska kulturen som har makt över dagordningen, utan den antas vara neutral. Idéerna om den västerländska rättvisan och jämlikheten tvingar ursprungsbefolkningar att förkasta sina egna kulturella värderingar om rättvisa och jämlikhet och anamma den dominerande kulturens begreppsapparat (Kahane 2003:7). Kulturer existerar i relation till varandra, i en kontext som formas av makt, i förhandlingar handlar denna makt om utformningen av den politiska debatten (ibid). Att ha tillgång till utformningen av denna politiska debatt är inte en självklarhet för ursprungsbefolkningen. Makten att påverka dagordningen i förhandlingssituationer har stor betydelse för de överenskommelser som sedan träffas.

4.3.1 Den westphaliska kulturen

Både Norge och Sverige tillhör den westphaliska kulturen av suveräna stater. Genom både bilaterala och multilaterala förhandlingar och avtal har Norge och Sverige varit aktörer i det internationella systemet och socialiserats i den westphaliska kulturen. Lappkodicillen innebär inte enbart bestämmelser över den samiska rätten till gränsöverskridande rennäring, utan är en del av gränstraktatet mellan Norge och Sverige (Skr. 2004/05:79 s. 10). I Lappkodicillen skriver man (med moderniserat språk) att:

detta bihang till gränstraktaten skall i alla sina punkter vara av samma kraft som ovannämnda gränstraktat själv, alldeles som den ord för ord däruti vore inför (ibid)

En uppsägning av Lappkodicillen skulle innebära en uppsägning av gränsen mellan Norge och Sverige, vilken är ouppsägbar i princip. Kodiceillen är en viktig grund för Norge och Sveriges identitet som suveräna stater, då den utgör dess territorium och reglerar deras relation till varandra och till det internationella systemet av suveräna stater.

Ursprungsbefolkningens kultur delar oftast inte de föreställningar om territorium och suveränitet som karakteriserar den westphaliska kulturen. Samernas föreställningar om territorium är mycket mer diffus än de gränsdragningar som styr det westphaliska systemet; det samiska territoriet har inte strikta gränsdragningar (Eriksson 1995:79). Det finns interna politiska områden, men dessa är skiftande och inte klart definierade (ibid). Den samiska kulturen utgör ett alternativ till den westphaliska kulturen, med mer diffusa föreställningar vad gäller gränsdragning och suveränitet. Samiska kulturen organiseras i mindre enheter med fokuseringen på närområden som till exempel samebyn. Den politiska organisationen med upprättandet av Sametinget ger dock

en möjlighet till alternativa förhandlingsprinciper, där samiska kulturnormer kan godtas. Traditionella organiseringsformer och föreställningar kring territoriet förhindrar dock det samiska deltagandet i förhandlingar som utformas enligt den westphaliska kulturen.

Dagens förhandlingar äger rum i Oslo och Stockholm, där representanter för Norge och Sverige förhandlar om en ny renbeteskonvention (Saitton 2005-05-18). Förhandlingarna är utformade enligt den westphaliska kulturen, då det är de suveräna staterna som förhandlar genom utsända representanter från sina regeringar. Målet med förhandlingarna är att träffa en överenskommelse genom att underteckna ett legalt dokument som ligger till grund för den nationella lagstiftningen i landet (LMD- Ot. prp. nr. 75 (2004-2005)).

4.3.2 Typ av överenskommelse

I förhandlingarna är typen av överenskommelse en central konfliktpunkt mellan de två staterna. I förhandlingarna har Norge yrkat för en detaljerad bestämning av områden som skall vara tillgänglig för renskötande samer från det andra landet (Den svenska renbetesförhandlingsdelegationen 2005:3). Sverige argumenterar däremot för en principiell överenskommelse som hänvisar till de gällande internationella överenskommelser som Lappkodicillen och ILO-konventionen (ibid). För att överhuvudtaget kunna nå en överenskommelse måste Norge och Sverige kunna enas om vilken utformning den ska ha.

5 Legitima aktörer i renbetesförhandlingarna

Syftet med renbetesförhandlingarna idag är inte att grunda en samisk stat, men handlar om att kunna anpassa idén om staternas yttre gräns för att tillgodose normer, seder och värderingar som härstammar från ursprungsbefolkningens kultur. Det är alltså en gränspolitisk fråga för staterna Norge och Sverige, samtidigt som det är en fråga om att värna kulturella rättigheter för det samlade samiska folket.

De aktörer som deltar i förhandlingarna och arbetar för en överenskommelse är den svenska och den norska staten. Delegationerna från vardera stat består av nationella och samiska representanter.

5.1 Kulturella referensramar

Individer tillhör många olika kulturella referensramar som överlappar varandra i skapande av individens identitet (Avruch 2002:17). Samtidigt som samerna tillhör den samiska kulturen tillhör de även den svenska eller norska kulturen. Dessa kulturella referensramar utesluter inte varandra. I olika situationer kan man känna sig som same, och i andra som svensk/norsk. I förhandlingarna har de samiska representanterna tillgång till olika kulturella referensramar, som en del av den samiska kulturen och som en del av den nationella kulturen. I förhandlingarna kan dessa kulturella referensramar dock komma i konflikt i identifieringen och formuleringen av intressen. I analysen av de aktörer som formellt och informellt deltar i förhandlingarna finns det motsättningar vad gäller identifieringen och formuleringen av de nationella intressena kontra ursprungsbefolkningens intressen. Dessa motsättningar finns både mellan representanter för det samiska folket och de nationella representanterna, samt inbördes samerna emellan.

5.1.1 Makten över positionerna

En källa till makt i förhandlingssituationer ligger i identifieringen av intressen, vilken är nära kopplad till kultur. Den nationella kulturen påverkar hur staten identifiera sina intressen i förhandlingssituationer, vilket i sin tur påverkar beteendet och strategierna under förhandlingarna som utnyttjas för att maximera dessa intressen. I förhandlingssituationer med staten och ursprungsbefolkningen har staten makt över utformningen av de nationella intressena, vilket kan

underminera ursprungsbefolkningens krav på representation och deltagande i den nationella kulturen. I fallet med den norsk-svenska renbeteskonventionen har Norge och Sverige en större maktutövning över bestämmande av förhandlingspositionerna eftersom de är de enda legitima aktörer vid förhandlingarna. Den samiska positionen kommer inte till uttryck vid själva förhandlingarna, då den samiska kulturen och dess intressen bakas in i den nationella kulturen och dess intressen. Denna sammanförning av samiska och nationella intressen lyckas med varierade resultat i de svenska och norska delegationerna (Saitton 2005-05-18).

5.1.2 Den samiska positionen

Den samiska positionen i förhandlingarna är inte entydig. Sametingen i Norge och Sverige är de representativa folkvalda organ som företräder samerna i vardera landet vid förhandlingar. Representanterna från Sametingen företräder även som representanter för sitt land vid förhandlingarna. Utanför förhandlingarna har Sametingen gemensamt fört en position i frågan om den norsk-svenska renbeteskonventionen. I ett öppet brev vädjar Sametingspresidenten i Norge, Sven-Roald Nyste, och Samtingets Styrelseordförande i Sverige, Lars Anders Baer till statsministrar i både Norge och Sverige att genast återuppta förhandlingarna (Baer och Nyste 28 april 2005). Vidare yrkar de för ökat inflytande från Sametingen vid förhandlingarna och möjlighet till att låta Sametingen i Norge och Sverige komma fram till en lösning som kan godtas av de berörda parterna (ibid). I brevet hänvisar de till sin gemensamma position om att Lappkodicillen bör vara det vägledande dokumentet i frågan om den gränsöverskridande rennäringen. Denna position utfärdades även i Jokkmokksdeklarationen. I denna fastställs att de nordiska länderna genom Lappkodicillen har erkänt samerna som ett:

folk med rätt till egen framtid, utan hinder av riksgränserna som blev dragna då. Det skedde genom att samerna försäkrades rätt till bruk av land och vatten, och omfattande interna självbestämmandeordningar.

(Jokkmokksdeklarationen 2005-02-24:1).

Deklarationen företräder samerna som enad folkgrupp, då den undertecknades av representanter från Norge, Sverige, Finland och Ryssland. Hänvisning till Lappkodicillen som gällande avtal för den gränsöverskridande samepolitiken är ett betydelsefullt fastställande av den samiska positionen i frågan om den norsk-svenska renbeteskonventionen. Sammantaget är Jokkmokksdeklarationen och brevet från Lars Anders Baer och Sven-Roald Nyste viktiga källor i den samepolitiska debatten och ger oss insikt i hur den samiska kulturen betraktar konflikten. De normer och värderingar som kännetecknar den samiska kulturen, till exempel önskan om ökat självstyre och rennäringens betydelse ligger till grund i identifieringen av de samiska intressena i frågorna som rör den norsk-svenska renbeteskonventionen. De gemensamma samiska intressena som utgör den samiska positionen vid förhandlingarna kommer delvis i konflikt med formuleringen av de nationella intressen som företräds av Norge och Sverige vid förhandlingarna.

5.1.3 Den nationella positionen

Formuleringen av den nationella positionen beror mycket på de nationella intressena och hur den nationella kulturen betraktar konflikten. Den nationella kulturen omfattar individerna i samhället samtidigt som den inte är reducerbar till en enskild individ. I fallet med ursprungsbefolkningar innefattar den nationella kulturen även ursprungsbefolkningen; de bor på staternas territorium, är oftast medborgare i staterna och en del av de politiska strukturerna för representation i staten. Därmed gör de anspråk på den nationella kulturen samtidigt som på ursprungsbefolkningens kultur. I formuleringen av den nationella positionen innebär det en maktposition för staten, då de i konflikter med ursprungsbefolkningen kan utestänga deras anspråk på den nationella kulturen genom att se ursprungsbefolkningens intressen som en del av ursprungsbefolkningens kultur istället för den nationella kulturen.

Samtidigt kan ursprungsbefolkningen utnyttja statens maktposition för att driva sina egen intressen på en internationell arena. Genom att använda staten som representant vid förhandlingar kan ursprungsbefolkningen förhandla genom staten och samtidigt få tillgång till de maktdimensioner som innefattas i begreppet stat. Frågan om de nationella positionerna i det aktuella fallet tas upp i diskussionen av aktörer vid förhandlingarna nedan.

5.2 Aktörer vid förhandlingarna

Som legitima aktörer och representanter av den nationella kulturen använder stater den legala dimensionen som en källa till makt i förhandlingssituationer. Statens anspråk över de legala processerna och normerna hjälper den att legitimera sitt agerande i förhandlingar. Makten att genom legala processer reglera, förbjuda, kontrollera och därmed även konstruera ursprungsbefolkningarnas identitet underminerar ursprungsbefolkningens ställning i förhandlingar (Doty 1996:128-29). Legala procedurer är genomsyrade av den nationella identitetens normer och värderingar (ibid 129). Statens makt legitimeras genom detta normativa legala system och fastställer staten som den legitima aktören vid förhandlingarna (Ikenberry 1990:289).

En stor källa till makt vid förhandlingarna är den representativa makten, dvs. makten att representera och förhandla om en grupps intressen i sakfrågorna. I fallet så finns det två legitima aktörer vid förhandlingarna, Norge och Sverige. På nationell nivå finns det även aktörer som representerar den samiska kulturen och försöker genom de statliga strukturerna påverka statens position och intressen. Analysen nedan diskuterar de två delegationerna från Norge och Sverige och jämför dem för att se om eventuella skillnader i utformningen och sammansättningen av delegationen vid förhandlingarna finns.

5.2.1 Den svenska delegationen

Den svenska delegationen leds av Lars Nordberg, f.d. ambassadör, och består av en representant från Sametinget, en från Svenska Samernas Riksförbund, en expert i rennärringsfrågor från Jordbruksdepartementet och en sekreterare. Av dessa fem representanter är tre av samisk härkomst. Den svenska delegationen består av representanter för både Sverige och de svenska samerna. I formuleringen av Sveriges förhandlingsposition har både den samiska kulturen och den svenska kulturen påverkat identifieringen av intressen. Överlag har de samiska och svenska intressena varit likadana och konflikter har enbart uppstått om detaljfrågor i reglering av den praktiska gränsöverskridningen och exakt vilka områden som avtalet ska hänvisa till (Saitton 2005-05-18). Det finns flera exempel där de svenska och samiska intressena sammanfaller och framförallt de samiska intressena representeras av den svenska staten vid förhandlingarna.

I frågan om förlängning av 1972-årskonventionen har Sverige tilltagit de berörda samebyars position och intressen genom de strukturerna för samisk politisk representation. Vid SSR:s landmöte 16 augusti 2004 inbjöds både den svenska delegationen vid förhandlingarna och de berörda samebyarna (Den svenska renbetesförhandlingsdelegationen 2005:4). Där deklarerade de berörda samebyar att det inte skulle ligga i deras intresse att förlänga 1972 års konvention och istället låter Lappkodicillen vara den gällande regleringen av den gränsöverskridande rennäringen (ibid). Även Sametinget delar denna uppfattning och anser att en förlängning medför rättsliga, ekologiska och näringsmässiga problem (Skr 2004/05:79 s.9). I Sveriges svar till Norges not om att förlänga 1972 års renbeteskonvention, poängterar Ann-Kristin Nykvist, Sameministern, att vid analys av förslaget har Sverige konstaterat att det ”inte innebär någon förbättring för de svenska samerna i förhållande till nuvarande situation” (Pressmeddelande 2004-11-30). Därmed avslogs förslaget om en förlängning och Lappkodicillen trädde i kraft 1 maj 2005.

Även vid själva förhandlingen av sakfrågorna ligger de svenska positionerna nära de positioner som uttalats av Sametinget och det samiska Parlamentariska Rådet. Sverige yrkar på att avtalet bör ta sin grund i de förslag som framarbetades av den svensk-norska renbeteskommissionen och att en överenskommelse bör hänvisa till gällande konventioner såsom Lappkodicillen och ILO-konventionen (Den svenska renbetesförhandlingsdelegationen 2005:4-5). Områdesbestämmelser i avtalet bör grundas på gammal sedvänja så som i Lappkodicillen och ta hänsyn till de områden svenska samer har varit avstängda ifrån i tidigare konventioner och därmed inte kunnat utnyttja sin rätt efter gammal sedvänja (ibid 2005:3).

5.2.2 Den norska delegationen

Den norska delegationen leds av Ambassadör Kjell Eliassen från utrikesdepartementet, och består av ytterligare fem representanter; två representanter från Land- och Mat Departementet, en från den norska Sametinget, en från den Norska Reindriftssamers Landsförbund (NRL) och en representant

från miljödepartementet. Av dessa sex representanter har två stycken samisk härkomst. Inom den norska delegationen verkar det finnas en viss spänning mellan norska och samiska intressen i frågan om den gränsöverskridande rennäringen. Uttalandet från den norska Sametingspresidenten i ett öppet brev till Norges statsminister tar till viss del avstånd från de tidigare norska förhandlingspositionerna (Baer & Nyste 2005-04-28). Enligt Bror Saitton, representant för Sverige vid förhandlingarna, har den norska delegationen visat en del inbördes konflikter, då de har gjort motstridiga uttalanden i sakfrågorna och haft olika positioner inom delegationen (Saitton 2005-05-18). Detta påstående har jag tyvärr inte kunnat styrka, då jag inte har kunnat intervjua någon från den norska delegationen. Det finns vissa tecken på konflikten inom delegationen, dels genom det norska Sametingets fastställande av Jokkmokksdeklarationen och det öppna brevet från den norska Sametingspresidenten. I den norska delegationens mandat betonas det att den norska delegationen bör sträva efter ett avtal som ger

grundlag for en baerkraftig och positiv utvikling for *norsk* reindrift der hensynet til Norges nasjonala og folkretslige forpliktelser overfor egen urbefolkning (LMD 2004-2005 del 3:3) (min kursiv)

Mandatet betonar vikten av att särskilt beakta de norska renägarnas intressen.

Vid tolkningen av mandatet från Norges regering får man mer förståelse för dess innebörd om man jämför den med det svenska mandatet. Det svenska mandatet har grundat i ett avtal enligt de förslag som presenterades av den svensk-norska renbeteskommissionen. Förslagen representerar det gemensamma arbetet och särskilt det samiska inflytandet i utformningen av ett kompromissförslag som tillgodoser samiska intressen. I fortsatta förhandlingar har den svenska delegationen föreslagit att ett nytt mandat bör eftersträva:

formuleringar som bekräftar att samernas civila rättigheter enligt svensk och norsk lag, Lappkodicillen samt övriga relevanta internationella instrument gäller utan tidsbegränsning. (ibid 2005-04-21:9)

Det svenska mandatet betonar vikten av att erkänna samernas rättigheterna i de båda länderna och fästa dessa rättigheter genom hänvisning till internationella avtal.

5.2.3 Aktörer i förhandlingarna– en jämförelse av Sverige och Norge

Vid en jämförelse av den svenska och norska delegationen ser man tecken på skilda maktkonstellationer vad gäller formuleringen av positionerna vid förhandlingarna och representationen vid förhandlingarna. Den svenska delegationen har stark representation från samiska intressen som kommer till uttryck under förhandlingarna. Den norska delegationen verkar vara delad; delegationen verkar främst representera de norska samernas intressen vad gäller områdesbestämmelser och beaktar inte alltid den samlade samiska positionen i frågan. De här skillnaderna kan bero dels på de svenska samernas ställning under tidigare konventioner. Utifrån ett materialistiskt perspektiv verkar de svenska samerna ha mest nytta av en överenskommelse som betonar rätt till land enligt de gamla sedvänjorna, eftersom de svenska samerna då skulle återfå stora delar av

sin tidigare betesmark. Eftersom samernas och Sveriges materiella intressen sammanfaller har samerna fått genomslag för sina positioner i förhandlingarna. Detta är dock enbart spekulationer. Diskussionen om representationsmakten och makt över positionerna ger ändå en inblick i hur relationen mellan kultur och makt kommer till uttryck under det praktiska förhandlingsarbetet.

6 Sammanfattning och slutord

Uppsatsens syfte är att belysa relationen mellan makt och kultur som kommer till uttryck i förhandlingssituationer med stater och ursprungsbefolkningar. Under uppsatsens gång har jag presenterat teorier om hur makt och kultur samspelar i förhandlingssituationer och hur begreppet stat har en förskjuten maktposition under förhandlingar. Begreppet stat innefattar staten som social struktur och representant för den nationella kulturen och samtidigt som aktör inom den westphaliska kulturen. I förhandlingssituationer samspelar dessa kulturella dimensioner med tre maktdimensioner: makten över förhandlingsprinciper, den representativa makten, samt makten över positionerna. I analys av fallet diskuterade jag hur dessa maktdimensioner påverkar förhandlingsarbetet med hänsyn till den ursprungsbefolkningens kultur och intressen. Relationen mellan kultur och makt kommer till uttryck i förhandlingarna i analysen av den historiska kontexten, de övergripande principerna för förhandling och typ av överenskommelse, de legitima aktörerna vid förhandlingarna, samt de positioner som företräds vid förhandlingarna.

Denna teoribildning återger ett sätt att betrakta förhandlingar mellan stater och ursprungsbefolkningar och har som ambition att kunna belysa de oftast dolda maktstrukturer som underminerar ursprungsbefolkningens ställning i förhandlingssituationer. Vidare har teorins användning och utveckling av begreppen *stat* och *det internationella systemet* varit ett försök att belysa hur dessa begrepp, så starkt förknippade med realistiska perspektiv, kan användas inom konstruktivistisk teoribildning om förhandlingssituationer.

Denna uppsats ger upphov till många vidare forskningsområden. Teorierna kan prövas på olika typer av fall som till exempel förhandlingar mellan stater och ursprungsbefolkningar inom staten, det vill säga förhandlingar i konflikter som råder inom en stats territorium. Genom fortsatt arbete och analys kan teorierna preciseras och prövas för att utveckla analysinstrumenten och ge ny kunskap i olika typer av fall.

Referenser

Skriftliga källor:

- Avruch, Kevin. 2002. *Culture and Conflict Resolution*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Bartelson, Jens. 2001. *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biersteker, Thomas och Cynthia Weber. 1996. "The Social Construction of State Sovereignty" i *State Sovereignty as a Social Construct*. Biersteker och Weber (red). Cambridge: Cambridge University Press. 1-21.
- Brysk, Alison. 2000. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Doty, Roxanne Lynn. 1996. "Sovereignty and the nation: constructing the boundaries of national identity" i *State Sovereignty as a Social Construct*. Biersteker och Weber (red). Cambridge: Cambridge University Press. 121-147.
- Eriksson, Johan. 1995. *Partition and Redemption: a Machiavellian Analysis of Sami and Basque Patriotism*. Umeå: Solfjädern Offset.
- Esaiasson, Peter, m.fl. 2004. *Metodpraktikan*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Finnemore, Martha. 1996. "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism" i *International Negotiation*. Vol. 50, No. 2 (Spring), 325-347.
- Finnemore Martha & Kathryn Sikkink. 2001. "Taking Stock: the Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics" i *Annual Review of Political Science*. 4. 391-416.
- Green, Daniel. 2002. "Constructivist Comparative Politics: Foundations and Framework" i *Constructivism and Comparative Politics*. Green, Daniel (red). Armonk, NY: M.E. Sharp. 3-59.
- Ikenberry, G. John & Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and hegemonic power" i *International Organization*. Vol. 44, No. 3 (Summer). 283-315.
- Strang, David. 1996. "Contested sovereignty: the social construction of colonial imperialism" i *State Sovereignty as a Social Construct*. Biersteker och Weber (red). Cambridge: Cambridge University Press. 22-49.
- Tilley, Virginia. 2002. "The Role of the State in Ethnic Conflict: A Constructivist Reassessment" i *Constructivism and Comparative Politics*. Green, Daniel (red). Armonk, NY: M.E. Sharp. 151-174.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander. 2004. "The State as a Person in International Theory", i *Review of International Studies*, 30. 289-316.

Norska, svenska och samiska källor

Baer, Lars Anders och Sven-Roald Nyste. ”Reinbeitekonvensjonen mellom Norge og Sverige” Öppet brev till den svenska Statsministern Göran Persson och den norska Statsministern Kjell Magne Bondevik. 2005-04-28.

Betänkandet. Maj 2001. Svensk-Norska Renbeteskonventionen av år 1997.

Björkmanns, Alta. (samisk/svensk version)

Jokkmokksdeklarationen. 2005-02-24. Förklaringen vid den första sameparlamentarikerskonferensen. Tillgänglig på:

www.sametinget.se/sametinget/showdoc.cfm/oid=2077/Jokkmokksdeklarationen_svenska_1.pdf 2005-05-18.

KRD – *Ansvarsfordeling og samordning*. Norska regeringens hemsida: <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/same/p30003434/bn.html> 2005-04-18.

LMD - Ot.prp. nr. 75 (2004-2005) ”Om lov om endringer i lov 9. juni 1972 nr. 31 om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite” från Lant och mat departementet, Norges regering. Tillgänglig på: <http://odin.dep.no/repub/04-05/otprp/75> 2005-04-15.

NOU 1997:4 ”Naturgrannelaget för samisk kultur”. Tillgänglig på: http://odin.dep.no/jd/norsk/dok/andre_dok/nou/012005-020020/dok-bn.html 2005-04-15.

Pressmeddelande från Jordbruksdepartementet 2004-11-30. ”Ann-Christin Nykvist stället krav på Norge vid en eventuell förlängning av 1972 års renbeteskonventionen” Tillgänglig på:

<http://www.regeringen.se/sb/d/4695/a/34615> 2005-04-15

Regeringens skrivelse 2004/05:79. ”Upphörandet av 1972 års svensk-norska renbeteskonvention”. Sveriges Regering. Tillgänglig på:

<http://odin.dep.no/repub/04-05/otprp/75> 2005-04-15.

Sameloven. 1987. Norska regeringens hemsida:

<http://www.lovdatab.no/all/hl-19870612-056.html> 2005-04-18

Svensk renbetesförhandlingsdelegationen. 2005-04-21. ”Redogörelse för de svensk-norska renbetesförhandlingarna 2003-2005”. Regeringskansliets utredningsavdelning, Jönköping.

Intervju

Saitton, Bror. *Representant från den svenska delegationen vid renbetesförhandlingarna*. Telefonintervju. 2005-05-18.