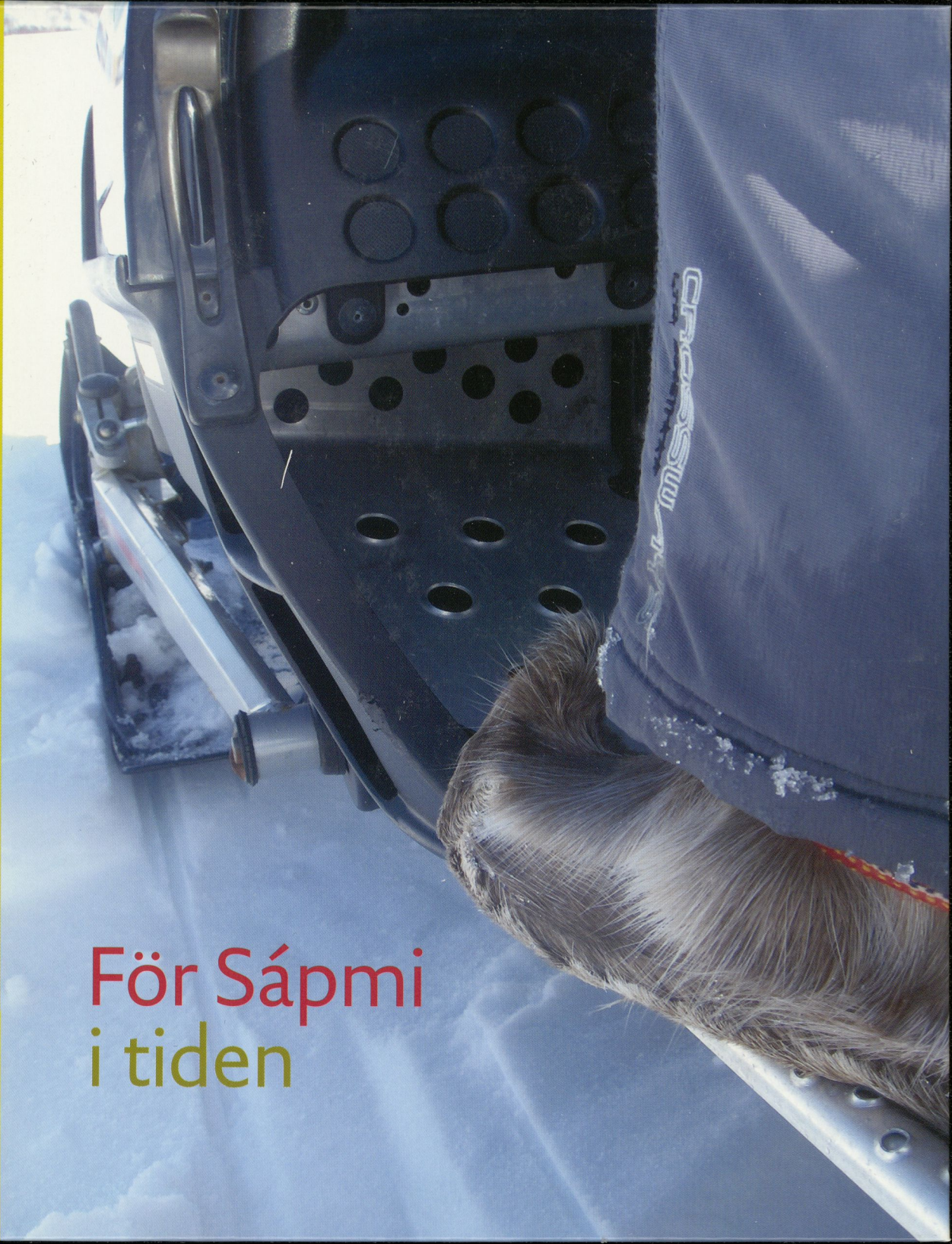




För Sápmi
i tiden

För Sápmi
i tiden

FATABUREN 2008

För Sápmi i tiden

NORDISKA MUSEETS OCH SKANSENS ÅRSBOK 2008

Red. Christina Westergren och Eva Silvéén



FATABUREN Nordiska museets och Skansens årsbok, är en skatt av kulturhistoriska artiklar som publicerats under mer än ett sekel.

Årsboken började som ett häfte med rubriken »Meddelanden«, redigerat 1881 av museets grundare Artur Hazelius för den stödjande krets som kallades Samfundet för Nordiska museets främjande. 1884 publicerades den första kulturhistoriska artikeln och när publikationen 1906 bytte namn till »Fataburen. Kulturhistorisk tidskrift« kom de vetenskapliga uppsatserna att dominera innehållet. Från och med 1931 fick årsboken Fataburen en mer populär inriktning och i stora drag den form som den har idag. Fataburen har sedan dess förenat lärdom och sakkunskap med syftet att nå en stor publik.

Fataburen är också en viktig länk mellan Nordiska museet och Skansen, två museer med en gemensam historia och en gemensam vänförening. Varje årsbok har ett tematiskt innehåll som speglar insatser och engagemang i de båda museerna, men verksamhetsberättelserna trycks numera separat och kan rekvireras från respektive museum.

Ekonomiskt stöd från Nordiska museets och Skansens Vänner gör utgivningen av Fataburen möjlig.

Fataburen 2008
Nordiska museets förlag
Box 27820
115 93 Stockholm
www.nordiskamuseet.se

© Nordiska museet och respektive författare
Redaktörer Christina Westergren och Eva Silvéen
Bildredaktör Emma Palmér
Omslag och grafisk form Lena Eklund
Framsidas bild foto Victoria Harnesk
Baksidas bild foto Héléne Edlund. Nordiska museet
Bilder på för- och eftersättsblad foto Eva Silvéen

Tryckt hos NRS Tryckeri, Huskvarna 2008
ISSN 0348 971 X
ISBN 978 91 7108 523 8



Mattias Sjulsson bredvid ett flyttblock i Arvidsjaurs socken, Levattsfjället, Lappland 1938. Foto Ernst Manker, © Nordiska museet.

Från »lappprivilegier« till rättigheter som urfolk

Svensk samepolitik och samernas politiska mobilisering

I den diskussion som fördes i Sverige i slutet av 1800-talet om samernas rättsliga situation ansågs det obestritt »att Lapparne varit de förste, som gjort sig till nytta Sveriges lappmarker« och därför borde inte staten inkräkta på »de rättigheter, de från urminnes tid innehaft«. Idag, mer än ett sekel senare, är frågan om samernas rättigheter som urfolk fortfarande aktuell. Från samiskt håll riktas kontinuerligt en kraftfull kritik mot den förda politiken, exempelvis i fråga om rätten till historiska land- och vattenområden, möjligheten att bevara och stärka samisk kultur och rätten till självbestämmande. Denna kritik upprepas även på internationell nivå, när Förenta Nationerna uttrycker en oro över samernas situation i sina observationer av hur Sverige uppfyller konventionerna om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

För att förstå svensk samepolitik och den kritik som framförs är ett historiskt perspektiv viktigt. I diskussionen för ett drygt

PATRIK LANTTO är docent och universitetslektor vid Centrum för samisk forskning, Umeå universitet. I doktorsavhandlingen *Tiden börjar på nytt* har han skrivit om framväxten av samerörelsen i Sverige under 1900-talet och i böcker och artiklar behandlat samisk historia.

ULF MÖRKENSTAM är fil.dr i statsvetenskap och verksam som universitetslektor vid Stockholms universitet. Hans forskningsfält är politisk teori och svensk politisk historia med inriktning på minoriteters rättigheter.



Foto Borg Mesch. Nordiska museet.

sekel sedan – när de första renbeteslagarna instiftades 1886 och 1898 – formulerades nämligen många centrala idéer, som kommit att ligga till grund för samepolitikens vidare utveckling fram till idag. Den nya lagstiftningens reglering av rennäringen utgjorde även grogrund för samerörelsens framväxt, dels då den innebar mer omfattande ingrepp i renskötarnas vardag än de tidigare upplevt, dels då andra aspekter av samisk kultur vid sidan av denna näring osynliggjordes. Ett växande missnöje bland samerna med statsmakternas åtgärder ledde till samerörelsens första aktioner och till att en bas lades för ett framtida politiskt medvetande och agerande hos ledande samiska aktivister.

En föreställning om det samiska

Vår tids svenska samepolitik har sitt ursprung i den första renbeteslagen 1886, när sedvanerätten övergavs och ersattes med särskild lagstiftning. Samer erhöll genom denna lag särskild rätt till renskötsel – vad som betecknades som ett renskötselmonopol – samt rätt till jakt, fiske och skogsfång på kronans (statens) mark. Konsekvenserna av denna lagstiftning blev dock stora: samerna förlorade definitivt äganderätten till land och den individuella renbetesrätten omvandlades till en kollektiv rätt för samebyarna. Tanken bakom lagen var att rumsligt separera två skilda aktiviteter, renskötsel och jordbruk. Renarna åstadkom skador på de bofastas ägor, vilket sågs som en följd av en allmän förslappning inom rennäringen. Med denna grundläggande problemformulering blev frågan om hur renskötsel bäst utövas avgörande i debatten och lagstiftningen organiserades utifrån en föreställning om god renskötsel. Och den gode renskötaren var nomad: »Renskötseln fordrar [...] att lappen förer ett nomadiserande liv«, som det anfördes i biskop Olof Bergqvists utredning om lappskolväsendet och dess organisation från 1909.

Rennäringen blev med detta politikens för givet tagna utgångspunkt – det var för renskötsel och inga andra ändamål staten ansågs ha avsatt mark för samer – och idén om att skydda den nomadiserande samiska kulturen fungerade som en sammanhållande grund för svensk samepolitik. Endast genom skyddet av nomadkulturen kunde förutsättningar för en god renskötsel skapas, samtidigt som det tillät odlingen att fortsätta utvecklas och utbredas. I denna initiala diskussion om samiska rättigheter konstituerades också en kollektiv samisk identitet – den nomadiserande renskötaren – som förklarade och rättfärd-



Samer på besök i Stockholm. Bilderna är troligen tagna i samband med en populärvetenskaplig nykterhetskonferens som hölls i Stockholm i januari 1905. Till denna konferens lyckades det då nybildade Lapparnes Centralförbund, som bildats året innan, samla en större grupp unga samer för att diskutera samepolitiska frågor. Deltagarna kom från stora delar av det samiska området, Härjedalen, Jämtland, Västerbotten och södra Norrbotten. Resan bekostades genom medel som förbundet hade samlat in via upprop i pressen. Elsa Laula finns med på båda bilderna, sittande till vänster respektive i mitten, och på den ena bilden syns också *Lapparnes Egen Tidning*. Foto C. K. Thorncliff (till vänster) och okänd. Nordiska museet.



digade det system av samiska rättigheter som kring sekelskiftet fick en allt mer ordnad form. Detta blir exempelvis tydligt i Bergqvists diskussion om statens utgifter för samernas särskilda skolgång: »Endast nomadlappar kunde göra anspråk på att understödjas i egenskap av lappar [...] Andra lappar och lappbarn borde icke äga andra eller större anspråk på understöd än övriga svenska medborgare.« Denna föreställning om det samiska institutionaliserades i och genom lagstiftning för första gången 1917, när en same definierades som den »vars fader i någon mån är av lapsk härstamning, dock endast såvitt anting-

en fadern eller dennes fader drivit renskötsel såsom stadigvarande yrke utan att samtidigt bruka hemman eller nybygge eller biträda vid bruket av sådan fastighet«.

Samerörelsen växer fram

Den politiska mobiliseringen bland samerna i Sverige tog sin början kring sekelskiftet 1900, när samerna i framför allt Västerbotten började organisera sig. I sin inledningsfas var samerörelsen främst en reaktion på de inskränkningar de första renbeteslagarna hade inneburit för renskötseln, men den kom snart att även omfatta krav på samisk besittningsrätt till all mark ovanför odlingsgränsen. Den som med störst styrka framförde detta krav var Elsa Laula, som menade att det stred mot svensk rättspraxis att samernas äldre hävd till markerna inte erkändes i form av äganderätt. Rennäringens utrymme inskränktes av den växande nybyggarverksamheten och allt fler samer tvingades att lämna renskötseln. För många innebar detta att kontakten med det samiska förlorades, eftersom de då även tvingades lämna sina marker. Laula menade därför att den enda lösningen på problemet var att all mark ovan odlingsgränsen förbehölls samerna, för att utnyttjas till både renskötsel och jordbruk. Det var därmed samerna som etnisk grupp som stod i centrum för Laulas argument. Hennes krav vann dock inget gehör hos statsmakterna. Samepolitikens ensidiga fokusering på renskötseln uteslöt alternativa lösningar.

Efter 1905 ebbade mobiliseringen ut och följdes av ett drygt decennium av begränsad politisk aktivitet, men den tog återigen fart runt 1917 till följd av den politiska utvecklingen. Den ledande sameföreträdaren var nu Torkel Tomasson, som



Renskötande nomader, en föreställning om det samiska som institutionaliserades genom 1900-talets lagstiftning. Flyttningsraid i Loussajärvi, Jukkasjärvi socken, Norrbotten 1913. Foto Oscar Halldin. Nordiska museet.

bland annat startade utgivningen av *Samefolkets Egen Tidning* (SET) 1918, en tidning som blev ett viktigt samiskt språkrör inte minst i frågor rörande renskötseln. I likhet med Laula ville Tomasson bredda den så kallade lappfrågan till att omfatta mer än renskötseln och skapa en förståelse för att denna näring inte ensam kunde utgöra lösningen på samernas problem. Han hade dock tagit lärdom av pionjärårens erfarenheter och utgick i sin argumentation på ett helt annat sätt från renskötselns

behov och framtid. Åtgärder till förmån för samer utanför näringen motiverades med hänvisning till renskötelsns behov.

Nya definitioner och kategorier

Under 1920-talet formulerades det centrala problemet i svensk samepolitik allt mer som en nödvändig reglering och begränsning av renantalet. Statens representanter hävdade att det stora antalet renar bidrog till konflikter mellan bofasta och nomader och hindrade jordbrukets fortsatta utveckling. Denna reglering ansågs vara särskilt viktig efter renbeteskonventionen med Norge 1919, som medförde en inskränkning av de traditionella betesrättigheterna för svenska samer i Norge och ledde till tvångsförflyttningar av renskötare. De »missförhållanden i rensköteln«, som beskrevs i den offentliga debatten, sågs dock inte bara som en fråga om antalet renar, utan också som en följd av förändrade renskötselmetoder, renskötarnas val av levnadssätt och en förändring i mentalitet. Samerna hade inte kunnat undgå att jämföra sitt arbete med de bofastas, påstods det, men eftersom samer bedrev en näring som krävde ett nomadiserande liv kunde de inte arbeta under samma betingelser som bofasta jordbrukare, då följden skulle bli en försämrad renskötsel. I statens ögon förutsatte god renskötsel således, liksom tidigare, ett specifikt levnadssätt.

Strävan att minska renantalet tydliggjorde dock att samer inte bara var nomadiserande renskötare. Man framhöll att de som lämnade rennäringen inte automatiskt assimilerades i det svenska samhället. Istället riskerade de att ligga fattigvården till last. Därför måste statligt stöd också utgå till dem som tvingades överge nomadlivet. Särskild lagstiftning för samer utanför



Kvinnorna hörde till förlorarna i 1928 års renbeteslag. En kvinna gick miste om sin rätt till renskötsel om hon gifte sig med en man utan sådana rättigheter. Här ses kvinnor med klövjerrenar på väg hem till sommarvistet vid Vastenjaure. Sirkas sameby, Vaisaluokta 1937. Foto Ernst Manker, © Nordiska museet.

renskötseln skapade dock problem. Dels menade exempelvis Domänstyrelsen att de särskilda samiska rättigheterna endast borde tillfalla den nomadiserande befolkningen och så fort samer övergav det livet, skulle de ges samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Dels ställdes frågan vem av »lapsk stam« som de facto skulle ha rätt att erhålla statens hjälp för att integreras i det svenska samhället.

En ny definition av vem som vore att räkna som same var därför nödvändig, särskilt som det ytterst bedömdes vara en fråga om att begränsa rätten till de samiska rättigheterna – till det som i debatten nu kallades »lappprivilegier« – alltså den traditionella rätten till mark och vatten för underhåll av renar, rätt till fiske, jakt och skogsfång. Om alla med samisk härkomst skulle kunna komma ifråga hävdades det vara att »fastställa lappegenskapen på ett sätt, som strider mot den allmänna uppfattningen«, som det uttrycktes i en offentlig utredning 1927. I första paragrafen i 1928 års renbeteslag infördes därför ett delvis nytt kriterium för att räknas som same. Med lapp avses i denna lag »en var, som enligt vad nu är sagt äger rätt till renskötelse [...] Rätt till renskötelse [...] tillkommer den som är av lappsk härkomst, såframt hans fader eller moder eller någon av dessas föräldrar såsom stadigvarande yrke drivit renskötelse eller biträtt däri [...] Rätt till renskötelse tillkommer ock kvinna, som är eller varit gift med man med dylik rätt. Ingår kvinna, som har rätt till renskötelse, äktenskap med man som saknar dylik rätt, går hon rätten förlustig [...]».

Som en följd av den här diskussionen skapades två kategorier samer – renskötare och icke renskötare – som stod i olika relation till de samiska rättigheterna. Avgörande för denna distinktion var den väl etablerade föreställningen om den »sanna« samiska identiteten, som fortfarande representerades av den nomadiserande renskötaren. Den samiska identitet som konstituerades förklarade och rättfärdigade att de icke renskötande samerna, det vill säga majoriteten av personer med samiskt ursprung, inte kunde göra anspråk på de särskilda samiska rättigheterna. Icke renskötande samer inkluderades i debatten enbart i egenskap av vad de inte var, nomader eller svenskar, och

de definierades således genom negationer.

I denna debatt ignorerades konsekvent de potentiella rättigheter samer hade i egenskap av urfolk. Istället diskuterades samiska rättigheter som »lappprivilegier« förlänade av svenska staten. Och som dessa rättigheter eller »privilegier« definierades genom särskild lagstiftning kunde de även dras tillbaka i sin helhet, eller gradvis urholkas. Dessutom kunde de samer som inte levde upp till de kriterier som stipulerades i gällande lagstiftning, eller inte delade ett specifikt levnadssätt, fullkomligt legitimt exkluderas från systemet av samiska rättigheter (det vill säga de icke renskötande). Samtidigt löpte även de som de facto inkluderades en ständig risk att exkluderas, om de avvek från den homogena samiska identiteten. Kvinnor som gifte sig med män utan renskötselrätt förlorade sina rättigheter, precis som personer som övergav ett traditionellt levnadssätt.

Renskötseln och samerörelsen

Den politiska utvecklingen – och särskilt 1919 års renbeteskonvention med Norge – hade en stor inverkan på renskötseln och därmed även på samerörelsen. Konventionen medförde en inskränkning av de svenska samernas renbetesrätt i Norge och ledde till tvångsförflyttningar av renskötare från de nordligaste samebyarna söderut inom det samiska området. För renskötseln innebar detta stora förändringar då olika renskötselmetoder nu kolliderade, vilket ledde till konflikter inom näringen. Den som framför allt tog upp dessa frågor till diskussion var Gustav Park, som successivt intog en ledande position i same-rörelsen. Han uttryckte sig mycket pessimistiskt rörande renskötselns överlevnadsmöjligheter om inte statsmakterna kom

till rätta med de problem som uppstått. Park framhöll det absurda i att svenska tjänstemän »med sin ytliga erfarenhet och ringa kunskap på renskötelsns område« skulle detaljreglera en näring som de endast kunde iaktta vid ett fåtal tillfällen under året och efterlyste ett större inflytande för renskötarna över den egna näringen, med färre statliga regleringar och ingrepp. Under 1930-talet fördjupades krisen till följd av svåra betesförhållanden och minskande hjordar. Renskötelsen betraktades fortfarande som den samiska näringen, framför alla andra, men, som Park uttryckte sig i SET i slutet av 1930-talet: »Samefolkets framtid kommer [...] inte längre att i stort grundas på den fäderneärvda näringen, renskötelsen, utan i stället på jordbruk i förening med ladugårdsskötsel.« Utvecklingen framställdes dock inte som ett hot mot samerna. Att renskötelsen successivt försvann var ett led i samhällets moderniseringsprocess, men näringen var inte outhärdlig för samisk identitet och kultur.

Under 1940-talet upplevde renskötelsen ett uppsving med stigande priser på renprodukter, och började successivt återhämta sig. Tilltron till näringens möjligheter blev starkare och dess position i den samiska identiteten stärktes. Park arbetade nu i större utsträckning för att slå vakt om renskötelsen och de specifikt samiska rättigheter som var knutna till denna. Det var också ett uppfattat hot mot renskötelsen som inledde den process som 1950 utmynnade i bildandet av Svenska Samernas Riksförbund (SSR), den första samiska riksorganisationen i Sverige. Enligt Park innebar detta beslut att »de svenska samerna tagit ett stort steg mot likställdhet med övriga svenska medborgare för att få bli betraktade som fullmyndiga svenska medborgare«. Bildandet av SSR förstärkte renskötelsns ställ-



Under 1940-talet ökade tilltron till rennäringens möjligheter. Per Labba, Jällejaure, 1942. Foto okänd. Nordiska museet.

ning som den gemensamma samiska nämnaren genom att förbundet i första hand baserades på samebyarna och därigenom fick karaktären av en näringsorganisation. Renskötseln hade därmed definitivt hamnat i fokus för samerörelsen.

Under den första hälften av 1900-talet konstituerades alltså en samisk identitet – den nomadiserande renskötaren – som både förklarade och rättfärdigade den politik som fördes och som var nödvändig för samerörelsen att förhålla sig till. Därmed utestängdes och uteslöts andra möjliga identiteter och levnads-sätt ur den offentliga debatten. Statens föreställning om samer som nomader inbegrep också att de var »ociviliserade«. Det i sin tur implicerade att samer ansågs oförmögna att handha och besluta i egna angelägenheter, vilket förklarade och rättfärdi-

Med 1950-talet började en tid av lönsamhetstänkande och rationaliseringar inom renskötseln som ansågs jämförbar med andra svenska näringsgrenar.

Renar i Kraipe rengärde, Ammarnäs, Lappland.

Foto Mark Markefelt,

© Nordiska museet.

Renvaktarstuga i Lappland

1978. Foto Christina

Westergren.



gade en paternalistisk svensk politik. Därmed förstärktes en politisk ordning där relationen mellan det samiska folket och det dominerande samhället definierades i termer av samernas lägre värde, en värdering som gjordes på till synes »neutral« och »objektiv« grund. Inledningsvis ifrågasattes och kritiserades denna definition av det samiska av samerörelsen, men successivt närmade sig denna allt mer det officiella synsättet i sin argumentering.

Är du lönsam lilla ren?

Under 1950- och 60-talen inordnades svensk samepolitik alltmer i den välfärdsstatspolitik som dominerade i samhället i stort. Rennäringen antogs vara lik annan ekonomisk verksam-



het och de problem renskötarna mötte liknades vid dem som andra yrkesverksamma möter under en rationaliseringsprocess. Rennäringen i sig betraktades dock »som en underutvecklad näring«, som måste hinna ikapp tiden och civilisationens utveckling för att kunna överleva i konkurrens med andra näringar. I denna strävan ansågs ett nomadiserande levnadssätt vara ett hinder för utvecklingen.

Rationaliseringen av renskötseln förutsatte således en förändrad syn på det specifikt samiska. Den gode renskötaren ansågs inte längre vara den skötsamme nomaden, utan god renskötsel

mättes i ekonomisk lönsamhet, effektivitet och teknisk utveckling. I den diskussion som fördes om samiska rättigheter skulle denna »normalisering« av renskötarna kunna bli problematisk, eftersom den tidigare grunden för särbehandling därmed rycktes undan. Varför skulle rennäringen, när den betraktades som en näring som andra, behandlas särskilt? För att legitimera ett särskilt stöd måste rennäringen fortfarande på något sätt vara annorlunda. En delvis ny föreställningsvärld etablerades också. Parallellt med frågan om rationalisering diskuterades nämligen under 1960-talet frågan om samernas ställning alltmer med hänsyn till att samer var en minoritet och etnisk grupp med en egen unik kultur. Systemet av samiska rättigheter förklarades och rättfärdigades för första gången som ett explicit skydd för samisk kultur. Även om det förändrade synsättet potentiellt utmanade den rådande politiska ordningen – både ifråga om vem som skulle inkluderas i särrättighetssystemet och ifråga om utvidgning av de rättigheter samer tillerkändes – fungerade det i praktiken i motsatt riktning och förstärkte tidigare kategoriseringar och gränsdragningar. Eftersom samiskhet hade likställts med den nomadiserande renskötarens levnadssätt, hävdades i debatten att den »sanna«, »autentiska« och »traditionella« kulturen bäst bevarats av renskötarna. De icke renskötande definierades återigen som avvikande.

Med detta synsätt följde också att rennäringen diskuterades som en »förutsättning för bevarande av den samiska kulturen«, som det uttrycktes i en proposition 1971. Den naturliga slutsatsen var då också att det egentligen inte varit något fel på den politik som förts. Tvärtom. Den hade varit till godo för samerna, hävdades det. Svensk samepolitik och systemet av särrättigheter var helt i sin ordning, så länge som rennäringen fick det

stöd den behövde för att överleva. Denna diskussion utmynnade i 1971 års rennäringslag, som var i det närmaste identisk med de föregående och bekräftade lagstiftningens exkluderande och begränsande karaktär.

Rättigheter som urfolk i fokus

För SSR med Park som förbundets förste ordförande stod renskötselfrågorna inledningsvis i fokus, framför allt de hot mot näringen som fanns. Även inom samerörelsen framträdde en bild av renskötseln som en näring i kris, men fler faktorer lyftes fram för att förklara situationen: krisen bottnade i både externa, strukturella och individbaserade faktorer. Det största hotet bland dessa var enligt förbundet den snabba utbyggnaden av vattenkraften inom renbetesområdet. I diskussionen rörande renskötseln utgick SSR dock från resonemang om samiska rättigheter till land och vatten. Det argument som inledningsvis fördes fram var att samerna hade äldre hävd till markerna än den svenska staten. Det samiska nyttjandet av markerna hade därför en stark rättsgrund, något som borde erkännas från statsmakternas sida. Att det samiska markutnyttjandet skulle vara beroende av ett statligt förlänat »privilegium« bestreds bestämt med dessa argument. Från 1960-talet började SSR föra fram argument baserade på samernas ställning som urfolk. Förbundet hävdade att samernas ställning som urfolk inte enbart utgjorde grunden för deras rätt att utnyttja markerna, utan även för den svenska renbeteslagstiftningen. Man menade att denna var ett erkännande av samerna som urfolk.

När Israel Ruong 1960 tog över ordförandeskapet i SSR ville han, i likhet med Laula vid seklets början, även lyfta fram sam-



Demonstration i Kiruna 1993. Foto Sonia Larsson.

erna utanför renskötseln och göra dem delaktiga i SSR:s arbete. Ruong framhöll att det var den svenska lagstiftningen i form av renbeteslagarna som i stor utsträckning hade bidragit till klyvningen av samerna i två kategorier: »Detta är särskilt tydligt i fråga om de lapska rättigheterna till jakt och fiske, vilka ju är förbundna med renskötaryrket och därmed lappbyatillhörigheten.« Han förespråkade att rättigheterna skulle utvidgas till att omfatta även andra naturtillgångar än renbetet i det samiska området, samt att grunden för att ta del av dessa rättigheter inte enbart skulle läggas på renskötaryrket utan på språktradi-

tioner. Genom att argumentera utifrån dessa nya kriterier utmanades gränserna för den svenska samepolitiken och därmed ifrågasatte samerörelsen för första gången sedan början av 1900-talet på allvar grundvalarna för politikområdet. Detta var en nödvändig förutsättning för att bilden av det samiska skulle förändras och för att samepolitiken skulle utvidgas till att omfatta mer än enbart näringsfrågor.

Trots denna helhetsbild stod renskötelsen fortfarande i centrum. Enligt Ruong utgjorde den »samiska tanken« grunden, men arbetet inriktades på att »hjälpa kärngruppen« – renskötarna – i första hand. Renskötarnas starka ställning i organisationen framträdde också tydligt genom det motstånd som framkom i olika frågor där förstärkta rättigheter för de icke renskötande diskuterades. Successivt växte det därför fram en kritik mot SSR för den bristfälliga uppmärksamhet organisationen ägnade åt de icke renskötande samernas behov. Kritiken ledde till splittring inom samerörelsen, vilket i förlängningen medförde att de icke renskötande samerna bildade egna organisationer. Ett antal av dessa gick 1980 ihop och bildade Landsförbundet Svenska Samer (LSS), en riksorganisation som stod i opposition till SSR:s dominerande ställning som samernas företrädare. Denna utveckling medförde att samerörelsen fick ett allt mer heterogent utseende där fler intressen började artikuleras.

Samerörelsens utveckling har på ett påtagligt sätt bidragit till att den offentliga politiken sedan början av 1980-talet allt tydligare formulerats som en explicit fråga om samiska rättigheter och till att den svenska staten har erkänt samer som urfolk och nationell minoritet. Vid sidan av den har två faktorer varit av stor betydelse för att styra debatten i en riktning där rättigheter står i fokus. Den första var Högsta domstolens dom i

Skattefällsmålet 1981, som ansågs klargöra renskötelsns rättsliga ställning. I målet hade flera samebyar och enskilda personer i Jämtland, med stöd från SSR, gått samman och stämt den svenska staten. De hävdade full äganderätt till vissa områden, de så kallade Skattefjällen. Den svenska staten hävdade i sin tur äganderätt till samma områden. HD:s beslut – att staten var rättmätig ägare till Skattefjällen – är kanske inte förvånande, om vi beaktar statens företrädare i fråga om att såväl definiera och tolka som administrera den nationella lagstiftningen. Samtidigt ansågs dock domen stärka renskötarnas rättsliga ställning, då HD anförde att samerna har »en starkt skyddad bruksrätt av speciellt slag som ytterst är grundad på urminnes hävd [...]». För SSR och samerörelsen var dock domen ett hårt slag och i början av 1980-talet var förbundet märkt av målets utgång.

Vid sidan av detta domstolsförfarande har internationella konventioner om minoriteters och urfolks rättigheter kommit att inta en allt större plats i den svenska debatten. Som särskilt viktigt anses artikel 27 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Den stadgar nämligen att personer som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte ska »förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk». Denna artikel – och särskilt skrivningen »i gemenskap med andra» – tolkas i den offentliga debatten som ett rättfärdigande av kollektiva rättigheter, som syftar till ett direkt skydd för minoriteter. Staten har – som det anfördes i en offentlig utredning 1983 – »förpliktelser att visa respekt för samisk kultur och samiska näringar och ge utrymme för samerna att bestämma och påverka sin livssituation utifrån samiska värderingar». Det före-

faller med detta som om det har skett en omfattande förändring i den offentliga politiken. Men i vilken utsträckning kan den sägas dominera den praktiska politiken? För att svara på denna fråga måste vi fördjupa oss något i de politiska förslag som förts fram de senaste decennierna som en konsekvens av detta nya synsätt.

Sameting med dubbla roller

Utan tvekan har den samtida debatten haft en stor betydelse för rennäringens rättsliga ställning, inte minst genom HD:s dom i Skattefjällsmålet. Dessutom får nu rennäringen genom artikel 27 ett starkt skydd – då den betraktas »som grunden för den samiska kulturen» – och staten bör ur ett folkrättsligt perspektiv ta på sig ansvar för att renskötseln ska kunna hävda sig ekonomiskt i konkurrens med andra näringar, liksom för att skydda förutsättningarna för näringens bedrivande. En förstärkt rättslig ställning för rennäringen är dock en fråga som också berör andra markanvändares intressen och även samerna måste ta hänsyn till andra näringar i renskötselområdet, anför det i en offentlig utredning 1999. När motstridiga »intressen» vägs in förskjuts dock perspektivet från att vara en fråga om samiska rättigheter i egenskap av urfolk, till att handla om en konkurrens mellan olika intressen där statens uppgift i första hand är att avväga och skapa balans. Detta har varit (och är) ett kraftfullt argument för ett begränsat system av rättigheter, som samtidigt förklarar och rättfärdigar en fortsatt hierarkisk och paternalistisk politik med en stark statlig reglering och kontroll av rennäringen.

Erkännandet av samer som urfolk legitimerade också att

Sametinget etablerades 1993, vilket innebar att en form av kulturell autonomi institutionaliserades. Sametingets uppgift är bland annat att besluta om fördelning av bidrag till samisk kultur och samiska organisationer, att leda det samiska språkarbetet samt att bevaka samiska intressen och behov i frågor som rör det samiska folket. Sametinget var naturligtvis ett viktigt steg framåt för samerörelsen, inte minst för de icke renskötande samerna. Inrättandet av tingen gav tidigare osynliggjorda samiska grupper en möjlighet att bli representerade i den politiska församlingen. Formen för Sametinget överensstämmer dock väl med det mönster som är etablerat i svensk samepolitik och dess handlingsutrymme är begränsat. Tingen fick en ställning som statlig myndighet under regeringen och »skulle inte vara ett organ för självstyre«. Det folkvalda samiska organet – som alltså samtidigt är en statlig myndighet – tillerkändes med detta varken konstitutionella befogenheter eller ett reellt politiskt inflytande, exempelvis genom medbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor, vetorätt vad gäller förvaltningsbeslut eller en status som obligatorisk remissinstans i frågor som berör samiska intressen. De två olika roller som uppstår i och med denna ordning har skapat problem för Sametinget. Hur oberoende kan det agera i förhållande till andra offentliga myndigheter och hur långtgående kritik av den offentliga svenska politiken kan tolereras?

Förändrat synsätt – oförändrad praktik?

Den förändring som kan urskiljas legitimerar också en offentlig utredning, som för första gången föreslår att ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande



Sametinget. Foto Sametinget.

länder ska ratificeras. Tidigare grund för att avvisa konventionen – att den tillerkänner urfolk en ägande- eller besittningsrätt som inte är »förenlig med svenska rättsförhållanden« – har dock nu ersatts av föreställningen att det är Sverige som inte uppfyller de villkor som stadgas i konventionen i fråga om landrättigheter. Den omedelbara politiska slutsatsen blir därför densamma: Sverige kan inte ratificera konventionen här och nu. Ratificering bör istället ses som ett långsiktigt mål, som måste grundas i ett antal olika undersökningar, som i första hand berör frågan om samernas »faktiska« rätt till land. Därmed skjuts en eventuell ratificering på framtiden.

Med den förändring som har skett definieras inte längre samiskhet och samisk kultur enbart i förhållande till renskötseln. I stället betonas känslan av samhörighet genom kulturarv, reli-

gion, språk och traditioner som en viktig del av den kollektiva samiska identiteten. Starkast kommer denna förändrade syn till uttryck i den ökade vikt som fästs vid språket, som till stora delar ersatt renskötseln som den centrala markören för identitet/ethnicitet. Alla förslag om särskilda samiska språkrättigheter avvisades dock fram till dess att Sverige år 2000 ratificerade Europarådets konvention om skydd för nationella minoriteter och stadgan om historiska minoritetsspråk. Dessa implicerar särskilda språkrättigheter, som främjar språkets användning, och innefattar bland annat krav på att vissa föreskrifter och lagar ska översättas till samiska och rätt att inom ett begränsat geografiskt område tala samiska i domstolar och med förvaltningsmyndigheter. Tillämpningen av lagen väcker dock fortfarande stor kritik från samerörelsen. Samiskan erkänns fortfarande inte som likvärdigt det svenska språket, de ekonomiska resurser staten tillhandahåller är alltför begränsade och dessutom saknar många lokala myndigheter personal med kunskaper i samiska.

Sammanfattningsvis är det å ena sidan uppenbart att erkännandet av samer som urfolk utmanar en traditionell svensk politik; å den andra är det lika uppenbart att denna förändring inte har åtföljts av några radikala förändringar i politisk praktik. Det förefaller i många stycken fortfarande vara legitimt med en exkluderande lagstiftning och ett begränsat system av samiska rättigheter. Detta blir särskilt påtagligt i avgörande beslutsprocesser, då samer fortfarande marginaliseras, exempelvis i fråga om rennäringen och Sametingets snäva handlingsutrymme. Det är också tydligt att samerörelsens inflytande i realiteten inte stärkts trots en mer framskjuten position, men att Sametinget nu kan sägas representera hela det samiska samhället.

Slutord

Avsaknaden av några större politiska förändringar i svensk samepolitik kan, tror vi, förstås i termer av hur dominerande samhällseliga föreställningar om samiskhet – statens makt att definiera – varit avgörande för vilka rättvisekrav som varit legitima i den offentliga debatten. Vi kan också se att en aktiv samerörelse har varit en pådrivande faktor för att förändra detta synsätt, genom att utmana etablerade offentliga föreställningar. Samtidigt har samernas möjlighet att påverka varit starkt begränsad, både genom lagstiftningens utformning och på grund av den dominerande föreställningen om gruppen i sig, vilken tidvis även har internaliserats inom gruppen. Vad vår studie visar är att det i fråga om urfolks rättigheter är nödvändigt att det förs en dialog mellan det dominerande samhället och den dominerade gruppen, där en gemensam förståelse endast är möjlig genom en praktisk diskussion som grundas i ömsesidigt erkännande mellan motstridiga parter. Detta är dock inte tillräckligt om inte urfolk först garanteras ett reellt jämlikt deltagande i den demokratiska processen. I vår mening innebär det olika former av självbestämmande, icke-diskriminering, kulturell integritet och rätt till land och andra naturresurser.

I svensk samepolitik skulle ett första steg i en sådan riktning kunna vara en ratificering av ILO:s konvention 169. En ratificering skulle antyda ett nytt förhållningssätt som erkänner same rörelsens ambitioner att själv utöva kontrollen över sina institutioner, sitt levnadssätt och sin ekonomiska utveckling, liksom över hur deras identitet, språk och traditionella näringar utvecklas inom de stater där de lever. Vidare garanterar konventionen det samiska folket en legitim förhandlingsposition i den offentliga debatten, inom ramarna för folkrätten och en

pågående internationell diskussion. För att tillerkänna samer en starkare position på nationell nivå vore också någon form av särskild politisk representation viktig, exempelvis genom att Sametingets verksamhet utvidgas och genom att det ges en mer självständig position med reell autonomi.

Under hundra år har samerörelsen kontinuerligt och starkt utmanat den svenska staten. Men så länge det råder en grundläggande maktobalans till förmån för det dominerande samhället är förutsättningarna för grundläggande förändringar av politiken små.



Lulevattnet, Jokkmokks socken, Vaisaluokta, 1968. Foto Rolf Kjellström,
© Nordiska museet.