

# Debatt

## Svenska regeringens behandling av samerättsutredningen

*Eivind Torp*

Samernas Nationalråd presenterade nyligen en opinionsundersökning där det framgår att samerna har ett överraskande starkt stöd för sina politiska krav bland svenska folket. Sju av tio svenskar anser t.ex. att Sverige har tagit alltför lite hänsyn till samernas önskemål. Samma antall anser dessutom att samerna skall ha äganderätten till sina urgamla renskötselområden (DN 90.10.06). Resultaten i undersökningen bör vara en tankeställare för regeringen i en tid då det kan råda tvivel om regeringens ståndpunkter i de viktigaste samepolitiska frågorna.

Sedan början av 1980-talet har en statlig utredning haft i uppdrag att "klarlägga vilka särskilda behov som kan härledas till samernas ställning som urbefolkning" (SOU 1989:41 s. 14).

År 1986 presenterade utredningen sitt första betänkande rörande samernas folkrättsliga ställning (SOU 1986:36). Betänkandet, som inte innehåller några författningsförslag, gavs ut för att ge en samlad bild av det folkrättsliga regelsystemet och för att ge en bakgrund till utredningens kommande förslag. Efter sex års arbete framlade Samerättsutredningen i juni 1989 sitt huvudbetänkande: "Samerätt och sameting" (SOU 1989:41).

Utifrån de direktiv man har arbetat efter sammanfattar utredningen att det finns ett grundläggande behov för:

- Stöd åt den samiska kulturen och det samiska språket
- Tryggad tillgång till mark och vatten för de samiska näringarna
- Inflytande i den beslutsprocess som rör samerna och deras samfundsliv.

Mot denna bakgrund har man i utredningen föreslagit en rad olika förslag till nödvändiga ändringar i författningen. Dessa kan sammanfattas inom följande områden a) att samernas särskilda ställning som etnisk minoritet och urbefolkning i Sverige markeras i regeringsformen, b) att det inrättas en särskild lag om samiska förhållanden, en samelag, c) att det inrättas ett folkvalt samiskt organ, ett sameting, d) att renskötelsens rättsliga ställning stärks, samt e) att samordningen av samefrågor inom regeringskansliet får fastare former.

Med hänsyn till det utredningsarbete som slutförts och de förslag som utredningen hade lagt fram var det rimligt att anta att regeringen under vårsessionen 1990 ville presentera en *samlad* proposition beträffande de samepolitiska frågorna för riksdagen. Regeringen har ännu inte (november 1990) presenterat någon samlad proposition för riksdagen och inte heller aviserat några sådana planer.

I mars 1990 ställde en riksdagsledamot från Vänsterpartiet en interpellation till justitieministern om *när* en proposition med förslag till sameting kommer att föreläggas riksdagen och om utredningens olika förslag kommer att framläggas i en *samlad* proposition. Justitieminister Laila Freivalds svar att det "ännu är för tidigt att säga *om*, och *när* ett förslag kan läggas fram för riksdagen" väckte berättigad uppmärksamhet hos en förvånad och till synes samlad opposition.

Orsakerna till regeringens tveksamhet i sin hantering av samerättsutredningens förslag är av många satt samman med påtryckningar från skogsindustrin som i sina remissvar fördömde flera av förslagen. När justitieministern inför riksdagen skulle redovisa regeringens behov av mera tid för att värdera förslagen var det också med hänvisning till just skogsindustrin. Hon sa att: "Skogsindustrin och markägarna inom renskötselområdet har också berättigade anspråk på att kunna driva och utveckla sina näringar." Och hon tillade: "Det har med full tydlighet kommit fram bl.a. under remissbehandlingen av samerättsutredningens betänkande" (prot. 1989/90:91 22 mars).

Efter detta har det rått total tystnad från regeringens sida när det gäller frågan om en samlad proposition beträffande den statliga samepolitiken. Regeringen har däremot valt att plocka ut *delar* av utredningsförslagen och under hösten presenterat detta i två olika propositioner för riksdagen: Prop 90/91:3: "Skogbruket i fjällnära skogar" och prop. 90/91:4: "Om ändringar i rennärlagslagen m.m." När det gäller propositionen om rennärlagslagen är denna nu avvisad av en samlad opposition i riksdagen. De samiska organisationerna har begärt att förslaget skall återkallas. Att regeringen på detta sättet splittrar upp de förslag som samerättsutredningen har presenterat, gör att det kan uppstå tvivel om regeringens kompetens när det gäller att genomdriva en samlad statlig samepolitik.

Den *brist på helhetssyn* som regeringen här avslöjar är mycket beklaglig eftersom Samerättsutredningen så tydligt har preciserat "att utformningen av samhällets åtgärder för att främja samisk kultur och samfundsliv måste bygga på en helhetssyn" (SOU 1989:41 s.305). Vidare påpekar man att; "en framgångsrik samepolitik fordrar att arbetet med samefrågorna inom regeringskansliet organiseras på ett sådant sätt att regeringen kan få underlag för denna helhetssyn" (SOU 1989:41 s.305). Allt tyder på att man inom regeringskansliet inte har lyckats att organisera arbetet med samefrågorna på ett sådant sätt. Att regeringen inte har måktat att presentera en samlad proposition när det gäller den statliga

samepolitiken kan i omvärlden lätt uppfattas som om regeringen saknar politiska ambitioner i denna fråga.

En mycket viktig del av bakgrunden för samerättsutredningens arbete finns i statsmakternas erkännande av samerna som *ett folk* bosatt i 4 länder. I enlighet med den tradition av likartad rättspraxis som har existerat i de nordiska länderna har Nordiska Rådet och Nordiska Ministerrådet rekommenderat de nationella utredningarna att samarbeta med varandra. En viktig princip för den svenska samerättsutredningen har därför varit att samordna sitt arbete med den finländska samerättsutredningen och det norska samerättsutvalget. Efter de kontakter och överväganden som de nordiska utredningarna gemensamt har haft kom de nationella förslagen till stora delar att bygga på en *gemensam nordisk grundsyn*. Den svenska samerättsutredningen konstaterar sålunda att "det finns goda möjligheter att skapa nordisk enighet i centrala samepolitiska frågor" (SOU 1989:41 s.116). Men möjligheterna till likartade förvaltningsmässiga ändringar som de nordiska utredningarnas strävanden öppnade vägen för, ser tyvärr ut att falla på grund av en bristande politisk uppföljning från den svenska regeringens sida. För samtidigt som den svenska justitieministern fortsätter att göra "överväganden för att se att förslaget är försvarbart att lägga fram (Laila Freivalds i riksdagen 22 mars 1990) har t. ex. det norska stortinget hunnit besluta om införandet av en samelag (23 juni 1987) och ändringar i grundlagen (21 april 1988). Inom den norska statsförvaltningen har man därvid kunnat introducera ett folkvalt samiskt organ, Sametinget, officiellt öppnat den 9 oktober 1989. Norge har dessutom ratificerat ILO-konvention nr. 169 (tidigare nr. 107, reviderad efter beslut vid ILO-konferansen 1988 och 1989) "Om urbefolkningar och stamfolk i självständiga stater". Finland har i FN i augusti 1990 uttalat ett positivt stöd för innehållet i konventionen.

Genom sin brist på handlingskraft är den svenska regeringen i färd med att försumma möjligheterna till en gemensam nordisk politik i de samepolitiska frågorna. Detta minskar den svenska regeringens trovärdighet. Men långt allvarligare är det att det drabbar den delen av det samiska folket som är bosatt i Sverige.

För samtidigt som statsmakterna har låtit utreda de samepolitiska frågorna har en motsvarande utveckling av harmonisering mellan den samiska och den icke-samiska delen av befolkningen ej skett. Den svenska samerättsutredningens ordförande, Hans-Åke Wängberg, uttryckte på ett debattmöte i Stockholm i november 1989 en allvarlig oro över den *ökande polariseringen* som är i färd att utvecklas mellan den svenska och den samiska befolkningen i många lokalsamhällen i Sverige. I en skrivelse till statsminister Ingvar Carlsson upprepar Svenska Samers Riksförbund denna åsikt i det man säger att; "det är nu viktigare än någonsin att inte driva en politik - eller underlåta att driva politik - som leder mot polarisering" (SSR meddl. 90/48). Riksförbundets nya ordförande, Ingvar Åhrén, varnar för "ett ny fejd där kulturena står emot varandra"

(TT 90.10.15). Vad Åhrén syftar på är den konfliktsituation som har utvecklats mellan markägare och renskötande samer i Härjedalen. Åhrén jämför situationen idag med den för 100 år sedan då markägare på eget bevåg började skjuta renar. Den aktuella konfliktsituationen i Härjedalen är mycket intressant just mot bakgrund av den långa historiska förankring som denna konflikten otvivelaktigen har. Konflikten bottnar i olika uppfattningar om hurvida renskötseln i Härjedalen kan åberopa sig sedvanerätt eller ej, men har i långa perioder haft prägel av att vara en allmän kamp kulturerna emellan. Konflikten har nu kulminerat med att de flernationala skogsindustribolagen Stora, MoDo och Korsnäs tillsammans med flera av de små lokala markägarna har stämt samebyarna i Härjedalen inför tingsrätten då de bestrider renskötselns sedvanerätt till vinterbete på deras marker. Många påstår att skogsbolagen kallt har utnyttjat de negativa stämningarna som konfliktsituationen har utvecklats mellan befolkningsgrupperna i Härjedalen (jfr. t.ex. Lars Thomasson Svenska Dagbladet 90.11.06 och Thomas Cramér Östersunds Posten 90.11.20). En process om sedvanerättsfrågan beräknas pågå i minst 20 år innan den är avslutad för HD.

Det var med insikt i dessa förhållanden som landshövdingen i Jämtlands län, Sven Heurgren, med stort engagement tog initiativ till olika samförståndslösningar i denna konflikt. Eftersom han inte lyckades i sina ansträngningar och det förelåg risk för att konflikten skulle fördjupas ytterligare vädjade landshövdingen under våren 1990 till regeringen om hjälp med att lösa situationen. Kulturminister Bengt Göransson, samordnande minister för samefrågor inom regeringen, svarar genom en intervju i lokalpressen att; "konflikten om sedvanerätten i Härjedalen måste lösas mellan parterna. Går inte det återstår civilrättslig process inför domstol" (Länstidningen 90.05.28). Man har då kommit i den situationen att *dagens regering överlåter till domstolarna att lösa en konflikt som en regering för över ett hundra år sedan sökte lösa politisk* genom lagstadgande (jfr. förarbeten till lag om rennärigen av 1886). Detta händer samtidigt som en offentlig utredning arbetar för att "utreda möjligheterna att stärka samernas rättsliga ställning..." (SOU 1989:41 s.110).

Mot denna bakgrund kan man lätt få en känsla av att den svenska regeringen har tagit ett *långt kliv bakåt* när det gäller statlig samepolitik, medan de övriga nordiska länderna försöker att driva de samepolitiska frågorna framåt. "Politik är att vilja" sa Olof Palme. Det råder idag berättigad tvivel om *vad* den svenska regeringen *vill* när det gäller svensk samepolitik.

#### *Författarupplysningar:*

Eivind Torp, socialantropolog, stipendiat vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet, Sverige. Jämtlands läns museum, Box 650, 831 27 Östersund, Sverige.