

Samerna

– ett ursprungsfolk eller en minoritet?

En studie av svensk samepolitik 1986-2005

PETER JOHANSSON

Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen
Freds- och utvecklingsforskning
Institutionen för globala studier
Göteborgs universitet

© Peter Johansson

Tryck: Intellecta DocuSys AB, Göteborg 2008

ISBN 978-91-87380-70-9

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD.....	VII
1 INLEDNING.....	1
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	2
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR	6
1.4 DISPOSITION	9
2 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	11
2.1 DISKURSANALYS SOM TEORI OCH METOD	12
2.1.1 Språkets roll i den sociala konstruktionen av världen	12
2.1.2 Grundläggande diskursanalytiska begrepp	15
2.2 DISKURSANALYSENS OPERATIONALISERING I DENNA STUDIE.....	19
2.2.1 Materialdiskussion	29
2.2.2 Språkliga överväganden.....	31
3 INTERNATIONELL RÄTT OCH NATIONALISM.....	33
3.1 INTERNATIONELL RÄTT SOM EN AVLAGRAD DISKURS I STATSSYSTEMET	34
3.1.1 Traditionell internationell rätt	36
3.1.2 Den internationella rättens utveckling under mellankrigstiden	39
3.1.3 Den internationella rättens utveckling under kalla kriget	41
3.1.4 Den internationella rättens utveckling efter kalla kriget.....	47
3.2 NATIONALISMEN SOM EN AVLAGRAD DISKURS I STATSSYSTEMET.....	51
3.3 KONSEKVENSER AV NATIONALISM OCH INTERNATIONELL RÄTT SOM AVLAGRADE DISKURSER I STATSSYSTEMET	59
4 RÄTTEN TILL SJÄLVBESTÄMMANDE	67
4.1 SJÄLVBESTÄMMANDE – FRÅN IDÉ TILL FOLKRÄTTSLIG PRINCIP	67
4.2 SJÄLVBESTÄMMANDE – FRÅN PRINCIP TILL RÄTTIGHET	72
4.2.1 Principen om folkens självbestämmande under mellankrigstiden.....	72
4.2.2 Principen om folkens självbestämmande under FN.....	79
4.3 SJÄLVBESTÄMMANDERÄTTENS PRAKTIK	84
4.4 VAD ÄR ETT FOLK?	88
5 INTERNATIONELLA DISKURSER OM MINORITETER OCH URSPRUNGSFOLK	95
5.1 DEN INTERNATIONELLA SYNEN PÅ MINORITETER	95
5.2 DEN INTERNATIONELLA SYNEN PÅ URSPRUNGSFOLK.....	97

5.3	BEGREPPEN MINORITET OCH URSPRUNGSFOLK INOM INTERNATIONELL RÄTT.	102
5.3.1	Begreppet 'minoritet'	103
5.3.2	Begreppet 'ursprungsfolk'	106
5.4	MINORITETERS RÄTTIGHETER PÅ GLOBAL NIVÅ	110
5.5	MINORITETERS RÄTTIGHETER PÅ REGIONAL NIVÅ I EUROPA	112
5.5.1	Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk	116
5.5.2	Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter	119
5.6	URSPRUNGSFOLKS RÄTTIGHETER PÅ GLOBAL NIVÅ	122
5.6.1	ILO-konvention nr 169	123
5.6.2	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples	131
5.6.3	Ursprungsfolks ställning i andra FN-dokument	142
5.7	URSPRUNGSFOLK – FOLK ELLER MINORITET?	143
6	SAMERÄTTSUTREDNINGEN	147
6.1	BAKGRUNDEN TILL UTREDNINGEN	147
6.2	SAMERNA – ETT FOLK ELLER EN MINORITET?	149
6.2.1	Den historiska argumentationen	150
6.2.2	Argumentationen om FN:s diskursiva praktik	151
6.2.3	Argumentation om den koloniala diskursen	153
6.3	DISKURSEN OM KULTURELL AUTONOMI	156
6.4	EN ÖPPEN DISKURS KRING SAMERNAS FOLKRÄTTSLIGA STÄLLNING?	157
6.5	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	160
7	SJÄLVBESTÄMMANDEBEGREPPET I SVENSK SAMEPOLITIK	161
7.1	DEN DISKURSIVA STRIDEN OM SAMISKT SJÄLVBESTÄMMANDE UNDER 1990-TALET	161
7.2	EN ÖPPNING I DEN OFFICIELLA DISKURSENS SYN PÅ SAMISKT SJÄLVBESTÄMMANDE?	166
7.3	SAMETINGSUTREDNINGEN	168
7.3.1	Stärkt självständighet för Sametinget som myndighet	169
7.3.2	Frågan om samiskt självstyre	177
7.4	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	180
8	FRÅGAN OM SAMISKT MEDLEMSKAP I NORDISKA RÅDET	183
8.1	FRÅGAN OM ETT SAMISKT MEDLEMSKAP FRAM TILL 1988	184
8.2	DEN SVENSKA DEBATTEN OM ETT SAMISKT MEDLEMSKAP	192
8.2.1	Den formalistiska argumentationen	193
8.2.2	Demokratidiskursen och dess inomdiskursiva utmaningar	197
8.2.3	Demokratidiskursen och dess motdiskurser	202
8.3	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	205

9	SVERIGES BEHANDLING AV EUROPARÅDETS MINORITETSKONVENTIONER OCH ILO-KONVENTION NR 169	209
9.1	SVERIGE OCH EUROPARÅDETS MINORITETSKONVENTIONER	209
9.1.1	Minoritetsspråkskommitténs utredningar	209
9.1.2	Minoritetskonventionernas genomslag i svensk minoritetspolitik.....	216
9.2	SVERIGE OCH ILO-KONVENTION NR 169	219
9.2.1	Sveriges behandling av ILO-konvention nr 169	220
9.2.2	Diskurser i den svenska riksdagen kring ILO-konvention nr 169	233
9.3	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	244
10	SLUTSATSER OCH SLUTDISKUSSION.....	245
10.1	FRÅGESTÄLLNING 1: DEN OFFICIELLA SVENSKA DISKURSEN.....	247
10.2	FRÅGESTÄLLNING 2: MOTDISKURSER.....	254
10.3	FRÅGESTÄLLNING 3: KORRESPONDENS MED INTERNATIONELL RÄTT	255
10.4	SLUTDISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING.....	258
	REFERENSER.....	271
	DOKUMENT FRÅN INTERNATIONELLA ORGANISATIONER.....	271
	DOKUMENT FRÅN REGIONALA ORGANISATIONER	275
	OFFENTLIGT TRYCK	277
	ÖVRIGA KÄLLOR.....	283
	SUMMARY.....	293
	FRAMEWORK OF ANALYSIS	293
	AIM, QUESTIONS AND CONCLUSIONS.....	295

FIGURFÖRTECKNING

FIGUR 1: BUMERANGMODELLEN – URSPRUNGSFOLK OCH FN.....	64
---	----

Förord

En avhandling skriver inte sig själv. Det är jag knappast den första som erfarit och lär inte heller vara den sista att upptäcka. Därför har jag varit tvungen att författa den själv. Lyckligtvis har jag inte stått helt ensam i denna process utan har haft personer omkring mig som i olika stadier och på olika sätt stöttat mig i detta arbete och till vilka det är på sin plats att rikta ett tack.

Jag vill inleda med att tacka min handledare Leif Eriksson för det sätt varpå han bidragit till att jag under avhandlingsprocessen utvecklats till en självständig forskare. Tack också till min bihandledare Helena Lindholm-Schulz, som utöver moraliskt stöd och kommentarer på olika avhandlingskapitel också en gång i tiden uppmuntrade mig att söka in till forskarutbildningen. För denna uppmuntran utgår även ett tack till Michael Schulz, Bent Jørgensen och Monica Erwér. I detta sammanhang utgår också ett stort tack till Jörgen Hellman som jag kände stöd och uppmuntran från redan som nybliven student på universitetet och till Svante Karlsson som i examineringsituationer på både grund- och forskarutbildning tycks ha funnit tankar av värde i det jag producerat.

Under processens gång har otaliga personer på ett eller annat sätt påverkat mina tankar och funderingar kring avhandlingen. En stor del av dessa personer har under årens lopp deltagit i det avsömnade Specialseminariet för studiet av identitet. Ni som medverkat i dessa får identifiera er själva och därmed motta ett stort tack för de stimulerande diskussioner vi haft. Ett särskilt tack vill jag i samband med detta rikta till Camilla Orjuela och Gunilla Blomqvist som jag utöver akademiska diskussioner också haft många samtal med om avhandlingsförfattandets vedermödor. Här vill jag också passa på att rikta ett tack till Joakim Berndtsson som jag på senare år haft många stimulerande diskussioner med om bland annat internationell rätt, suveränitet och självbestämmande och som med kort varsel ställde upp och korrekturläste min hastigt hopskrivna engelska sammanfattning.

Elisabeth Abiri förtjänar ett särskilt tack för det gemensamma arbete vi utfört i undervisning och forskning om mänskliga rättigheter och som starkt kommit att influera innehållet i denna avhandling. Ett tack riktas också till övriga personer knutna till det organiserade tvärvetenskapliga studiet av mänskliga rättigheter placerat vid Institutionen för globala studier - Maria Johansen, Lisen Dellenborg, Sara Stendahl, Anna Brodin - för stöd och uppmuntran i processen. Anna ska också ha ett extra stort tack för alla de timmar hon plöjt ner i att läsa och kommentera mitt råmanus. Stort tack också till Karin Fogelberg för all uppmuntran och för konstruktiv feedback på allt från innehållet i slutdiskussionen till referenslista och omslag. Tack också till Sari

Kouvo som kom med förlösande kommentarer om referenslistan och till Joakim Öjendal som genom att ta initiativ till en av de mest korkade vadslagningar jag deltagit i, hetsade fram en inlämning av ett råmanus hösten 2007 (du har fortfarande en liten skuld att betala på området – klipp, klipp).

Ett tack också till alla de studenter som jag har haft nöjet att undervisa genom åren och som genom frågor, kommentarer och diskussioner fått mig att utveckla tankar och argument som starkt bidragit till att få saker och ting att falla på plats.

Utänför de rent akademiska sammanhangen har jag också anledning att tacka ett antal människor. Först mina kära föräldrar Yngve och Berit som trots att de nog aldrig riktigt sett vad mina studier genom åren skulle leda till (som om jag själv skulle ha haft den insikten), aldrig har ifrågasatt vad jag hållit på med. Detsamma gäller min syster Ewa som dock har sett mer konkreta resultat av min utbildning framför sig och närt idéer om att jag ska bli FN:s generalsekreterare ☺ (det verkar dock inte som en så trolig utveckling just nu). Tack också till Paula som i många år på nära håll följt arbetet med denna bok och som körde mig runt halva Norrland när jag gjorde intervjuer med svenska sametingspolitiker. Jag vill också rikta ett tack till Gert och Anita Lindberg för den gästfrihet de visat mig vid flera resor till Stockholm och till Lennart Sjöberg och Carina Bergström för visad gästfrihet på norrlandsresorna. Tack också till övrig släkt och vänner som stöttat mig genom åren och som undrat när det blir fest. Den är på gång...

För den som verkligen vill uppleva denna avhandling på ett så genuint sätt som möjligt, bör det påpekas att den har ett soundtrack. Under de senaste åren har min skivsamling delats in i två kategorier; musik man kan skriva till och musik man inte kan skriva till. Ska man därför uppleva avhandlingen på det sätt den skrevs, bör man överväga att fylla rummet med musik från följande artister: Rhapsody (of Fire), Dragonforce, Hammerfall, Nocturnal Rites, Blind Guardian, Sabaton, Monster Magnet, Tom Waits, Nick Cave och Muddy Waters. Dessa artister förtjänar också ett stort tack för det bidrag de genom sin musik gett till färdigställandet av denna avhandling.

Peter Johansson, april 2008

1 Inledning

Sedan 1977 har Sverige officiellt ett ursprungsfolk – samerna. Det var nämligen då som sameminister Jan-Erik Wikström i riksdagen hävdade att samerna var Sveriges ursprungliga befolkning och framhöll att denna status innebär att samerna har en särskild position i relation till den svenska staten och i förhållande till andra minoriteter. Med andra ord var det först då som Sverige officiellt erkände samerna som ett ursprungsfolk, fastän den svenska staten haft en relation till detta folk under hela sin existens som, åtminstone om man skall tro på skolundervisningens historiebild av Gustav Vasa som mannen som enade Sverige, grundlades 1523.

Att erkännandet av samerna som ett ursprungsfolk skedde först 1977 är dock inte så underligt. Tvärtom är det en ganska tidstypisk händelse, då det var först under senare hälften av 1960-talet och början av 1970-talet som ursprungsfolks kamp för särskilda rättigheter på allvar började få gehör i internationella sammanhang. Detta betyder dock inte att det inte skulle ha pågått en politisk kamp för inflytande från ursprungsfolks sida före denna tid. För samernas del finns exempel på begynnande politisk kamp redan under 1800-talet, men det rörde sig då främst om enskilda individers engagemang i olika frågor. Under 1900-talets inledande årtionden började dock olika samiska nätverk växa fram, även om dessa var av ganska sporadisk natur.¹ Vill man sätta en symbolisk början för samernas organiserade politisk kamp kan den sägas ha startat i och med det första gemensamma samiska landsmötet i Trondheim den 6:e februari 1917.² Vid detta möte yttrar Elsa Laula Renberg, en av sammankallarna till mötet, följande i sitt hälsningsanförande:

Den nation som inte försöker att följa med i utvecklingen går under. Och det är nu en gång för alla på det sättet att små nationer som vår, ofta får stå tillbaka för andra stora nationer. Själva hava vi största delen av skulden att vår nation inte har kommit längre än den har. Vi har inte stått tillsammans. Vi har aldrig försökt att handla som ett folk. Idag försöker vi för första gången att binda samman de norska och svenska samerna. (Samiskt Informationscentrum 2007a)

I Sverige gick dock samernas fortsatta politiska organisering trögt. Förvisso hölls det ett första samiskt landsmöte i Sverige redan 1918 men det stora genombrottet för samisk politisk organisering kom 1950 då Svenska Samernas

¹ Se Lanttos avhandling *Tiden börjar på nytt – En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1950* (Lantto 2000) för en synnerligen välunderbyggd beskrivning och analys av denna process.

² Detta mötes symboliska betydelse för samerna framgår av att den 15:e samekonferensen, som hölls i Helsingfors 1992, beslöt att utlysa den 6:e februari som samernas gemensamma nationaldag (Samiskt Informationscentrum 2007a).

Riksförbundet (SSR) bildades. Genom SSR fick samerna i Sverige på allvar en egen politisk röst och organisationens arbete är en starkt bidragande orsak till att Sverige började ändra den sedan länge förhärskande inställningen till samerna som en folkgrupp som inte kunde föra sin egen talan. (Lantto 2000)

Internationellt tog det samiska samarbetet också fart under 1950-talet. 1953 hölls den första nordiska samekonferensen och vid den andra konferensen tre år senare bildades Nordiska samerådet. 1992 bytte organisationen namn till Samerådet i samband med de ryska samernas inträde. Samerådet, som idag är en samarbetsorganisation mellan samiska organisationer i fyra länder, har följande mål för sin verksamhet:

Rådets överordnade målsetning er å ivareta samenes interesser som ett folk, styrke samenes samhørighet over grensene og arbeide for at samene også i framtiden erkjennes som ett folk, hvis kulturelle, politiske, økonomiske, og sosiale rettigheter skal sikres dels ved hvert enkelt lands lovstiftning og dels ved avtaler mellom de berørte stater og samenes representative organ. (Samerådet 1996)

Som framgår av ovanstående målsättningar arbetar organisationen för att samerna skall erkännas som ett folk, vilket inom folkrätten är ett begrepp som är knutet till rätten till självbestämmande. Att denna rättighet är en central del av samernas politiska kamp framgår än tydligare av den deklaration som antogs av Samekonferensen i Kiruna år 2000. Där slås bland annat fast att ”*samene er ett folk, og at rikenes grenser ikke skal bryte dette folks fellesskap*” samt att ”*[f]olkenes rett til selvbestemmelse er en grunnleggende menneskerettighet, og at nasjonalstatene derfor er forpliktet til å anerkjenne det samiske folks rett til selvbestemmelse*” (Samerådet 2000a). Kravet på erkännande av samernas rätt till självbestämmande utvecklas vidare i resolution 6 från samma konferens:

Samekonferansen forventer [...] at de respektive Regjeringene snarest initierer prosesser hvor ved de i samarbeid med Sametingene søker å identifisere det nærmere innholdet av retten til selvbestemmelse (Samerådet 2000b).

Uttalandena i Kirunadeklarationen och i Samekonferensens resolution ovan, är typiska exempel på hur ursprungsfolk världen över idag utmanar de nationalstater som omsluter dem. Med anspråk på att erkännas som folk istället för etniska minoriteter artikulerar de en diskurs om rätten till självbestämmande som normalt förbehålls nationalstaterna själva. Det är ur detta problemområde – ursprungsfolkens utmaning mot nationalstaternas monopol på rätten till självbestämmande – som denna avhandlings tema är genererat.

1.1 Problemformulering

Idén om folkens rätt till självbestämmande har långa historiska rötter, och kan åtminstone härledas tillbaka till Upplysningstiden och den franska revolutionens

dagar. Det är dock först vid FN:s grundande 1945 som denna idé slås fast som en grundläggande princip i det internationella samfundet. Det vore dock en överdrift att säga att folkens rätt till självbestämmande omgående blev en central princip inom internationell rätt när FN-stadgan formulerades (Hannum 1996: 33). Istället kom dess betydelse att gradvis öka under 1950- och 1960-talet, då avkoloniseringsprocessen fick en allt större plats på den internationella politiska dagordningen. Detta tog sig bland annat uttryck i att folkens rätt till självbestämmande slogs fast i de båda internationella konventionerna om mänskliga rättigheter från 1966 (ICCPR resp ICESCR). Bägge dessa inleds med följande artikel:

All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. (Art 1.1)

Någon definition av begreppet ”peoples” görs inte i konventionerna. I den kontext av avkolonisering som vid tiden omgärdade formuleringen av folkens självbestämmanderätt, kom dock begreppet att i första hand förknippas med de områden i tredje världen som stod eller hade stått under europeisk kolonial kontroll. De grupper man åsyftade kom därför också att definieras utifrån de koloniala administrationernas uppfattning kring *territoriell* tillhörighet vid avkoloniseringen, utan att hänsyn togs till sociala, historiska och kulturella faktorer som etnicitet, religion, språk etc (Hannum 1996: 36).³

Huruvida rätten till självbestämmande skall omfatta fler folkgrupper än i de fall där det varit fråga om en europeisk kolonisering av områden utanför Europa, är en pågående debatt. Det finns idag ett stort antal folkgrupper runt om i världen som ställer krav på att deras mänskliga rättighet till självbestämmande skall respekteras av såväl världssamfundet som enskilda stater. Dessa krav reser inte bara frågor av politisk och juridisk natur, utan också av moralisk sådan, då problematiken kring folkens rätt till självbestämmande kan relateras till vad Craig Scott kallar för ”frihetsfrågan” och ”jämlikhetsfrågan”:

[T]he content of human rights has evolved as a kind of constant dialogue between this freedom question and this equality question. Freedom says there should be a right to vote; equality replies: then, how can you exclude women? Freedom says that there should be a right to protection from physical harm; equality asks: so, why do you exclude children? [...] For a half century, throughout the processes of the United Nations, freedom has also said that a

³ Realpolitiskt efterlevdes dock inte rätten till självbestämmande fullt ut ens när det gällde relativt väl definierade koloniala områdens befrielse. Västsahara, Östtimor och Västpapua är alla exempel på områden som kom att ockuperas och inkorporeras i statsbildningar man inte ville tillhöra efter att de gamla kolonialmakterna lämnat landet. I dessa fall, som i flera andra, har världssamfundet ansträngt sig föga när det gäller konkreta åtgärder för att försvara rätten till självbestämmande, även om Östtimor under 2002 till sist kunde deklarerat sin självständighet efter nästan 25 år av indonesisk ockupation.

people has the right to self-determination. [...] Yet, some peoples are still being viewed as benefiting from this right while others, including peoples who are also indigenous peoples, are not. (Scott 1996: 815f)

Världens stater har dock varit negativt inställda till idén om att andra grupper än de forna kolonierna skulle ha någon rätt till självbestämmande. Detta negativa bemötande tycks grundat i en rädsla för att delar av ett lands befolkning skall kunna ställa krav på utträde ur en stat och det har därför framförts argument om att det inte finns plats för fler stater i världen, då detta skulle kunna medföra politisk instabilitet i det internationella systemet.⁴ I de flesta fall tycks dock rädslan för utbrytningar överdriven. Visserligen förekommer det att det finns krav från ursprungsfolk (eller mindre grupperingar inom dessa) på att få skapa egna statsbildningar med eget territorium, men vanligen söker dessa grupper andra former av självbestämmande med syfte att ge gruppen större inflytande över beslut som rör dem själva inom existerande statsbildningar.

Fastän ursprungsfolk världen över skiljer sig markant från varandra när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella faktorer, kan deras nutida politiska situation anses ha en gemensam grund; de måste alla förhålla sig till de nationalstater som omsluter dem och den logik inom det internationella statssystemet som dessa baserar sin existens på. Denna gemensamma erfarenhet har kommit att påverka de strategier många av dessa grupper använder sig av för att dra uppmärksamhet till sin situation. En sådan strategi är de globala samarbeten som vuxit fram mellan ursprungsfolk från jordens alla hörn, vilka inkluderar allt från gemensamma globala organisationer till bilaterala samarbeten i specifika frågor.⁵ Som ett resultat av dessa samarbeten har det också vuxit fram en gemensam ursprungsfolksidentitet och ett gemensamt perspektiv på den egna situationen. Rodolfo Stavenhagen har sammanfattat detta perspektiv på följande vis:

In the first place, they insist that as “prior nations or peoples” they have historical rights which they do not necessarily share with other minorities (such as, for instance, immigrant ethnic groups). Secondly, they point out that historically they have been the victims of invasions, conquests and plunder and they demand the restitution of lost rights (and frequently, of a denied sovereignty) and not the protection of accorded or conceded rights (a semantic but politically significant distinction). Thirdly, they understand that their ancestors constituted sovereign nations that were subjected against their will to be incorporated into foreign political units (states, empires). [...] Lastly, they argue that indigenous populations should be recognized as “peoples” according to the terminology of the international human rights conventions (article 1) and

⁴ Johansson Dahre benämner detta för ”det statscentriska argumentet” (2005: 96).

⁵ Ett intressant exempel på detta är Samerådets samarbetsprojekt med ursprungsfolk i fattiga länder vilket har ett uttalat ”urfolk til urfolk” perspektiv (Samerådet nd).

not as “minorities” according to article 27 of the International Convention on Political and Cultural Rights [sic!]⁶. (Stavenhagen 1994: 22)

Ovanstående sammanfattar en diskurs om ursprungsfolks folkrättsliga ställning som ursprungsfolken själva artikulerar i nationella och internationella sammanhang. Utgångspunkten för denna diskurs är att ursprungsfolk, globala avkoloniseringsprocesser till trots, fortsatt lever under kolonialliknande förhållanden. Landområden bebodda av ursprungsfolk sedan ”urminnes tider” har under historiens gång, i huvudsak under den koloniala epoken men i vissa områden fortsatt än idag, invaderats av andra folkgrupper som dominerar ursprungsfolken politiskt, kulturellt, ekonomiskt och militärt.

Till skillnad från de tidigare koloniserade folken i tredje världen, är ursprungsfolken i princip alltid i minoritet i de stater som omsluter dem.⁷ Vidare lever många grupper inom stater som redan upplever sig vara befriade kolonier, däribland länder som Australien och USA. Andra grupper lever i länder som inte upplever sig varit involverade i kolonisationsprocesser över huvud taget, vare sig som kolonisatörer eller koloniserade, däribland Sverige. Detta har lett till att ursprungsfolk har svårt att få gehör för att de skulle vara koloniserade folk med rätt till självbestämmande. Dessutom medger dessa gruppers position som numerära minoriteter inom respektive statsbildning ett ganska litet utrymme för dem att påverka sin egen framtid inom ramarna för de omslutande staternas politiska system, vilka i bästa fall är baserade på uppfattningar kring majoritetsdemokratien som grunden för politisk legitimitet. Ett exempel på den sistnämnda situationen är fallet för samerna i Sverige.

Sverige har under lång tid sett sig som ett land som kämpar för mänskliga rättigheters ställning i världen, som värnar om minoriteters och förtryckta gruppers ställning och som hävdar vikten av att följa de normer och regler som den internationella rätten ställer upp. Som framgår av inledningen till detta kapitel, finns det också en officiell svensk uppfattning att samernas ställning som ursprungsfolk innebär att de har en särskild position i relation till staten och i förhållande till andra minoriteter. Därför är det av intresse att undersöka hur den svenska samepolitiken förhåller sig till de normer och rättigheter som utvecklats inom folkrätten när det gäller ursprungsfolkens ställning, inte minst

⁶ Vad som åsyftas här är ”minoritetsartikeln” i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

⁷ Det brukar sägas att detta gäller med undantag för Guatemala, Bolivia och Peru där andelen individer som tillhör något av ursprungsfolken tillsammans utgör 50% eller mer av den totala befolkningen. Siffrorna får dock anses osäkra. Enligt uppgifter i exempelvis CIA:s *The World Factbook 2007* skulle endast Bolivia ha en befolkning där mer än 50% av befolkningen tillhör ett ursprungsfolk. Problematiken ligger bland annat i definitionen av vilka grupper som är att betrakta som ursprungsfolk, där en komplicerad fråga i Latinamerika är om mestiser ska räknas in eller ej. För Peru innebär detta att andelen ursprungsfolk kan anses variera mellan 45 och 82% av befolkningen och för Bolivias del mellan 55 och 85% (CIA 2007).

då frågan om samernas ställning under lång tid varit en öm punkt för Sverige när man kritiserat andra länder för deras behandling av sina minoriteter. Med andra ord är frågan om Sveriges syn på samernas folkrättsliga ställning relevant att studera närmare.

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna avhandling syftar till att identifiera och analysera de diskurser som artikuleras kring samernas folkrättsliga ställning i det svenska riksdagsarbetet under perioden 1986-2005, samt problematisera dessa i relation till utvecklingen inom internationell rätt vad gäller minoriteters och ursprungsfolks rättigheter. Utifrån detta syfte kommer följande frågeställningar att besvaras:

- Vilken är den officiella svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning och hur förändras denna under den undersökta perioden?
- Vilka diskurser om samernas folkrättsliga ställning artikuleras mot den officiella svenska diskursen inom ramen för det svenska riksdagsarbetet?
- Hur korresponderar den officiella svenska diskursen och de artikulerade motdiskurserna kring samernas folkrättsliga ställning med den utveckling som sker inom internationell rätt kring ursprungsfolks och minoriteters rättigheter under perioden?

1.3 Avgränsningar

Samerna är ett folk som bor i fyra länder vilket försätter dem i en situation de delar med många andra grupper i världen, dvs att eventuella gemensamma politiska krav måste förhålla sig till den officiella makten i flera olika nationalstater (Sverige, Norge, Finland och Ryssland). Alternativ som står till buds för en undersökning kring samepolitik kan därför vara att i) fokusera på ett land eller ii) genomföra en komparativ studie med två eller flera länder. Som en *första* avgränsning i undersökningen finns tre skäl att fokusera frågan om synen på samernas folkrättsliga ställning till den politiska situationen i Sverige.

Det första skälet hänger samman med valet av metod för att genomföra studien; *Diskursanalys*.⁸ Diskursanalys som metod baserar sig på förhållandevis avancerade språkliga analyser och på analys och dekonstruktion av institutionaliserade praktiker. Därför krävs mycket goda kunskaper i både det språk som de analyserade texterna är skrivna på och i vad Neumann kallar kulturell kompetens (2003: 47) om den omgivande kontexten. Undersökningens kvalitet förbättras därför av att insamlat material producerats i en svensk kontext samt genom att det i första hand är skrivet på svenska.

⁸ Val av metod diskuteras utförligt i kapitel 2.

Det andra skälet att fokusera på svensk samepolitik som temat för avhandlingen motiveras av att området är ett underforskat fält i Sverige, särskilt vad gäller fokus på de senaste två decennierna (Formas 2006: 9).⁹ Att välja att studera andra länder istället för i Sverige, alternativt genomföra en komparativ och mer ytlig, alternativt smalare, studie, skulle därför kunna anses bidra till den marginalisering som finns inom forskning på samtida svensk samepolitik. Genom att fokusera på det svenska exemplet kan studien istället bidra till att minska denna marginalisering.¹⁰

Det tredje skälet till att fokusera svensk samepolitik, och som delvis springer ur ovanstående skäl, återfinns i universitetets uppdrag att producera forskningsresultat som skall återförmedlas till det omgivande samhället. Den ovan omnämnda marginalisering som finns inom forskningen återfinns i än större utsträckning inom undervisning på alla utbildningsnivåer i Sverige, vilket i sin tur lett till en bristande kunskap om de förhållanden som råder i Sverige när det gäller landets ursprungsfolk och den politik som Sverige för på området.¹¹ Med andra ord finns det ett stort behov av att förmedla kunskap och förståelse kring dessa frågor i Sverige, något som också tydligt knyter samman rollerna som lärare och forskare.

En *andra* avgränsning för denna studie är valet att fokusera på diskurser som artikuleras i det svenska riksdagsarbetet. Avgränsningen görs på grundval av att de övergripande politiska beslut som producerar diskurser kring samernas folkrättsliga ställning i Sverige, särskilt i relation till skeenden inom

⁹ Mycket av den forskning som bedrivits med uttalade kopplingar till svensk samepolitik och samernas politiska mobilisering har varit av historisk karaktär och avgränsat sig i tid till att som längst sträcka sig fram till 1950 eller 1960-talet. I detta sammanhang kan bland annat Lanttos (2000 och 2003) och Sjölin (2002) mycket gedigna arbeten nämnas. Undantag från denna begränsning i tid är Mörkenstams (1999) och Amfts (2000) avhandlingsarbeten. Båda sträcker sig dock över drygt hundraåriga perioder, vilket lämnar relativt kort utrymme åt förhållandena under de senaste tjugo åren, något som också gäller exempelvis Lennart Lundmarks bok *Så länge vi har marker* (Lundmark 1999). Andra arbeten som tydligare fokuserar mer sentida perioder är Lennart Sillanpääs *Political and administrative responses to Sami self-determination* (Sillanpää 1994) som studerar utveckling kring synen på samiska landrättigheter i Sverige, Norge och Finland från 1950-talet fram till 1993 och Kristian Mynttis avhandling kring det aktuella läget för minoriteters och ursprungsfolks politiska rättigheter i Norden (Myntti 1998). Till detta kan också fogas diverse artiklar av Hugh Beach (till exempel Beach 1995 och 1997). Sammantaget är dock forskning som tar ett bredare grepp om de senaste decenniernas svenska samepolitik relativt liten. Desto mer material finns dock kring utpräglat historiska studier, såsom Lundmark 1982 och 2002, Granqvist 2004, Hansen & Olsen 2006 och Korpjajaako-Labba 1994.

¹⁰ Det förtjänar dock att nämnas att det också råder stor brist på komparativa studier. Där får Sillanpääs arbete (Sillanpää 1994) anses vara ett lysande undantag.

¹¹ Denna okunskap om samerna som folkgrupp framgår tydligt av en undersökning genomförd av SKOP på uppdrag av Samiskt informationscentrum under perioden 5 december 2006 – 3 januari 2007. Undersökning visar bland annat att endast en tredjedel av de drygt 1000 tillfrågade personerna känner till namnet på Sametinget, att drygt 10 % tror att det bor mer än 200 000 samer i Sverige samtidigt som ca 25 % tror att antalet är färre än 10 000. Vidare tror nästan hälften av de tillfrågade att det finns mer än 50 000 personer som arbetar med renskötsel i Sverige. (Samiskt Informationscentrum 2007b)

internationell rätt, görs av regering och riksdag. Därför är studien avgränsad till att analysera dokument såsom offentliga utredningar, motioner, propositioner och riksdagsdebatter.¹²

En *tredje* avgränsning har att göra med den undersökta tidsperioden. För att kunna spåra förändringar i diskurser måste det slås fast en period att spåra dessa inom. Då ett av målen med studien är att undersöka vilka kopplingar som finns mellan de internationella diskurserna kring minoriteters och ursprungsfolks rättigheter och den svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning i Sverige, är det föga intressant att påbörja en sådan undersökning innan denna utveckling inletts såväl nationellt som internationellt. Som påvisats ovan kan starten för den officiella svenska uppfattningen att samerna är Sveriges ursprungsfolk härledas till sameminister Wikströms uttalande 1977. Detta uttalande kan ses som ett diskursivt brott i den svenska samediskursen som fick till följd att en ny diskurs kring samer som ett ursprungsfolk och en minoritet började etableras (Mörkenstam 1999: 69).¹³ Samernas officiella status som ett ursprungsfolk i Sverige förde med sig en uppfattning hos den svenska regeringen att folkrätten ansågs ha betydelse för den svenska samepolitiken. Regeringen tillsatte därför den så kallade Samerättsutredningen som 1986 publicerade sitt första delbetänkande i ärendet – *Samernas folkrättsliga ställning* (SOU 1986:36). För denna avhandlings del är detta att betrakta som en ”gränssättande händelse” (Neuman 2003: 54) när det gäller den svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning. En konsekvens av den tidsmässiga avgränsningen är att studien inte kommer att spåra upprinnelsen till det diskursiva brott som Samerättsutredningen är en konsekvens av, utöver den korta redogörelsen ovan.¹⁴ Studien avgränsas därmed tidsmässigt till perioden från Samerättsutredningens första delbetänkande fram till utgången av 2005. Med andra ord fokuserar avhandlingen i första hand på material från perioden 1986-2005. Vissa avvikelser från denna tidsperiod förekommer med avsikt att

¹² Frågor om urval samt en mer utförlig materialdiskussion återfinns i kapitel 2.

¹³ Mörkenstam (1999) visar i sin avhandling hur den svenska samepolitiken kan analyseras som en särskild diskurs och påvisar därigenom hur de förändringar som sker i samebilden också får ”naturliga” konsekvenser för den politik som förs och vilka rättigheter som samerna kan anses åtnjuta. I sin studie av den svenska samebilden, identifierar Mörkenstam fyra faser i den svenska samepolitiska diskursen. I den sista av dessa påvisas hur den svenska samebilden kopplas samman med den internationella utvecklingen inom folkrätten kring minoriteter och ursprungsfolk och att detta får konsekvenser för vilka rättigheter som samerna kan anses ha i Sverige. Denna avhandling kan därmed anses befinna sig i samma forskningsmässiga fält som Mörkenstams, då syftet är att undersöka hur den svenska diskursen om samernas ställning kan kopplas samman med utvecklingen inom den internationella diskursen om minoriteters och ursprungsfolks rättigheter.

¹⁴ Här hänvisas istället med varm hand till Ulf Mörkenstams avhandling *Om ”Lapparnes privilegier” – Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997* (Mörkenstam 1999) som innehåller en intressant analys av de förändringar som sker i föreställningarna om samiskhet i den svenska samepolitiken under perioden 1883-1997.

ge en bättre förståelse för utvecklingen, men då baserar sig dessa avsnitt i första hand på material som sammanställts av andra.

Här är det på sin plats att också närmare förklara några avgränsningar i syftet med avhandlingen. Studien har exempelvis inte för avsikt att föreslå konkreta former för hur frågan om ett samiskt självbestämmande kan eller bör realiseras institutionellt. Det kommer inte heller att ges någon patentrösning på sametingets framtida utformning eller pekas ut några specifika områden för att ett samiskt självbestämmande skall anses vara realiserat. Detta är i första hand politiska förhandlingsfrågor mellan samerna och den svenska staten och inte något som bör konstrueras akademiskt. Avhandlingens huvudsakliga bidrag består därmed i att analysera de diskurser som artikuleras i den svenska samepolitiken och därigenom blottlägga de konsekvenser dessa får för såväl frågan om samernas ställning i Sverige som för Sveriges utrymme att agera internationellt för ursprungsfolk och minoriteters rättigheter.

För att kunna genomföra en studie som behandlar frågan på vilket sätt diskurserna om samernas folkrättsliga ställning i Sverige relaterar till utvecklingen inom internationella rätt krävs också en analys av hur de relevanta diskurserna vuxit fram. Därför kommer en betydande del av utrymmet i denna avhandling att användas för att på en relativt hög abstraktionsnivå, belysa den internationella rättens framväxt med särskilt fokus på diskurserna om självbestämmande samt minoriteters och ursprungsfolks rättigheter. När det gäller de sistnämnda rättighetsdiskurserna avgränsas studien till att belysa hur dessa utvecklats inom FN, ILO och Europarådet. Valet av FN grundar sig på att det i första hand är på denna arena som den globala diskussionen kring ursprungsfolks och minoriteters rättigheter förs. ILO är valt eftersom organisationen utvecklat det enda juridiskt bindande internationella dokument som på global nivå slår fast särskilda rättigheter för ursprungsfolk (ILO-konvention nr 169). Valet av Europarådet är i sin tur motiverat av den utvecklingen på 1990-talet som ledde fram till att det idag finns ett förhållandevis starkt minoritetsskydd i Europa, vilket i sin tur fått konsekvenser för samernas folkrättsliga ställning.

För att ytterligare fördjupa förståelsen av diskurserna kring folk, minoriteter, ursprungsfolk och rätten till självbestämmande, vilka står i fokus för undersökning på såväl nationell som internationell nivå, kommer nationalismens genomsyrande av det internationella systemet och den internationella rätten att diskuteras.

1.4 Disposition

Avhandlingen kan med utgångspunkt i ovanstående upplägg anses bestå av tre delar. Den första delen utgörs av kapitel 1, som innefattar ovanstående

inledning, problemformulering, syfte och avgränsningar, samt kapitel 2 där en diskussion kring diskursanalys som teori och metod samt en materialdiskussion förs.

Den andra delen behandlar avhandlingens analytiska ramverk samt dess internationella dimension. I kapitel 3 diskuteras nationalismen som en grundläggande diskurs för det internationella statssystemet samt hur denna diskurs kommit att genomsyra utvecklingen av det internationella statssystemet och innehållet i den moderna internationella rätten. Utifrån dessa diskussioner redogörs sedan i kapitel 4 för utvecklingen av rätten till självbestämmande. Kapitel 5 ägnas i sin tur åt att belysa framväxten av den internationella minoritets- och ursprungsfolkrätten. Här redovisas bland annat framväxten av och innehållet i det internationella juridiska ramverket kring minoriteters och ursprungsfolks rättigheter, vilket inkluderar centrala dokument såsom ILO-konvention nr 169, FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter, Europarådets stadga till skydd för landsdels- och minoritetsspråk samt Europarådets ramkonvention till skydd för nationella minoriteter.

Avhandlingens tredje del inventerar och analyserar de diskurser som artikuleras kring samernas folkrättsliga ställning i den svenska samepolitiken under perioden 1986-2005. I kapitel 6 behandlas Samerättsutredningens arbete, där en ny diskurs om samernas folkrättsliga ställning kom att utarbetas under 1980-talets andra hälft. Det följande kapitlet 7, analyserar hur begreppet självbestämmande används i den svenska samepolitiken. Kapitel 8 belyser det fall i den svenska riksdagsdebatten där samernas ställning som ett folk tydligt ställs på sin spets, nämligen kring frågan om egen politisk representation i olika sammanhang. Särskilt fokus läggs på frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet. I kapitel 9 studeras de politiska processerna kring Sveriges ratificering av Europarådets två minoritetskonventioner samt Sveriges eventuella ratificering av ILO-konvention nr 169.

Till sist kommer kapitel 10 att sammanfatta studiens slutsatser, besvara frågeställningarna samt föra en slutdiskussion, där bland annat en återkoppling görs utifrån fallet med samernas situation i Sverige, till den vidare internationella kontexten kring ursprungsfolks rättigheter.

2 Metodologiska utgångspunkter

Syftet med denna avhandling är att undersöka Sveriges officiella syn på samernas folkrättsliga ställning under perioden 1986-2005. Implicit i detta syfte ligger en önskan att studera politiska processer som syftar till att definiera olika gruppers diskursiva positioner inom nationell och internationell rätt samt vilka rättigheter som associeras med dessa positioner. Mer precist behandlar denna avhandling vilka grupper som anses ha rätt att betraktas som folk och vilka som är att betrakta som minoriteter. Som framgår av problemformuleringen återfinns sådana processer på både global och nationell nivå och de kan studeras som *diskursiva strider* om centrala begrepp inom internationell rätt.

Begreppet diskursiv strid (eller diskursiv kamp) är ett nyckelbegrepp inom Laclau och Mouffes "Diskursteori" som utgör en av flera riktningar inom det löst sammanhängande metodologiska fältet diskursanalys¹⁵. Jørgensen och Phillips (2000) urskiljer tre huvudriktningar inom detta fält; Diskursteori¹⁶, Diskurspsykologi¹⁷ och Kritisk diskursanalys¹⁸. Diskursteorin fokuserar i första hand på avpersonifierade abstrakta diskurser och syftar till att visa hur dessa tar sig uttryck i samhället och begränsar människors handlingsmöjligheter (Jørgensen & Phillips 2000: 27), vilket placerar Diskursteorin i ett fält inom socialkonstruktionismen som Burr kallar för "macro social constructivism" (Burr 2003: 63). Diskurspsykologin å sin sida fokuserar i första hand på människors vardagspraktik, dvs hur enskilda individer använder sig av olika diskurser som en språklig resurs i sin vardagliga kommunikation. Diskurspsykologiska analyser intresserar sig därmed i första hand för processer

¹⁵ Som angreppssätt för empirisk forskning faller diskursanalysen inom det bredare fältet Socialkonstruktionism och delar därigenom också vissa grundläggande premisser med andra socialkonstruktionistiska angreppssätt. Enligt Vivien Burr (2003) är socialkonstruktionismens grundläggande premisser fyra till antalet. Den första premissen är att socialkonstruktionismen anbefaller en kritisk hållning gentemot självklara förståelser av världen. Med andra ord förordas ett ifrågasättande av våra antaganden om olika företeelser. Kategoriseringar som ofta uppfattas som mer eller mindre naturgivna är ur detta perspektiv istället socialt konstruerade och är bara *ett* sätt varpå världen kan tolkas. Den andra premissen som socialkonstruktionismen utgår från är att vår förståelse av världen är historiskt och kulturellt präglad. Detta får som konsekvens att all kunskap om världen, inklusive vetenskapligt producerad sådan, måste ses som produkter i en specifik historisk och kulturell kontext. Detta leder till en avvisande hållning gentemot existensen av absoluta sanningar. Den tredje premissen är att kunskap skapas och förmedlas genom social interaktion mellan människor. Detta leder till att alla former av social interaktion är relevant att studera men att särskilt fokus läggs på användningen av språket som förmedlare av kunskap. Den fjärde och sista premissen är att kunskap, eller det sätt varpå vi förstår världen, också leder fram till hur vi agerar i samhället och vilka institutioner som samhället inrättar för att hantera konsekvenserna av våra uppfattningar av världen. (Burr 2003: 2ff)

¹⁶ Se till exempel Laclau & Mouffe 1985.

¹⁷ Se till exempel Potter & Wetherell 1987.

¹⁸ Se till exempel Fariclough 1992 och 2003.

på mikroplanet. Den Kritiska diskursanalysen intar en slags medelväg mellan dessa bägge angreppssätt. (Jørgensen & Phillips 2000: 27)

Enligt Jørgensen & Phillips lämpar sig diskursanalys väl för

forskning i kommunikation, kultur och samhälle – det är teorier som lämpar sig för kommunikationsprocesser i olika sociala sammanhang, till exempel i organisationer och institutioner, och i förhållande till bredare samhälleliga och kulturella utvecklingstendenser (Jørgensen & Phillips 2000: 8)

Av särskilt intresse för diskursanalysen är frågor som berör mening, makt och identitet. Detta medför att vissa forskningsområden är mer lämpade än andra för diskursanalytiska angreppssätt. Områden som inte är lämpade för diskursanalytiska studier är exempelvis klinisk medicinsk grundforskning eller astronomisk rymdforskning. Däremot kan man med hjälp av diskursanalys studera dessa forskningsområdens inflytande i samhället när det gäller hur människor förstår världen och vilka fysiska institutioner som inrättats genom de diskursiva praktiker som forskningen inom klinisk medicin och astronomisk rymdforskning skapar. Hur kommer det sig att vi har klinisk medicinsk forskning inom de områden vi har? Vilka fält stängs ute från forskning genom att förpassas till övertro genom de diskurser som produceras och reproduceras genom den kliniska forskningens dominans och hur går detta till? Vilka grupper gynnas och vilka missgynnas genom de förhärskande medicinska diskurserna? Denna typ av frågor är diskursanalysen väl skickad att undersöka.

2.1 Diskursanalys som teori och metod

Diskursanalys brukar beskrivas som mer än bara en vetenskaplig metod för analys av data. Den är istället en ”paketlösning” för både teoretiska utgångspunkter och specifika metoder. Detta paket består av fyra delar; i) ontologiska och epistemologiska premisser angående språkets roll i den sociala konstruktionen av världen, ii) teoretiska modeller, iii) metodologiska riktlinjer och iv) specifika tekniker för språkanalys. Teori och metod är med andra ord sammanlänkade i diskursanalysen och en acceptans av de grundläggande filosofiska premisserna är enligt Jørgensen och Phillips en nödvändighet för att kunna använda diskursanalys som metod i empiriska undersökningar. (Jørgensen & Phillips 2000: 10) Nedanstående avsnitt syftar till att diskutera några av de mest centrala filosofiska och metodologiska utgångspunkterna inom diskursanalysen samt relatera dessa till avhandlingens analysram.

2.1.1 Språkets roll i den sociala konstruktionen av världen

Gemensamt för de olika inriktningarna inom diskursanalysen är att de delar en grundläggande förställning om en närmast oseparatorbar koppling mellan språk och verklighet, vilken innebär ”att vårt tillträde till verkligheten alltid går genom

språket” (Jørgensen & Phillips 2000: 15).¹⁹ Det är genom språket som verkligheten får sin mening och i första hand kommuniceras till andra. Med hjälp av språket skapar vi *representationer* av verkligheten. Dessa representationer återspeglar dock inte en entydig objektiv verklighet – ”tinget i sig” med Kants ord – utan är ”ting och fenomen i den gestalt de *framträder* för oss” (Neumann 2003: 33, min kursivering).²⁰ En tsunami kan till exempel uppfattas som ett naturfenomen där ”en våg [...] bildas i havet av en jordbävning på havsbotten” (SMHI 2005) eller som Guds straff för svensk osedlighet (Westboro Baptist Church 2005). Det betyder dock inte att det inte skulle finnas någon verklighet, ”betydelser och representationer är nog så verkliga” men den fysiska världen får bara mening genom de diskurser som artikuleras kring den (Jørgensen & Phillips 2000: 15).²¹

Olika diskursanalytiska inriktningar har olika definitioner på begreppet *diskurs* men gemensamt har de en grundtanke om ”att en diskurs är ett bestämt sätt att tala om och förstå världen” (Jørgensen & Phillips 2000: 7). Diskursens omfattning är dock inte bara begränsad till en språklig form såsom tal och texter. Diskurser har också en materialitet, vilket innebär att tal- och texthandlingar, åtminstone potentiellt, alltid har fysiska och sociala konsekvenser och att dessa fysiska och sociala konsekvenser i den mån de institutionaliseras också blir en del av diskursen och reproducerar den.²² Det vill säga, varje utövande av en diskurs (diskursiv praktik) innebär också en social

¹⁹ Diskursanalys, oavsett inriktning, har på denna punkt en gemensam idéhistorisk förankring i strukturalistisk och poststrukturalistisk språkfilosofi. För en utförligare beskrivning av dessa idéhistoriska kopplingar, se till exempel Jørgensen & Phillips (2000: 15-25), Neumann (2003: 18ff) och Laclau (1998: 431ff).

²⁰ Laclau kallar detta för den transcendentala vändningen i modern filosofi och hänför den bland annat till Kant och Husserl (Laclau 1998: 431).

²¹ För att belysa detta refererar Jørgensen & Phillips till ett exempel som de hämtat från Laclau och Mouffe:

De fysiska objekten innehåller inte själva någon betydelse, det är något som vi tillskriver dem. Laclau och Mouffe säger till exempel att en sten visserligen existerar oberoende av sociala klassifikationssystem, men om den uppfattas och används som en projektil eller som ett konstverk beror på vilken diskursiv kontext som den placeras i (Jørgensen & Phillips 2000: 42).

²² I exemplet med tsunamin ovan får den vetenskapligt grundade diskurs som SMHI artikulerar som konsekvens att det är svårt att rent fysiskt göra något åt naturens krafter för att förhindra de skeenden som ligger till grund för uppkomsten av en tsunami. Detta sätter vissa ramar för hur man kan agera för att förhindra att en katastrof liknande den i Asien under julhelgen 2004. Produktion och etablerande av evakueringsrutiner och informationsmaterial om hur man ska bete sig i samband med en tsunami samt utplacering av varningssystem på havsbotten för att få tidiga indikationer om en att en ny tsunami hotar är exempel på möjliga materiella konsekvenser av denna diskurs. Den diskurs som Westboro Baptist Church (WBC) artikulerar har dock som enda egentliga konsekvens att om man vill undvika sådana händelser i framtiden måste människor rätta sig efter de regler som slagits fast av Gud i Bibeln. För merparten av Sveriges befolkning tycks dock detta redan vara för sent om man ska tro WBC: ”Sweden’s doom is now irreversible!” (Westboro Baptist Church, nd).

praktik som bidrar till att forma den sociala värld vi lever i (Jørgensen & Phillips 2000: 25).²³

Diskursteorin, som den formulerats av Ernesto Laclau och Chantal Mouffe, tar sin utgångspunkt i att betydelsen av sociala fenomen aldrig slutligt kan fixeras (Laclau & Mouffe 1985: passim). Detta beror på att världen inte talar om för oss hur den ska uttryckas, utan vi tilldelar den betydelse genom att förbinda bestämda ting i verkligheten med bestämda språkliga tecken.²⁴ Dessa språkliga tecken har dock i sin tur ingen inneboende entydig betydelse utan måste relateras till andra språkliga tecken för att få sin mening. (Jørgensen & Phillips 2000: 16f) Detta medför att förhållandet mellan språk och verklighet blir godtycklig i bemärkelsen att det inte finns naturgivna ord eller begrepp att beskriva verkligheten med. Denna godtycklighet får konkreta uttryck genom att det pågår en ständig kamp i samhället om att försöka låsa fast specifika betydelser till specifika tecken (vilket i förlängningen också får sociala konsekvenser).

Kampen om att försöka låsa fast omtvistade tecken så att de får fasta betydelser bedrivs genom att placera dem i ett bestämt förhållande till andra tecken. På så sätt försöker aktörerna i en diskursiv kamp låsa fast specifika betydelser för olika tecken i ett slags meningsskapande språkliga nät. Enligt Diskursteorin är en specifik fixering av ett teckens betydelse förvisso möjlig att göra i ett givet ögonblick (vilket är en grundförutsättning för att vi skall kunna kommunicera med varandra) men samtidigt är denna fixering inte det enda sätt var på en sådan kan göras. Med andra ord riskerar en specifik fixering alltid att utsättas för utmaningar och för att svara mot sådana utmaningar måste den reproduceras. Utmaningar mot rådande diskurser, och reproduktionen av desamma, sker dock inte i ett diskursivt vakuum, vilket innebär att ”de möjligheter vi har att omforma strukturerna bestäms av de tidigare struktureringarna” och vi är därför ”utlämnade åt att arbeta vidare med de struktureringar som nu en gång finns, och det innebär en kontinuitet i det sociala” (Jørgensen & Phillips 2000: 46).

En reproduktionsprocess är dock i sig självt en slags utmaning av den specifika fixering som gjorts, då en reproduktion aldrig görs under samma omständigheter. Detta medför att projektet till slut är

²³ Vad som innefattas i de bägge begreppen social och diskursiv praktik skiljer sig åt mellan olika diskursanalytiska inriktningar. Inom Diskursteorin separerar man till exempel inte på diskursiva och icke-diskursiva sociala praktiker utan man menar att alla praktiker är diskursiva. Det vill säga, på samma sätt som text och tal artikulerar diskurser gör även existensen av exempelvis institutioner i samhället detta. Diskursen är därmed fullständigt konstituerande för världen inom Diskursteorin och det finns inga sociala praktiker oberoende av denna. (Jørgensen & Phillips 2000: 25f)

²⁴ Såsom exempelvis ordet eller ljudet ”hund” är förknippat med den typ av skällande fyrassade husdjur som också ofta går under beteckningen ”människans bästa vän”.

omöjligt eftersom varje konkret fixering av tecknens betydelse är *kontingent*; den är möjlig men inte nödvändig, och det är just dessa ständiga försök som aldrig helt lyckas som ger en ingång till analysen. Diskursanalysen syftar nämligen till att *kartlägga de processer där vi kämpar om hur tecknens betydelse ska fastställas* och där vissa betydelsefixeringar blir så konventionaliserade att vi uppfattar dem som naturliga. (Jørgensen & Phillips 2000: 32)

Som framgår av citatet ovan, kan en specifik fixering av en diskurs, trots ständiga utmaningar och reproduktioner, upplevas som stabil under långa tidsperioder. Diskurser som uppnått en sådan ställning att de inte längre upplevs som kontingenta (möjliga men inte nödvändiga) kallas inom diskursteorin för *objektiva*. Detta begrepp har dock inte samma betydelse som inom positivistiska vetenskaper där det objektiva står för det sanna, utan en objektiv diskurs är istället ett

historiskt resultat av politiska processer och strider; den är en *avlagrad* diskurs. Gränsen mellan objektivism och det politiska, eller mellan det självklara och det som är föremål för strid, är således en flytande och historisk gräns, och tidigare avlagrade diskurser kan när som helst problematiseras i nya artikuleringar. (Jørgensen & Phillips 2000: 43f)

Neumann menar att det är rimligt att anta att diskurser med lång varaktighet "har förvandlat vissa sociala praktiker till rutin" och att det finns skäl "att tolka dem som ett system vilket upprätthåller sig självt" (Neumann 2003: 119). Ett exempel på en *avlagrad* diskurs som har stor betydelse för denna avhandlings analysram, är den nationella diskursen. Som kommer att framgå av kapitlen 3-5, genomsyrar denna diskurs hela det internationella systemet och har en så stor mängd institutionaliserade sociala praktiker att denna diskurs har en enorm tröghet. Neumann påpekar dock att

[d]et krävs ett hårt diskursivt arbete för att upprätthålla en diskurs. Den tröghet som blir följden av detta arbete fungerar självbevarande för de rådande sociala praktikerna och försvårar både möjligheten att formulera och att introducera andra sociala praktiker (Neumann 2003: 120).

Det hårda diskursiva arbete Neumann nämner i citatet ovan behöver dock inte vara ett medvetet eller planerat arbete med ett instrumentellt syfte. Tvärtom är det så att en avlagrad diskurs i de allra flesta fall reproduceras utan medvetenhet hos bärarna av diskursen.

2.1.2 Grundläggande diskursanalytiska begrepp

Laclau och Mouffes utveckling av Diskursteorin brukar beskrivas som ett i första hand teoriutvecklande projekt och därför saknar denna diskursanalytiska riktning utvecklade verktyg för praktiska diskursanalyser (Andersen 2003: 49; Jørgensen & Phillips 2000: 31). Det stämmer i en jämförelse med andra

diskursanalytiska riktningar vilka utvecklade mer genomarbetade metoder för analys, särskilt med starka lingvistiska influenser²⁵, men för det område som står i fokus för denna avhandling är Diskursteorins begreppsapparat i sig självt användbar i genomförandet av analysen.

Som nämnts ovan delar alla diskursanalytiska angreppssätt uppfattningen om att ”en diskurs är ett bestämt sätt att tala om och förstå världen”. Vi har dock redan sett att en diskurs är mer än bara tal- och texthandlingar som skapar en tankemässig förståelse av världen, något som denna inledande definition skulle kunna ge sken av. Diskurser har också en materialitet och uttrycker sig genom sociala praktiker. Det är därför rimligt att detta också återspeglar sig i definitionen av begreppet. En användbar definition av diskursbegreppet för syftet med denna avhandling är hämtat från Iver B. Neumann:

En diskurs är ett system för skapande av en uppsättning utsagor och praktiker som, genom att få fotfäste inom olika institutioner, kan framstå som mer eller mindre normala. Systemet är verklighetskonstituerande för sina bärare och uppvisar en viss ordning i sitt mönster av sociala relationer. (Neuman 2003: 17)

Neumanns definition av diskursbegreppet ovan innefattar såväl tal- och texthandlingar som andra former av praktiker, vilka tillsammans utgör en diskurs. Definitionen innefattar dock ytterligare explicita och implicita omständigheter kopplat till diskurser såsom institutionalisering, normalisering, makt och sanningsanspråk. Dessa diskussioner återkommer nedan.

Inom Diskursteorin finns ett stort antal centrala begrepp och följande korta ordlista, genererad utifrån från Jørgensen & Phillips (2000: 33ff), får stå som en inledning till en mer utförlig diskussion kring dessa:

- *Nodalpunkt* – ett tecken inom en diskurs kring vilka andra tecken ordnas och får sin betydelse; en slags kristalliseringspunkt inom en diskurs.²⁶
- *Moment* – tecken i en diskurs vilka har fått sin mening fixerad genom inbördes relationer till andra tecken
- *Element* – tecken inom en diskurs som inte har fått sin mening fixerad
- *Flytande signifikanter* – element som är öppna för tillskrivning av olika betydelser inom olika diskurser, det vill säga tecken som olika diskurser försöker ge ett eget innehåll. Nodalpunkter kring vilka det står diskursiva strider är att betrakta som flytande signifikanter.

²⁵ Se till exempel Fairclough 1992 och 2003.

²⁶ Neuman menar att Andersens begrepp *förankringspunkt* är en bättre översättning av Laclau och Mouffes ”*nodal point*” (Neuman 2002:61), vilket man får förmoda beror på att ”förankringspunkt” bättre beskriver begreppets funktion i en diskursanalys.

- *Det diskursiva fältet* – en reservoar av potentiella betydelser som tecken kan tillskrivas men som ignoreras/utestängs för att skapa entydighet inom en diskurs
- *Artikulation* – en praktik varigenom element sätts i relation till varandra så att deras identitet förändras eller reproduceras och därmed omvandlas till moment
- *Tillslutning* – en tillfällig fastläsning av en diskurs, det vill säga ”ett tillfälligt stopp i tecknens betydelseglidning”

I ett ofta citerat stycke av Laclau och Mouffe binds fyra av ovanstående begrepp samman:

In the context of this discussion, we will call *articulation* any practice establishing a relation among elements such that their identity is modified as a result of the articulatory practice. The structured totality resulting from the articulatory practice, we will call *discourse*. The differential positions, insofar as they appear articulated within a discourse, we will call *moments*. By contrast, we will call *element* any difference that is not discursively articulated. (Laclau & Mouffe 1985: 105)

Genom att utveckla ovanstående citat och koppla samman det med alla begreppen i ordlistan ovan, kan i korthet sägas att *element* är språkliga tecken som inte getts någon bestämd mening inom en diskurs. Detta skiljer dem från *moment* som fått sin mening bestämd genom att de kopplats samman med andra moment i ett språkligt nät som skapar en inbördes relation mellan dem vilket därigenom ger dem mening. En *flytande signifikant* är ett element som i särskilt stor utsträckning kan tillskrivas olika betydelser och det är kring flytande signifikanter som *diskursiva strider* ofta uppstår. Ett exempel på en viktig flytande signifikant i denna studie är det språkliga tecknet ”same”. Som framgår av senare kapitel kommer begreppet att artikuleras i flera olika diskurser i den svenska samepolitiken och ges olika betydelser genom att kopplas samman med *nodalpunkter* (förankringspunkter) inom olika diskurser såsom minoritet (minoritetsdiskursen), folk (nationalism- och självbestämmandediskursen) och ursprungsfolk (ursprungsfolksdiskursen). Sammankopplingen av tecken, såsom ”same” med exempelvis ”minoritet” eller ”ursprungsfolk”, görs genom en *artikulation* (som ofta är språklig men inte behöver vara det, då begreppet inkluderar alla praktiker som låser fast betydelsen hos olika element genom att binda dem till varandra). En lyckad artikulation leder till en tillfällig *tillslutning* av *diskursen*, det vill säga en strukturerad helhet uppstår där centrala begrepp endast har en betydelse. *Det diskursiva fältet* är vad som återstår utanför en artikulerad diskurs, det vill säga det hav av möjliga betydelser som de i diskursen ingående momenten kunde ha haft, men som artikulationen temporärt utestängs från diskursen. En diskurs konstitueras alltså gentemot sitt yttre – det diskursiva fältet – men riskerar därmed också alltid att undermineras

av detsamma, då det diskursiva fältet erbjuder möjligheter för andra betydelser att artikuleras vilket i sin tur kan initiera en diskursiv strid.

Som vi sett ovan finns det en tydlig koppling mellan begreppet diskurs och makten att definiera hur världen ser ut. Diskursteorin hämtar mycket av sin inspiration på detta område från Foucault som menade att makt är avindividualiserad²⁷ och att den därmed finns spridd över olika sociala praktiker snarare än att den är lokaliserad hos enskilda individer (Jørgensen & Phillips 2000: 31). För Foucault innebär detta att bärarna av en diskurs, i egenskap av identifierade individer, blir ointressanta. Neumann påpekar dock att

[f]ör att kunna specificera relationen mellan debatten och diskursens materialitet över en förhållandevis kort tidsrymd, får man överge tanken att specifika texter och individer inte utgör intressanta uppgifter. Ett sådant perspektiv kan vara lämpligt om den historiska tidsrymden är stor nog att omfatta tillräckligt betydande skiften. Däremot utgör det ett hinder när man avser att studera mer avgränsade diskursiva formationer under kortare perioder. (Neumann 2003: 82)

Med andra ord argumenterar Neumann för att det i en studie av den art som genomförs i denna avhandling, vilken analyserar en relativt kort tidsperiod, kan finnas skäl att trots allt rikta viss uppmärksamhet åt bärarna av diskurserna. I denna studie görs detta genom att i analysen redovisa vilka riksdagspartier som artikulerar vilka diskurser²⁸, för att därigenom också, där det är relevant, kunna dra slutsatser kring de politiska partiernas inställning i frågan kring samernas folkrättsliga ställning.²⁹

Diskursteorin har också influerats av Foucaults uppfattning om att makten är produktiv, det vill säga att ”den producerar en verklighet” och att ”den producerar ämnesområden och sanningsritualer” (Foucault 1993: 227). Men, genom att vara produktiv är den också samtidigt begränsande, då den genom att producera *en* verklighet utesluter andra möjliga beskrivningar av verkligheten. Med utgångspunkt i Foucaults tankar om makt, kan alltså sägas att makt återfinns i varje situation där en diskurs artikuleras. Detta får betydelse för hur vi kan betrakta diskursiva strider.

²⁷ Foucaults avindividualiserade maktbegrepp står i kontrast till vad som kan beskrivas som en mer traditionell syn på makt. Där är makt individuell och illustreras genom person A:s förmåga att få person B att göra som A vill även om detta strider mot B:s egen vilja eller intressen. (Neumann 2003: 141)

²⁸ Vanligen görs detta genom att där det är tillämpligt uppege partibeteckning i samband med källhänvisningen till det dokument som analyseras.

²⁹ På grund av studiens mer makroorienterade fokus, har det inte funnits något uttalat fokus på vilka specifika individer som är bärare av de analyserade diskurserna. En reflektion utifrån studien är dock att förändringar i de diskurser som ett politiskt parti artikulerar i samepolitiken, åtminstone på kort sikt, kan uppstå när man byter samepolitisk talesperson. Detta gör att det skulle kunna argumenteras för att den enskilda individen som bärare av diskursen trots allt har en viss betydelse för analysen. För att kunna dra mer specifika slutsatser kring detta krävs dock en annan typ av analys än den som görs i denna avhandling.

Som redan nämnts utgår man inom alla nämnda diskursanalytiska inriktningar ifrån att ingen diskurs någonsin kan etableras för alltid. Den kan därmed alltid hamna i konflikt med andra diskurser som definierar verkligheten på andra sätt. Diskurser som hamnar i konflikt strävar vanligen efter att uppnå *hegemoni*, det vill säga ett tillstånd där diskursen uppnår status av att uppfattas som den (enda) naturliga uttolkningen av världen (Neumann 2003: 158). Frågan är då hur diskursiva strider avgörs, om varje artikulation av en diskurs implicerar att bäraren av diskursen befinner sig i en position att utöva makt för att definiera världen. Makten är ju därmed inte ett ting som en bärare av en diskurs besitter eller ej, och inte heller något som objektivt kan mätas för att avgöra en diskursiv strid. Diskursteorins svar på detta är att diskursiva strider upplöses genom *hegemoniska interventioner*.

En hegemonisk intervention är en artikulation som genom en kraft (force) återupprättar entydigheten [...]. "Kraft" är något annat än "makt". Makt hänvisar till [...] den principiella uteslutningen av andra möjligheter i den konkreta konstruktionen av en bestämd ordning, medan kraft hänvisar till undertryckandet av faktiskt existerande möjligheter. (Jørgensen & Phillips 2000: 55)

En lyckad hegemonisk intervention innebär alltså att det inom ett fält där det rått en konflikt mellan diskurser endast återstår en *hegemonisk* diskurs, vilken dock naturligtvis kan komma att utmanas igen i framtiden.³⁰

2.2 Diskursanalysens operationalisering i denna studie

I inledningen till detta kapitel framgår det att Diskursteorin som diskursanalytisk inriktning i första hand fokuserar på avpersonifierade abstrakta diskurser och har som mål att visa hur dessa diskurser tar sig uttryck i samhället samt begränsar människors handlingsmöjligheter (Jørgensen & Phillips 2000: 27). Av särskild vikt är här att komma ihåg att en diskurs har såväl språkliga som materiella dimensioner och att en diskursanalys därför bör behandla båda dessa, det vill säga att undersöka både meningsskapande processer och de sociala institutioner som bär upp mening (Neumann 2003: 75f).

Vidare har det slagits fast att ett bakomliggande mål med denna studie är att analysera diskursiva strider kopplade till förändringsprocesser kring ursprungsfolks ställning på såväl internationell som nationell nivå. Målsättningen är att binda samman utvecklingen i det internationella samfundet med den i Sverige och därmed kunna säga något om dem var för sig samt kopplingen dem emellan. Men,

³⁰ Laclau har metaforiskt beskrivit processen av att upprätta hegemoni på följande sätt: "[it] is like writing in water. It is something impossible, unstable, and vulnerable, but to a certain extent still something that can be accomplished" (Citerat i Andersen 2003:53f).

[e]n enskild undersökning omfattar ju bara en rätt begränsad mängd konkreta diskursiva uttryck, och för att säga någon meningsfullt om dem, till exempel om de bidrar till reproduktion eller förändring, måste man ställa dem mot en eller annan bakgrund. Man måste alltså ha en idé om *vad* det är för struktur som den ska analyseras i förhållande till. (Jørgensen & Phillips 2000: 133)

I denna avhandling är det de diskurser som artikuleras i den svenska samepolitiken kring samernas folkrättsliga ställning som står i fokus. Den struktur som dessa diskurser ska analyseras i förhållande till är därför den internationella utvecklingen kring ursprungsfolks rättigheter. För att kunna göra detta måste med andra ord en analysram formuleras. Detta görs i avhandlingens andra del (kapitel 3-5). Denna analys fyller därmed också en funktion av att generera en förståelse för vilka begrepp som är centrala i den diskursiva striden på nationell nivå i Sverige.

I kapitel 3 kommer fokus att ligga på nationalism och internationell rätt som två sammanlänkande och avlagrad diskurser i det internationella systemet. Det kommer dock inte att göras någon genomgripande diskursanalys av historiska källtexter i detta avsnitt för att därigenom kartlägga dessa diskurser, utan kapitlet baserar sig i första hand på resonemang utifrån tidigare forskning. Kapitel 4 fokuserar på hur de två diskurser som behandlas i kapitel 3 samverkar i att skapa den internationella självbestämmandediskursen. Där innehåller materialet mer av förstahandskällor än föregående kapitel men analysen lutar sig fortfarande till stor del även här på tidigare gjord forskning. Detsamma gäller kapitel 5, där den internationella utvecklingen av två för avhandlingen högst relevanta diskurser – minoritetsdiskursen och ursprungsfolksdiskursen – spåras. Detta görs bland annat genom att den diskursiva strid som stått mellan de som artikulerat den internationella självbestämmandediskursen och kopplat denna till ursprungsfolks status och de som artikulerat andra diskurser när det gäller ursprungsfolks status (i första hand en minoritetsdiskurs som inte innefattar någon rätt till självbestämmande) analyseras.

För att genomföra kartläggningen av ovan nämnda diskurser, däribland minoritets- och ursprungsfolksdiskurserna, kommer det diskursanalytiska verktyget *ekvivalenskedjor*³¹ att användas. Ovan har det redogjorts för att diskurser kan ses som ett slags språkliga nät där olika språkliga tecken binds samman för att ge varandra mening. Diskurser kan därmed dekonstrueras och analyseras genom att se vilka tecken som förbinds med varandra och hur dessa förbindelser skiljer sig åt mellan olika diskurser. Det vill säga man kan analysera diskurser ”genom att kartlägga de kedjor av betydelser som de ekvivalerar” (Jørgensen & Phillips 2000: 57f).³² Detta görs mer konkret genom att i

³¹ Mörkenstam benämner i sin avhandling detta för analogikedjor (Mörkenstam 1999: 56).

³² Det är dock viktigt att komma ihåg att även icke-lingvistiska praktiker och objekt är en del av diskurserna enligt Diskursteorins synsätt. En risk man kan löpa i användandet av

källmaterialet söka efter olika begrepp som artikuleras i en diskurs, med särskilt fokus på de begrepp som kan betraktas som flytande signifikanter, och sedan kartlägga dessa i relation till varandra för att därigenom förstå vilka betydelse de skapar och vilka betydelse som utestängs.

I avhandlingens tredje del (kapitel 6-9), kommer fokus att ligga på att analysera dokument som genererats som en konsekvens av det riksdagspolitiska arbetet. En central utgångspunkt för dessa analyser är att den svenska riksdagen kan ses som en arena där det ständigt utspelar sig diskursiva strider, att denna arena har en institutionaliserad form för hur dessa diskursiva strider går till samt att denna institutionaliserade form syftar till att skapa hegemoniska interventioner. Institutionalisering kan i sig betraktas som en konsekvens av den svenska demokratidiskursen som i detta sammanhang bör betraktas som en avlagrad diskurs. Med andra ord sker de diskursiva striderna om den svenska samepolitiken på villkor som bestäms av demokratidiskursen, vilken i sin tur, genom de ständigt pågående diskursiva striderna i riksdagen, hela tiden reproduceras. Demokratidiskursens institutionalisering utgör därmed en *inramning* för de diskursiva striderna i riksdagen om hur svensk samepolitik ska se ut.³³ Denna inramning är i sig begränsande för vilka som har möjlighet att yttra sig i den diskursiva striden (Neumann 2003: 146f), det vill säga vilka som har makten att definiera verkligheten. I detta sammanhang är det endast riksdagens ledamöter som tillskrivs denna *subjektsposition*, vilket de facto utesluter en direkt medverkan från merparten av Sveriges befolkning och de politiska partier som inte fått tillräckligt med röster för att komma in i riksdagen.³⁴ Det vill säga vi har här en fråga om strukturell över- och underordning som innebär ”att det kan finnas sakfrågor där direkt berörda parter överhuvudtaget inte kommer till tals på grund av att diskursen inte erbjuder dem några subjektspositioner” (Neumann 2003: 146).

ekvivalenskedjor är att allt för stor vikt läggs vid diskursens språkliga uttryck och att man därmed inte tar hänsyn till diskursens materialitet. (Jørgensen & Phillips 2000: 57f; Neumann 2003: 75)

³³ Samtidigt som demokratidiskursen är en avlagrad diskurs som ger en inramning åt de diskursiva striderna i den svenska samepolitiken är den också en diskurs som artikuleras i den diskursiva striden när det gäller frågan om samernas folkrättsliga ställning, vilket kommer att framgå i avhandlingens tredje del. Detta aktualiserar ytterligare en diskursanalytisk utgångspunkt, nämligen att diskurser alltid är *invävda* i varandra (Neumann 2003: 147).

³⁴ Med ”utesluter” avses här att det i enlighet med formerna för det svenska riksdagsarbetet, vilka utformats inom ramen för den representativa demokratin, endast är riksdagens 349 ledamöter som kan skriva motioner, begära ordet i kammaren, delta i utskottsarbetena etc. Påstående om att alla andra utesluts ska dock inte tolkas som att andra människor inte har möjlighet att indirekt påverka dessa processer genom exempelvis lobbying och deltagande i riksdagsvalen. Vidare aspirerar den representativa demokratin på att alla medborgare representeras genom de ledamöter som valts in i riksdagen och den politik som förs får därigenom också sin legitimitet som varande folkets röst. Alla myndiga svenska medborgare har dessutom en potentiell möjlighet att vara en av de 349 ledamöterna som väljs in i riksdagen. I praktiken faller dock denna lott på ett relativt begränsat antal personer och merparten av befolkningen får aldrig, och kan inte heller aldrig få, direkt tillträde till dessa processer.

Det sätt varpå diskursiva strider avgörs i riksdagen sker dock normalt sett inte i dess mest offentliga rum, det vill säga riksdagens kammare. Istället avgörs de frågor som riksdagen har att ta ställning till redan i de parlamentariska utskotten, i vilka riksdagens olika politiska partier har en numerär representation som avser att spegla riksdagens sammansättning³⁵. På grund av det så kallade beredningstvånget, är det i utskotten som de förslag som sedermera ligger för omröstning i riksdagens kammare formuleras med utgångspunkt i utredningar, propositioner, motioner, skrivelser mm, även om den offentliga debatten och den faktiska omröstningen görs i kammaren. Om man därför vill göra en diskursanalys av en svensk riksdagspolitisk fråga, är arbetet i utskotten lämpligt att studera för att se vilka diskursiva strider som pågår inom ett politiskt fält.

Värt att notera när man fokuserar på utskottens arbete, är att dessa har en mängd frågor att bereda och ta ställning till och därför behandlas vanligen bara en specifik politisk frågeställning en gång per år (under förutsättning att det finns underlag i form av motioner och propositioner). Detta medför att den hegemoniska intervention som utskottsarbetet och de efterföljande omröstningarna i riksdagen innebär i de diskursiva striderna i en enskild fråga, vanligen ligger fast i minst ett år också i sin sociala praktik. Om man vill spåra förändringar i en diskurs över tid i det svenska riksdagsarbetet kan man med andra ord få en god årlig sammanställning av diskursens utveckling i utskottets betänkanden. Att genomföra analyser på sådant material är för övrigt också det sätt varpå man närmast är tvungen att arbeta, då utskottens sammanträden är stängda. Med andra ord innebär detta att den bästa bild man kan få av utskottets diskussioner i första hand återfinns i dess betänkanden samt i de motioner och propositioner som utskottet behandlar. En stor del av det material som denna avhandlings tredje del bygger på består därför av sådana dokument tillsammans med regeringsskrivelser, regeringsdirektiv, offentliga utredningar etc som ofta ligger till grund för de motioner och propositioner som skrivs.

Även om det här läggs en stor vikt vid riksdagens utskott, innebär detta inte att politiska frågor där olika diskurser artikuleras vilka utmanar en hegemonisk diskurs inte kan återfinnas i andra sammanhang inom riksdagsarbetet, såsom vid debatter, frågestunder och interpellationer. Dessa kan dock i denna kontext till stor del betraktas som ett offentligt vädrande av diskurser, då en sådan handling, genom det arbetssätt som finns i riksdagen, sällan leder till något riksdagsbeslut eller några vidare sociala konsekvenser utan att detta i så fall föregås av en utskottsberedning. Med diskursanalytiska termer kan därmed sägas att en sådan artikulation, även om den har makten att definiera alternativa

³⁵ På riksdagen egen hemsida benämns utskotten rent av för ”miniriksdag”. (Riksdagen 2006)

diskurser och starta nya diskursiva strider, sällan kan anses ha tillgång till den "kraft" som behövs för att skapa en hegemonisk intervention. Diskursanalytiskt är dock inte detta ett problem eftersom det inte bara är hegemoniska interventioner som är av intresse i en diskursanalys. Utöver att studera var, när och hur hegemoniska interventioner sker är det också en del av analysen att kartlägga var, när och hur olika diskurser artikuleras. Därför har även andra typer av riksdagsmaterial, såsom interpellationer och protokoll från kammarens diskussioner och frågestunder, varit relevanta för denna studie.

Utifrån diskussionen ovan, samt genom de avgränsningar som görs i kapitel 1, torde det stå klart att det i avhandlingens tredje del genomförs en diskursanalys på material från det svenska regerings- och riksdagsarbetet. För att finna ut vilket material och vilka frågor som var av störst intresse för undersökning inleddes detta arbete med att läsa alla riksdagsprotokoll från riksdagsåret 1990/1991 och framåt där samerna på något sätt nämndes direkt genom att ordet *same* användes i en eller annan form.³⁶ Detta genererade inte helt oväntat en stor mängd material och för att bringa ordning i detta kodades det i olika övergripande teman, såsom rennäring, kultur- och språkfrågor, kärnkraft, rovdjursfrågor etc. Efter denna tematisering lästes materialet på nytt, men denna gång för att se vilka dokument som relaterade till det övergripande ramverk som behandlas i kapitel 3-5 och till studiens syfte och frågeställningar (se kap 1). De sammanhang som stod i särskilt fokus för denna genomläsning var de där begreppen ursprungsfolk, minoritet, folk och självbestämmande återfanns, alternativt där olika sociala praktiker som stammar ur dessa begrepp kopplades samman med samerna. På så sätt ringades ett antal områden in som framstod som särskilt betydelsefulla för analysen.³⁷

³⁶ Detta förfarande möjliggjordes av att riksdagens snabbprotokoll funnits tillgängliga i sökbara databaser; ursprungligen i Rixlex och sedermera i riksdagens nya dokumentdatabas (<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=20019>). De exakta söksträngarna vid detta tillfälle var "same\$" och "sami\$", vilket möjliggjorde en utsökning av alla de riksdagsprotokoll där ord med 'same' och 'sami' som stavelser återfanns. Detta gav naturligtvis träffar på långt fler ord än de som hade med samer att göra, vilket innebar att ett initialt gallringsarbete fick göras för att sälla ut alla de protokoll som var aktuella för undersökningen.

³⁷ Gemensamt för urvalet av teman för del 3 av avhandlingen är att det inte på förhand var möjligt att avgränsa sig till just dessa. Istället har de vuxit fram under analysens gång, dels som en konsekvens av de diskurser som utgör avhandlingens analysram, och dels genom att en avgränsning av en diskurs inte bara kan utföras rent analytiskt utan också måste ta hänsyn till de avgränsningar som diskursens deltagare själva försöker åstadkomma (Neumann 2003: 53). Genom den bakgrundförståelse jag hade av forskningsfältet kunde jag från början göra en kvalificerad gissning av att Sveriges eventuella ratificering av ILO-konvention nr 169 skulle bli aktuell att analysera. Efter det att avhandlingens teoretiska analysram var färdig kunde jag sluta mig till att begreppet självbestämmande var relevant att titta närmare på. Det var dock först efter genomläsning av källmaterialet som det framgick att frågan om ett eventuellt samiskt medlemskap i Nordiska rådet skulle bli föremål för en analys samt att det var viktigt att också titta närmare på Sveriges ratificering av Europarådets minoritetskonventioner.

Den inledande läsningen och kategoriseringen låg sedan till grund för fortsatta utsökningar i olika typer av riksdagsmaterial. De metoder som då användes var dels nya sökningar i databasen med hjälp av relevanta sökord, men också av vad som inom diskursanalys kallas för *intertextualitet*, som ”betecknar det förhållandet att kommunikativa händelser bygger på tidigare händelser; man börjar aldrig om från början” (Jørgensen & Phillips 2000: 77). En form av intertextualitet som är särskilt användbar vid materialinsamling är den Fairclough kallar *manifest intertextualitet*, vilket innebär att specifika och därmed identifierbara texter öppet refereras till i en text (Fairclough 1992: 117). I vissa typer av riksdagsdokument är detta mycket vanligt förekommande, då det ständigt refereras tillbaka till tidigare utredningar, motioner, propositioner, skrivelser, betänkanden etc. Detta kan därför användas för att spåra dokument bakåt i tiden och därigenom att finna vad Neumann kallar ”en huvudrepresentations förhistoria”³⁸ (Neumann 2003: 51).³⁹

För denna avhandling har manifest intertextualitet varit relevant av två skäl under materialinsamlingsfasen. För det första återfinns inte alla typer av riksdagsdokument i den sökbara databasen under hela den period som studerats. Det har därför varit möjligt att hitta relevanta dokument för hela den undersökta perioden genom att spåra dem via senare textkällor och sedan söka ut dem i de tryckta sammanställningarna (Riksdagstrycket). För det andra har det varit relevant att spåra andra refererade dokument som inte återfinns i riksdagens databas, däribland diverse statliga utredningar. Det var genom detta förfarande som de dokument identifierades som sedermera definierats som startpunkten för undersökning; Samerättsutredningens tre betänkanden.

Efter att på ovanstående sätt utvidga analysmaterialet till fler typer av riksdagsdokument började nästa analysfas. Verktygen för den konkreta analysen skiljer sig något åt mellan de olika kapitlen och respektive tillvägagångssätt framgår av dessa. På ett övergripande plan används dock tre olika tekniker. I kapitel 6 används ekvivalenskedjor för att analysera hur Samerättsutredningen i sina betänkanden försöker artikulera en ny diskurs om samernas folkrättsliga ställning, baserat på samernas nya ställning i den svenska diskursen som ett ursprungsfolk och med utgångspunkt i det då rådande läget inom internationell

³⁸ ”I en diskursanalytisk mening har varje Jesus sin Johannes Döparen. Därför kan man göra ett omvänt negativt antagande: om det framöver dyker upp en ny huvudrepresentation [...] så är det troligare att den utgår från ett material som redan finns i diskursen än att den inte gör det.” (Neumann 2003: 51)

³⁹ Denna teknik kan förstås också användas för att spåra texter framåt i tiden, men det är då lite svårare då en text vanligen inte anger ännu ej producerade källor. Däremot kan man göra kvalificerade gissningar var en framtida källa kan återfinnas, då det finns en mängd institutionaliserade former för hur texter knyter an till varandra i ”intertextuella kedjor” såsom vetenskapliga rapporter och medietexter (Jørgensen & Phillips 2000: 77). Ett sådant exempel är att om det skrivs en riksdagsmotion i en fråga kommer denna att behandlas i ett kommande utskottsprotokoll.

rätt. I kapitel 7 studeras hur begreppet självbestämmande används i den samepolitiska diskursen. Där söktes i första hand efter förekomsten av begreppet som sådant för att sedan utröna hur det används av olika bärare i olika diskurser, med vilka diskursiva gränser som det omges samt vilka politiska konsekvenser användandet av begreppet kan få. Som jämförelse användes genomgående de betydelse begreppet har inom internationell rätt utifrån de diskurser som kartlagts i kapitel 3-5. I kapitel 8 och 9 fokuseras på två specifika frågor kring vilka det stått större diskursiva strider i svensk samepolitik och som har bäring på avhandlingens övergripande tema; ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet samt Sveriges processer kring ratificeringen av Europarådets två minoritetskonventioner samt Sveriges eventuella ratificering av ILO-konvention nr 169. I dessa kapitel bearbetas och analyseras materialet genom att tematiskt strukturera de argument (utsagor) som anförs och sedan tillskriva dem till olika diskurser. Dessa textfragment har sedan inom varje diskurs ofta klassificerats i två kategorier – argument för och argument emot de frågor som står i fokus för de två kapitlen.⁴⁰

Ett verktyg eller strategi för analys som genomgående används i alla kapitlen i avhandlingen är dekonstruktion. Det är i dekonstruktionen som det mer allmänna användandet av centrala diskursteoretiska begrepp används i avhandlingen. Framförallt nyttjas här begreppen diskurs, artikulation, hegemoni och tillslutning för att beskriva och dekonstruera vad som händer i de diskursiva striderna. Med begreppet dekonstruktion menas i detta sammanhang en

operation som visar att en hegemonisk intervention är kontingent, att elementen kunde ha knutits samman på ett annat sätt [...] Dekonstruktionen visar således obestämbarheten, där den hegemoniska interventionen gör en viss bestämning naturlig [...] Diskursanalysen går därför hela tiden ut på att dekonstruera de strukturer som utgör vår ”naturliga” omvärld; man försöker hela tiden visa att den givna organiseringen av världen är ett resultat av politiska processer med sociala konsekvenser. (Jørgensen & Phillips 2000: 56)

⁴⁰ Med Neumanns ord kan detta kallas att ”upprätta en inventarielista över de representationer [...] som finns i den diskurs man valt ut” (Neumann 2003: 56f). Jørgensen & Phillips skulle nog i sin tur kalla det för en kartläggning och dekonstruktion av diskursordningar:

Vårt förslag är att föra in begreppet diskursordning mellan diskursen och det diskursiva fältet. 'Diskursordning' betecknar således ett socialt rum där olika diskurser delvis täcker samma terräng som de konkurrerar om att ge innehåll var och en på sitt sätt. Förhållandet mellan den enskilda diskursen och dess yttre kan nu formuleras i tre begrepp. 'Diskurs' är fortfarande begreppet för en strukturering av en viss domän i moment. Diskursen struktureras alltid genom uteslutning av andra betydelsemöjligheter, och begreppet för detta generella yttre är 'det diskursiva fältet'. 'Diskursordning' betecknar däremot två eller flera diskurser som alla försöker att etablera sig i samma domän. 'Diskursordningen' är således namnet på ett potentiellt eller faktiskt område för diskursiv konflikt. (Jørgensen & Phillips 2000: 64)

I avhandlingen genomförs denna dekonstruktion dels genom att olika diskurser ställs mot varandra för att därigenom påvisa att det finns olika sätt att definiera världen på och dels genom att konsekvenser av de analyserade diskurserna genomgående diskuteras och kommenteras. Detta förfarande ligger väl i linje med att diskursanalys har som målsättning att bedriva *kritisk forskning* (Jørgensen & Phillips 2000: 8).

Enligt Mats Alvesson och Stanley Deetz (2000) är kritisk samhällsforskning

inriktad på att mer ifrågasätta än bekräfta det etablerade, mer rubba än fortplanta kulturella traditioner och konventioner, mer blottlägga och demonstrera spänningar i användning av språket än att bevara ett visst språks dominans, mer uppmuntra till fruktbara meningsskiljaktigheter än att utgå från ett yligt samförstånd. Avsikten är att därigenom bidra till frigörelse, uppmuntra till omprövning och såväl känslomässig som kognitiv genomlysning av förtryckande idéer och identiteter. Alternativt, och mindre optimistisk, kan projektet sägas handla om att underblåsa motståndet mot de makter som definierar vilka vi är, vad vi bör vara och sträva efter, och hur vi bör leva våra liv som normala och välanpassade personer. (Alvesson & Deetz 2000: 13)

Idealt består kritisk forskning av tre delvis sammanfallande uppgifter: insikt, kritik och transformativ omvärdering (Alvesson & Deetz 2000: 20). ”’Insikt’ är den process där man undersöker hur kunskapen och objektens och händelsernas skenbart objektiva karaktär formas och bevaras” (Alvesson & Deetz 2000: 156). I denna avhandling motsvaras detta av den kartläggning som görs av olika diskurser som artikuleras i svensk samepolitik. Syftet med detta är att utifrån ”kraftfulla exempel” skapa mening ur insamlad data (Alvesson & Deetz 2000: 157). Kritik bygger i sin tur på insikt men strävar bortom denna genom att också explicit förhålla sig till

maktförhållanden, ofrihet, sociala asymmetrier, ideologisk dominans, kulturell tröghet, som privilegierar vissa sätt att förstå och ordna världen utan överväganden av alternativa diskurser och principer för socialt liv. Kritiken söker alltså avtäckta de strukturella och ideologiska rötterna till stelnade innebörder och demonstrera hur vissa diskurser dominerar och andra marginaliseras. (Alvesson & Deetz 2000: 160)

Som redan påpekats ovan, syftar avhandlingens dekonstruerande av olika diskurser till att uppnå detta syfte. Till sist kompletteras insikt och kritik också av transformativ omvärdering. Detta innebär att forskaren utifrån undersökningens insikter och kritiska förhållningssätt producerar nya sätt att se på och förhålla sig till världen (Alvesson & Deetz 2000: 168ff; Jørgensen & Phillips 2000: 8; Neumann 2003: 102). Som brukligt är, sker detta i första hand i avhandlingens slutkapitel (kapitel 10).

Utifrån ovanstående diskussioner uppstår dock några centrala frågor kring validitet och reliabilitet i forskningen. Utifrån ett diskursanalytiskt angreppssätt

har nämligen forskaren lika lite tillgång till en privilegerad position utanför diskursiva struktureringar som andra människor (Neumann 2003: 158; Jørgensen & Phillips 2000: 29). Det innebär att för

forskaren blir resultatet under alla omständigheter att forskningsprodukten [...] måste ses som en politisk intervention: en kontingent artikulation av element som reproducerar eller ifrågasätter de gällande diskurserna i det eviga spelet om att definiera världen. (Jørgensen & Phillips 2000: 56f)

Vad som skiljer en diskursanalys från mycken annan forskning är att det därmed inte är möjligt att sträva efter att nå fram till vad som finns bakom en diskurs för att finna ut vad människor egentligen menar eller att klarlägga den absoluta sanningen bakom ett skeende. Det är med andra ord inte heller diskursanalysens uppgift att bedöma vilka representationer av världen som är sanna och vilka som är falska. Istället skapas så kallade ”sanningseffekter” inom varje diskurs (Jørgensen & Phillips 2000: 20). Detta resonemang leder vidare till följande centrala knäckfråga: Om man inom diskursanalysen utgår från att all kunskap som produceras är relativ, det vill säga producerad under specifika historiska och kulturella omständigheter, och inte kan relateras till en högre absolut sanning för bedömning, hur kan man då argumentera för att de analyser som görs i en diskursanalys har någon validitet? En diskursanalys blir ju per definition också en diskursiv konstruktion på samma sätt som de diskurser som kartläggs.

Det finns olika sätt att hantera denna fråga. Inom Diskursteorin väljer Laclau och Mouffe att konstatera att detta problem finns men har sedan i övrigt valt att ignorera problematiken (Jørgensen & Phillips 2000: 56). Därigenom kan nog sägas att de väljer att acceptera problemet som metateoretiskt olösligt.⁴¹ Alvesson & Deetz tycks dock mena att forskaren trots allt har en privilegerad position att utgå från för sina analyser visavi gemene man:

Även om [...] alla medlemmar av en kultur visar upp en viss grad av ”diskursiv insikt”, det vill säga insikt i de strukturella och språkliga förutsättningarna för kunskapsproduktion, kan de knappast öka sin insikt på egen hand eftersom det till varje diskurs hör praktiska restriktioner och olika tillslutningsmekanismer. Det är svårt att gå utanför etablerat språkbruk. Den intellektuella är inte lika bunden av dessa restriktioner eller har åtminstone mer tid och resurser (utbildning, tillgång till böcker och nätverk, vissa institutionaliserade friheter) att kritiskt betrakta tillslutningsmekanismerna. Och även om hon inte är autonom är hon förmögen till den distansering som krävs för utveckling av kontradiskurser. (Alvesson & Deetz 2000: 158)

⁴¹ Utifrån diskursanalysens utgångspunkter så drabbar dock detta problem alla typer av vetenskapliga angreppssätt. Skillnaden är att diskursanalysen inte bara erkänner detta utan också utgår från detta som en grundförutsättning och kan därmed sägas bli reflexivt konsistent på denna punkt, även om inte själva problematiken löses.

Detta skulle i så fall tyda på att det finns en viss validitet i själva det arbetssätt som forskaren använder och i de accepterade praktiker för bedömning av forskningsresultat som återfinns inom den kvalitativa samhällsforskningen.⁴²

Mer konkreta sätt att förhålla sig i frågan ges enligt Jørgensen & Phillips av diskurspsykologerna Potter och Wetherell (1987). Dessa menar att

[e]tt sätt att avgöra om en diskursanalys är valid är att se på sammanhanget. Analytiska påståenden ska ge diskursen en form av sammanhang och om det är några element som inte passar in i den diskursanalytiska redogörelsen är det mindre sannolikt att andra kommer att acceptera analysen som färdig och trovärdig [...] Ett annat sätt att fastställa validiteten är att bedöma analysens fruktbarhet. Detta är ett sätt som traditionellt används inom alla paradigmen. Fruktbarhet handlar om analysramens förklaringskraft, inklusive dess förmåga att frambringa nya förklaringar. (Jørgensen & Phillips 2000: 123)

Ett annat sätt att förhålla sig i frågan är att knyta an till hermeneutikens strävan efter att uppnå ”förståelse” istället för en högre sanning.⁴³ Om en analys av ett socialt fenomen ger en ny förståelse för hur världen uppfattas eller kan uppfattas så skulle det kunna vara tillräckligt för att ge forskningen den validitet som behövs för att motivera den. Ytterligare ett sätt att hantera problematiken skulle kunna vara att inta en pragmatisk hållning som innebär att målet med forskningen inte är att producera oomtvistliga sanningar utan att identifiera och kritiskt granska diskursiva praktiker i det sociala och försöka kommunicera vilka konsekvenser dessa får. Får man gehör för sina forskningsresultat har de givits en validitet genom att nya sociala och diskursiva praktiker skapas.

Alla ovanstående förhållningssätt bygger implicit på att även den rapport som presenterar forskningsresultat också är en del av valideringsprocessen:

Man ska lägga fram analys och slutsatser så att läsaren kan bedöma forskarens tolkningar, och här är *genomskinligheten* avgörande. Rapporten bör innehålla representativa exempel från det empiriska materialet plus detaljerade redogörelser för den tolkning som binder ihop analytiska påståenden och specifika textutdrag. På det sättet dokumenterar man analysens väg från diskursiva data till slutsatser. Man ska ge läsaren möjlighet att bedöma processen (i alla dess steg) och bilda sig en egen uppfattning. (Jørgensen & Phillips 2000: 123)

Ett viktigt steg i en sådan process är vilken giltighet och tillförlitlighet som det undersökta forskningsmaterialet har. Ovan har det redogjorts för på vilket sätt det källmaterial som ligger till grund för diskursanalysen av den svenska samepolitiken samlats in. Det har dock inte diskuterats vilket materialets

⁴² Denna privilegierade position måste dock ur ett diskursanalytiskt perspektiv naturligtvis också vara en diskursivt producerad sådan.

⁴³ Se till exempel Gadamer 1989.

tillförlitlighet är visavi det medium som använts för att samla in det och inte heller har det material som använts i avhandlingens analytiska ram diskuterats. Det görs därför i nedanstående avsnitt.

2.2.1 Materialdiskussion

Merparten av det riksdagsmaterial som samlats in för analysen i kapitel 6-9 är hämtat från riksdagens databas. Göran Leth och Torsten Thurén diskuterar detta material i sin rapport *Källkritik för Internet* (2000) och nämner där ett särskilt problem kring tillförlitlighet som är av betydelse för denna studie. Det rör sig om det faktum att de riksdagsprotokoll, vilka legat till grund för min initiala datainsamling (se ovan), är de så kallade snabbprotokollen som återger vad som sagts av riksdagsledamöterna i riksdagens kammare. I realiteten finns dock också ett justerat protokoll vilket är det protokoll som i efterhand ”gäller” för vad som sagts, vilket kan föranleda misstanke om att det i snabbprotokollet kan förekomma felaktigheter. Leth och Thurén påpekar att historisk forskning har visat att det kan förekomma betydande skillnader mellan de båda protokollen. Dock har det då visat sig att det snarast är snabbprotokollen som är den tillförlitliga källan över vad som sagts i kammaren:

Ledamöterna har nämligen inom en viss tidsperiod rätt att begära ändringar i protokollet avseende de egna yttrandena. Historiker har kunnat påvisa att sådana ändringar har haft politisk innebörd, och de justerade protokollen har således i viss mån blivit förfälskningar. Enligt riksdagens protokollkansli är det dock idag mer sällsynt att ledamöterna reagerar på protokollen och skillnaden mellan snabbprotokoll och justerade protokoll är därför sannolikt mindre. Systematiskt har dock inte senare års protokoll undersökts ur den aspekten. (Leth och Thurén 2000:86)

För att hantera detta problem skulle de snabbprotokoll som använts i analysen kunna ha kontrollerats mot de justerade protokollen i Riksdagstrycken. Av tidsmässiga skäl har dock ingen sådan kontroll gjorts, men detta torde inte ha påverkat undersökningens kvalitet i någon nämnvärd utsträckning av följande två skäl. För det första tycks det utifrån Leth och Thurens resonemang ovan snarare vara just snabbprotokollen som står för den mer korrekta versionen av vad som faktiskt yttrats i kammaren. För det andra uppvisar de yttranden från snabbprotokollen som ligger till grund för analysen en hög konsistens över tid, då samma representationer och diskurser framförs av samma person flera gånger och också är konsistenta med vad som skrivs i motioner mm. Därigenom kan man trots allt göra bedömningen att detta material är tillförlitligt.⁴⁴ När det gäller material såsom motioner, propositioner etc är detta

⁴⁴ Det kan dock vara diskursanalytiskt intressant att som ett separat forskningsprojekt undersöka i vilken utsträckning korrigeringar av yttranden i kammaren försiggår än idag och, om så är fallet, undersöka varför denna typ av korrigeringar görs.

material till sin natur redan från början skriftligt, vilket borgar för att det är ”rätt” version som återfinns i databasen. En annan möjlighet till felkälla är dock att det skulle kunna saknas material i databasen för de år som anges i densamma.⁴⁵ Där har dock det faktum att studien använder sig av manifest intertextualitet (se ovan) som ett verktyg för datainsamling hjälpt till att motverka detta problem, eftersom försvunnet material då borde ha refererats till i andra texter. På grundval av detta kan slutsatsen dras att risken för att relevant material skulle ha missats i insamlingsfasen på grund av felaktigheter i databasen är liten.

Som redan angivits i diskussionerna ovan, består materialet som ligger till grund för kapitel 3-6 både av förstahandskällor, i huvudsak i form av protokoll och rättighetsdokument, och av andrahandskällor, i huvudsak av vetenskapliga artiklar och böcker. Även här har Internet och andra webbaserade elektroniska resurser till stor del nyttjats för insamling av materialet. När det gäller källmaterial från internationella organisationer (rapporter, rättighetsdokument etc) har i så stor utsträckning som möjligt, de elektroniska resurser som återfinns på organisationernas egna webbplatser och databaser, såsom FN, ILO, Europarådet och Världsbanken använts. I enstaka fall, exempelvis när det rör sig om äldre material som inte kunna återfinnas på exempelvis FN:s hemsida, har material från andra webbplatser använts, men detta har då varit från vad som bedömts som tillförlitliga sådana och det använda materialet har granskats för att säkerställa att det inte ändrats, omredigerats etc.

Vad gäller artiklar ur tidskrifter är dessa alltid hämtade från respektive tidskrifts egen webbplats, alternativt från de tidskriftsdatabaser där dessa återfinns och som har nåtts via Göteborgs universitetsbiblioteks webbplats. Dessa tidskrifter kan förväntas vara identiska med de tryckta versionerna och det elektroniska formatet är bara att betrakta som ett annat spridningsmedium. Vid något enstaka tillfälle har det dock uppstått problem med att göra korrekta sidhänvisningar, då vissa tidskriftsartiklar inte publicerats i pdf-format utifrån den tryckta versionen eller på annat sätt sidbrutits.⁴⁶ De vetenskapliga artiklarna är hämtade från tidskrifter som arbetar med *Peer review*, eller sakkunnigbedömning, och förväntas därför på gott och ont ha genomgått en vetenskaplig granskning innan publicering. I några fall är dock artiklarna av äldre art (exempelvis i kapitel 4) vilket kan borga för att de inte granskats på samma sätt som artiklar publicerade efter andra världskriget (Lunds

⁴⁵ Snabbprotokoll kan i riksdagens elektroniska databas på nätet sökas från och med 1990/91, motioner är sökbara från 1990/91, propositioner och skrivelser från regeringen kan sökas från 1991/92, utskottsbetänkanden kan sökas från 1990/91 och yttranden från olika utskott kan sökas från 1995/96.

⁴⁶ Ett exempel på detta är Catherine J. Iorns artikel (1992) vilken används relativt omfattande i kapitel 5.

universitetsbibliotek 2006). Dessa artiklar används dock inte för faktainsamling utan för att ge en bild av de diskussioner som fördes vid tiden, vilket gör dem intressanta vare sig de genomgått en omfattande vetenskaplig granskning eller ej.

En stor del av det teoretiska ramverket i kapitel 3 (nationalism och internationell rätt) är baserad på tidigare forskning. Där har i första hand väl etablerade och vetenskapligt erkända författare inom sina respektive fält använts och dessa författares forskning har sedan ”översatts” till en diskursanalytisk ram (Jørgensen & Phillips 2000: 141 och 161).

2.2.2 Språkliga överväganden

Ett frekvent förekommande ord i denna avhandling är begreppet ”ursprungsfolk”. Begreppet används som en översättning av det engelska ”*indigenous peoples*” och betraktas här som synonymt med andra begrepp som florerar i den svenska språkfloran såsom urfolk, urbefolkning och ursprungsbefolkning. Dessa begrepp förekommer i diverse citat etc, men i avhandlingens problemformulering och analys kommer begreppet ursprungsfolk konsekvent att användas. Användandet av begreppet är till viss del ett politiskt ställningstagande, då begreppet implicerar att ursprungsfolk är just ”folk”, till skillnad från exempelvis begreppet urbefolkning där det impliceras att dessa grupper är en ”befolkning”. Det kanske kan tyckas som hårklyveri, men som påvisas i denna avhandling kan många av de diskursiva strider som redogörs för, vid en ytlig betraktelse uppfattas som just hårklyverier medan det i exempelvis ett juridiskt perspektiv är högst relevant vilket begrepp som används. Så i en politisk mening är användningen av begreppet relevant för att indikera författarens egen inställning i frågan men det fyller också ett tydlighetssyfte att vara konsekvent i sin begreppsanvändning.⁴⁷

I avhandlingen förekommer en hel del citat ur internationella dokument. I dessa fall används engelskspråkiga versioner även där svenska översättningar finns, då dessa, till skillnad från de svenska, är officiella översättningar.

Ett tredje språkligt övervägande som gjorts i denna avhandling hänger samman med diskursanalysens kritiska och emanciperande projekt, det vill säga vilken målgrupp som avhandlingen vänder sig till. Jørgensen & Phillips framhäver att ”[f]örmedling av diskursanalytiska insikter till människor utanför

⁴⁷ I samiska sammanhang finns tendenser till ett skifte mot att använda det ursprungligen norska begreppet ”urfolk”, men begreppet ursprungsfolk används fortfarande synonymt. Stråvan av att använda dessa två begrepp istället för exempelvis urbefolkning är ett gemensamt beslut från de tre sametingen: ”I och med att FN-systemet valt att på engelska använda begreppet ’indigenous people’ har de nordiska sametingen i en gemensam plan för urfolksårteriondet från 1997 förordat att urfolk eller ursprungsfolk ska användas istället för ordet ’urbefolkning’. Motivet är att ’indigenous’ respektive urfolk/ursprungsfolk är en tydligare definition. En befolkning kan flyttas och hör inte självklart ihop med ett visst geografiskt område.” (Sametinget 2006)

forskningsfältet är en viktig utmaning” (Jørgensen & Phillips 2000: 123). Målsättningen med denna avhandling är att den ska vara begriplig även utanför den akademiska världen och rent konkret har detta tagit sig uttryck i att analysen till största del redovisas utan ett frekvent användande av de diskursteoretiska begrepp som redogjorts för ovan, såsom tecken, element, moment och nodalpunkt. Detta val har gjorts för att ett alltför omfattande användande av dem riskerar att förskjuta textens färgning i en riktning som inte gynnar målet med att nå ut med forskningsresultaten utanför en strikt akademisk publik. Därmed inte sagt att det går att avakademisera en avhandlingstext. Ett sådant förfarande skulle riskera att underminera såväl analys som resultat. Vidare skulle den också riskera att bli ett exempel på en outtalad elitism som utgår från att människor i allmänhet inte kan förstå mer avancerade begrepp och resonemang. Huruvida avhandlingstexten klarar denna balansgång blir dock upp till läsaren att bedöma.

3 Internationell rätt och nationalism

Eriksen och Neumann har liknat det internationella systemet vid ett internationellt samhälle med ett eget kulturellt system, eftersom internationella relationer förutsätter regler som definierar diskurser och interaktion mellan aktörer på den internationella arenan, precis som mindre samhällen gör på lokal nivå (Eriksen & Neumann 1993). Dessa regler, vilka utgörs av den internationella rätten, antar idag formen av en avlagrad diskurs i det internationella systemet och aktörerna i detta system måste ständigt berättiga sitt politiska agerande med referens till de principer som sätts och sanktioneras av denna, vare sig de följer reglerna eller ej. Denna avlagrade diskurs har i sin tur formulerats i nationalismens tidevarv och är därigenom starkt färgat av den nationalistiska diskursens idéer och värderingar. Helena Lindholm Schulz uttrycker detta som att ”[n]ationalism is in this sense universalized, since the entire international system depends on the nation-state as the basic organizing principle” (Lindholm Schulz 1996: 46).

Vid studier av det internationella systemet, är den westfaliska freden 1648 en vanlig tidpunkt för avstamp. Innan dess hade Europas historia under många århundraden varit präglad av en politisk struktur i huvudsak bestående av kejsrerliga imperier, den katolska kyrkan och fria handelsstäder. Denna så kallade prewestfaliska struktur kom dock efter hand att undermineras av nya politiska enheter såsom territorialstater och nationaliserade kyrkor. Den westfaliska freden kan ses som en kodifiering av ”denna nya politiska struktur, som i första hand präglades av statens otvetydiga suveränitet över ’sitt’ nationella territorium” (Hettne, Sörlin & Østergård, 1998: 18).

In short, the Peace of Westphalia testified to the rapid decline of the Church [...] and to the de facto disintegration of the Empire. By the same token it recorded the birth of an international system based on a plurality of independent States, recognizing no superior authority over them (Cassese, 2001: 21).

Som indikeras i citaten ovan, kan den westfaliska freden ses som ett diskursivt brott vilket medför två viktiga omvälvningar för det internationella systemet. Den första är att de nya dominerande aktörerna på den internationella arenan, genom imperiernas gradvisa undergång, blev de suveräna staterna. Detta medförde att en ny horisontell maktstruktur uppstod i det internationella samhället, eftersom ingen enskild stat var tillräckligt stark för att uppnå och hålla fast vid en maktposition som innebar att den kunde genomdriva sin vilja över resten av världssamfundet (Cassese 2001: 11). Istället kom en ny princip att ligga till grund för de internationella relationerna: *suveränitetsprincipen*. Denna princip utgör grundfundamentet för den internationella rätten.

Den andra politiska omvälvningen är att när kyrkans makt underminerades, försvinner också gradvis den traditionella basen för legitim maktutövning. Den legitimitet monarken haft i kraft av sin religiösa utvaldhet (jmf uttrycket Kung av Guds nåde) förlorar sin tyngd i takt med att kyrkans makt inskränks runt om i Europa:

Vi kan således tala om en *westfalisk* era i Europa, präglad av en bestämd politisk rationalitet betingad av nationalstaten som garant för de enskilda individernas (medborgarnas) säkerhet och välbefinnande. Under den första delen av den westfaliska eran var legitimiteten knuten till monarken, under den senare delen (från och med franska revolutionen) är den istället grundad i folkets acceptans av den politiska ordningen. (Hettne, Sörlin & Østergård, 1998: 18f)

Den nya legitimitetsgrunden återfinns alltså i folket (eller nationen) och en ny diskurs etableras i slutet av 1700-talet som uttrycker och befäster detta, nämligen Nationalismen⁴⁸. Nationalismen har sedan dess utgjort en diskurs som legitimerar maktutövning på såväl internationell som nationell nivå.

Som synes, har den internationella rätten och nationalismen alltså utvecklats under samma historiska epok och är därmed inte bara att betrakta som två avlagrade diskurser i det internationella systemet – de är också invävdade i varandra. Syftet med detta kapitel är att utforska relationen mellan dessa diskurser och därigenom lägga en grund för diskussionerna i de kommande kapitlen i avhandlingen. I nedanstående avsnitt (3.1) diskuteras först den internationella rättens utveckling och dess position i det moderna statssystemet. Detta följs sedan av ett avsnitt (3.2) där nationalismen som fenomen behandlas. Kapitlet avslutas med en diskussion kring vilka konsekvenser dessa två avlagrade diskurser har för aktörer i det internationella systemet, med särskilt fokus på etniska minoriteter och ursprungsfolk (3.3).

3.1 Internationell rätt som en avlagrad diskurs i statssystemet

Enkelt uttryckt är den internationella rätten det juridiska system som reglerar de internationella relationerna. Traditionellt är det primära rättssubjektet i detta juridiska system staten, för staten har sedan den Westfaliska freden varit den huvudsakliga aktören på den internationella arenan och det är också mellan stater som den internationella rätten vuxit fram. Det är dock omöjligt att inom ramen för denna avhandling ge en heltäckande bild av den internationella

⁴⁸ Att nationalismen som begrepp är en relativt ny företeelse i historien framgår bland annat av att det, enligt G. de Bertier de Sauvigny, används för första gången i litteraturen år 1798 för att sedan dyka upp igen först år 1830 (Connor 1978, återgiven i Hutchinson & Smith 1994: 41) För att ytterligare understryka nationalismens unga ålder, var det, enligt Hurst Hannum, först 1844 som begreppet hade fått sådant genomslag att det hamnade i Oxford English Dictionary (Hannum 1996: 24).

rättens utveckling.⁴⁹ Redogörelsen nedan avgränsas därför till att endast skissera ett par utvecklingslinjer inom den internationella rätten genom att fokusera på ett par av dess mest centrala områden, såsom utvecklingen av det internationella människorättssystemet.

Antonio Cassese delar in utvecklingen av den internationella rätten i fyra perioder.⁵⁰ Den första perioden sträcker sig från den Westfaliska freden fram till första världskriget. Under denna period växer vad Cassese kallar för den traditionella internationella rätten fram. Den andra perioden sträcker sig från etablerandet av Nationernas Förbund fram till andra världskriget. Den tredje perioden är tiden från FN:s bildande fram till Kalla krigets slut, då den fjärde perioden, som vi befinner oss i nu, inleds. (Cassese, 2001: 19) Som framgår av denna periodisering, baseras övergången från en period till en annan på att viktiga diskursiva brott sker i synen på hur de internationella relationerna skall utövas.

Som framgår ovan, är själva grunden för den framväxande internationella rätten den så kallade *suveränitetsprincipen*. Statens suveränitet har sitt ursprung i äldre tiders monarkiska styrelseskick, där härskaren var suverän i sin maktutövning och hans politiska position i samhället legitimerades på religiösa grunder. Idén om enväldshärskarens suveräna maktutövande kom sedan, i takt med en gryende demokratisering, att överföras till själva statsapparaten under det moderna statssystemets utveckling. Akademiskt har det dock varit svårt att hitta en universell definition för vad suveränitet innebär (Hannum 1996: 16; Malanczuk 2002: 17f). Enligt Hurst Hannum råder det i princip bara enighet kring en sak nämligen att ”*sovereignty is an attribute of statehood, and that only states can be sovereign*” (Hannum 1996: 15). Följande punkter kan trots detta fungera som en bra utgångspunkt för vad suveränitet kan innebära:

- (1) The power to wield authority over all the individuals living in a territory. [...]
- (2) The power to freely use and dispose of the territory under the State's jurisdiction and perform all activities deemed necessary or beneficial to the population living there. [...]
- (3) The right that no other State intrude in the State's territory. (Cassese 2001: 89)

I de internationella relationerna finner man ofta suveränitetsprincipen åberopad som ett folkrättsligt argument för staters oinskränkta bestämmanderätt inom

⁴⁹ För den som önskar en mer heltäckande introduktion till området Internationell rätt rekommenderas exempelvis Antonio Casseses bok *International Law* (Cassese 2001) och Peter Malanczucs *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (Malanczuk 2002), vilka ligger till grund för delar av detta kapitel.

⁵⁰ Denna uppdelning lämpar sig väl för denna avhandling och den kommer därför att ligga till grund för nedanstående framställning. Andra periodiska indelningar av den internationella rätten är självklart möjliga, se exempelvis Malanczuk 2002, s 9f.

sina egna gränser. Att kalla suveräniteten för en folkrättslig princip är dock, enligt Ove Bring, ett misstag, då suveränitetsprincipen snarare är att se som det ”nolläge” från vilket det folkrättsliga systemet utvecklades. Den internationella rätten inför istället begränsningar i staternas suveränitet. I de fall man trots allt använder sig av suveränitetsprincipen som folkrättslig argument avser man ”det förhållande att den folkrättsliga utvecklingen producerat bindande krav på respekt för staternas maktmonopol inom territoriet liksom bindande krav på staternas självständighet utåt” (Bring 2002: 40). Detta kommer bland annat till uttryck i FN-stadgans förbud mot aggression mellan stater och i principen om icke-inblandning i staters, så kallade, inre angelägenheter. Icke-inblandningsprincipen har dock även den kommit att urholkas, vilket varit särskilt tydligt under de senaste decenniernas formulering av de Mänskliga rättigheterna.

3.1.1 Traditionell internationell rätt

Efter den westfaliska freden, präglas statssystemet (åtminstone i sin ideala form) av en horisontell maktutövning baserad på staters oinskränkta suveränitet över sitt territorium och sin befolkning. Detta innebar för det första att varje stat själv bestämde över vilket politiskt system man ville ha.

The world community could not 'poke its nose' into how a State organized its political system. All States were free to establish an authoritarian power structure, or to uphold democratic principles; they could create a parliament or do without any representative assembly whatsoever; they could have a monarch or a democratically elected head of State. This was the private business of each country. (Cassese 2001: 10)

Vidare bestämde varje stat över sin egen interna lagstiftning, hur man bedrev sin utrikespolitik etc. Åtminstone gällde detta i den utsträckning man kunde försvara sig mot yttre aggressioner eller externa påtryckningar. Det var nämligen också tillåtet för stater att bruka våld i den utsträckning man ansåg nödvändigt för att uppnå sina utrikespolitiska mål (Cassese 2001: 11; Malanczuk 2002: 19).

De dominerande aktörerna i det internationella systemet under perioden när den traditionella internationella rätten växte fram var de europeiska staterna, USA efter frigörelsen från England samt de latinamerikanska staterna efter 1800-talets första årtionden (Cassese 2001: 22). De internationella relationerna utspelades sig i första hand också mellan dessa stater. I den mån de internationella relationerna och det internationella systemet utsträcktes till övriga områden och stater i världen fick dessa en underordnad position gentemot Europa. Detta avspeglas tydligt i det tillvägagångssätt de europeiska staterna använde i sin kontakt med utomeuropeiska länder med statsliknande styrelseskick, såsom det Ottomanska imperiet, Kina och Japan. Med sådana

länder upprättades speciella avtal som gav européer särskilda rättigheter för sin vistelse i landet.⁵¹ Att det var en ojämlig relation visas tydligt genom att det inte existerade motsvarande rättigheter för icke-européer i europeiska länder. (Cassese 2001: 23)

För kontakter med länder eller områden som saknade statsliknande strukturer hade de europeiska staterna en annan strategi; kolonialism. Den koloniala expansionen inleddes på allvar när Europa varseblev de amerikanska kontinenterna under 1400-talets sista årtionde. Spanien och Portugal inledde då sin erövring av det som kom att bli Latinamerika, medan länder som England, Frankrike och Holland började besätta den nordamerikanska kontinenten – en process i vilken England efter hand fick övertaget. Under 1700-talets andra hälft börjar dock ättlingar till nybyggarna i både Nord- och Sydamerika göra uppror mot de europeiska staterna och de bryter sig efter hand fria från kolonialmakternas direkta styre. Europas uppmärksamhet vänds då istället mot de statslösa (men ej obefolkade) områdena i Asien, Afrika och Australien.

Kolonialtidens brutala erövringar utgjorde dock inget brott mot den internationella rätten vid denna tid. Tvärtom försåg denna de europeiska kolonialstaterna med ett flertal instrument för vad som då var legitim erövring av landområden i andra världsdelar:

International law authorized States to acquire Sovereignty over those territories, both by downgrading the latter to *terrae nullius*, namely, territories belonging to no one, and by depriving the local communities or rulers of any international standing. Effective occupation and de facto control over the territory [...] were sufficient for the acquisition of sovereign rights. Furthermore, if local rulers opposed the colonial conquest, international law offered two instruments: either war [...] or the conclusion of treaties. (Cassese 2001: 24)

I korthet kan vi alltså urskilja tre olika koloniseringsstrategier under perioden. Den första kan vi kalla för *införlivande*, vilket i praktiken innebär att en stat börjar hävda sin överhöghet över ett område gentemot andra stater och eventuell befolkning i ett område. Denna strategi användes exempelvis vid Sveriges inkorporering av Norrland. Den andra strategin är *militär erövring*, något som exempelvis Spanien och Portugal i huvudsak använde sig av vid koloniseringen av det som skulle bli Latinamerika. Den tredje strategin var att

⁵¹ Enligt Cassese inkluderade dessa avtal grundläggande bestämmelser av följande typ: "(1) Europeans who were nationals of a party to the agreement could not be expelled from the country without the consent of their consul; (2) they had the right to practise public worship of their Christian faith; to this end they could erect churches and have their own graveyards; (3) they enjoyed freedom of trade and commerce and were exempted from certain import and export duties; (4) reprisals against them were prohibited, especially in case of insolvency; (5) jurisdiction over disputes between Europeans belonged to the consul of the defendant or, in criminal cases, of the victim (hence not to the territorial court), while in the case of disputes between a European and a national of the territorial State the jurisdiction devolved upon the judges of the latter state." (Cassese 2001: 23)

ingå avtal med lokala ledare för de befolkningsgrupper som bodde i områdena man ville kolonisera, något som framförallt England använde sig av i stor omfattning vid koloniseringen av Nordamerika. För ursprungsfolk världen över har dessa olika erövringsstrategier än idag konsekvenser för deras politiska och juridiska ställning.

Rätten till obegränsat våld i de internationella relationerna identifierades dock som ett potentiellt problem redan under den traditionella internationella rättens utveckling och under perioden gjordes två omfattande försök att uppnå mer fredliga världsordningar. Det första försöket gjordes redan i det westfaliska fredsavtalet 1648:

The Peace of Westphalia envisaged a collective security system which obliged parties to defend its provisions against all others. Disputes were to be referred to a peaceful settlement or a legal adjudication. If no solution was found on this basis within three years, all other parties were to come to the assistance of the injured party and allowed to use force. This system was never put into practice. (Malanczuk 2002: 11)

Det andra försöket att uppnå en fredligare världsordning under perioden var den så kallade Europakonserten som inleddes 1815. Denna byggde på en antirevolutionär militär allians mellan de europeiska stormakterna Österrike, Ryssland, Preussen, England och (från och med 1818) Frankrike. Alliansens syfte var att ingripa mot liberala och nationalistiska uppror som hotade den etablerade ordningen i Europa. Europakonserten innebar att ett nytt sätt att hantera politiska frågor infördes i de internationella relationerna; multilaterala diplomatiska möten. Dessa innebar att alliansstaterna regelbundet träffades för att diskutera gemensamma intressen och strategier för främjandet av freden i Europa. (Cassese 2001: 26) Den nya diplomatiska metoden kunde dock inte förhindra att de europeiska staterna hamnade i väpnade konflikter över strategiska intressen i Orienten i samband med det Ottomanska imperiets sönderfall samt över utvecklingen på Balkan (Malanczuk 2002: 12).

Den traditionella internationella rätten präglas av att de regler som lades fast för de internationella relationerna efter den westfaliska freden var en produkt av Västeuropas politiska och ekonomiska dominans över övriga världen. Den kom därigenom att präglas av eurocentrism, kristna värderingar och en slags låt-gåmentalitet som innebar att alla stater hade rätt att eftersträva sina egna mål på det sätt man själva ville. Vidare kännetecknas den traditionella internationella rätten av att de starkaste staterna utformade reglerna för att gynna sina egna intressen. Särskilt gäller detta användandet av våld där få begränsningar upprättades. (Cassese 2001: 27; Malanczuk 2002: 19) Under 1800-talets andra hälft startar dock processer som leder till inskränkningar i staternas suveränitet och en humanisering av den internationella rätten. En viktig del av denna utveckling var bildandet av Röda Korset 1863 och den första

Genèvekonventionen från 1864. Vidare resulterade de två fredskonferenserna i Haag 1899 och 1907 i ett antal internationella avtal och samarbetsprojekt som syftade till att reglera krigets lagar.⁵² (Malanczuk 2002: 22) Innan dessa inskränkningar fick rejält fäste havererade dock samarbetsviljan i Europa med första världskriget som följd.

3.1.2 Den internationella rättens utveckling under mellankrigstiden

Det första världskriget har kommit att markera en brytpunkt mellan traditionell och modern internationell rätt av två skäl. Dels innebar omfattningen av kriget att medlemmar av det internationella samhället kände ett behov av att förändra och förbättra grunderna för detsamma. Dels sammanföll kriget med den ryska revolutionen och framväxten av Sovjetunionen vilket medförde att en ny politisk ideologi gjorde sitt intåg på den internationella arenan som utmanade och kritiserade utgångspunkterna för den rådande ordningen. (Cassese 2001: 30)

Initiativet till att förändra grunderna för det internationella samfundet efter kriget togs i första hand av USA:s president Woodrow Wilson. I ett tal till den amerikanska kongressen i januari 1918 (Wilson 1918) lanserade han ett program i 14 punkter som i många stycken kom att ligga till grund för fredsavtalet och därmed också den internationella rätten under mellankrigstiden. En av Wilsons viktigaste punkter för en hållbar fred var etablerandet av en internationell organisation som skulle garantera politiskt oberoende och territoriell integritet till alla länder oavsett storlek. Realiserandet av denna punkt, ledde till att den multilaterala diplomatiska mötesordning som etablerats redan under 1800-talet, fick en institutionell form – Nationernas Förbund (NF). Syftet med den nya organisationen var

to promote international co-operation and to achieve international peace and security by the acceptance of obligations not to resort to war, by the prescription of open, just and honourable relations between nations, by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another (Covenant of the League of Nations).

⁵² Malanczuk beskriver denna utveckling på följande vis: "The Conference of 1899 resulted in three conventions and three declarations dealing with the law of land warfare, the law of sea warfare and the peaceful settlement of disputes, which led to the innovation of the establishment of the Permanent Court of Arbitration in The Hague. It also adopted a non-binding resolution on limiting the military expenditure of parties. The 1907 Conference accepted a number of further instruments which partly dealt with the same matters as the earlier Conference. The Conferences, however, failed to address the real issues of the major tensions in the world and were thus unable to prevent the outbreak of the First World War." (Malanczuk 2002: 22)

Det nya systemet under Nationernas Förbund hade stora likheter med det som formulerats vid den westfaliska freden men som aldrig fick något genomslag i de internationella relationerna (Cassese 2001: 32). Det byggde framför allt på att försöka lägga restriktioner på användandet av våld och att konflikter skulle lösas med fredliga medel såsom diplomati, skiljedomar eller internationella utredningar av konflikter. Något absolut förbud mot krig infördes inte i systemet men i Nationernas Förbunds stadga inrättas en avkylningsperiod som man hoppades skulle förhindra krigsutbrott (art 12). Utöver detta innehöll NF:s stadga krav på militär nedrustning (art 8) och den påbjöd att en internationell domstol skulle inrättas med uppdrag att döma i dispyter av internationell karaktär (art 14).

Det var dock inte bara frågor direkt relaterade till förhindrandet av krig som inkluderades i Nationernas Förbunds stadga. Organisationen uppdrogs också att trygga och övervaka humana arbetsförhållanden (art 23.1) vilket ledde till att *International Labour Organization* (ILO) grundades 1919. Vidare ålades man ansvar för att bevaka att människor behandlades rättvist i medlemsstaternas kolonier (art 23.2), att övervaka drog- (art 23.3) och vapenhandel (art 23.4) samt att arbeta för att förhindra spridning av smittosamma sjukdomar (art 23.6). Under NF:s övervakning inrättas också ett stort antal minoritetsavtal⁵³ i syfte att förhindra att nationella minoriteter förtrycktes runt om i Europa och därmed kunde utgöra en orsak till krig.

Totalt ingick vid ett eller annat tillfälle 63 länder i Nationernas Förbund och den högsta siffran av ingående medlemmar vid ett och samma tillfälle, 58 stycken, uppnåddes 1934 (Chamberlin 1995). Trots detta blev Nationernas Förbund aldrig den garant för fred som initiativtagarna hoppats på. Till viss del berodde detta på att stormakten USA ironiskt nog valde att stå utanför organisationen. Vidare kom organisationen att domineras av Frankrike och Storbritannien som i mångt och mycket använde sig av den för sina egna politiska syften. Ytterligare skäl var att NF:s organisation hade inbyggda institutionella brister samt den politiska utvecklingen i Europa under 1930-talet. (Cassese 2001: 33; Malanczuk 2002: 25)

I slutändan misslyckades det internationella samfundets nya samarbetsorganisation med att förhindra ett nytt krigsutbrott mellan världens stormakter. Trots detta kan NF:s inrättande betraktas som en revolution i utvecklingen inom internationell rätt på en helt annan punkt, nämligen genom att en internationell ordning utvecklades där individers och grupperns rättigheter började betonas på bekostnad av staters suveränitet. Exempelvis infördes gemensamma internationella regler för arbetsförhållanden genom ILO:s arbete och minoriteters situation och rättigheter övervakades av NF genom

⁵³ Dessa avtal diskuteras mer ingående i kapitel 5.

minoritetsavtalen. Fascismens framväxt och andra världskrigets utbrott medförde dock ett tillfälligt bakslag i denna humanitära utveckling.

Som nämnts ovan var det dock inte bara utvecklingen i USA, Väst- och Centraleuropa som starkt kom att påverka skiftet mellan den traditionella och den moderna internationella rätten. Sovjetunionens intåg på den internationella arenan med en ideologi som stod i stark kontrast till de i Väst påverkade också utvecklingen. Tidigare hade det funnits länder i det internationella systemet med andra ekonomiska och ideologiska utgångspunkter än de västeuropeiska staternas (till exempel Turkiet, Kina och Japan) men dessa hade varit tvungna att vika sig för den västeuropeiska dominansen. Sovjetunionen kunde dock stå upp gentemot de nu försvagade kolonialmakterna i Europa och började bland annat driva frågan om nationellt självbestämmande. Man inkluderade då inte bara de nationer som redan hade en stat utan menade att de, av Europa, koloniserade folken också hade denna rätt. Vidare drev man frågan om att stater inte bara skulle vara formellt juridiskt jämlika utan att denna jämlikhet också skulle bli substantiell, det vill säga att det skulle vara förbjudet för starka stater att i politisk praxis påtvinga svaga stater sin egen vilja. (Cassese 2001: 31) På detta vis kom Sovjetunionen att bli en motkraft till kolonialmakterna i det internationella systemet och gav många koloniserade folk stöd i kampen mot västerländsk kolonialism, vilket i sin tur fick stor betydelse för utvecklingen av den moderna internationella rätten efter andra världskriget.

3.1.3 Den internationella rättens utveckling under kalla kriget

Om behovet av en ny världsordning ansågs stort efter det första världskriget får behovet efter det andra anses vara gigantiskt. Där det första världskriget i huvudsak utspelat sig i Europa och därigenom fått återverkningar i resten av världen, utspelade sig det andra världskriget globalt och involverade större delen av världens länder. Vidare hade kriget producerat en helt ny typ av vapen, atombomben, som fick tidigare massförstörelsevapen att blekna i jämförelse. Världen hade också nått en ny moralisk lägsta nivå genom massiva terrorbombningar av civila mål samt genom det välorganiserade folkmord som begåtts mot i första hand judar, romer, homosexuella, funktionshindrade och oliktankande i de tyskkontrollerade områdena under kriget. Detta sammantaget, föranledde världssamfundet att ta ett nytt krafttag när det gällde att omorganisera själva fundamentet för sin existens. Trots Nationernas Förbunds misslyckande med att skapa en fredlig världsordning, ansågs en ny global samarbetsorganisation vara den bästa vägen att nå dit – Förenta Nationerna.

Enligt FN-stadgan är FN:s huvudsyften att i) upprätthålla fred och säkerhet, ii) utveckla vänskapliga relationer mellan nationer baserat på principen om folkens rätt till självbestämmande, iii) lösa internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär karaktär samt iv) främja respekten för mänskliga

rättigheter. Grundvalen för detta arbete är att det skall ske genom internationellt samarbete och att FN skall fungera som samordnare för detta (Charter of the United Nations, art. 1).

Vad som är kvalitativt nytt i frågan om att upprätthålla fred och säkerhet är att FN-stadgan slår fast att medlemsstaterna måste lösa sina konflikter med fredliga medel (se t ex art 2 och 33) och att starta krig blir från och med nu ett brott mot internationell rätt (Cassese 2001: 36). Det är dock fortfarande tillåtet för en stat att försvara sig i händelse av att den blir utsatt för väpnade attacker (Charter of the United Nations, art. 51).

Vad gäller idén om att föra in mänskliga rättigheter som en del av den nya världsordningen efter andra världskriget slut, diskuterades detta redan i de första samtalen mellan de allierade staterna 1943 och 1944. Frågan drevs då av USA som fick mothugg av Storbritannien som såg sådana som ett hot mot sin position som kolonialmakt. Sovjetunionen var inte principiellt emot mänskliga rättigheter men såg inte att sådana skulle komma att spela någon större roll i vad man första hand betraktade som en säkerhetsorganisation. (Samnøy 1999: 4) Vid San Fransisco-konferensen 1945 kom dock saken i ett annat ljus, då bland annat flera Latinamerikanska länder drev frågan om att skyddet av mänskliga rättigheter måste få en framskjuten placering i FN-stadgan. Samtidigt lobbades det hårt från icke-statliga organisationer med konsultationsstatus till den amerikanska förhandlingsdelegationen, såsom kyrkor, fackföreningar och olika etniska grupper, om att inrättandet av en kommission för mänskliga rättigheter måste komma med i stadgan. Det färdiga resultatet blev att mänskliga rättigheter, utan att preciseras närmare, kom att refereras till sju gånger i FN-stadgan vilket inkluderade att en särskild kommission för mänskliga rättigheter skulle inrättas. (Samnøy 1999: 4f; Humphrey 1989: 61; Charter of the United Nations)

Civilsamhällets roll i utformningen av FN:s uppdrag och dess stadga, genom de olika enskilda organisationer som deltog vid förhandlingarna i San Fransisco, är värt att notera. Ett vanligt misstag i beskrivningen av den internationella rättens utveckling är att glömma bort den roll som icke-statliga organisationer spelat för att utvidga denna till att omfatta mer än bara frågor som berör den direkta relationen mellan stater. Redan före 1945 drev rörelser och organisationer såsom anti-slaverirörelsen och Röda Korset på denna utveckling, men tiden efter FN:s bildande får sägas ha inneburit en revolution vad gäller omfattningen av icke-statliga organisationers möjligheter till påverkan. En viktig anledning till detta är att FN-stadgans artikel 71 formaliserar icke-statliga organisationers relation till FN genom det Ekonomiska och sociala rådet⁵⁴ vilket har givit utrymme för sådana organisationer att officiellt verka inom FN-systemet redan

⁵⁴ Economic and Social Council (ECOSOC)

från starten. (Humphrey 1989: 143f) FN-stadgan lämnar därmed ett diskursivt utrymme för andra aktörer att delta i FN:s arbete än bara stater, även om det riktigt stora genombrottet för de enskilda organisationernas roll i FN kom först på 1970-talet (Donnelly 1998: 10).⁵⁵

Arbetet med att formulera de, i FN-stadgan omnämnda men i övrigt opreciserade, mänskliga rättigheterna i ett internationellt dokument⁵⁶ inleddes 1947 och utmynnade 1948 i den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna⁵⁷ (härefter kallad MR-förklaringen). Denna antogs av FN:s Generalförsamling den 10:e december samma år men beslutet var inte enhälligt. Av FN:s 56 medlemsstater röstade 48 för, medan åtta länder⁵⁸ lade ned sina röster (Samnøy 1999: 21f) och redan vid denna tid började det framgå att arbetet med att formulera de Mänskliga rättigheterna inte endast drevs av en vilja från staternas sida att finna en gemensam plattform för mänsklig samexistens – det fanns också realpolitiska mål med i bilden:

The extent of genuine concern for human rights are difficult to judge, but an important motive – in particular for the most powerful States – was the need to avoid criticism and, at the same time, to have an opportunity to criticize others. Human rights had become a weapon in the ideological warfare between East and West. (Samnøy 1999: 8f)

På grund av denna politiska utveckling, tog arbetet med att utforma ett juridiskt bindande dokument om grundläggande mänskliga rättigheter i form av en konvention avsevärt mycket längre tid än vad det tagit att formulera den Allmänna förklaringen.⁵⁹ De ideologiska och politiska motsättningarna mellan

⁵⁵ Icke-statliga organisationer fyller framför allt tre viktiga roller i det internationella systemet när det gäller Mänskliga rättigheter. Den första är att övervaka och dra uppmärksamhet till brott mot de mänskliga rättigheterna. Den andra rollen är att bedriva utbildning i, samt sprida information kring, mänskliga rättigheter på såväl nationell som internationell nivå. En tredje roll är lobbyverksamhet som består i att aktivt påverka politiker och tjänstemän att intressera sig för specifika MR-frågor. Enskilda organisationer kan också ha en mer direkt roll genom att delta i processer där internationella dokument formuleras, vilket bland annat Amnesty:s arbete visar när det gällde framtagandet av FN:s konvention mot tortyr. (Humphrey 1989: 142; Keck & Sikkink 1998: 96)

⁵⁶ Kina, Sovjetunionen, USA och Jugoslavien ansåg att detta dokument skulle vara utan juridisk bindning medan Australien, Indien och Storbritannien var de stater som mest propagerade för ett juridiskt bindande dokument. Storbritannien drev å sin sida också linjen av att ekonomiska och sociala rättigheter skulle lämnas utanför, något de dock var relativt ensamma om. Länder som Chile, Egypten, Frankrike och Uruguay stod i sin tur för en medelväg som förordade både en deklaration och en konvention, vilket också var den väg utvecklingen tog. (Samnøy 1999: 10)

⁵⁷ Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

⁵⁸ Dessa länder var Sovjetunionen, Vitryssland, Ukraina, Polen, Tjeckoslovakien, Jugoslavien, Saudiarabien och Sydafrika.

⁵⁹ Det finns två viktiga skillnader mellan en förklaring/deklaration och en konvention. Det ena gäller dokumentens juridiska status och det andra det sätt var på dessa träder i kraft. I fallet med en förklaring/deklaration antas denna efter omröstning av FN:s Generalförsamling och gäller sedan för organisationens verksamhet. Ett sådant dokument är dock normalt inte juridiskt bindande, utan kan i första hand ses som ett målsättningsdokument eller riktlinjer för staterna att

öst och väst gjorde att det konventionsutkast som i princip fanns färdigt redan 1953, inte kom att lanseras förrän ett drygt årtionde senare (Donnelly 1998: 7). Det var därför först 1966 som konventionerna⁶⁰ om ekonomiska, sociala och kulturella respektive medborgerliga och politiska rättigheter öppnades för ratificering av FN:s medlemsstater.

Det Kalla kriget till trots, så utvecklades de mänskliga rättigheterna sakta men säkert under perioden. Allt fler områden kom att inkorporeras i det stadigt växande fältet av mänskliga rättigheter. Inledningsvis, med det andra världskrigets fasor i nära minne, fokuserades intresset på de allra grövsta brotten mot människor såsom etnisk förföljelse och folkmord vilket resulterade i Folkmordskonventionen⁶¹ 1951. Skyddet av språkliga, religiösa och etniska minoriteter utökas senare till att omfatta mer än bara förbud mot förföljelse och mord⁶². Andra grupper vars rättigheter kommit att definieras i egna internationella rättighetsdokument är bland annat kvinnor⁶³, barn⁶⁴, funktionshindrade⁶⁵ och fångar⁶⁶. Men det är inte bara kring särskilt skyddsvärda grupper som rättigheter definierats. Företeelser som uppfattas som inhumana, såsom slaveri⁶⁷, tortyr⁶⁸ och tvångsäktenskap⁶⁹, har också

leva upp till. Efter hand kan dock en förklaring/deklaration komma att bli en del av sedvanerätten, vilket gör att den trots allt betraktas som juridiskt bindande. En konvention, å andra sidan, är redan från början avsett att vara ett juridiskt bindande dokument som stater frivilligt väljer att ansluta sig till genom så kallad ratificering. En ratificering följer ofta två steg där den undertecknande staten först signerar konventionen i fråga, för att i ett senare skede, ofta efter beslut i det egna parlamentet, underteckna det en andra gång och därmed ratificera. Först efter ratificering blir dokumentet juridiskt bindande för staten i fråga, givet att konventionen trätt i kraft.

⁶⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights och International Covenant on Civil and Political Rights (1966)

⁶¹ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide

⁶² International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief (1981), Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities (1993).

⁶³ Convention on the Political Rights of Women (1954), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1981), Declaration on the Elimination of Violence Against Women (1993).

⁶⁴ Declaration of the Rights of the Child (1959), Convention on the Rights of the Child (1989).

⁶⁵ Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons (1971), Declaration on the Rights of Disabled Persons (1975), Principles for the Protection of Persons with Mental Illnesses and the Improvement of Mental Health Care (1991), International Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).

⁶⁶ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1951), Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990).

⁶⁷ Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1951), Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery (1957).

uppmärksammats med egna internationella dokument där dylika praktiker förbjuds.

Perioden efter andra världskriget såg dock inte bara en utveckling inom mänskliga rättigheter på globalt plan. Minst lika viktig har utvecklingen varit på regional nivå. I Europa bildades exempelvis Europarådet 1949, vilket redan 1950 antar den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁷⁰ vilken tog sin utgångspunkt i FN:s Allmänna förklaring. På så vis kom ett stort antal av de mänskliga rättigheter som formulerats av FN (framförallt medborgerliga och politiska rättigheter) att bli juridiskt bindande för Europarådets medlemsstater långt innan FN kunde enas om juridiskt bindande dokument. Sedan dess har en mängd stadgor, deklARATIONER och konventioner utvecklats av Europarådet med bäring på skyddet av mänskliga rättigheter⁷¹ och idag har Europa ett regionalt MR-system som överträffar även FN:s MR-system vad gäller övervakning (Donnelly 1998: 68).^{72 73}

Gemensamt för i princip alla mänskliga rättigheter som formulerats i FN:s respektive Europarådets regi är att det är individuella rättigheter. Det innebär att det är individen som är subjektet för rättigheten. Endast några få rättigheter har tagit formen av att vara kollektiva, det vill säga att en grupp är subjektet för rättigheten. Den, för denna avhandling, viktigaste kollektiva rättigheten är folkens rätt till självbestämmande. Dess centrala roll inom de mänskliga

⁶⁸ Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1975), Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1987)

⁶⁹ Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages (1964)

⁷⁰ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1951).

⁷¹ Av särskild relevans för denna avhandling, är att Europarådet under 1990-talet utvecklat ett särskilt skydd för nationella minoriteter (se kapitel 5 och 9).

⁷² Europarådet har utöver en omfattande rättighetskatalog också bildat tre institutioner med uppdrag att övervaka att dessa följs. Dessa är Europakommissionen för mänskliga rättigheter (*European Commission of Human Rights*), Europadomstolen (*European Court of Human Rights*) samt Europarådets ministerkommitté (*Committee of Ministers of the Council of Europe*). Utöver dessa institutioner inrättade man 1999 också en *Commissioner for Human Rights*. (European Court of Human Rights 2003: para 2)

⁷³ Utöver Europarådet, finns även andra regionala organisationer som syftar till att skydda mänskliga rättigheter. En sådan är *Organization of American States* (OAS) som bildades 1948 och då också antog *American Declaration of the Rights and Duties of Man*. 1959 bildar OAS *Inter-American Commission on Human Rights* och 1969 färdigställs *American Convention on Human Rights*⁷³, som utöver att slå fast ett stort antal rättigheter också inrättar en *Inter-American Court of Human Rights*. (Donnelly 1998: 72; OAS 2007) En tredje regional organisation med en egen MR-regim är *Organization of African Unity* (OAU) som 1981 antog *African Charter on Human and Peoples' Rights*. Även *Arab League* inrättade 1968 en egen MR-kommission – *Permanent Arab Commission on Human Rights*. Asien står dock fortfarande helt utan någon regional organisation för mänskliga rättigheter. (Donnelly 1998: 76ff)

rättigheterna är sprungen ur periodens anti-koloniala rörelse, som pressade på för att de europeiska staternas kolonier (främst i Afrika och Asien) skulle erhålla självbestämmande. Under de första decennierna efter FN:s bildande bröt sig, eller släpptes, också allt fler länder fria⁷⁴ och i december 1960 tar FN officiellt ställning för kraven på avkolonisering genom att anta *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, vilken i princip förbjuder det koloniala systemet. Effekten av det koloniala systemets slutliga sönderfall på 1960-talet, blir att en stor mängd icke västerländska länder träder in i det internationella samfundet, vilket också får till följd att de afrikanska och asiatiska staterna är i majoritet i FN från mitten av 1960-talet (Donnelly 1998: 8).

Denna utveckling kom självklart att påverka FN:s arbete och en ny skiljelinje i världspolitiken uppstod parallellt med den redan förhärskande Öst-Väst, nämligen Nord-Syd. I kraft av sin numerär och sin moraliskt starka position som nyligen befriade länder efter århundraden av kolonialt förtryck, började de nya länderna i tredje världen att driva internationella frågor som i första hand var kopplade till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och som ansågs stamma ur principen om folkens rätt till självbestämmande. Bland dessa finns alla länders rätt till utveckling⁷⁵ samt krav på en ny internationell ekonomisk ordning⁷⁶ (NIEO).⁷⁷ Vidare drev de nya länderna, tillsammans med de socialistiska staterna, frågan om att FN-stadgans principer skulle ges en starkare ställning i det internationella samfundet (Cassese 2001: 42). Detta utmynnade i den så kallade ”Friendly Relations-deklarationen”⁷⁸ (FRD) som med utgångspunkt i FN-stadgan (främst dess artikel 1 och 2) slår fast sju centrala principer för de internationella relationerna:

- (a) The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations,

⁷⁴ Exempel på denna utveckling är Syrien 1945, Libanon 1946, Indien och Pakistan 1947, Burma 1948, Libyen 1951, Tunisien, Marocko, Sudan och Ghana 1956. (Cassese 2001: 38)

⁷⁵ Declaration on Social Progress and Development (1969), Declaration on the Right to Development (1986)

⁷⁶ Declaration on the Establishment of a New International Economic Order (1974), Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order (1974), Charter of Economic Rights and Duties of States (1974).

⁷⁷ Vad arbetet med att etablera NIEO syftade till, var bland annat ett ökat bistånd från Nord till Syd vad gäller resurser och teknologi, ökad möjligheter till statlig kontroll över multinationella företag som verkade i tredje världen samt minskade handelshinder från Nordets sida gentemot Syd. Den eftersökta nya internationella ekonomiska ordningen rön dock föga framgång i praktiken då länderna i Syd inte klarade att hålla en tillräckligt enad front samtidigt som den aktivt motarbetades av stormakterna i Väst. (Spero & Hart 2000: 163)

⁷⁸ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations (1970).

- (b) The principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered,
- (c) The duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter,
- (d) The duty of States to co-operate with one another in accordance with the Charter,
- (e) The principle of equal rights and self-determination of peoples,
- (f) The principle of sovereign equality of States,
- (g) The principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter.

Vad som är kvalitativt nytt med dessa principer i förhållande till FN-stadgan är att de utsträcks till att omfatta alla stater i världen inte bara FN:s medlemmar.⁷⁹

3.1.4 Den internationella rättens utveckling efter kalla kriget

När det kalla krigets överhängande hot om ömsesidigt, och därmed också hela världens, utplånande upplevdes försvinna i och med Östblockets fall, kunde nya frågor få fotfäste på den internationella arenan istället för 1970- och 80-talens freds- och nedrustningsfrågor. I FN:s regi hölls 1990-talet igenom stora internationella konferenser kring sådana frågor. De två områden som sågs som särskilt angelägna för mänskligheten vid 1990-talets början var miljö/hållbar utveckling och mänskliga rättigheter (Abiri 2001: 11f). Mänskliga rättigheter kom sedan att bli ett genomgående tema i FN:s stora internationella konferenser under 1990-talet och allt fler områden, såsom ren miljö, drägliga bostadsförhållanden, familjeplanering och fattigdomsbekämpning, har kommit att diskuteras och motiveras i relation till mänskliga rättigheter.⁸⁰ Till stor del

⁷⁹ Att FRD omgående fick stor tyngd inom internationell rätt påpekas av bland andra Ove Bring: ”FRD bekräftade en existerande rättslig regim – FN-stadgans folkrätt – och gjorde det med sådan kategorisk emfas att tvivel knappast förelåg om att FN:s medlemsstater betraktade regimen som allmän folkrätt” (Bring 2002: 28). Antonio Cassese å sin sida menar att dessa principer rent av är så centrala att de är att betrakta som ”overriding legal standards that may be regarded as the *constitutional principles* of the international community” (Cassese 2001: 88).

⁸⁰ Den första av de stora konferenserna (The United Nations Conference on Environment and Development) hölls i Rio de Janeiro, Brasilien, 1992 och fokuserade på frågor om miljö och utveckling. Riokonferensen utmynnade bland annat i en global plan för hållbar utveckling (Agenda 21). Konferens bidrog därmed till att ställa frågan huruvida en ren miljö är en mänsklig rättighet. 1993 hölls en konferens specifikt inriktad på mänskliga rättigheter (The World Conference on Human Rights) i Wien, Österrike. Denna syftade specifikt till att lyfta fram och förstärka det internationella engagemanget för Mänskliga Rättigheter. Särskilt betonades kopplingen mellan demokrati, utveckling och mänskliga rättigheter. Vidare lyfte konferensen fram kvinnors, barns och ursprungsfolks rättigheter och man bekräftade också vikten av FRD som ett grundläggande dokument för den internationella rätten. En av konferensens direkta konsekvenser var inrättandet av en högkommissarie för mänskliga rättigheter inom FN samt en uppmaning till världens stater att upprätta nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna – något Sverige hittills gjort två gånger (se Skr. 2001/02:83 och Skr. 2005/06:95). 1994 hölls en konferens i Kairo, Egypten, om befolkningsfrågor (International Conference on

beror detta på att det Kalla krigets slut innebar en ny position för mänskliga rättigheter i det internationella samfundet, då den ideologiska kampen kring vilka mänskliga rättigheter som var de viktigaste till viss del försvann. Istället spred sig synen på att de båda grupperna av rättigheter förutsätter varandra och därmed måste ses som en odelbar helhet, ömsesidigt beroende och utan inbördes rangordning (A/CONF.157/23: para I:5). Framför allt har detta lett till att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter rönt ett större erkännande som just mänskliga rättigheter, vilket stärkt dessa rättigheters ställning.

Parallellt med denna process utspelade sig också händelser i världen som visat på MR-systemets sårbarhet och den internationella rättens tillkortakommande. Det tydligaste exemplet på detta är folkmordet i Rwanda, men även utvecklingen på Balkan och i Tjetjenien illustrerar liknande problematiker.⁸¹ Efter händelserna den 11 september 2001 har vi också sett en ny utveckling inom internationell rätt där en terrorismdiskurs ofta artikuleras. En konsekvens av denna diskurs är att många länder infört hårdare antiterroristlagstiftning, vilket ger staten utökade befogenheter att ins-/kränka människors rättigheter. Det tycks också råda en allmän acceptans bland världens stater att oppositionella grupper i mer eller mindre totalitära stater klassas som terrorister. Vidare har USA med hjälp av terrorismdiskursen argumenterat för en omtolkning av FN-stadgans självförsvarsrätt, så att denna ska innefatta rätten för en stat att slå till först vid misstanke om kommande attacker.⁸²

Population and Development) som bland annat aktualiserade kvinnors situation samt möjligheterna till familjeplanering. 1995 hölls en konferens i Köpenhamn, Danmark, som fokuserade på social utveckling (World Summit for Social Development). Fattigdomsbekämpning och skapandet av full sysselsättning för människor stod i fokus för denna konferens. Samma år hölls också en konferens i Peking, Kina, kring kvinnors situation (The Fourth World Conference on Women). Denna konferens behandlade frågan om kvinnors rätt att kontrollera sin egen livssituation. 1996 hölls en konferens i Istanbul, Turkiet, om människors boende (The Second United Nations Conference on Human Settlements) som bland annat fokuserade på vikten att människor världen över har tillgång till en acceptabel boendestandard. 1998 hålls en konferens i Rom, Italien, om inrättandet av en permanent Internationell brottsmålsdomstol (UN Conference on the Establishment of an International Criminal Court) och 2001 hölls en konferens rasism och rasdiskriminering (World Conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance) i Durban, Sydafrika.

⁸¹ FN är trots sin officiella position som garant för världsfreden inte en organisation med mandat och resurser att agera självständigt. Om medlemsländerna väljer att blunda för utvecklingen i ett land, som man gjorde i Rwanda fastän de i enlighet med Folkmordskonventionen var tvingade att ingripa, har FN som organisation inga egna möjligheter att agera för att sätta stopp för förbrytelseerna. I fallet med Bosnien gjorde FN en väpnad insats men misslyckades ändå med att beskydda befolkningen i sina upprättade ”safe zones”, då FN-trupper på order av respektive länders regeringar valde att dra sig undan stridigheterna. I Tjetjenien har det internationella samfundet inte kunnat ingripa på grund av att området officiellt är en del av Ryssland, vilket ger landet möjlighet att utifrån suveränitetsprincipen argumentera för att situationen är deras interna angelägenhet. Samtidigt har Ryssland i egenskap av permanent medlem i FN:s säkerhetsråd med hjälp av sin vetorätt möjlighet att blockera alla eventuella försök att ingripa i konflikten.

⁸² Att USA och dess allierade dragit i strid i Afghanistan och Irak för att, som man hävdar, värna om demokrati och mänskliga rättigheter samtidigt som man genom sitt handlande kränker desamma är dock miljt sagt en tveksam strategi. Genom sitt agerande och genom andra länders

* * *

Ovanstående översiktliga genomgång av utvecklingen av den internationella rätten och det internationella systemet har dels syftat till att ge en faktamässig bakgrund till de kommande kapitlen (främst kapitel 4 och 5), men också till att påvisa förändringspotentialen i det internationella systemet och den internationella rätten. En mycket viktig sak för den kommande diskussionen kring urbefolkningars rättigheter är nämligen att den internationella rätten inte är statisk, vilket om man anlägger ett diskursanalytiskt perspektiv är en självklarhet då inga diskurser kan reproduceras på exakt samma sätt.⁸³

Redan i denna avhandlings metodkapitel slogs det fast att internationell rätt kan ses som en avlagrad diskurs i det internationella systemet. Detta påstående finner stöd i redogörelsen ovan, där det framgår att den internationella rätten, från ett slags nolläge grundat i suveränitetsprincipen, över de senaste 350-400 åren utvecklats till ett fundament för det internationella systemet. Detta fundament tillhandahåller idag ett regelverk som på en mängd områden är avsett att reglera de internationella relationerna. Regelverket har sedan 1945 institutionaliserats både fysiskt och socialt genom inrättandet av ett flertal internationella organ. FN som en global överstatlig organisation, med det övergripande ansvaret för regelverkets utveckling, övervakning och efterlevnad, kan ses som den kanske viktigaste institutionen i detta system. I diskursanalytiska termer kan det därför sägas att den internationella rätten är en diskurs där idéer, regelverk och fysiska institutioner etablerats på ett sätt som gör det närmast omöjligt för stater och andra aktörer som vill verka internationellt att undvika de artikuleringar som ständigt reproducerar denna diskurs.

Vid en närmare titt på denna diskurs, framgår att den internationella rättens utveckling, vilket inkluderar tillväxten av lagar, regler och normer vilka på olika sätt har institutionaliserats, har skapat en högst privilegierad position i i det internationella statssystemet – statens. Staten innehar nämligen den

passiva tillåtelse undermineras de värderingar som USA och dess allierade påstår sig skydda, vilket i längden kan få negativa konsekvenser för allt MR-arbete. Diskussionen om att agera konsekvent utifrån de värden och rättigheter man säger sig vilja bevaka och skydda återkommer i avhandlingens slutkapitel. Då i relation till Sveriges trovärdighet när det gäller att verka internationellt för ursprungsfolks rättigheter (se kapitel 10).

⁸³ Merparten av de förändringar som påvisats ovan är förknippade med inskränkningar i statens suveränitet. En för systemet och staten mycket fundamental förändring är kriminalisering av väpnad aggression mellan stater. Krig som för bara ett sekel sedan fortfarande betraktades som en legitim konfliktlösningstrategi är i dag förbjudet. En annan förändring är hur statens suveränitet inskränkts när det gäller dess befogenheter gentemot sina medborgare genom införandet av mänskliga rättigheter i systemet. En tredje utveckling, relaterad till de två första, är att folkens rätt till självbestämmande har slagits fast som en grundläggande princip i det internationella systemet. En fjärde viktig punkt i utvecklingen är att det idag erkänns betydligt fler aktörer än stater på den globala politiska arenan.

internationella rättens främsta subjektsposition, vilket genom den historiska utveckling som redogjorts för ovan uppstått på bekostnad av den tidigare suveränen – Härskaren. Det är stater som deltar i utvecklandet av den internationella rätten, det är stater som är de främsta medlemmarna i de internationella organ där denna utveckling äger rum och det är stater som är det huvudsakliga rättssubjektet för den internationella rätten. Vidare är det ytterst på staten som ansvaret läggs för upprätthållandet av regler och lagar inom den internationella rätten. Därmed uppstår ett slags självförstärkande system där statens subjektsposition stärks ju mer regler som den internationella rätten innefattar. Denna situation förstärks ytterligare genom att det är staten som av regelverket tilldelas det yttersta ansvaret för andra subjekt inom internationell rätt, vilka därmed hierarkiskt underordnas staten. Detta sker till exempel genom människorättsystemets utformning, vilket lägger ansvaret för att individers och grupperas rättigheter realiseras och skyddas på staten. Samtidigt binder dock staterna, genom den internationella rättens utveckling, också ris på egen rygg, eftersom regelverkets utökning, på samma gång som det förstärker statens position i det internationella systemet, inskränker statens suveränitet.⁸⁴

Väljer man att se den internationella rätten som en avlagrad diskurs och kartlägger den med hjälp av ekvivalenskedjor, framgår att *suveränitet* knutits samman med *stat* och att en mängd av de ekvivalenskedjor som kan upprättas för att kartlägga den diskurs som den internationella rätten utgör på något sätt innehåller denna länk. Utifrån den utveckling den internationella rätten tagit efter andra världskriget, framgår också att begreppet självbestämmande kommit att kopplas på kedjan stat – suveränitet till att förlängas till stat – suveränitet – självbestämmande.

I denna ekvivalenskedja finns dock inget som legitimerar statens position. Under den prewestfaliska eran som föregick nationalstatssystemets utveckling, vilade Härskarens suveränitet på legitimitet från Gud (via påven och den katolska kyrkan). Detta skapade följande kedja: Gud – härskare – suveränitet. Vid en jämförelse blir bristen på legitimitet i kedjan stat – suveränitet – självbestämmande uppenbar. Det har dock redan i inledningen till detta kapitel indikerats att det är här som nationen, eller folket, kommer in i bilden, då nationalismen tillhandahåller en ny grund för politisk legitimitet. I nedanstående avsnitt kommer därför nationalismen som diskurs att behandlas innan ovanstående ekvivalenskedja utvecklas vidare.

⁸⁴ Här återfinns en paradox för staten i den internationella rätten: ju fler domäner som den internationella rätten artikuleras inom, desto starkare subjektsposition för staten, men ju starkare subjektsposition desto mindre frihet att göra som den vill utan att den antingen disciplineras av den internationella rätten (det vill säga på olika sätt tvingas följa regelverket) eller underminerar regelverket och därmed den egna subjektspositionen.

3.2 Nationalismen som en avlagrad diskurs i statssystemet

Som framgår ovan, har det moderna statssystemet och dess regelverk den internationella rätten, under den westfaliska eran, haft staten som den grundläggande enheten för legitim maktutövning. Under den första tiden efter den westfaliska freden var det monarken/suveränens position som kung av Guds Nåde som fungerade som legitimitet för denna makt. Efter hand som denna koppling upplöstes, en utveckling som bland annat kan förklaras med att många monarker runt om i Europa under reformationen fjärmade sig från den katolska kyrkan och därigenom minskade dess inflytande över det politiska livet, kom staten/monarken att behöva en ny legitimitetsgrund för sin maktutövning. Som ett svar på detta behov slår nationalismen igenom i Europa under sent 1700-tal/tidigt 1800-tal och den nya legitimiteten återfinns från och med då i folket eller nationen.⁸⁵

Efter nationalismens europeiska genombrott, dröjde det endast ett drygt sekel innan den var ett globalt fenomen. En bidragande orsak till detta var att nationalismen och nationalstaten kom att exporteras världen över som modell för politisk och territoriell organisation via kolonialismen. Denna koloniala export blev ironiskt nog också en bidragande faktor till det koloniala systemets undergång. Med utgångspunkt i nationalismens logik kom nämligen befrielseerörelser världen över, i både ord och handling, att argumentera för avkolonisering och nationellt självbestämmande.

Man urskiljer ofta två faser i världens avkolonisering. Den första fasen omfattar befrielseerörelserna i Amerika, som i huvudsak bestod av ättlingar till utvandrade européer. Den andra fasens befrielseerörelser är de i Afrika och Asien som i huvudsak drevs av ättlingar till den ursprungliga befolkningen i området. Ledarna för dessa befrielseerörelsernas nationalistiska mobilisering mot kolonialstaternas inflytande bestod ofta av moderna och, av kolonialmakterna själva, utbildade, lokala politiska eliter. Dessa predikade en ”officiell nationalism” som med bas i det av kolonialmakterna redan definierade territoriet sökte mobilisera koloniernas etniskt heterogena befolkning mot kolonialmakternas inflytande vilket ledde till att nya utomeuropeiska nationalstatsprojekt uppstod. (Anderson 1990; Hettne, Sörlin & Østergård 1998).

⁸⁵ Ett tydligt uttryck för koppling mellan legitim maktutövning och folket återfinns i artikel 3 i den Franska Nationalförsamlingens förklaring om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna från 1789: ”Grunden till all suveränitet vilar ytterst hos folket. Ingen sammanslutning, ej heller någon person må utöva myndighet, som inte uttryckligen härleder sig därifrån.” (Återgivet på svenska i Idéhistorisk läsebok Band II 1992: 62).

Tidpunkterna, resultaten och erfarenheterna av dessa processer är vitt skilda men en sak har många av dessa nya nationalstatsprojekt gemensamt; de har efter befrielsen från kolonialmakten drabbats av interna utmaningar från grupper som inte upplever det officiella nationalstatsprojektet som sitt. Istället driver dessa grupper egna politiska projekt som syftar till att uppnå självbestämmande. Sådana processer är dock inte avgränsade till att bara gälla före detta kolonier, utan även gamla europeiska nationalstater utmanas på liknande sätt. Symptomatiskt är att dessa utmaningar tar sig formen av etnonationella utmaningar. Orsaken till detta är att nationalismen sedan lång tid tillbaka är att betrakta som en avlagrad diskurs som organiserar världen på ett bestämt sätt – mer precist i nationalstater. Den sätter därmed också ramar för hur grupper kan mobilisera sig politiskt om de strävar efter självbestämmande.

Nationalismens grundläggande idé är att den politiska och den nationella enheten (staten respektive folket) skall sammanfalla (Gellner 1992: 1) och nationalismens yttersta mål är därför skapandet av en nationalstat. Ytterst få stater i världen kan dock premiera sig själva med att vara rena nationalstater och inte heller var fallet så när nationalismen fick sitt stora genombrott under 1800-talet. Begreppet nationalstat har, trots detta, ofta kommit att användas för att klassificera alla stater i världen oavsett etnisk komposition. Detta kan ses som en effekt av att bärare av nationalistiska diskurser försökt skapa nationen genom att osynliggöra dess ”brister”. Det vore därför mer korrekt att tala om nationalstaten som ”ett *politiskt projekt* med syfte att homogenisera en multietnisk befolkning [och] att ge en statsbildning en nationell karaktär” (Hettne 1996: 15), snarare än att betrakta den som faktiskt existerande. Istället för att tala om nationalstater kan vi därför tala om *nationalstatsprojekt*. Styrkan i detta begrepp är att det tydliggör att det finns en drivande kraft bakom sådana politiska projekt, vilken ofta är en specifik etnisk grupp inom staten och som i de flesta fall utgör en majoritet av dess befolkning. Denna grupps kulturella särdrag tenderar därmed också att komma att definiera vad som blir den ”nationella” kulturen i landet. (Hettne 1996: 15)

Nationalismen har sina rötter i 1700-talets Europa och idéhistoriskt kan den härledas till två av denna tids stora idétraditioner; Romantiken och Upplysningen. Utifrån dessa kan två idealtyper av nationalism renodlas; *etnonationalism* respektive *medborgarnationalism*.⁸⁶

Etnonationalismen, som har sina rötter i Romantiken, bygger på idén att nationen har ett närmast naturgivet gemensamt ursprung, vilket påvisas genom att en grupp delar så kallade objektiva etniska kriterier såsom språk, religion,

⁸⁶ Kristian Steiner skiljer i en intressant artikel på tre typer av nationalism. Dessa bygger antingen på blodbandsgemenskap, kulturgemenskap eller politisk gemenskap (Steiner 2002). De första av dessa två typer ligger etnonationalismen nära, medan den sista typen i princip överensstämmer med medborgarnationalismen som den presenteras här.

delade historiska erfarenheter etc. Detta gemensamma ursprung beskrivs eller refereras ofta till i symboliska termer av blodsband mellan individerna inom gruppen, och framstår som en slags förlängning av genetiska släktskapsband. För etnonationalismen är det detta fiktiva släktskap som ska ligga till grund för medborgarskapet i en statsbildning, något som ibland kallas *jus sanguinis* – blodets rätt. Etnonationalismen, som därmed i praktiska termer baserar sig på idén om att nationen föregår staten, blir härigenom *exkluderande* gentemot individer och grupper som inte delar de etniska kriterier som ställs upp för medborgarskapet. På detta vis kan sägas att etnonationalismen har en redan från början inbyggd odemokratisk komponent om och när den paras med en faktisk statsbildning. Medborgarnationalismen å sin sida har sina rötter i Upplysningen och tar sin utgångspunkt i statens administration av ett territorium. Den menar att alla individer inom ett lands gränser hör samman, oavsett ursprung och etniska kriterier, vilket kommit att kallas för *jus solis* – jordens rätt. Det är med andra ord individens territoriella hemhörighet som ligger till grund för medborgarskapet. Medborgarnationalismen bär därigenom på idén om en demokratisk *inkludering* i statsbildningen oavsett kulturella faktorer och etnisk tillhörighet. Staten kan därmed sägas föregå nationen i denna idealtyp av nationalism, då målet är att skapa en gemensam officiell nationell identitet för alla människor inom statens gränser. (Hettne, Sörlin & Østergård, 1998: 24ff, 210f; Lawrence 2005; André 2005: 52ff)⁸⁷

Skillnaden mellan ovanstående former av nationalism kan illustreras genom deras respektive syn på territoriet. I en statsbildning baserad på medborgarnationalism utgår man från existerande territorium för att definiera nationen och medborgarna. Idealt är det med andra ord en individs bosättningsplats som avgör dess nationalitet/medborgarskap utan kopplingar till kulturella faktorer. Gränsdragningen för nationen görs därmed med hjälp av statsgränsen.⁸⁸ I en statsbildning baserad på etnonationalism, utgår man istället

⁸⁷ Empiriska exempel på statsbildningar som anses nära förknippade med etnonationalismen och en situation där nationen föregår staten, är Tyskland och Italien och exempel på länder förknippade med en stark medborgarnationalism och att staten föregår nationen, är Frankrike och England. Denna bild är dock inte helt okomplicerad. Vad gäller exempelvis Italien fanns det förvisso en stark etnonationalistisk rörelse som under lång tid drev frågan om ett enat Italien men även inom denna fanns en medvetenhet om att efter att man skapat Italien också var tvungen att skapa italienaren. (Lawrence 2005: 2; Hettne, Sörlin & Østergård, 1998: 24ff) När det gäller de engelska och franska nationsbyggena fanns det dock enligt Edward Shils ingen uttalad idé om att nationsbygge var något som kunde förknippas med dessa länder: "The nation in the course of the nineteenth century was regarded by British and French liberals as the proper matrix of a free society – as long as those societies were foreign. They did not however apply that insight to their own countries" (Shils 1995: 97).

⁸⁸ Ett konkret exempel på detta synsätt är att Frankrike som kolonialmakt inkluderade sina kolonier i den egna statsbildningen. Detta innebar att exempelvis Algeriet var ett franskt departement i den franska staten och att algerierna, åtminstone i teorin, var jämställda andra fransmän. Ett annat exempel är USA:s lagstiftning som ger en individ rätt till ett amerikanskt medborgarskap om den föds i USA.

från folkgruppen för att därigenom definiera territoriet. En konsekvens av detta blir att någon form av kulturell gräns måste dras för att bestämma människors nationalitet och därmed också deras medborgarskap.⁸⁹

I realiteten finns dock inga empiriska exempel på nationalstatsprojekt som uteslutande drivits utifrån ovanstående renodlade former av nationalism – ”*In fact every nationalism contains [both] civic and ethnic elements in varying degrees and different forms*” (Anthony D. Smith 1991, citerad i Lindholm Schulz 1996: 54). Nationalstatsprojekt innehåller därför ofta parallella inslag av både inklusivitet och exklusivitet. Vidare kan förskjutningen dem emellan variera över tid. Både inklusiviteten och exklusiviteten tenderar dock att medföra problem för etniska grupper som inte upplever sig och/eller inte upplevs tillhöra den officiella nationella identiteten. Inklusivitetens svarta baksida är att när staten och nationen skall bli ett med varandra, tenderar utstickande etniska grupper att utsättas för assimileringstrategier. Detta kan till exempel ske genom att staten gynnar den dominerande kulturen i samhället genom att endast tillåta användningen av majoritetsbefolkningens språk i kontakt med myndigheter eller inom undervisning i syfte att utveckla ett officiellt språk och låta andra språk inom statens gränser dö ut. Exklusivitetens logik riskerar i sin tur att strategier såsom tvångsmässig segregering, etnisk rensning och folkmord, implementeras för att stat och nation skall sammanfalla.

För de etniska grupper som utsätts för nationalstatsprojektets försök att skapa en enda nation av sin befolkning kan, enligt Sven Tägil, tre huvudsakliga reaktioner skönjas:

[i] The minority can choose to defer to and be loyal to the majority [...] [ii] the group's identity is weakened and the minority is gradually assimilated into the dominant group in terms of language and culture [...] [iii] the reaction may entail a conscious drive to politicize the conflict and to various attempts at strengthening the group's infrastructure through improved education and internal communication, and through more efficient organization (Tägil 1995: 18f).

Den tredje strategin i citatet ovan, tar sig normalt uttryck genom en politisering av den egna etniska identiteten och att krav ställs på att särskilda rättigheter för gruppen skall införas och/eller respekteras. Dessa rättighetskrav tar sig vitt skilda uttryck beroende på vilken typ av diskriminering eller förtryck man upplever sig leva under och vilka delar av den egna kulturen/identiteten man vill bevara och utveckla. För en del grupper kan det räcka att till exempel rätten till det egna språket, eller utövandet av den egna religionen, skyddas inom

⁸⁹ Ett konkret exempel på denna logik var den tyska naziregimens hållning under 1930-talets andra hälft om att alla tyskar skulle bo i Tyskland, vilket användes som argument för att införliva Österrike och delar av Tjeckoslovakien i det tyska riket.

existerande statsbildning. För andra grupper kan kraven vara olika former av självbestämmande, inklusive kravet på egna statsbildningar.

Att man kan urskilja två idealtyper av nationalism är något som i den vetenskapliga debatten om nationalismens ursprung korresponderar mot framväxten av två rivaliserande akademiska skolbildningar; primordialism och konstruktivismen. Mellan dessa två positioner har det stått en debatt som handlat om huruvida etniska och nationella identiteter är mer eller mindre ursprungliga upplevelser av samhörighet mellan individer inom grupper med sekel- eller rent av millennielånga historiska rötter (dvs något som ligger etnonationalismens idéer nära) eller huruvida de är sociala konstruktioner som uppstått genom mer eller mindre medvetet drivna elitprojekt som svar på de förändrade strukturer modernismen inneburit (dvs något som ligger närmare medborgarnationalismens idéer kring nationell identitet).⁹⁰

En central kritik som kan riktas mot den renodlade primordialismen, är att den tenderar att bli statisk och beskrivande och därmed har den föga förklaringsvärde när det gäller förståelse för hur nationella och etniska identiteter uppstår, transformeras och politiseras. Den renodlade konstruktivismen å sin sida har anklagats för att inte ta människors upplevelser kring den egna etniska eller nationella identiteten som en del av en historisk sådan, på allvar. (Hutchinson & Smith 1996: 8f) Konstruktivismens syn på identiteter som sociala konstruktioner anses därför av dess kritiker urholka en primordial äkthet i människors identitet. Ur konstruktivistisk synvinkel är det dock viktigt att skilja på människors upplevelser och de analysinstrument man kan använda sig av för att förklara samhällliga processer. Att se på och analysera identiteter som konstruerade står inte i motsatsförhållande till att de *upplevs* som äkta. Vidare accepterar de flesta konstruktivister att identiteter, trots att dessa är konstruerade, inte kan konstrueras av vad som helst. De måste baseras på kriterier som människor kan relatera till. I nationalistens era, vilken präglas av den nationalistiska diskursen, är detta vanligen förknippat med idén om att människor måste dela så kallade objektiva kriterier såsom språk, religion, historiska upplevelser och kulturella värderingar för att känna nationell eller etnisk samhörighet:

Notions of shared origins are usually crucial for ethnic identity, and interpretations of history are therefore important to ideologies seeking to justify, strengthen and maintain particular ethnic identities. (Eriksen 1993: 59)

⁹⁰ Smith urskiljer fyra huvudsakliga ”paradigm” inom nationalismforskningen: modernism, perennialism, primordialism och etno-symbolism. Han hänför då konstruktivismen som en varietet inom modernismen tillsammans med de socioekonomiska, sociokulturella, politiska och ideologiska varieteterna. (Smith 2001)

Trots detta finns det många exempel på etniska grupper och nationer som delar objektiva kriterier men som ändå inte uppfattar sig som tillhörande samma grupp, vilket innebär att etniska och nationella identiteter också baseras på subjektiva kriterier:

It is true that ethnicity is a social creation and not a fact of nature, and ethnic variation does not correspond to cultural variation. But ethnic identities must seem convincing to their members in order to function – and they must also be acknowledged as legitimate by non-members of the group. (Eriksen 1993: 69)

Med andra ord förekommer det ett växelspel mellan subjektiva och objektiva kriterier när etniska identiteter formeras, där subjektiva upplevelser av en gemensam identitet tycks behöva objektiva kriterier att grunda den gemensamma identiteten i samt, i den mån identiteten är en del av ett uttalat politiskt projekt för erkännande och rättigheter, utåt kunna legitimera att gruppen är annorlunda.

Intimt förknippat med studiet av nationalism är förstås begreppet nation, det vill säga subjektet för nationalismen som politisk ideologi. Av okänd anledning har begreppen nation och stat använts synonymt sedan 1600-talet (Connor 1978 i Hutchinson & Smith 1994: 38). I nationalismens och nationalstatens era har dock denna ekvivalens kommit att befästas och återspeglas i de uttryck vi använder för att beskriva världen. Exempelvis talas det om internationellt samarbete när det normalt sett handlar om interstatligt samarbete, vidare heter det Nationernas Förbund och Förenta Nationerna fastän organisationernas medlemmar var och är stater och i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna kan man i artikel 15 läsa att alla människor ”har rätt till en nationalitet” och att ingen ”må godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet”, när det egentligen är rätten till medborgarskap som åsyftas.

Inom det akademiska fältet har man dock ofta försökt skilja på stat och nation. Här brukar ’staten’ åsyfta den apparat som administrerar och förvaltar ett territorium och en befolkning, medan ’nation’ vanligen refererar till en social grupp. Även här finns det dock oklarheter i språkbruket. Enligt Sven Tägil har man till exempel inom den historiska disciplinen ofta brukat ordet nation

to designate a group of people who have formed – or strive to form – their own state on the basis of a common culture. When corresponding groups have for some reason failed to achieve statehood, they have instead been labeled nationalities. (Tägil 1995: 12)

Nationalitetsbegreppet som det används i citatet ovan är dock problematiskt inom andra akademiska discipliner, såsom internationella relationer, statsvetenskap och juridik, då det i dessa sammanhang används för att beteckna en individs statstillhörighet (jmf exemplet ovan om artikel 15 i FN:s Allmänna

förklaring om de mänskliga rättigheterna). Det vill säga, nationalitet som begrepp syftar inom dessa discipliner i första hand på en persons medborgarskap och den officiella nationella identiteten i ett land, t ex svensk. För att undvika denna problematik används inom många samhällsvetenskapliga discipliner istället beteckningar som etnisk grupp, etniska minoriteter och nationella minoriteter när man åsyftar statslösa grupper. Användningen av dessa begrepp är dock problematiska ur en realpolitisk synvinkel, vilket kommer att diskuteras vidare nedan.

Kopplingen mellan nationsbegreppet och aspirationer hos en grupp att bilda en stat är dock vanligt förekommande även i andra vetenskapliga discipliner än den historiska och sambandet dem emellan går åtminstone att spåra tillbaka till Max Webers klassiska definition av en nation som

a community of sentiment which would adequately manifest itself in a state of its own; hence, a nation is a community which normally tends to produce a state of its own (Weber 1948, återgiven i Hutchinson & Smith 1994: 25).

De senaste två decennierna har sett en veritabel explosion när det gäller studiet av nationalism⁹¹ och försök har gjorts inom detta fält att definiera begreppet nation. Många av dessa har då kommit att skilja sig från Weber genom att bryta upp koppling mellan nation och stat. Istället har andra aspekter av nationen betonats, såsom upplevelser av social gemenskap. Ett exempel på detta är Ernest Gellners definition som beskriver nationen på följande vis:

1 Two men are of the same nation if and only if they share the same culture, where culture in turn means a system of ideas and signs and associations and ways of behaving and communicating.

2 Two men are of the same nation if and only if they recognize each other as belonging to the same nation. (Gellner 1992: 7)

Benedict Andersons beskriver i sin tur nationen som en

imagined political community [...] It is imagined because the members of even the smallest nation will never know most of their fellow-members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion. [...] [I]t is imagined as a community, because, regardless of the actual inequality and exploitation that may prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship. (Anderson 1990: 15f)

Eftersom vare sig Gellners eller Andersons definitioner av nationsbegreppet är explicit kopplade till staten, försvinner i praktiken skillnaden mellan etnisk och nationell tillhörighet och begreppet 'nation' blir i praktiken utbytbart mot

⁹¹ Se till exempel Anderson 1990, Gellner 1992, Hobsbawm 1992, Smith 1986, Eriksen 1993 och Yuval-Davies 1997.

'etnisk grupp' när det gäller studiet av identiteter och processer som formerar dessa.⁹²

Ett problem med att formulera akademiska definitioner av begrepp som nation och etnisk grupp är att dessa begrepp har avsevärda realpolitiska implikationer. I det internationella systemet, som genomsyras av den nationalistiska diskursen, är begreppet nation intimt förknippat med begreppen stat och rätten till självbestämmande, vilket inte gäller begrepp såsom 'etnisk grupp'. Därmed är nationer hierarkiskt överordnade etniska grupper och minoriteter när det gäller status och rättigheter. Denna hierarkisering är central för att förstå den diskursiva kampen mellan ursprungsfolk och stater när det gäller ursprungsfolkens strävan efter rätten till självbestämmande, vilket kommer att framgå av kapitel 5. Akademiska klassificeringar kan därmed få till följd att gruppernas politiska kamp för att erkännas som exempelvis nationer och folk, snarare än etniska grupper, minoriteter och befolkningar, medvetet eller omedvetet undermineras eller stöds av forskaren.

* * *

Ovan har vi sett hur nationalismen som politisk ideologi kopplar samman två begrepp; stat och nation. Detta görs bland annat genom den synonyma användningen av begreppen nation och stat samt genom de begrepp som beskriver den nationalistiska diskursens materiella praktiker såsom det *internationella* systemet. Denna koppling är så stark att det är svårt att finna meningsfulla ord som kan användas för att beskriva dessa institutioner och system utan att samtidigt reproducera den nationalistiska diskursen. Utöver denna sammankoppling, hierarkiserar också den nationalistiska diskursen mellan de olika sociala grupper den erkänner. Folk/nation har en överordnad position gentemot exempelvis etnisk grupp eller etnisk minoritet vilka inte kopplas samman med stat. Denna hierarkisering sker både realpolitiskt och i många av de akademiska definitioner som gjorts för att beskriva världen. Både nationalistisk politik och nationalismforskning artikulerar och reproducerar därmed den nationalistiska diskursen.

Utifrån ovanstående diskussion går det att formulera en enkel ekvivalenskedja som ligger till grund för hela den nationalistiska diskursen: stat – nation. Detta är inte en särskilt revolutionerande slutsats men en nödvändig sådan för att kunna koppla samman de ekvivalenskedjor som nationalismen respektive den internationella rätten producerar.

⁹² Listan på försök till att definiera 'nation' som begrepp kan göras betydligt mer omfattande än de två exemplen ovan men kanske är den slutsats Seton-Watson nådde 1977 fortfarande den mest träffande ur akademisk synvinkel: "I am *driven* to the conclusion that no 'scientific definition' of the nation can be devised; yet the phenomenon has existed and exists" (Citerad i Anderson 1990: 13).

I avsnitt 3.1 återfinns en ekvivalenskedja genererad som ett resultat av utvecklingen inom internationell rätt från 1600-talet fram tills idag och som kopplar samman tre centrala begrepp i den internationella rätten: stat – suveränitet – självbestämmande. Som framgick av diskussionen i samband med denna kedja, saknar den en legitimerande grund för varför det är just staten som är suverän och har rätt till självbestämmande. I innevarande avsnitt återfinns i sin tur en ekvivalenskedja som påvisar den nationalistiska diskursens mest centrala element: stat – nation. Staten kopplas här samman med en legitimitetsgrund – nationen (eller folket) – och det är på grundval av att staten representerar nationen och rent av utger sig för att vara nationen som den får sin legitimitet. När bägge dessa kedjor hakas i varandra uppstår en ny ekvivalenskedja som kombinerar diskurserna om internationell rätt och nationalism: stat – nation – suveränitet – självbestämmande. Kedjan har ett subjekt (staten), en legitimitetsgrund (nationen), en maktbas (suveränitet) och en materiell konsekvens (självbestämmande) och den ligger idag till grund för hela det internationella statssystemet. Det intressanta med denna kedja är dock att begreppet nation, utöver att vara en grund för legitimitet, också kan betraktas som ett subjekt för suveränitet och självbestämmande. Detta leder till att ovanstående kedja, utöver att skapa en legitimitet åt dagens statssystem, samtidigt skapar ett diskursivt utrymme för grupper såsom ursprungsfolk, att identifiera sig som nationer (eller folk) för att därigenom ställa krav på att få åtnjuta rätten till självbestämmande.

3.3 Konsekvenser av nationalism och internationell rätt som avlagrade diskurser i statssystemet

Som framgår av ovanstående diskussioner, baseras det internationella systemet på en uppsättning regler och termer som bestämmer och beskriver det internationella spelet. För att få delta i detta spel, krävs ett erkännande som jämbördig motspelare. I dagens system med nationalstaten som norm, är statusen som nation (eller folk), avgörande för en sådan position och de som har makten att bestämma över vilka som har denna status är de redan erkända ”nationerna” i systemet, dvs världens stater. Eriksen menar därför att

the key variable in the understanding of relationships between nations and ethnics is power. The power invariably lies with the state, which represents the nation, which possesses the monopoly of legitimate violence, which contains the culturally hegemonic group – and which thereby defines the terms of negotiation and the form of discourse. (Eriksen 1992: 66)

Denna maktrelation har, som diskuterats i föregående avsnitt, inneburit en hierarkisering mellan nation och etnisk grupp i både teori och praktik och Eriksen beskriver att detta leder till att

[u]nsuccessful nationalism [...] tend to become transformed into ethnicities whose members reside more or less uncomfortably under the aegis of a state which they do not identify with their own nationality or ethnic category [...] Many of the ethnics condemned to such a fate eventually vanish through migration, extermination or cultural assimilation. On the other hand, there are ethnicities and ethnic movements whose ultimate aim is not – and never can be – full statehood. (Eriksen 1992:52)

Att i enlighet med den nationalistiska diskursen klassas som en *etnisk minoritet*, innebär att grupper som upplevs annorlunda från den dominerande befolkningen på grundval av etniska, språkliga eller religiösa karaktäristika, placeras i en underordnad position gentemot nationen och därmed staten. Enligt Oommen får denna hierarkisering som konsekvens att historiska och samtida processer av erövring och kolonialism legitimeras (Oommen 1997: 12). Om en underordnad grupp vill bryta denna hierarki och uppnå en med nationer jämställd position, måste den finna ett handlingsutrymme inom de ramar som de avlagrade diskurserna i det internationella systemet sätter. Rent konkret innebär detta att den måste identifiera och definiera sig själv som en nation eller ett folk.

En sådan strategi är helt logisk givet den nationella diskursens hegemoniska position i det internationella systemet. Genom att det internationella statssystemet utvecklats i symbios med den nationalistiska diskursen, har det nämligen uppstått en situation där det endast är nationer som kan hävda suveränitet och rätt till självbestämmande. De flesta nationalstatsprojekt har dock under sin historiska etablering kommit att inkorporera grupper med andra etniska identiteter än den som blivit den dominerande nationella identiteten. Genom statsbyggnadsprocessen har dessa alternativa identiteter kommit att underordnas en officiell nationell identitet, vilken vanligen genomsyras av en dominerande grupps kulturella föreställningar och självuppfattning. För andra grupper än den dominerande kan dock dessa processer upplevas som ett hot mot den egna identiteten och livsstilen. För dessa grupper syftar därför den etniska identitetens politisering till att skapa ett diskursivt utrymme, såväl nationellt som internationellt, där exempelvis rätt till självbestämmande kan hävdas.

När det gäller ursprungsfolks etnonationella mobiliseringar i syfte att nå större inflytande över sin egen situation, kan dessa processer betraktas som en tredje fas i den globala avkoloniseringen. Sett till det diskursiva utrymme som finns för denna kamp, måste dock kraven på avkolonisering och självbestämmande vila på nationalistisk grund. Situationen för tredje vågens avkolonisering skiljer sig dock från de föregående två. För det första skiljer den sig genom att ursprungsfolk sällan eftersträvar upprättandet av egna stater. Vidare skiljer den sig genom att det inte finns någon extern kolonisatör för dessa grupper att förhålla sig till. Istället måste man påvisa att man skiljer sig från andra grupper

inom den statsbildning man omfattas av. Avkoloniseringens tredje fas präglas därför av att grupper riktar krav på självbestämmande gentemot existerande statsbildningar, genom att betona andra etniska identiteter än ländernas officiella nationella identitet. Detta görs genom att politisera den egna gruppens identitet, vilket innebär att så kallade objektiva kriterier såsom språk, religion, försörjningssätt, rättsuppfattningar och juridiska system lyfts fram för att påvisa att grupperna skiljer sig historiskt och kulturellt från det omgivande samhället och därmed är att betrakta som egna folk.

Detta är dock inte oproblematiske processer. Utöver, för gruppen, förväntade positiva resultat om ökat inflytande, riskerar man samtidigt att få andra konsekvenser på köpet:

Powerless groups must [...] learn to master the language of the powerful, and in this process they may have to alter their cultural identity substantially (Eriksen 1992: 66).

Detta innebär till exempel att i en etnisk politiseringsprocess måste den förhärskande nationalistiska diskursen vävas in i gruppens retorik. En folkgrupp kan då hamna i den paradoxala situation att för att undvika att bli assimilerade av ett omslutande nationalstatsprojekt, istället måste låta sig assimileras av det internationella statssystemet som det omslutande nationalstatsprojektet är en del av. Denna process kan få som konsekvens att en grupps traditionella världsbilder, identitet, självbild och politiska mål måste omformuleras på ett sätt som passar in i det existerande systemet och de diskurser som artikuleras där.

Ett exempel på sådana förändringar är att, den hos ursprungsfolk, relativt vanliga uppfattningen om att man inte kan dra gränser kring och äga land, kan behöva anpassas till den dominerande, liberala diskursen kring privat ägande vilken genomsyrar den internationella rätten. Först efter en sådan anpassning tycks det finnas reella möjligheter för en grupp att politiskt driva och eventuellt få ett erkännande av rätten till de landområden man traditionellt bebod.⁹³

Den politiska kampen för att uppfattas som ett folk eller en nation innebär också att tydliga gränser måste kunna uppvisas mellan den politiserande gruppen och andra grupper, och då främst gentemot den dominerande befolkningen. Konsekvensen av detta kan bli att

it may be socially necessary to develop unambiguous delineations of ethnic identity. Particularly in situations where certain ethnic groups are granted special rights, 'objective' definitions of ethnicity have been created. (Eriksen 1993:64)

⁹³ Se exempelvis Rosengren 2003 för en diskussion av denna typ av problematik bland Matsigenka i Amazonas, där Rosengren bland annat skriver följande: "From the perspective of orthodox Matsigenka, the securing of land rights signifies a break with the past since there has never before in Matsigenka history existed any delimited territories" (Rosengren 2003: 233).

Dessa gränsdragningar och objektiva definitioner görs internt genom att politisera gruppens identitet med hjälp av processer där specifika kulturella karaktäristika för gruppen lyfts fram som centrala för gruppens identitet och överlevnad. Genom dessa kan gruppen visa på att den skiljer sig från det omgivande samhället och att den därmed har en legitimitetsgrund för särskilda rättigheter. Dessa interna processer kan komma att samspela med externt processer, på grund av statens behov av att definiera de grupper som ska åtnjuta särskilda rättigheter. Processerna riskerar dock att bli ett tveeggat svärd för de berörda grupperna, då samma process som markerar de kulturella särdrag en grupp vill bevara, tenderar att cementera stereotyper av gruppen såväl inom som utom de egna leden. Därmed löper gruppen risken att deras kultur fryses i tiden på ett närmast musealt sätt utan möjlighet till utveckling, för i samma stund som något förändras kan kritiker av gruppens politiska projekt påtala att vad gruppen utger sig för att bevara och skydda inte är äkta eftersom dess kultur förändras.⁹⁴

En ytterligare konsekvens av etniska politiseringsprocesser är att dessa kan leda till diskriminering och marginalisering inom gruppen. Personer eller subgrupper som inte kan, eller vill, leva upp till de stereotyper som befästs i politiseringsprocessen (såsom vikten av att kunna gruppens traditionella språk, användandet av traditionella klädedräkter, deltagandet i kulturella högtider etc) kan komma att uppfattas, och/eller uppfatta sig själva, som oäkta eller icke-fullvärdiga gruppmedlemmar, vilket i sin tur kan leda till förtryck inom gruppen⁹⁵, alternativt avståndstagande från individen gentemot gruppen⁹⁶.

För att en grupp ska kunna uppnå målet att bryta sin hierarkiska underordning, krävs utöver en politiseringsprocess också att den kan identifiera var, när och hur de diskurser som bidrar till underordningen artikuleras. Vidare måste man identifiera vilka strategier som kan användas för att förändra dessa diskurser samt vilka aktörer som kan tänkas vilja samarbeta och stödja de förändringar man strävar efter. För ursprungsfolkens del har detta lett till att de aktivt engagerat sig i FN:s arbete för att försöka påverka utvecklingen inom

⁹⁴ Ett exempel på detta är kritik mot att samernas rennärning inte bedrivs på samma sätt idag som för tvåhundra år sedan och den därmed inte borde ha någon skyddsvärd status.

⁹⁵ Denna typ av problematik får en utmärkt belysning i Maria Sterns avhandling *Naming In/security – Constructing Identity*. Stern beskriver hur mayakvinnor som klär och/eller betar sig utanför ramarna för vad som uppfattas som den ”äkta” mayakvinnas roll, riskerar att framstå som ett hot mot hela mayakulturen. (Stern 2001: 151ff) Liknande marginaliseringsprocesser inom det samiska samhället kan, enligt Andrea Amft, drabba kvinnor som engagerar sig politiskt (Amft 2000).

⁹⁶ Att individen själv kan komma att ta avstånd från de delar av den egna gruppen som man uppfattar eller uppfattar sig som ”mer äkta” finner vi bland annat i de politiska slitningarna mellan de samer som kallar sig ’samer’ och de samer som emellanåt kallar sig ’lappar’. För en kort men klagörande presentation av detta, se exempelvis Lars Thomassons rapport från ett föredrag med Inger Persson i Samefolket nr 6-7, 1998 (Thomasson 1998: 79). En mer utförlig diskussion på temat återfinns också i Andrea Amfts avhandling ”Sápmi i förändringens tid” (Amft 2000).

internationell rätt och de mänskliga rättigheterna. Ursprungsfolk har då nyttjat den möjlighet som finns för enskilda organisationer att delta i FN:s arbete och man har också utvecklat sina möjligheter till inflytande i FN genom att bilda olika nätverk för samarbete med andra grupper. Dessa samarbeten kan gälla strategier, politiskt stöd, resurser, samordnad insatser, utbyte av kunskap och information etc. Keck och Sikkink (1998) kallar sådana nätverk för *Transnational Advocacy Networks*

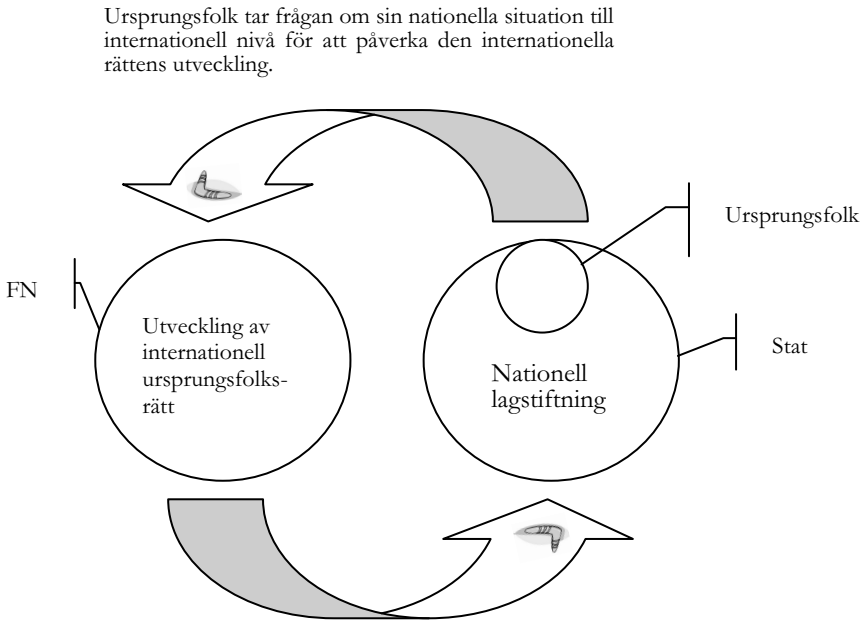
because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition. Advocacy captures what is unique about these transnational networks: they are organized to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to a rationalist understanding of their "interests" [...] Advocacy networks have been particularly important in value-laden debates over human rights, the environment, women, infant health, and indigenous peoples, where large numbers of differently situated individuals have become acquainted over a considerable period and developed similar world views. (Keck & Sikkink 1998: 8f)

Enligt Keck och Sikkink uppstår dessa nätverk i första hand när det inte finns kommunikationskanaler mellan en intresseorganisation och staten eller där sådana kanaler är ineffektiva när det gäller att lösa konflikter mellan parterna. Det måste också finnas en idé hos aktivisterna inom en organisation att transnationellt nätverkande kan främja deras sak samt att det finns former för internationella kontakter som kan skapa de arenor som behövs för nätverkandet. Syftet med nätverken är att skapa en "bumerangeffekt", där en organisation genom att få gehör för sina frågor på internationell nivå kan skapa en internationell press på den egna staten. (Keck och Sikkink 1998: 11f)

Denna beskrivning stämmer väl in på hur många ursprungsfolk har agerat sedan 1960-talet. De har sedan länge upplevt att en dialog med respektive stat på nationell nivå inte fungerat på ett för dem tillfredsställande sätt. De har därför sökt sig bortom staten för att finna nya vägar att påverka sin situation. FN har i denna process identifierats som en central arena och har blivit en plats där ursprungsfolk kunnat skapa internationella kontakter och internationell uppmärksamhet för sin situation och sin politiska kamp. Ursprungsfolk har med andra ord valt att engagera sig internationellt för att därigenom få det internationella samfundet att på olika sätt utöva påtryckningar på respektive stat för att förbättra situationen nationellt för dessa grupper. Det vill säga, för att nå konkreta förändringar nationellt, använder sig ursprungsfolk av påtryckningsmekanismer som återfinns på den internationella arenan. Det internationella människorättsystemet kan ses som en sådan mekanism. Idealt ska nämligen de regler, normer och lagar som utformas inom den internationella rätten genomsyra alla länders nationella lagstiftning.

Förändringar i de internationella normerna kan därför förväntas leda till förändringar på nationell nivå, vilket kan åskådliggöras med följande figur.

Figur 1: Bumerangmodellen – Ursprungsfolk och FN



Det internationella samfundet påbjuder staten att förändra sin nationella lagstiftning i enlighet med internationell rätt samt vidta åtgärder för att förbättra ursprungsfolkens situation.

Bumerangmodellen illustrerar den strategi som ursprungsfolk haft under de senaste decennierna för att försöka påverka de stater som omsluter dem. Då dialogen på nationell nivå (i den mån det funnits någon) inte upplevs fungera har ursprungsfolken lyft frågan om sin status och sina rättigheter till internationell nivå. Målsättningen med denna strategi är att på internationell nivå uppnå förändringar kring de normer, regler och lagar som omgärdar deras status och rättigheter för att påverka utvecklingen inom internationell rätt. För en del ursprungsfolk har detta inte bara varit en kamp för att åtnjuta utökade rättigheter, utan rent av en kamp för sin egen fysiska och/eller kulturella överlevnad. En särskild ursprungsfolksrätt som en del av den internationella rätten har av såväl ursprungsfolk (och deras allierade på internationell nivå) som olika FN-organ identifierats som något som kan och bör ha en stor påverkan på ursprungsfolks situation och de senaste två decennierna har sett en utveckling inom detta område. I kapitel 5 kommer denna utveckling att studeras ingående.

Där kommer det att framgå att ett av de krav som ursprungsfolk ställt på världen stater är att erkännas som egna folk med rätt till självbestämmande i enlighet med artikel 1 i konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Följande kapitel kommer därför att fokusera på vari rätten till självbestämmande består, samt hur denna relaterar till de två avlagrade diskurser som i detta kapitel har visat sig ligga till grund för det internationella statssystemet; nationalism och internationell rätt.

4 Rätten till självbestämmande

I föregående kapitel såg vi hur de senaste århundradenas historia avlagrat två diskurser med hög relevans för det internationella systemets utformning; internationell rätt och nationalism. En viktig slutsats av resonemanget i kapitel 3 är att internationell rätt, i både teori och praktik, är invävd med den nationalistiska diskursen. Denna situation är särskilt framträdande när det gäller frågan om folkens rätt till självbestämmande vilket är det område som detta kapitel kommer att behandla. Kapitlet inleds med en kort diskussion om hur 1800-talets centrala politiska ideologiers förhållande till idén om nationellt självbestämmande kom att förvandla denna idé till en central princip inom internationell rätt. Sedan följer en diskussion kring hur folkens rätt till självbestämmande sedan första världskrigets slut gått från att vara en grundläggande princip i de internationella relationerna till att bli en mänsklig rättighet för alla folk. Till sist diskuteras frågan om vilka grupper som idag är att betrakta som folk inom internationell rätt och därmed i enlighet med självbestämmandediskursen kan anses ha rätt att åtnjuta självbestämmande. Denna diskussion ligger i sin tur till grund för diskussion och analys i kommande kapitel (särskilt kapitel 5, 6 och 7) där frågan om huruvida ursprungsfolk anses ha rätt till självbestämmande eller ej är central.

4.1 Självbestämmande – Från idé till folkrättslig princip

Tiden före och närmast efter den westfaliska freden präglades av despoti som styrelseskick.⁹⁷ Under Upplysningen börjar dock många filosofer protestera mot despotin och förfaktar idén om individens rätt att själv bestämma över sitt liv. Jean-Jacques Rousseau skriver till exempel i *Om samhällsfördraget* från 1762 att: ”Folket som lyder under lagarna bör också ha skrivit dem; det tillkommer enbart dem som går samman att fastställa villkoren för samfälligheten” (Rousseau 1996: 53). Den revolutionära sprängkraften i idéer som denna visade sig vara väldig och tog sig konkreta politiska uttryck genom de amerikanska och franska revolutionerna. I bägge dessa länders nya konstitutioner kom sedan Upplysningens idéer att formaliseras till en uttalad diskurs om individens fri-

⁹⁷ Ett av de mest kända försvararna av despoti som styrelseskick är Niccolò Machiavellis *Fursten*, skriven 1513 men publicerad först 1532. I detta verk utgår Machiavelli från att människan till sin grundläggande natur är självisk, aggressiv, girig och maktlysten och om dessa drag får husera fritt uppstår split, oordning och korruption (se Machiavelli 1996). Ett annat försvar av despotin som styrelseskick är Thomas Hobbes bok *Leviathan* från 1651. I detta verk träder bilden av människan som slav under sina passioner fram och om dessa ohejdat får flöda kommer detta att leda fram till ett allas krig mot alla (se Hobbes 2004). För att komma till rätta med människans inneboende negativa sidor, argumenterar båda författarna för att all makt måste samlas i en härskares hand. Detta dels för att undvika inomstatligt kaos och dels för att staten effektivt skulle kunna försvara sig mot yttre hot.

och rättigheter inkluderat medborgarens rätt att själv eller genom ombud delta i det politiska styret.

Upplysningstidens frihetssträvanden och demokratiska idé om självbestämmande kom under 1800-talet att smälta samman med nationalismen och ur denna sammansmältning uppstår en liberal demokratisk syn på frågan om nationellt självbestämmande (Andrén 2005: 52). Denna grundar sig på idén om att en regering ska styra med ett godkännande av folket det styr samt att nationen definieras av territoriet. Med andra ord uppstår det som i föregående kapitel benämnts medborgarnationalism vars utgångspunkt i synen på självbestämmande med Neuberger's ord kan sammanfattas som att "*National self-determination was equal to democratic self-government*" (Neuberger 1995: 300). Inom den liberala idétraditionen härleds med andra ord folkens rätt till självbestämmande ur *individens* grundläggande politiska fri- och rättigheter:

The Western conception of self-determination [...] considers the common interests of societies (peace, development, etc) as being founded in the recognition of the civil and political rights for the individual. These are the rights and freedoms necessary for his self-expression (the liberty to express his aspirations through speech, writing, or demonstration), his rights to choose and participate in government (directly or indirectly through voting), and the pursuit of his happiness (recognizing his right to own and dispose of property, the right to form a family, to religious freedom, and the security of his person and interests). (Gayim 1987: 13)

Det är alltså inte medborgarna som grupp, det vill säga nationen i sig, som i första hand är det bärande subjektet för självbestämmandet utan medborgarna i egenskap av individer.

Även inom den vetenskapliga socialismen, här representerade av Marx/Engels och Lenin/Stalin, valde man att göra upp med despoti som styrelseskick och betonade istället folkligt deltagande. Dock såg man inte upplysningsfilosofernas individualistiska frihetsprojekt som ett steg i rätt riktning utan menade att detta bara var en förtäckt egoism som i första hand gynnade kapitalismen och upprätthöll de strukturer vilken klasskampen kämpade emot:

None of the so-called rights of man [...] go beyond egoistic man, beyond man as a member of civil society -- that is, an individual withdrawn into himself, into the confines of his private interests and private caprice, and separated from the community. (Marx 1843)

Upplysningsfilosofernas idé om samhällsbygget var för de vetenskapliga socialisterna bara ett förverkligande av den borgerliga revolutionen mot feodalismen. Istället såg man proletariatet som bäraren av den sanna befrielsen från despotin. Endast genom arbetarklassens revolution, och den därpå följande utvecklingen mot det klasslösa samhället, kunde människan nå fram till

en äkta frihet utan härskare eller härsarklasser. Nationella befrielseörelser såg man dock som ett första steg på vägen mot en sådan utveckling. Lenin uttrycker detta på följande sätt 1914:

All borgerlig nationalism hos en förtryckt nation har ett mot förtrycket riktat allmänt demokratiskt innehåll, och detta innehåll understödjer vi ovillkorligen (Lenin 1955: 27).

Det är dock viktigt för arbetarklassen att samtidigt som man skall stödja alla nationers rätt till självbestämmande inte hemfalla åt att vurma för nationalismen som politisk ideologi då detta oundvikligen skulle försvaga arbetarnas internationella klassolidaritet och försvara det nationella borgerskapets privilegier (Lenin 1955: 43). Nationalismen är nämligen, enligt den vetenskapliga socialismen, borgerskapets redskap för att behålla makten och det sker genom att proletariatet duperas att tro att man har gemensamma nationella intressen att tillvarata tillsammans med borgerskapet (Stalin 1950: 28). Lösningen på detta problem ligger i en principiell hållning från arbetarklassens sida när det gäller nationalistiska befrielseprojekt hos borgerskapet i förtryckta nationer:

[S]å vitt en förtryckt nations bourgeoisie kämpar emot en förtryckande, kommer vi alltid och i varje fall att beslutsammare än alla andra ta ställning för den [...] I den mån en förtryckt nations bourgeoisie försvarar sin egen borgerliga nationalism, är vi emot den. (Lenin 1955: 26f)

Vad Lenins ord ovan visar, är att rätten till nationens självbestämmande är ett viktigt politiskt verktyg inom den vetenskapliga socialismen. Vad han också framhåller är att nationernas självbestämmanderätt är en princip som gäller alla förtryckta nationer, det vill säga den är i denna mening universell. Ytterst betyder också nationens rätt till självbestämmande, rätten att avskilja sig, det vill säga bilda en egen stat (Lenin 1955: 7f). Slutmålet för denna utveckling är dock inte en värld uppdelad i nationer med var sin stat, utan en kommande upplösning av de nationella gränserna och en frivillig integration av alla världens nationer i en socialistisk världsstat (Dixon 1999). Denna världsstat skulle sedan i sin tur avveckla sig själv till förmån för ett världsomspännande kommunistiskt samhälle.

När det tsarstyrda ryska imperiet störtades, fick den vetenskapliga socialismen möjlighet till politiskt förverkligande genom den nybildade staten Sovjetunionen. Under denna process fick idén om nationernas rätt till självbestämmande en självklar plats i både ”Deklarationen om folkens rättigheter i Ryssland” från 1917 och i den första sovjetiska konstitutionen från 1918 (Bring 2002: 188). Ett rent konkret uttryck tog sig principen när Sovjetunionen 1918 accepterade Finlands självständighetsförklaring.

Sovjetunionen kom sedermera, vilket redan diskuterats i kapitel 3, att etablera sig på den internationella arenan som en ideologisk utmanare till de koloniala staterna i Väst. Principen om nationernas rätt till självbestämmande blev då en central politisk fråga i Sovjetunionens internationella retorik⁹⁸, ty

[I]mperialism is the epoch of the constantly increasing oppression of the nations of the world by a handful of “great” powers and, therefore, it is impossible to fight for the socialist international revolution against imperialism unless the right of nations to self-determination is recognized. (Lenin 1966: 27)

Både den liberala och den socialistiska ideologin tar sin utgångspunkt i idén om folkligt deltagande i det nationella självbestämmandet och förespråkare för de båda ideologierna hade under 1800-talet som målsättning att med hjälp av nationalismens förmåga till massmobilisering störta mer konservativa krafter vilka ville bevara despoti och antidemokrati. Även konservativa krafter upptäckte dock styrkan i nationalismen under 1800-talets senare hälft och kom även de att använda sig av denna för politisk mobilisering:

[T]he conservative opponents of democracy and socialism discovered the potential power of non-democratic nationalism for undermining mass support for democrats and socialists through ‘populistic’ appeals. For example, in 1848 liberals and socialists fought alongside others in Germany for German unification. Their fiercest enemy was the oppressive kingdom of Prussia. Later, in the 1860s and 1870s, Bismark [sic] adopted the goal of German unification and achieved it by ‘blood and iron’. That enabled the conservative and monarchical forces to do away with the liberal and socialist threat for more than half a century. (Neuberger 1995: 301f)

Den form av nationalism som konservativa strömningar nyttjade i Tyskland under 1800-talets senare del baserades dock inte på en idé om nationellt självbestämmande förankrat i medborgarnationalismens demokratiska idéer om medborgarens deltagande i styrelseskicket. Istället flyttas fokus för självbestämmandet i Bismarcks Tyskland till att handla om statens och nationens oberoende gentemot yttre inflytande.⁹⁹ Målet för nationellt självbestämmande blir då en oberoende nationalstat och det nationella självbestämmandet anses uppfyllt just genom att medborgaren styrs av medlemmar av samma folk, vare sig detta är under demokratiska former eller ej.¹⁰⁰ (Neuberger 1995: 300f) Den idealform av nationalism som tydligt kan

⁹⁸ Denna omsorg om alla nationers rätt till självbestämmande tog sig dock inte samma generösa uttryck inom den sovjetiska federationen som under drygt 70 år kom att hållas samman och utökas med hjälp av militärt våld, trots alla delrepublikers konstitutionella rätt till utträde om man så önskade.

⁹⁹ För en betydligt mer nyanserad bild av utvecklingen inom den tyska konservatismen under 1800-talets senare hälft, se Puhle 1978.

¹⁰⁰ Ett tydligt exempel på detta beskrivs av Neuberger när han diskuterar Sudettyskarnas stöd för en anslutning till Tyskland 1938:

kopplas till denna variant av nationellt självbestämmande är etnonationalismen, vilken i första hand betonar den kulturella tillhörigheten till gruppen som det centrala för identiteten. Som vi såg i föregående kapitel, har etnonationalismen i sig självt en redan från början inbyggd odemokratisk komponent när den paras med en statsbildning, i det att den i sin renodlade form endast inkluderar de personer som kan identifieras tillhöra gruppen utifrån så kallade objektiva kriterier såsom språk, religion, kulturella sedvänjor etc. I exemplet ovan ser vi att etnonationalismen i sin praxis också öppnar upp för att nyttjas rent antidemokratiskt även inom den utvalda nationen, även om detta inte är en given utgång då även etnonationalistiska projekt för självbestämmande har potential att vara demokratiska inom gruppen.

* * *

För att kort sammanfatta diskussionen ovan, finner vi att inom den liberala traditionen är frågan om nationellt självbestämmande ett politiskt slutmål som nås genom folkets befrielse från despotin och upprättande av demokratiska styrelseskick baserat på individens deltagande i det politiska livet. Detta synsätt är starkt associerat till medborgarnationalismen vilken betonar alla medborgares samma politiska och demokratiska rättigheter. Inga anspråk görs på en specifik form av kulturell tillhörighet utan nationen utgörs idealt av de människor som bebor de territorium inom vilket självbestämmandets realiserar. Socialismens syn på nationellt självbestämmande skiljer sig från liberalismen genom att principen anses äga sitt existensberättigande som ett steg på väg mot proletarietets revolution, inte som ett slutmål i sig. Det nationella självbestämmandet bygger dock i grunden fortfarande på ett folkligt deltagande i styrelseskicket vare sig detta inledningsvis är under demokratiska eller socialistiska former och man kan tänka sig att såväl medborgarnationalistiska som etnonationalistiska former för folklig mobilisering är i sin ordning så länge de är ett redskap mot förtryck och är demokratiskt baserade. Utöver dessa finns det också antidemokratiska nationella självständighetsrörelser förfäktade av mer konservativa krafter. Dessa har som i fallet Tyskland ovan kunnat använda sig av nationalismen som mobiliseringsgrund för nationellt självbestämmande. Dock skapar denna riktning en grund för ett realiserande av nationellt självbestämmande för stater utan kopplingar till ett demokratiskt styrelseskick.

For German nationalists, freedom consisted in national sovereignty and not Western democracy. When the Sudeten Germans in 1938 overwhelmingly supported a return to the Reich in the name of national self-determination, they in fact opted to leave democratic Czechoslovakia, where they had full democratic rights, in order to join Hitler's Nazi Germany. For them, national self-determination meant being ruled by fellow Germans rather than living in a democratic state. (Neuberger 1995: 310)

Vi kan med andra ord urskilja tre typer av nationellt självbestämmande ur ovanstående diskussion. För det första en som betonar självbestämmandets demokratiska aspekter och som är starkt knuten till medborgarnationalismen. För det andra en som betonar både självbestämmandets demokratiska och nationella aspekter och som är knuten till etnonationalismen för politisk mobilisering. För det tredje har vi också en variant som bara betonar självbestämmandets nationella aspekt utan kopplingar till ett demokratiskt styrelseskick, vilken också är kopplad till etnonationalismen som politisk mobiliseringskraft. Alla tre formerna har det gemensamt att de bekänner sig till idén om nationellt självbestämmande som basen för det internationella samfundets organisering och bidrar därmed till att avlagra den nationella diskursen som en grund för det internationella systemet. Konsekvensen av detta är nationalstaten institutionaliserats i det internationella systemet samt att idén om nationellt självbestämmande kommit att utvecklas till en folkrättslig princip och sedermera en mänsklig rättighet. Det är denna sista utveckling som står i fokus för de kommande avsnitten.

4.2 Självbestämmande – Från princip till rättighet

Vid första världskrigets slut, var kolonialismen den dominerande styrelseformen i de internationella relationerna. Efter första världskriget utmanades den dock av två ideologiska strömningar, liberalismen och socialismen, vilka utifrån olika utgångspunkter och med olika mål i sikte, förespråkar idén om folkens självbestämmanderätt som vid universell tillämpning är oförenlig med koloniala strukturer. Den press som liberalismen och socialismen kommer att utöva mot de rådande strukturerna samverkar med nationalistiska krafter i de koloniserade områdena och leder efter hand till det koloniala systemets sönderfall under 1940-, 50- och 60-talet. Som ett resultat därav, förvandlas självbestämmanderätten, som ursprungligen lanseras som en folkrättslig princip med svag förankring i politisk praxis, till en grundläggande mänsklig rättighet som omfattar alla folk.

4.2.1 Principen om folkens självbestämmande under mellankrigstiden

Lanseringen av principen om nationellt självbestämmande som en del av en önskvärd världsordning, brukar tillskrivas USA:s president Woodrow Wilson. I ett tal till den amerikanska senaten i januari 1917 behandlar han frågan om grunderna för den kommande världsordningen efter att världskriget tagit slut. Principen om folkens rätt till självbestämmande är, tillsammans med idén om nationernas jämställdhet, central för denna världsordning:

The equality of nations upon which peace must be founded if it is to last must be an equality of rights; the guarantees exchanged must neither recognize nor imply a difference between big nations and small, between those that are

powerful and those that are weak. [...] And there is a deeper thing involved than even equality of right among organized nations. No peace can last, or ought to last, which does not recognize and accept the principle that governments derive all their just powers from the consent of the governed, and that no right anywhere exists to hand peoples about from sovereignty to sovereignty as if they were property. [...] [E]very people should be left free to determine its own polity, its own way of development, unhindered, unthreatened, unafraid, the little along with the great and powerful. (Wilson 1917)

Grunderna för den nya världsordningen utvecklas vidare av Wilson i 14-punkterstalet till den amerikanska kongressen 1918 och principen om nationellt självbestämmande återfinns tydligast i punkt 13 som behandlar Polens tilltänkta status:

An independent Polish state should be erected which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations [...] and whose political and economic independence and territorial integrity should be guaranteed by international covenant. (Wilson 1918)

Principen om nationellt självbestämmande var dock inte en okontroversiell fråga. Kritiska argument, kring exempelvis vilka grupper som skulle omfattas av den, restes bland annat av jurister inom internationell rätt. Theodore Woolsey skriver till exempel följande i *The American Journal of International Law* 1919:

My conclusion [...] is that the self-determination principle is comparatively new and untested; that it should be applied, if at all, with due regard to the balancing of results good and bad, rather than with relentless disregard of consequences; that there must be a limit set to the size of the unit to which it is applicable (Woolsey 1919: 305).

I samma tidskrift, året därpå, riktar Philip Marshall Brown (Brown 1920), med utgångspunkt i situationen i Central- och Östeuropa, kritik mot såväl fredsuppgörelsen i Paris som mot principen om nationellt självbestämmande. Brown tar upp fem argument för en restriktiv hållning när det gäller tillämpningen av principen om nationellt självbestämmande, argument som än idag dyker upp i olika former när det gäller diskussioner om rätten till självbestämmande. Det första av Browns argument är följande:

[I]t is plain [...] that there are backward peoples in so primitive a stage of development as to render them as incapable of national existence as a child is incapable of legal or moral responsibility. The status of such peoples – whether they shall be governed absolutely or be conceded some degree of self-government – cannot be determined by themselves. (Brown 1920: 235)

Detta argument utgår från antagandet om att det finns folkgrupper som inte har nått samma mogna utveckling som andra folk och därmed inte heller vare sig har den sociala kapaciteten eller den intellektuella kompetensen att själva

bestämma över sin egen utveckling. Istället måste de stå under någon form av förmyndarskap från högre stående folk som bestämmer vilket inflytande den efterblivna gruppen eventuellt kan och bör få utöva över den egna situationen.¹⁰¹ Detta kan benämnas ett *förmyndarargument*. Browns andra argument lyder:

[T]here is a logical limitation on the right of a minority to assert selfishly a right of self-determination in opposition to larger and possibly more vital interests. The Civil War was fought to deny the right of self-determination on the part of the Confederacy as against the necessity of preserving the Union for the welfare of all. (Brown 1920: 235f)

Detta argument mot principen om nationellt självbestämmande kan kallas för ett *majoritetsdemokratiargument*, då det tar sin grund i huruvida en minoritet bör få besluta i frågor som kan komma att påverka majoritetens situation. Det tredje argumentet från Brown är följande:

[I]n the case of conflicting interests, the economic interest in particular, it is most difficult either to determine all the factors involved, or to present them so clearly and simply as to permit the peoples immediately concerned to vote intelligently on the momentous issues which may be at stake. (Brown 1920: 236)

Ovanstående argument kan kallas för ett *expertargumentet*, då det postulerar att övervägande om ett eventuellt självbestämmande inkluderar så många komplicerade omständigheter som måste tas ställning till, att det blir för svårt, för att inte säga omöjligt, för gemene man att klara detta och därmed bör dessa inte heller ha något inflytande över sådana processer. Browns fjärde argument är att

if a plebiscite is to be had, it is not at all easy to find a proper territorial basis without danger of a political gerrymander that may work grave injustice. If a race is in a minority, how shall it be permitted to vote? As a separate unit? Or in districts where it begins to assert a bare majority? Or in districts where it enjoys

¹⁰¹ Browns resonemang i denna fråga är inte på något sätt unikt. Tvärtom kan man finna stöd för det i artikel 22 i Nationernas Förbunds stadga:

To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League. (Covenant of the League of Nations, art. 22)

Med andra ord ger Brown uttryck för en förhärskande norm i de internationella relationerna och den internationella rätten vid denna tid.

a marked predominance? Shall such a vote be determinative, or merely a courteous consultation? (Brown 1920: 236)

Detta argument kan benämnas ett *procedurargument*, då argumentationen baserar sig på antagandet om att ett folkligt inflytande över frågan om ett eventuellt självbestämmande är problematiskt på grund av att det inte går att finna objektiva/korreakta praktiska förfaringssätt för att bestämma vem som skall ha inflytande i frågan samt hur stort detta inflytande skall vara. Browns femte och sista argument lyder som följer:

[I]n any attempt to satisfy “the well-defined national aspirations”¹⁰² of a given people [...] it is obvious that a considerable racial minority must always be left united with another race. The question then becomes an embarrassing one: whether it is more just to leave Hungarians and Saxons under Roumanian rule, or Roumanians under the domination of Magyars and Saxon. The answer, naturally, can not be left with safety solely to the peoples concerned, especially when they are artificially stimulated to a consciousness of grievances and race antagonism. (Brown 1920: 236)

Browns femte argument är ett slags *jämlikhetsargument* och baserar sig på att det aldrig kommer att gå att hitta en lösning som ger alla grupper som aspirerar på självbestämmande en egen stat. Om vissa krav på självbestämmande realiseras så kommer andra grupper med samma krav att bli utan. Dolt i Browns femte argument återfinns också ett sjätte argument, nämligen att många av de krav på självbestämmande som reses görs så på grund av vad han kallar för ”artificiell stimulans” vilket implicerar att det egentligen inte rör sig om äkta nationella identiteter. Därför kan detta sista argument kallas för ett *äktbetsargumentet*.

Kritiska argument emot en generell princip om nationellt självbestämmande, som de Woolsey och Brown framförde, samt naturligtvis det politiska motståndet från bland annat kolonialstaterna gjorde det svårt för denna princip att slå igenom globalt vid tiden efter första världskriget. Nationernas Förbunds stadga innehåller exempelvis inte någon formulering om en dylik princip. Trots detta fick principen om nationellt självbestämmande stora politiska konsekvenser för ett antal stater i Europa i samband med fredsförhandlingarna i Versailles. Vid dessa bröts vissa gamla statsbildningar upp och nya skapades, man gjorde omfattande ändringar i gränserna mellan stater och man beslöt även om folkomflyttningar. Utöver stormaktspolitiska skäl, var en av orsakerna till dessa förändringar att man ville minska antalet minoritetssituationer i Europa. Anledningen till detta var att det ansågs att dessa situationer kunde utgöra säkerhetsproblem, eftersom förtryckta minoriteter skulle kunna återopas som skäl för en krigsförklaring från den förtryckta gruppens landsmän i de stater där dessa dominerade. (Kunz 1945; Bilder 1992)

¹⁰² Brown citerar här en formulering av president Wilson.

Vid gränsdragningsarbetet i Paris lyckades man delvis i föresatsen att minska antalet minoriteter som levde i länder som dominerades av andra nationaliteter men långt ifrån alla sådana fall gick att lösa med nya gränser, stater och folkomflyttningar. Detta föranledde att ett minoritetsavtalssystem infördes i Nationernas Förbunds regi som kom att omfatta en betydande andel av Europas stater.¹⁰³ Minoritetsavtalen följde till största del en mall där de inblandade staterna antog ett antal regler för hur man skulle behandla nationella och religiösa minoriteter inom de egna gränserna (Bilder 1992: 63f; Humphrey 1989: 44).¹⁰⁴ Dessa regler inkluderade bland annat

the right to non-discriminatory and equal treatment; the right to citizenship; the right to freely exercise their religion; the right to use their own language, particularly in schools; and the right to establish their own charitable, religious and social institutions. In order to prevent nullification of these obligations, the States recognizing them agreed to incorporate them in their internal law; they also agreed that these minority obligations were to be supreme over other internal legislations. (Bilder 1992: 64)

Trots de goda intentionerna med minoritetsavtalssystemet kom det att fungera dåligt i praktiken. En av orsakerna till detta var att avtalen till största del omfattade de stater som förlorat kriget, och dessa stater kritiserade tidigt att minoritetsavtalssystemet endast gällde dem och inte de segrarmakter som kunde anses ha skyddsvärda minoriteter inom sina gränser. Detta missnöje fick till följd att många stater motsatte sig och motarbetade systemet redan från början. En annan viktig faktor till att systemet misslyckades var att det led av tekniska brister i hanteringen av de klagomål som gjordes, vilket i princip innebar att inga klagomål lyckades ta sig igenom NF:s egna handläggningsprocedurer. Vidare upplevdes en del minoriteter utnyttja det nya systemet, vilket spädde på de omslutande staternas uppfattning om att dessa var illojala bråkmakare och gjorde staterna än mer ovilliga att leva upp till avtalen. En fjärde viktig faktor var att minoritetsavtalen var en integrerad del av NF:s organisation, vilket medförde att när organisationens legitimitet underminerades i takt med förändrade säkerhetsstrukturer i såväl Europa som övriga världen, så kollapsade

¹⁰³ Bilder beskriver omfattning av minoritetsavtalet på följande sätt: ”*Austria, Hungary, Bulgaria and Turkey, as defeated states, were bound by provisions included in their peace treaties. Poland, Czechoslovakia, Yugoslavia, Rumania and Greece, as new or enlarged states, concluded separate treaties with the Allied Powers regarding their minorities, pursuant to a provision in the various peace treaties. As a condition of admission to the League, Albania, Estonia, Lithuania, Latvia and Iraq made separate declarations to the League Council accepting special obligations toward their minorities. Finland made such a declaration regarding the Aaland Islands. Germany and Poland concluded a separate minority treaty concerning Upper Silesia, under which the League played a role. Other local conventions were concluded relating to Memel and Danzig. Finally, conventions were concluded between Greece and Bulgaria and Greece and Turkey, providing for certain exchanges of their minority populations.*” (Bilder 1992: 63)

¹⁰⁴ Utformningen av minoritetsavtalssystemet var inte utan historiska rötter utan hämtade enligt Kunz inspiration från lagstiftning i Österrike-Ungern där konstitutionen från 1867 utlovade ”*the inviolable right of each nationality to preserve and develop its nationality and language*” (Kunz 1945: 91).

också minoritetsavtalsystemet. Utöver detta kan tilläggas att Tyskland under lång tid beklagade sig till NF över att tyska minoriteter diskriminerades och förtrycktes i andra länder, vilket var något som Nazityskland sedermera kom att utnyttja för Tysklands territoriella utvidgning. (Bilder 1992: 63ff)

En av de viktigaste internationella tvisterna under mellankrigsperioden när det gäller frågan om nationellt självbestämmande, och som har en stark koppling till minoritetsavtalsystemet, är konflikten kring Ålands status. Bakgrunden till konflikten var att Sverige vid fredsuppgörelsen i Fredrikshamn 1809, förlorade bland annat Åland och Finland till Ryssland. Inom ramen för det ryska imperiet kom Finland att få status som ett autonomt storhertigdöme dit också Åland räknades. Efter den ryska revolutionen 1917 argumenterade Finland för självständighet gentemot Sovjetunionen med hänvisning till den socialistiska doktrinen om nationernas självbestämmanderätt och i januari 1918 accepteras det finska kravet på självständighet av såväl Sovjetunionen som ett flertal andra europeiska stater. Samtidigt som Finland driver sin självständighetsprocess, reser Ålands befolkning krav på Finland och det internationella samfundet att få utöva sin rätt till nationellt självbestämmande¹⁰⁵ i syfte att återförenas med Sverige.¹⁰⁶ Ålänningarna argumenterade att man etniskt, geografiskt, ekonomiskt och språkligt hörde samman med Sverige och man fick stöd för detta synsätt av den svenska regeringen. Finland var dock av en annan åsikt men erbjöd Åland ett visst mått av autonomi inom den finska statsbildningen. Situationen eskalerade när ålänningarna inte accepterade den finska regeringens erbjudande och några av ålänningarnas mest pro-svenska ledare arresterades för förräderi. För att lösa den allt mer ansträngda situationen kallades Nationernas Förbund in för att besluta om öarnas status, något som ålänningarna hoppades skulle leda fram till en officiell folkomröstning. (Hannum 1996: 370f; Gayim 1987: 35f)

I Nationernas Förbunds utredning om Ålands status, ställdes två centrala principer inom internationell rätt emot varandra; principen om nationellt självbestämmande, som Sverige och åländska representanter anförde som skäl för att ålänningarna hade rätt att själva avgöra huruvida man ville tillhöra Sverige eller Finland, och suveränitetsprincipen som den finska regeringen anförde som skäl för att detta var en intern statlig angelägenhet och inget för det internationella samfundet att lägga sig i. (Gayim 1987: 36f) Den första fråga som NF:s kommission därmed var tvungna att reda ut var huruvida frågan var en intern finsk angelägenhet eller ej. Kommissionen slog då fast att principen om självbestämmande var den viktigaste principen i det internationella

¹⁰⁵ Detta görs bland annat med direkt referens till Woodrow Wilsons 14-punkters tal (Padelford & Andersson 1939: 472; Gregory 1923: 68).

¹⁰⁶ En folkomröstning hölls den 31/12 1917 där en överväldigande majoritet av Ålands befolkning röstade för att förenas med Sverige (Padelford & Andersson 1939: 469).

samfundet när det gällde frågan om formering av nya stater men det var inte denna princip som avgjorde huruvida fallet Åland var en intern finsk angelägenhet eller ej. Istället menade kommissionen att fallet var av internationellt intresse genom det faktum att suveräniteten över Åland inte automatiskt kunde anses ha tillfallit Finland efter det ryska imperiets sönderfall. (Hannum 1996: 371; Gayim 1987: 38) Finland protesterade mot kommissionens beslut och som ett svar på dessa protester tillsattes en ny kommission. Denna kom fram till att Finland kunde anses ha suveränitet över Åland, vilket gjorde att frågan skulle betraktas som en intern finsk angelägenhet.¹⁰⁷ Det föreslogs därför att ett särskilt avtal skulle upprättas där Åland skulle åtnjuta ett visst mått av autonomi inom Finland i syfte att tillvarata, vad som i och med kommissionens beslut kom att bli den åländska *minoritetens* intressen, nämligen att skydda gruppens svenskhet, när det gällde språk, kultur och traditioner. (Hannum 1996: 371; Gayim 1987: 38f)¹⁰⁸

¹⁰⁷ Kommissionens fäller följande generella kommentar i rapporten som tillbakavisar den åländska befolkningens krav på att få tillhöra Sverige istället för Finland:

To concede to minorities, either of language or religion, or to any fractions of a population the right of withdrawing from the community to which they belong, because it is their wish or their good pleasure, would be to destroy order and stability within States and to inaugurate anarchy in international life [...] The idea of justice and of liberty, embodied in the formula of self-determination, must be applied in a reasonable manner to the relations between the States and the minorities they include. It is just that the ethnical character and the ancient traditions of these minorities should be respected as much as possible and that they should be specially authorised to practise freely their religion and to cultivate their language. [...] The separation of a minority from the State of which it forms a part and its incorporation into a another State can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees. (återgivet i Steiner & Alston 2000: 1262)

Vad som är särskilt intressant med denna kommentar är att kommissionen, trots att den avslår Ålands ansökan om att slippa tillhöra Finland, är öppen för möjligheten till utträde ur en stat för minoriteter om denna inte tillgodoser denna gruppens särskilda behov. Denna inställning påminner i hög grad om den tolkning som idag görs av många oberoende jurister inom internationell rätt, samt ett ökande antal stater, när det gäller rätten till självbestämmande (se kapitel 5).

¹⁰⁸ Den svenska regeringen delade inte detta synsätt men valde ändå att böja sig för kommissionens beslut. I en officiell svensk kommentar till beslutet uttrycker Hjalmar Branting följande:

Det är med känslor av djup besvikelse som den svenska nationen kommer att taga emot Nationernas Förbunds Råds resolution. [...] Sveriges regering hade hoppats att en institution, som grundats för att bistå med att förverkliga den internationella rätten, skulle ha föredragit en lösning på Ålandsfrågan som står i samklang med den princip om självbestämmanderätt som, ehuru icke erkänd som del av internationell rätt, har funnit en så vidsträckt tillämpning vid skapandet av det nya Europa. Den hade hoppats, att ålänningarna inte skulle ha förvägrats den rätt som tillerkänts deras bröder i Slesvig, vilka, på samma sätt som ålänningarna, tillhör den skandinaviska rasen. Den hade hoppats att i detta mycket speciella fall, där rätten synes så uppenbar, och där befolkningens önsningar kommit till så ovanligt enhälligt uttryck, Nationernas förbund om någonsin skulle ha fyllt sin roll som rättens förkämpe och försvarare, och sålunda, genom sitt första beslut, hade kungjort gryningen av en ny internationell ordning. [...] Sverige är berett att lojalt tillerkänna Rådets beslut den giltighet som förbundsakten giver. Men Sverige vill inte överge hoppet att den dag skall randas då rättstanken tillräckligt

Fallet Åland visar tydligt på att uppfattningarna inom internationell rätt under mellankrigstiden går isär när det gäller rätten till nationellt självbestämmande. Padelford och Andersson kommenterar exempelvis beslutet om Ålands ställning på följande vis:

It disregarded racial, linguistic and economic reasons in favor of geographical, geological and political considerations. It disregarded the idealistic concepts of self-determination so widely heralded in 1918 in favor of strictly legalistic interpretations of sovereignty and international law. (Padelford & Andersson 1939: 477)

Mot detta kan exempelvis Charles Noble Gregorys uppfattning ställas när han skriver följande:

The result of the determination as to the Aaland Archipelago it is believed is in the highest degree salutary on one point at least, namely, *the limitation of the right of free self-determination*, a toxic principle, which, unlimited and unrestrained, threatened the integrity and menaced the welfare of all nations, and thus of all men. (Gregory 1923: 76)

Gregory ansluter sig därmed till Woolseys och Browns skeptiska uppfattningar ovan när det gäller principen om nationellt självbestämmande.

Trots att principen om nationellt självbestämmande är politiskt och akademiskt omtvistad under mellankrigsperioden, och den politiska praxisen på området minst sagt motstridig, förstärktes principen efter andra världskriget genom FN:s grundande då folkens självbestämmanderätt kom att ligga till grund för den nya världsordningen.

4.2.2 Principen om folkens självbestämmande under FN

I FN-stadgan kom principen om nationellt självbestämmande att ta ett första steg till att förvandlas till folkens självbestämmanderätt genom att den institutionaliseras som ett grundfundament för den nya världsordningen. Direkta och indirekta referenser till denna princip görs inom minst fyra av de områden som FN-stadgan behandlar. Ett första direkt omnämnande återfinns redan i dess artikel 1 där det anges att organisationens syfte är

[t]o develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace (UN Charter art. 1.2)

genomträngt folkens samvete för att de anspråk skall segra, som inspirerats av så ädla motiv och av så djup nationalkänsla som hos Ålands folk. Då skall den lyckas bli hörd, och den skall äntligen få upprättelse. (Nationernas Förbund 1921)

Här kopplas principen om folkens självbestämmande samman med förutsättningarna för att uppnå ett av FN:s huvudmål; en fredlig värld. Ett andra direkt omnämnande av principen återfinns i FN-stadgans artikel 55 som behandlar FN:s avsikt att arbeta inom ekonomiska, sociala och kulturella områden för att skapa förutsättningar för en fredlig och stabil världsordning. Det tredje området i FN-stadgan där principen om folkens självbestämmande tar sig uttryck, om än indirekt, är i stadgans kapitel XI som behandlar icke självstyrande territorier. I artikel 73 åläggs nämligen de medlemsstater som förvaltar sådana territorier att utveckla former för självstyre samt ta hänsyn till de politiska aspirationer som finns hos de folkgrupper man styr över (Bring 2002: 190; UN Charter, art. 73b). Ett fjärde och även den indirekt referens till principen om folkens självbestämmande, återfinns i Kapitel XII som behandlar ramarna för det internationella förvaltarskapssystem för icke självstyrande territorier som ersatte Nationernas Förbunds mandatsystem (Bring 2002: 191). Avsikten med detta system beskrivs vara

to promote the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of the trust territories, and their progressive development towards self-government or independence as may be appropriate to the particular circumstances of each territory and its peoples and the freely expressed wishes of the peoples concerned, and as may be provided by the terms of each trusteeship agreement (UN Charter, art. 76b).

Värt att notera är att artikel 76 citerad ovan indikerar att både självstyre och fullt politiskt oberoende kan vara sätt att realisera principen om folkens självbestämmande. Enligt Bring implicerar detta ”att det finns en skala av politiska/konstitutionella optioner som kan erbjuda en för befolkningen ifråga acceptabel lösning: autonomi, federation, konfederation, självständig stat” (Bring 2002: 191).

FN-stadgans formuleringar till trots, så vore det en överdrift att säga att folkens självbestämmande omgående blev en central princip i internationell rätt efter det att FN-stadgan antagits, trots att folkens självbestämmande anges som ett grundfundament för FN:s verksamhet. (Hannum 1996: 33; Brownlie 1988: 5). I formulandet av den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948, görs exempelvis inga referenser till folkens rätt till självbestämmande.¹⁰⁹ Istället kom principens betydelse att gradvis öka genom

¹⁰⁹ Att självbestämmanderätten lämnades utanför den Allmänna förklaringen, tydde dock inte på någon global konsensus i frågan. Sovjetunionen föreslog så sent som två dagar innan omröstning skulle hållas i FN:s generalförsamling om den Allmänna förklaringens antagande, att följande formulering kring rätten till nationellt självbestämmande borde inkluderas i dokumentet:

1. Every people and every nation has the right to national self-determination. States responsible for the administration of non-self-governing territories, including colonies, shall facilitate the implementation of this right, guided by the principles and purposes of the United Nations in regard to the peoples of such territories.

sin *praktiska* tillämpning i de internationella relationerna under 1940, 50- och 60-talet, då avkoloniseringsprocessen tog en allt större plats på den internationella politiska dagordningen och det var inför de moraliska och politiska ställningstaganden som denna avkoloniseringsprocess påbjöd som ”*the vague 'principle' of self-determination soon evolved into the 'right' of self-determination*” (Hannum 1996: 33).

Processen där principen om folkens självbestämmande utvecklades till folkens rätt till självbestämmande tog sig under 1960-talet uttryck i flera internationella FN-dokument. Ett av dessa är FN:s Generalförsamlings resolution nr 1514 (XV) kallad *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* från 1960 (härefter Kolonialdeklarationen). Som framgår redan av namnet, syftar denna deklaration till det koloniala systemets avveckling. Det är också här som vi för första gången återfinner den ordalydelse som slår fast folkens självbestämmande som en rättighet tillhörande alla folk:

All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development (punkt 2).

Dokumentet i sig doftar dock starkt av ambivalens i hållningen till den nya rättigheten. För samtidigt som FN slår fast att alla folk har rätt till självbestämmande (punkt 2), att förevändningar från kolonialmakter om att folkslag som står under deras administration skulle vara för outvecklade för att kunna styra sig själva inte är godtagbara (punkt 3) och att omedelbara steg skall tas för att föra över makt till de folk som ännu inte uppnått självständighet (punkt 5), så säger man också att

[a]ny attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations (punkt 6).

En majoritet i FN har tolkat ovanstående princip om territoriers odelbarhet som ett skydd mot utbrytningsförsök från redan existerande statsbildningar (Bring 2002: 192). I avkoloniseringsdiskursen innebär principen också att det är

2. Every people and every nationality within a State shall enjoy equal rights. State laws shall not permit any discrimination whatsoever in this regard. National minorities shall be guaranteed the right to use their native language, and to possess their own national schools, libraries, museums and other cultural and educational institutions.

3. The human and civic rights and fundamental freedoms set out in the present Declaration shall be extended to the population of non-self-governing territories, including colonies. (A/784)

Detta förslag, som väl speglar Sovjetunionens ideologiska inställning till frågan, förkastades dock. Gayim menar att detta bakslag var en bakomliggande orsak till varför Sovjetunionen och de andra socialistiska staterna lade ned sina röster vid generalförsamlingens omröstning om att anta den Allmänna Förklaringen om de mänskliga rättigheterna (Gayim 1987: 54).

de av kolonialmakterna redan definierade områdenas totala befolkning som är att räkna som folk med rätt till självbestämmande, vilket medför att de territoriella enheter som ligger till grund för de nya statsbildningarna inte kan splittras upp i mindre enheter.¹¹⁰

Det mest centrala uttrycket för självbestämmandets förvandling från princip till rättighet återfinns dock i FN:s två konventioner om de mänskliga rättigheterna från 1966. Bägge dessa inleds med följande artikel:

1.1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

1.2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

1.3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations. (art. 1)

En intressant detalj i formuleringen av artikel 1.3 ovan, är att rätten till självbestämmande riktas gentemot alla stater, oavsett om dessa ansvarar för administrationen av icke självstyrande områden eller ej.

Folkens rätt till självbestämmande stärks ytterligare 1970 i och med Friendly Relations-deklarationen. Som framgick av föregående kapitel (se avsnitt 3.1.3), räknas folkens rätt till självbestämmande som en av sju grundläggande principer för att uppnå FN:s syften och mål. I FRD får folkens rätt till självbestämmande också en närmare precisering. Tre avsnitt ur denna precisering är särskilt centrala för diskussionen i denna avhandling. Det första lyder som följer:

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter. (FRD)

¹¹⁰ Ett konkret uttryck för denna tolkning är OAU:s stadga från 1963 som i artikel 3.3 antar en princip som indikerar att de kolonialt dragna gränserna är okränkbara: "The Member States, [...] solemnly affirm and declare their adherence to the following principles: [...] 3. Respect for the sovereignty and territorial integrity of each State and for its inalienable right to independent existence." OAU anslöt sig därigenom till en princip som på fackspråk kallas för *uti possidetis* och som utvecklades under avkoloniseringen av latinamerikanska stater från spanskt inflytande. Principen innebär i korthet att de administrativa avgränsningar som upprättats under kolonialtiden, vid frigörelsen, uppgraderas till internationella statsgränser (Orentlicher i Steiner och Alston 2000: 1256).

Dessa textrader refererar direkt till FN-stadgans omnämmande av principen om folkens självbestämmande. Samtidigt repeterar den också vari självbestämmandets mest centrala delar består, så som de definieras i Kolonialdeklarationen samt i artikel 1 i de bägge MR-konventionerna, nämligen i rätten för ett folk att själv bestämma över sin politiska status och sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

En andra intressant del av FRD är att den tar upp frågan om vad realiserandet av folkens rätt till självbestämmande kan innebära när det gäller en folkgrupps politiska status:

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people. (FRD)

Här slås det uttalat fast att ett flertal olika former av politiska lösningar är möjliga för att tillgodose rätten till självbestämmande, allt från bildandet av en egen stat, till frivillig associering eller rent av integration i en redan existerande stat, vilket ger stöd åt Brings tolkning av artikel 76b i FN-stadgan ovan. Centralt för resonemanget är dock att detta val skall fattas fritt och av den berörda folkgruppen.

Precis som i Kolonialdeklarationen, finner vi en ambivalens kring självbestämmanderätten i FRD, då den också innefattar en viktig inskränkning av rättigheten. Denna inskränkning följer, precis som i Kolonialdeklarationen, av principen om territoriernas odelbarhet, vilket framgår av följande stycke:

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour. (FRD)

En tolkning av hur man kan se på den eventuella konflikten mellan principen om folkens rätt till självbestämmande och principen om territoriell integritet, är att en stat som kan anses representera hela sin befolkning, genom efterlevnad av principen om folkens självbestämmande, inte kan förverka sin rätt till territoriell integritet. Eller annorlunda uttryckt, ett folk inom en stats gränser uppfattas inte ha rätt till utträde ur denna, så kallat **externt** självbestämmande, så länge som staten tillgodoser folkets rätt till vad som kan klassas som **internt** självbestämmande:

När det inte rör sig om kolonialt förtryck synes det territoriella integritetsskyddet av såväl folkrättsliga som politiska skäl vara av högre dignitet

än folkens rätt att bryta sig ur existerande statsbildningar. [...] Samtidigt synes dock rätten till territoriell integritet [...] åtminstone i viss mån, vara villkorad av att regeringen i staten ifråga inte diskriminerar ett folk som har legitima krav på självbestämmande. Regeringen måste på något sätt gå ifrågavarande folkgrupp till mötes i praktiskt politiskt handlande. (Bring 2002: 194)

Denna tolkning ligger i linje med ytterligare ett centralt MR-dokument som behandlar rätten till självbestämmande, nämligen Wiendeklarationen från 1993. I denna behandlas åter folkens rätt till självbestämmande och det slås fast att ett förnekande av denna rätt är ett brott mot de mänskliga rättigheterna. Samtidigt lyfts dock åter principen om territoriell integritet upp vilken förbjuder utträde ur en stat om denna kan anses leva upp till fullgod folklig representation. (A/CONF.157/23, para. 2) Med andra ord betonas även i Wiendeklarationen att när det gäller rätten till ett utträde ur en existerande statsbildning, är den politiska och juridiska tröskeln hög i det internationella systemet (Rosas 2001: 112).

4.3 Självbestämmanderättens praktik

Tolkningarna av folkens rätt till självbestämmande har under hela den utveckling som skisserats ovan varit föremål för diskussioner i statssystemet. Vidare har tillämpningen av denna rättighet varit minst sagt motsägelsefull. Som framgick ovan talade sig Sovjetunionen varm för principen om nationellt självbestämmande men tillät inte att delrepubliker frigjorde sig och inte heller tillät man de införlivade baltiska staterna att utöva någon självbestämmanderätt med hänvisning till strategiska och försvarsmässiga skäl (Neuberger 1995: 318). Liknande anledningar låg bakom varför vissa områden i Europa inte fick utöva självbestämmanderätten efter första världskriget medan andra fick det.¹¹¹ Kolonialmakterna var i sin tur ytterst ovilliga att släppa ifrån sig makten till sina kolonier och när detta väl skedde var de nya staterna minst sagt ovilliga att diskutera frågan om självbestämmande för grupper inom de fastslagna statsgränserna. Detta har i sin tur föranlett kritik från länder i väst som redan under avkoloniseringsfasen på 1960-talet påtalat att självbestämmanderätten i praktiken bara tycktes appliceras när det gällde västerländska kolonier, dvs i territorier som geografiskt inte hängde samman med kolonialmakten utan vanligen låg på andra sidan världshaven från Europa sett (så kallad saltvattenskolonialism).¹¹² Exempelvis har en grupp som kurderna, vilka bebod

¹¹¹ Neuberger skriver exempelvis att "[a]fter the First World War, self-determination was not granted to the Southern Tyrolese, Sudeten Germans or the people of Alsace-Lorraine because the territories involved were regarded as vital to the security of Italy, Czechoslovakia and France" (Neuberger 1995: 118).

¹¹² En aspekt av denna problematik framkom i samband med Indiens ratificering av de båda MR-konventionerna 1979. Indien valde då att göra följande reservation angående artikel 1 i konventionerna:

ett område som tillhör icke västerländska stater, inte nått någon framgång när det gäller att få ett folkrättsligt gehör för rätten till externt självbestämmande.¹¹³ (Bring 2002: 190) Detsamma gäller Tibet, Västsahara, Palestina och Västpapua för att nämna några omtvistade områden där frågan om självbestämmanderätt har varit aktuell i decennier.

Utifrån ovanstående är det tydligt att världssamfundets inställning till självbestämmande, trots utvecklingen inom internationell rätt från princip till en rättighet är minst sagt ambivalent. Den största anledningen till detta är att rätten till självbestämmande har så starka kopplingar till rätten till utträde (secession) ur en stat – ett faktum som medfört att det i de ovan nämnda internationella dokumenten återfinns starka skrivningar om territoriell integritet för att skydda staters existens och för att förhindra att självbestämmanderätten skall leda till vad som uppfattas som en instabil världsordning. Med andra ord kan vi se att det i det internationella systemet både finns en starkt hävdad rätt till självbestämmande baserad på den nationalistiska idén att varje nation själv skall få bestämma över de frågor som berör dem utan yttre inblandning och en praxis som i många fall inte tillåter denna idé att realiseras, åtminstone inte i form av att nya stater tillåts uppstå genom avstyckning av territorium. Det finns dock många exempel på olika former av självstyre inom existerande statsbildningar, vilket såväl FN-stadgan som andra internationella dokument indikerar som möjliga vägar att realisera självbestämmanderätten.

I en artikel i *American Journal of International Law* listar Frederic L. Kirgis Jr. (Kirgis Jr. 1994) åtta exempel på situationer där aspekter av rätten till självbestämmande kan anses vara aktualiserade. Det första exemplet är "[t]he established right to be free from colonial domination" (Kirgis Jr.1994: 307). Detta är närmast att betrakta som arketyper för realiserandet av folkens rätt till

With reference to article 1 of the [two Covenants], the Government of the Republic of India declares that the words 'the right of self-determination' appearing in [this article] apply only to the peoples under foreign domination and that these words do not apply to sovereign independent States or to a section of a people or nation – which is the essence of national integrity. (Centre for Human Rights 1987: 9)

Mot denna reservation har bland annat Nederländerna protesterat, då man anser att detta är ett försök att inskränka folkens rätt till självbestämmande så som den formulerats i FN-stadgan och i de två MR-konventionerna. Nederländernas invändning baserar sig på argumentet att alla försök att begränsa självbestämmanderätten är ett hot mot denna rättighets universella karaktär. Västtyskland förde ett liknande resonemang och påtalade att

[t]he right of self-determination as enshrined in the Charter of the United Nations and as embodied in the Covenants applies to all peoples and not only to those under foreign domination. All peoples, therefore, have the inalienable right freely to determine their political status and freely to pursue their economic, social and cultural development.

Även Frankrike protesterade mot Indiens reservation på liknande grunder. (Centre for Human Rights 1987: 18f)

¹¹³ Vad gäller internt självbestämmande har dock kurderna i Irak en viss autonomi medan detta inte är fallet i Iran och Turkiet som är de två länder som tillsammans med Irak har internationellt erkänd suveränitet över merparten av det område som kurderna gör anspråk på.

självbestämmande efter FN:s bildande. Övergången från *principen* om folkens självbestämmande till folkens *rätt* till självbestämmande är, som vi sett ovan, i det närmaste ett direkt resultat av avkoloniseringen av tredje världen men den har också lett till att rättigheten blivit intimt förknippad med ”västerländsk saltvattenskolonialism” (Bring 2002: 190). Vad som däremot inte är lika tydligt, är hur folkens rätt till självbestämmande relaterar till fall av intern kolonialism¹¹⁴ som ägt rum inom en existerande statsbildning eller som uppstått i samband med en statsbildningsprocess. Denna form av kolonialism, som bland annat drabbat många av de grupper som idag identifieras som ursprungsfolk, är extra problematisk då många av de stater som härbärgerar sådana grupper själva upplever sig som avkoloniserade eller inte upplever att det förekommit någon kolonialism alls i den betydelse man tillskriver situationen för folk i tredje världen.¹¹⁵ Den realpolitiska praxisen inom detta område är därför att sådana grupper inte har samma uttalade rätt till självbestämmande som länderna i tredje världen haft när det gäller avkolonisering, åtminstone inte så länge som det rör sig om ett utträde ur staten för att bilda en ny.

Tre av Kirgis exempel aktualiserar tydligt den, för självbestämmanderätten, centrala aspekten att ett folk fritt skall få bestämma sin politiska status. Dessa fall är

[the] right to remain dependent, if it represents the will of the dependent people who occupy a defined territory, as in the case of [...] Puerto Rico. The right to dissolve a state, at least if it is done peacefully, and to form new states on the territory of the former one, as in the former Soviet Union and Czechoslovakia. [...] The right of divided states to reunite, as in Germany. (Kirgis Jr. 1994: 307)

Med andra ord visar dessa exempel på att ett folk kan realisera rätten till självbestämmande genom att fritt välja att stanna kvar inom en statsbildning eller på annat sätt stå kvar under yttre politiska inflytande, att man upplöser en stat under fredliga omständigheter eller att delade stater kan återförenas om de så vill. Centralt är dock att dessa val är frivilligt fattade och inte påtvingas folket ifråga.

Ett femte fall är ”[t]he internal self-determination freedom to choose one’s own form of government, or even more sharply, the right to a democratic form of government, as in Haiti” (Kirgis Jr. 1994: 307). Här återfinner vi rätten till självbestämmande som den

¹¹⁴ Begreppet intern kolonialism har sina rötter i marxismen (exempelvis Lenin och Gramsci) men har kommit att få en vidare spridning genom att det använts för att både mobilisera och förklara etnopolitiska rörelser från 1960-talet och framåt; däribland de amerikanska black power- och Chicanosrörelserna i USA, Quebec-nationalister och situationen i Baskien. En av de första tillämpningarna av begreppet på ursprungsfolks situation gjordes 1965 av Rodolfo Stavenhagen, sedermera FN:s specialrapportör om ursprungsfolk, och Pablo Gonzalez-Casanova. (Hicks 2006)

¹¹⁵ Det sistnämnda exemplet är väldigt tydligt i det svenska fallet, vilket kommer att framgå i kapitel 6.

liberala idén om folklig demokrati vars moderna rötter kan spåras till upplysningsfilosofernas argumentation mot despotin som styrelseskick. Kort sagt rätten för ett folk att slippa leva i en diktatur och istället delta direkt i styrelseskicket eller genom valda ombud.

Ett sjätte fall av självbestämmande är ”*[t]he disputed right to secede, as in the case of Bangladesh and Eritrea*” (Kirgis Jr. 1994: 307). Rätten till utträde ur en stat är mycket omtvistad och det går knappast att dra någon slutsats om att de två konkreta fallen nämnda i citatet ovan har inneburit en allmän acceptans i statssystemet för denna rätt. Tvärtom ligger det kanske närmare till hands att betrakta fallen Bangladesh och Eritrea som undantag som bekräftar regeln. En viss öppning finns dock när det gäller statens rätt till territoriell integritet. Som vi sett ovan tycks denna rättighet villkoras av att en regering inte diskriminerar ett folk som kan anses ha legitima krav på rätten till självbestämmande.

Det sjunde fallet som enligt Kirgis aktualiserar en aspekt av självbestämmande är ”*[t]he right of limited autonomy, short of secession, for groups defined territorially or by common ethnic, religious and linguistic bonds – as in autonomous areas within confederations*” (Kirgis Jr. 1994: 307). I jämförelse med fallet om utträde ur en stat ovan, tycks det både inom den internationella rätten och inom enskilda stater finnas en större acceptans för autonomi eller andra former av begränsade rättigheter till självstyre för folkgrupper som existerar inom statsbildningar som domineras av ett annat folk.

Det sista av Kirgis exempel där aspekter av självbestämmande aktualiseras gäller

[r]ights of minority groups within a larger political entity, as recognized in Article 27 of the Covenant on Civil and Political Rights and in the General Assembly’s 1992 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. (Kirgis Jr. 1994: 307)

Minoriteters rättigheter, så som de definieras i Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheters artikel 27 och i FN:s Minoritetsdeklarationen från 1992, aktualiserar alltså enligt Kirgis aspekter av självbestämmanderätten. I jämförelse med de två fallen närmast ovan (utträde och autonomi) får dock dessa aspekter av självbestämmande anses som betydligt mindre omfattande. Någon uttrycklig referens till rätten till självbestämmande görs inte heller i vare sig artikel 27 eller Minoritetsdeklarationen, men de praktiska implikationerna av de rättigheter som listas kan innebära vissa begränsade former av självstyre i specifika sakfrågor som rör exempelvis språk och religionsutövning.

Utifrån Kirgis listning av konkreta exempel där självbestämmanderätten aktualiseras kan det urskiljas en fundamental skillnad mellan exemplen 1-6 respektive 7-8 ovan. Den förstnämnda gruppen anknäver alla till det som i enlighet med artikel 1 i de båda MR-konventionerna måste betraktas som en av

de mer centrala delarna i självbestämmanderätten; rätten att själv bestämma sin politiska status. Den andra gruppen har inte samma uttalade koppling till denna del utan lutar mer åt att vara ett slags medgivande från en existerande statsbildning om visst politiskt inflytande eller autonomi, vilket gör att man kan ifrågasätta om dessa exempel verkligen är att betrakta som realiseringar av självbestämmande.¹¹⁶ Därav att det snarare är lämpligt att i dessa fall tala om att det är *aspekter* av självbestämmanderätten som aktualiseras, och inte att dessa är fullgoda exempel på utövandet av rätten till självbestämmande. Båda fallen skulle dock kunna vara exempel på ett fullständigt utövande av självbestämmanderätten men då måste detta baseras på att den grupp det rör sig om, fritt valt att utöva självbestämmanderätten på detta sätt.¹¹⁷

Att folkens rätt till självbestämmande varit och är en omtvistad rättighet när det gäller såväl dess realpolitiska omfattning som vem som mer konkret är att betrakta som subjekt för denna rättighet torde ha framgått vid det här laget. Nästa avsnitt avser att diskutera just frågan om vilka grupper som enligt internationell rätt kan anses vara i position att åtnjuta självbestämmanderätten.

4.4 Vad är ett folk?

Som framgår av kapitel 3 har användningen av begreppen stat och nation som synonymer förekommit sedan 1600-talet. Denna ekvivalering av begreppen har genom den nationalistiska ideologins försorg kommit att institutionaliserats i den internationella rätten och i FN-systemet där exempelvis användandet av begreppen nation och nationalitet genomgående används istället för stat och medborgarskap. Med andra ord har det uppstått en språklig och praktisk naturalisering av att nation = stat. Med utgångspunkt i det akademiska studiet av etnicitet och nationalism kan dock denna ekvivalering ifrågasättas. Istället finns alternativa sätt att definiera begreppet nation som ger det en annan betydelse, nämligen nation = folk. Därigenom är det möjligt att dekonstruera den nationalistiska diskursens ekvivalering som grundar sig i nationalstatsprojektens (läs staternas) försök att dölja att begreppen stat och nation inte med nödvändighet är desamma.

Begreppen stat och nation tycks dock svåra att helt skilja åt. Detta är tydligt inom såväl akademiska försök att definiera begreppet nation som i de

¹¹⁶ Symboliskt är denna skillnad stor, vilket kommer att framgå i den diskussion som behandlas i kapitel 5.

¹¹⁷ I tillägg till Kirgis åtta konkreta exempel på fall där rätten till självbestämmande aktualiseras i olika aspekter, kan nämnas att den naturligtvis också yttrar sig i att gamla stater i det internationella systemet, som till exempel Sverige, har rätt till självbestämmande. När det vanligtvis talas om vilka grupper som kan tänkas ha rätten till självbestämmande är det lätt att förbise att också de väletablerade staterna i det internationella systemet har sin existens skyddad och berättigad genom folkens rätt till självbestämmande.

internationella relationernas praxis (se kapitel 3). Inom båda dessa områden knyts begreppet normalt sett till två typer av grupper. För det första till grupper som redan har en stat och för det andra till grupper som har aspirationer på att bilda en egen stat – alternativt har vad som uppfattas som en legitim en politisk strävan efter självbestämmande som kan ta sig uttryck i krav på en statsbildning.

När det gäller utvecklingen av självbestämmanderätten framgår det ovan att det ursprungligen talades i termer av *nationellt självbestämmande* vilket implicerar att det är just nationer som har rätt till självbestämmande. Efter andra världskriget kopplas dock denna princip samman med begreppet folk och *folkens självbestämmande* blir ett av grundfundamenten i den nya världsordningen, vilket ytterligare bekräftas under 1960-talet då principen utvecklas till *folkens rätt till självbestämmande*.

Trots att FN-stadgans upphovsmän valde att använda sig av begreppet folk som subjektet kopplat till principen om självbestämmande, så finns det ingen officiell definition kring vad det innebär och hur det förhåller sig till begreppen ”nation” och ”stat” (Bring 2002: 189f). Användandet av begreppet folk tycks dock relatera till någonting annat än just begreppen stat och nation, vilket exempelvis framgår av FN-stadgans inledning som uttrycker ”*We the peoples of the United Nations*” samt i utvecklingen av rättighetsområdet ”*Peoples’ Rights*”¹¹⁸ (SHS-89/CONF.602/7). Enligt Gayim var valet av just begreppet ”peoples” i FN-stadgan ett högst medvetet sådant:

In contradistinction to the terms ”states” (which is restricted to peoples who have attained their political independence), or ”nations” (a term which is wider than states but still narrower than peoples), the Technical Committee responsible for the drafting of the Charter preferred to employ the term “peoples” because it covers the broadest meaning of the term in order to emphasise the idea of “all human beings”, thus, making it clear that this right belongs to all people who “may or may not, comprise states or nations” (Gayim 1987: 49).

Frågan är då var gränsen går för detta begrepp. En relevant ledtråd återfinns i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Där återfinns utöver artikel 1 som slår fast alla folks rätt till självbestämmande också artikel 27 som berör vilka rättigheter individer tillhörande etniska, religiösa och språkliga minoriteter har. Denna artikel lyder som följer:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language. (ICCPR, artikel 27)

¹¹⁸ För en överblick av området *Peoples’ Rights* se Crawford 1988 och Alston 2001.

Enligt Cassese kan existensen av både artikel 1 och artikel 27 i konventionen svårigen tolkas på ett annat sätt än att FN menar att de två begreppen folk och minoritet inte är synonyma och att etniska, språkliga och religiösa minoriteter därmed inte kan anses ha rätt till självbestämmande utan kan endast tillräkna sig rätten att utöva sin kultur, tala sitt språk och praktisera sin religion (Cassese 1995: 61f), vilket också är en uppfattning som finner stort stöd i internationell praxis.¹¹⁹ Med andra ord kan vi säga att utöver denna begränsning av vad som konstituerar ett folk, existerar det alltså ingen officiell definition av detsamma. Följaktligen innefattar diskussionerna om *Peoples' rights* ett antal rättigheter¹²⁰ där det inte finns något väl definierat rättssubjekt. Det närmsta man kommit en definition av begreppet '*peoples*' återfinns i en rapport från en expertkonferens om *Peoples' rights* anordnad av UNESCO 1989 (SHS-89/CONF.602/7). I denna rapport återfinns den så kallade Kirbydefinitionen¹²¹ som beskriver ett folk som:

1. a group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features:
 - (a) a common historical tradition;
 - (b) racial or ethnic identity;
 - (c) cultural homogeneity;

¹¹⁹ Här finner vi en av kärnpunkterna i förhållandet mellan ursprungsfolkens diskurs om sin folkrättsliga ställning, där man menar att man är folk i betydelsen av MR-konventionernas artikel 1, och den diskurs många stater länge artikulerat där ursprungsfolks rättigheter i första hand är sprungna ur artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (jmf citat från Stavenhagen i kapitel 1). En utförlig diskussion om denna diskursiva strid återfinns i kapitel 5.

¹²⁰ Till detta mycket omdiskuterade rättighetsområde kan i första hand frågan om rätten till självbestämmande, ursprungsfolks rättigheter samt rätten till utveckling hänföras. Vidare har bland annat frågan om rätten till fred, miljö rättigheter och minoritetsrättigheter formulerats i olika sammanhang i termer av "*Peoples' rights*" men med betydligt mindre politisk framgång. Philip Alston bedömer utifrån 1990-talets utveckling inom område att begreppet tycks gå en blek framtid till mötes:

The term will continue to diminish in importance in relation to all of the rights considered [...] with the sole exception of indigenous peoples' rights. While the right to development and the right to self-determination will continue to be staple parts of the international discourse of rights, their origins as rights attaching to peoples, in the sense of distinctive groups separate from the state or the territorial entity in question, will become ever less relevant in practice (Alston 2001: 292).

Detta uttalande kan kontrasteras mot 1980-talets uppfattning då det framfördes åsikter om att *Peoples' rights* tydligt hade etablerat sig som en ny kategori i den internationella rätten (Crawford 1988: 166; SHS-89/CONF.602/7; para 24.1). Huruvida 1980-talets optimistiska inställning till *Peoples' rights* som ett vitalt rättighetsområde får en renässans i framtiden eller om Alstons bedömning visar sig korrekt återstår att se. Den utvecklingen som exempelvis skett i den globala miljödebatten sedan millennieskiftet kanske kommer att damma av den närmast bortglömda idén om miljö rättigheter och därigenom åter stärka idén om *Peoples' rights* inom den internationella rätten. Oavsett är situationen ytterligare en intäkt för att den internationella rätten ständigt utvecklas.

¹²¹ I rapporten uttrycker man mycket explicit att det man formulerar inte är en definition utan en beskrivning av vad som kan utgöra ett folk (SHS-89/CONF.602/7: para 22). Trots detta har denna beskrivning kommit att kallas för Kirbydefinitionen efter den australiensiska domare som ledde arbetet med rapporten (Henriksen 2002: 35; UNESCO 1999: 10).

- (d) linguistic unity;
 - (e) religious or ideological affinity;
 - (f) territorial connection;
 - (g) common economic life;
2. the group must be of a certain number which need not be large (e.g. the people of micro States) but which must be more than a mere association of individuals within a State;
 3. the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people – allowing that groups or some members of such groups, though sharing the foregoing characteristics, may not have that will or consciousness; and possibly;
 4. the group must have institutions or other means of expressing its common characteristics and will for identity. (SHS-89/CONF.602/7: para 22)

Ovanstående definition blandar därmed såväl objektiva (punkterna 1, 2, och 4) som subjektiva kriterier (punkt 3) för en identifiering av vad som konstituerar ett folk. Den ger dock ingen större vägledning i vilka grupper som därmed de facto är att betrakta som folk. Att en definition på området är problematisk förstärks av diskussioner förda vid ännu en expertkonferens i UNESCO:s regi 1998 på temat självbestämmande och konflikthantering¹²² (UNESCO 1999). Där slås fast att

[t]he concepts 'nation' and 'people' are closely related and difficult to distinguish. Thus, the criteria for a nation can be regarded as similar to those for a people (UNESCO 1999: 11).

Utan att på något sätt överge Kirbydefinitionen valde konferens att också lyfta fram betydelsen av ”*symbols and myths which bind and move people in their identification with a nation or a people*” (UNESCO 1999: 11). Merparten av konferensdeltagarna ansåg vidare att rätten till självbestämmande måste anses tillhöra fler grupper än de som antingen redan har en stat eller som lider under koloniala, rasistiska eller ockuperande regimer:

It was agreed that many peoples suffer under contemporary forms of colonialism which do not fit into the traditional and arbitrary concept of “salt water colonialism.” Indigenous peoples, for example, continue to suffer from ongoing forms of colonialism or the consequences of earlier colonialism. (UNESCO 1999: 11)

Vad diskussionerna vid UNESCO:s konferenser tydligt visar är att begreppet *peoples* är svårdefinierat och i princip omöjligt att akademiskt skilja från definitioner av vad som utgör en nation, trots att det tycks finnas en politisk

¹²² International Conference on “The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Prevention”

skillnad. Vidare tycks det råda en bred enighet om att begreppet i relation till rätten till självbestämmande innefattar fler grupper än de som redan har en egen stat eller som befinner sig i en situation av traditionell saltvattenskolonialism. Med andra ord tycks det som att det är genom politisk praxis, snarare än genom akademiska och politiska definitioner, som begreppet bestäms.

* * *

Vad som bör ha framgått hittills är att det är de redan erkända staterna i världen som sitter på makten att avgöra vilka krav på självbestämmande som är legitima eller ej. Detta är dock inte ett naturgivet system baserat på naturgivna lagar kring tingens ordning. Det är ett system genomsyrat av historiskt skapade maktstrukturer som format en diskursiv ordning, baserad på nationalism och maktpolitik, som gynnar vissa etniska grupper i förhållande till andra och som skapar en hierarki mellan grupper som anses ha rätt till självbestämmande och de som inte har det. Detta system är dock inte statiskt. Som vi sett ovan har idén om folkens självbestämmanderätt kommit att utvecklas på ett sätt som under de senaste åttio åren inneburit att antalet stater i världen mångdubblats. Vidare pågår en omdefinition av självbestämmanderätten till att innefatta en skala av tänkbara politiska lösningar istället för den mer traditionella synen på självbestämmande som enbart rätten till en egen stat.

Denna praxis har i avkoloniseringsens spår skapat en situation där den mest accepterade tolkningen av begreppet folk, när det gäller kopplingen till självbestämmande, är de av kolonialmakterna definierade folken i tredje världen med utgångspunkt i de av kolonialmakterna uppritade statsgränserna. För de grupper som inte anses ha legitima krav på självbestämmande och/eller egna statsbildningar har det genererats andra begrepp såsom etnisk grupp, etnisk eller nationell minoritet och liknande. Detta skapar en maktrelation mellan begreppen nation/folk och etnisk grupp som hierarkiserar dessa i relation till bland annat självbestämmanderätten. Detta förhållande är institutionaliserat inom den internationella rätten genom förekomsten av artikel 1 i de två MR-konventionerna som slår fast rätten till självbestämmande och artikel 27 i ICCPR som slår fast särskilda minoritetsrättigheter till kultur, språk och religion. Det är därför av största vikt att nå erkännande som nation eller folk för att diskursivt bli förknippad med självbestämmanderätten, då status som etnisk grupp eller etnisk minoritet inte är diskursivt förknippade med denna rättighet.

Institutionaliseringen av dessa rättigheter sätter också de ramar som finns för olika grupper att driva politiska projekt för rättigheter. Är det rätten till självbestämmande som eftersträvas är det därmed en status som folk eller nation som är det centrala för att kunna hävda denna rättighet, vilket får som

följd att det lämnas litet eller intet utrymme för att politiskt mobilisera sig på annat sätt än i termer av (etno-)nationalism för att kunna nå acceptans för detta. Att det saknas en officiell definition av begreppet folk och det faktum att den internationella rätten är föränderlig, medger dock ett diskursivt utrymme att omdefiniera sin position inom systemet. Ursprungsfolk har under flera decennier krävt att erkännas som folk med rätt till självbestämmande och har bland annat gjort detta genom att positionera sig gentemot att ”bara” uppfattas som minoriteter (se kapitel 1). Av den anledningen är frågan om minoriteters och urbefolkningars status inom internationell rätt och vilka rättigheter dessa grupper kan tänkas ha av största vikt för denna avhandling. Därför kommer frågan om hur dessa gruppers status utvecklats i det internationella samfundet efter andra världskriget att stå i fokus för nästa kapitel.

5 Internationella diskurser om minoriteter och ursprungsfolk

Kapitel 3 och 4 har diskuterat hur nationalism och den internationella rätt kan ses som två diskurser som under de senaste århundradena dels vävts in i varandra och dels avlagrats som ett fundament för hela det internationella statssystemet. Idag utgör dessa avlagrade diskurser en ofrånkomlig inramning för vilka möjliga vägar som finns att hävda rätten till självbestämmande. Som också framgår av tidigare kapitel har begreppet etnisk minoritet ingen folkrättslig koppling till självbestämmande i den internationella rätten, vilket gjort att det är vitalt att nå ett erkännande som folk för att få åtnjuta denna rättighet. Kännedom om denna situation är central för att förstå de diskursiva strider som stått mellan ursprungsfolk och stater på internationell nivå.

Detta kapitel kommer att behandla den internationella utvecklingen kring ursprungsfolks och minoriteters rättigheter efter andra världskriget, med särskilt fokus på de senaste två decennierna. Den internationella ursprungsfolkrätten har i första hand utvecklats på global nivå inom FN och ILO och genom att studera denna utveckling kommer också den diskursiva strid som stått mellan ursprungsfolk och stater kring ursprungsfolkens status och rättigheter att belysas och analyseras. Vidare kommer kapitlet att behandla den internationella utvecklingen av minoriteters rättigheter, eftersom det för ursprungsfolk har varit en central del i den diskursiva striden att inte ”bara” betraktas som etniska minoriteter. Med andra ord är det för den kommande diskussionen i avhandlingen viktigt att förstå skillnaderna mellan dessa rättighetsområden. Den internationella utvecklingen av minoritetetsrätten kommer dels att studeras på global nivå (FN) för att därigenom kunna kontrastera denna mot utvecklingen av den globala ursprungsfolkrätten, men den kommer också att studeras på regional nivå i Europa, eftersom utveckling i Europarådet är central för att förstå utvecklingen kring samernas folkrättsliga ställning i Sverige så som den diskuteras i kapitel 6-9.

5.1 Den internationella synen på minoriteter

Diskussionen om minoriteters rättigheter har diskuterats inom FN ända sedan arbetet med att formulera den *Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna* inleddes. Historiska omständigheter gjorde dock att minoritetsrättigheter fick stå tillbaka i denna process. En av orsakerna till detta är mellankrigstidens misslyckanden med minoritetsavtalssystemet (se kapitel 4). Istället för att bidra till fred och stabilitet, kom nationella minoriteter, och det system som sattes att skydda dem, att utnyttjas som politiska slagträn mellan stater i Europa. Vid utformningen av den nya världsordningen, valde man att inte omnämna

minoriteter i vare sig FN-stadgan eller MR-förklaringen och fokuserade istället på individers rättigheter. En motivering till denna utveckling var att om alla människors mänskliga rättigheter tillgodoses, så kommer minoritetsproblematik att lösas sig självt genom individens rätt att slippa diskriminering, förtryck och förföljelse. Det skall därför inte behövas särskilda minoritetsrättigheter enligt denna logik (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, s iii; Eide 1999: 709).¹²³ En annan orsak till motviljan att diskutera minoritetsrättigheter under årtiondena närmast efter andra världskriget var att de flesta stater vid denna tid hade, och i många fall har än idag, en politisk önskan om att assimilera sina minoriteter (Humphrey 1989: 55).

Efter hand gick dock inte minoriteternas ofta utsatta situation att bortse från och i Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 slås det i artikel 27 fast att:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language. (ICCPR, art. 27)

Artikel 27 anses sedan dess vara ”the key international provision dealing with the protection of minorities under international law” (Shaw 1992: 11) och den har också använts som utgångspunkt för de utredningar FN gjort kring minoriteters rättigheter sedan Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter skrevs.¹²⁴

Under 1970-talet fortsatte diskussionerna om särskilda rättigheter för minoriteter och 1978 inleddes arbetet med att utforma ett FN-dokument kring etniska, nationella, religiösa och språkliga minoriteters rättigheter. Detta arbete utmynnade 1992 i att FN:s generalförsamling antog *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (härefter kallad Minoritetsdeklarationen). Innehållsmässigt tillför deklarationen föga nytt till minoriteters rättigheter utöver det som redan fastslagits i andra FN-dokument.¹²⁵ Fördelen är dock att dessa rättigheter samlats i ett eget dokument,

¹²³ Det betyder dock inte att världssamfundet helt valde att bortse från minoriteters situation. I samband med utformandet av MR-förklaringen diskuterades frågan om minoriteter ingående men då det ansågs att det fanns alltför många problem förknippat med att inkorporera särskilda minoritetsrättigheter i Förklaringen, valde man istället att hänskjuta frågan till ECOSOC och dess underorgan för vidare utredning. (Se Eide 1999 för en redovisning av denna utveckling).

¹²⁴ Se till exempel Francesco Capotortis rapport *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1).

¹²⁵ Document som särskilt omnämns i Minoritetsdeklarationen är: *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, Convention on the Rights of the Child.*

vilket gör det lättare att få en överblick över rättssituationen för minoriteter. Dokumentet i sig är också en tydlig fingervisning om att FN har sin uppmärksamhet riktad mot området, vilket ytterligare understryks av att man 1995 tillsatte en särskild arbetsgrupp¹²⁶ med fokus på minoriteters situation. Denna arbetsgrupp fick i uppdrag att (i) granska hur Minoritetsdeklarationen främjas och förverkligas, (ii) undersöka möjliga lösningar på problem som involverar minoriteter, vilket inkluderar främjandet av ömsesidig förståelse mellan minoriteter och regeringar samt (iii) komma med rekommendationer kring hur skyddet av nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter kan främjas ytterligare (E/RES/1995/31).¹²⁷

Det är dock inte bara på global nivå inom FN som arbete pågår med att formulera mänskliga rättigheter, vilket de regionala människorättsdokument som antagits av Europarådet är exempel på. Europarådet lät redan 1950 ta fram Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter¹²⁸ och i dess artikel 14, vilken slår fast förbud mot diskriminering, nämns uttryckligen minoriteter, vilket alltså FN:s Allmänna förklaring från samma tid inte gör. Andra dokument som Europarådet formulerat, och som berör minoriteter i än större utsträckning, är den Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (1992) och Europarådets ramkonvention för skyddet av nationella minoriteter (1995), vilka kommer att behandlas ingående nedan (se avsnitt 5.5).

5.2 Den internationella synen på ursprungsfolk

Parallellt med processen att diskutera och formulera minoriteters rättigheter har också frågan om särskilda rättigheter för ursprungsfolk hamnat på FN:s dagordning. Synen på ursprungsfolks situation är idag att betrakta som ett eget område på global nivå, efter att till en början ha setts som ett särskilt fall av minoritetsproblematik.¹²⁹ Direkt efter andra världskriget var dock frågan om särskilda rättigheter för ursprungsfolk om möjligt än mindre aktuell än för minoriteter. Få av FN:s medlemsstater hade någon tanke kring huruvida ursprungsfolk, som under lång tid setts som ekonomiskt, socialt och kulturellt efterblivna minoriteter, skulle ha speciella rättigheter för att kunna skydda och bevara sina kulturer. Många av FN:s medlemsländer hade redan

¹²⁶ *Working Group on Minorities*

¹²⁷ Det har dock inte getts något uppdrag till denna, eller någon annan grupp, att ta fram en konvention på temat minoriteters rättigheter, vilket innebär att ett juridiskt bindande FN-dokument kring minoriteters rättigheter lär dröja.

¹²⁸ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*

¹²⁹ Det finns två huvudsakliga orsaker till denna separation av kategorier. Den första är historisk och har att göra med den situation och utveckling som gjort det möjligt för ursprungsfolk att, såväl nationellt som internationellt, göra sin röst hörd. Det är denna process som diskuteras i detta avsnitt. Den andra orsaken följer delvis av den första, då den handlar om arbetet med att definiera begreppen ursprungsfolk och minoritet, vilket kommer att behandlas i avsnitt 5.3.

assimileringsprogram i åtanke för sina minoriteter och när det gällde ursprungsfolk som under lång tid betraktats som underutvecklade grupper inom de egna statsgränserna fanns redan långa traditioner när det gällde försöken att ”civilisera” dem.

Denna inställning kom dock gradvis att förändras under de första årtionena efter andra världskriget, bland annat beroende på att det blev tydligt för många stater i Väst att det fanns obehagliga paralleller mellan den rasism och de assimilerings- och segregeringsmetoder ursprungsfolksgrupper utsatts för genom åren och den nazistiska ideologin och dess utrotningsprogram. Lösningen på detta dilemma trodde staterna låg i att sluta behandla ursprungsfolk som separata grupper i samhället. Istället skulle man låta dem åtnjuta samma demokratiska fri- och rättigheter som andra invånare. Vidare började ursprungsfolkens, ofta dåliga, sociala och ekonomiska förhållanden att uppmärksammas och för att åtgärda dessa, började man tillämpa samma slags välfärdsprogram som man gjorde med andra socialt och ekonomiskt missgynnade grupper. (Coates 2004; Purich 1986)

Välfärdsstrategierna från samhällets sida gentemot ursprungsfolken i Väst kom att ta riktig fart under sextioalet. Avsikten var att förbättra de marginaliserade ursprungsfolkens levnadsvillkor samt integrera och/eller assimilera dem med resten av befolkningen. Åtgärderna genomfördes dock i stor utsträckning utan att ursprungsfolken fick vara med och bestämma hur såväl deras framtid, som de områden de bebodde, skulle utvecklas. Denna brist på inflytande har föranlett att dessa moderniseringsprogram kommit att benämnas ”välfärdskolonialism” (Brantenberg & Minde 1995a: 247). Bristen på inflytande till trots, så öppnade dock demokratisering och nya välfärdsstrategier möjligheter till kommunikation och debatt kring ursprungsfolks rätt att själva bestämma över sina liv på ett sätt som tidigare inte varit möjligt. Detta fick till följd att dessa grupper kunde mobilisera sig politiskt i en helt ny omfattning.¹³⁰ Ursprungsfolkens kamp för dessa rättigheter har sedan dess kommit att bedrivas på olika nivåer i det globala systemet och i denna process har omfattande kontakter utvecklats mellan ursprungsfolk geografiskt spridda över världen. Genom internationella samarbetsorganisationer har man skapat möjligheter till att utbyta lokala erfarenheter som kan vara andra grupper till hjälp samt få och ge varandra stöd i den politiska kampen. De internationella samarbetsorganisationerna har också inneburit större påtryckningsmöjligheter

¹³⁰ Paradoxalt nog välkomnades möjligheterna till att bli jämlika individer i samhället inte alltid med odelad glädje från ursprungsfolken sida. I Kanada såg många ursprungsfolk de nya strategierna som ett försök att ta ifrån dem de sista resterna av deras identitet och deras kulturella särart, genom att den demokratisering som föreslogs bland annat innebar att reservatssystemet och de rättigheter dessa innebar skulle avskaffas. Istället argumenterade de att formell jämlikhet inte är det samma som reell jämlikhet och att staten bortsåg från skillnader i resurser och politiskt inflytande i den föreslagna demokratiseringsprocessen. (Fleras & Elliot 1992: 44)

på den internationella arenan och några av dessa har fått observatörsstatus i flera FN-organ.¹³¹

Som framgår redan av problemformuleringen i kapitel 1, så anser ursprungsfolk generellt att de inte bör betraktas som etniska minoriteter. Orsakerna till detta är att de dels anser sig ha särskilda rättigheter på grund av den historiska kopplingen till de landområden de bebor, vilket inte kan jämföras med exempelvis invandrade grupper, och dels för man ser sig själva som nationer och folk, vilket i enlighet med såväl internationellt språkbruk som internationell rätt är kopplat till rätten till självbestämmande. Erkännande av att det finns viktiga distinktioner mellan ursprungsfolk och minoriteter, har ursprungsfolk slagits för på både nationella och internationella politiska arenor under de senaste decennierna. De har också varit relativt framgångsrika i denna kamp inom FN och FN-relaterade organ, även om konkreta resultat i form av önskade självstyren och egna territorier vanligen låter vänta på sig.

Det första tydliga tecknet på att FN uppmärksammade ursprungsfolkens särskilda situation och krav på unika rättigheter, kom 1971 då man tillsatte en omfattande utredning kallad *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations* ledd av José Martínez Cobo.¹³² 1982 tillsatte man en särskild arbetsgrupp¹³³ med uppdrag att se över ursprungsfolks situation och 1985 uppdrogs åt denna att ta fram ett utkast till en deklARATION om ursprungsfolks rättigheter (Anaya 2000: 51f.). I arbetsgruppen ingick inte bara oberoende experter och statliga representanter utan även representanter för ett stort antal ursprungsfolksgrupper runt om i världen. De sistnämnda kom, genom såväl sin numerära överlägsenhet som sitt engagemang för frågan, efter hand att nästan helt dominera gruppens arbete. Det kan därför med fog hävdas att det utkast till en deklARATION som 1993 presenterades för FN:s *Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*¹³⁴ (härefter Subkommissionen), i princip kom att spegla ursprungsfolkens egen vilja. (Barsch 1996: 782)

Utkastet till en deklARATION blev omgående mycket omstritt på grund av de långtgående rättigheter som föreslogs. Subkommissionen valde dock att anta utkastet och vidarebefordra det till FN:s MR-kommission. Innehållet i den föreslagna deklARATIONEN visade sig dock vara allt för kontroversiellt för MR-

¹³¹ För en översiktlig bild av ursprungsfolkens internationella mobilisering, se Minda 1995.

¹³² Rapporterna från utredningen publicerades under åren 1981-1983 och är än idag ett referensverk inom FN i frågor som berör ursprungsfolks situation. FN har själv beskrivit rapporten som "an important milestone in United Nations consideration of the human rights problems facing indigenous peoples" (UN 1997: 6).

¹³³ *Working Group on Indigenous Populations* (WGIP)

¹³⁴ ECOSOC bytte 1999 namn på detta underorgan till *the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*.

kommissionen att acceptera¹³⁵. Därför tillsatte man en ny arbetsgrupp¹³⁶ med uppdrag att utarbeta ett utkast till en deklaration om ursprungsfolks rättigheter, med utgångspunkt från det utkast som överlämnats till kommissionen. (Barsch 1996: 783) Till skillnad från den tidigare gruppens sammansättning, ingick dock inte några oberoende experter i arbetsgruppen (Steiner & Alston 2000: 1302).

Arbetet med att utforma en deklaration om ursprungsfolks rättigheter pågick fram till 2006. Då förelades ett deklaraionsutkast¹³⁷ FN:s Människorättsråd¹³⁸, vilken efter omröstning antog detsamma och lämnade det vidare till Generalförsamlingen för övervägande (Human Rights Council Resolution 2006/2; A/C.3/61/L.18/Rev.1). Där stötte deklaraionsutkastet på motstånd och omröstningen kring dess antagande sköts upp på initiativ av Namibia, som representerade en större grupp afrikanska stater (A/C.3/61/L.57/Rev.1).¹³⁹ Generalförsamlingen beslöt dock att verka för att finna lösningar på de invändningar som de afrikanska staterna hade (Assembly/AU/Dec.141 (VIII)) och i september 2007 antogs till sist deklaraionen.¹⁴⁰

Den ovan nämnda deklaraionsutkastet är dock inte det enda dokument kring ursprungsfolks rättigheter som formulerats på global nivå under det senaste två decennierna. Under åren 1986-1989 arbetade ILO med att ta fram en konvention om ursprungsfolks rättigheter i syfte att ersätta organisationens konvention nr 107, *Indigenous and Tribal Populations Convention*, från 1957. Denna ansågs starkt färgad av 1950-talets assimilerande inställning till ursprungsfolk och ILO ville därför utforma ett dokument som låg mer i samklang med samtiden. Den färdiga konvention nr 169 (*Indigenous and Tribal Peoples Convention*) öppnades för ratificering¹⁴¹ 1989 och blev därmed det första, och hittills enda, juridiskt bindande dokument som formulerats om ursprungsfolks rättigheter på global nivå sedan 1950-talet.¹⁴²

¹³⁵ För en utförlig och mycket intressant redovisning av den första debatten kring detta dokumentets innehåll i MR-kommissionen, se Barsch 1996.

¹³⁶ *Open-ended inter-sessional working group on the draft declaration on the rights of indigenous peoples*

¹³⁷ Se A/C.3/61/L.18/Rev.1. Annex.

¹³⁸ Som en konsekvens av FN:s reformering under 2000-talet kom MR-kommissionen att 2006 ersättas av det nya MR-rådet (Human Rights Council).

¹³⁹ Förslaget om att skjuta på omröstningen röstades igenom i Generalförsamlingen med 82 röster för, 67 emot och 25 nedlagda (A/HRC/4/77: para. 21).

¹⁴⁰ En mer detaljerad diskussion kring den diskursiva kamp som arbetet med deklaraionsutkastet inneburit följer i avsnitt 5.6.2.

¹⁴¹ De nitton länder som till och med 2008-01-01 ratificerat konventionen är: Argentina (2000), Bolivia (1991), Brasilien (2002), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Danmark (1996), Dominica (2002), Ecuador (1998), Fiji (1998), Guatemala (1996), Honduras (1995), Mexico (1990), Nepal (2007), Nederländerna (1998), Norge (1990), Paraguay (1993), Peru (1994), Spanien (2007) och Venezuela (2002) (ILOLEX 2008).

¹⁴² En utförligare diskussion kring ILO:s arbete med ursprungsfolks rättigheter samt Sveriges inställning till ILO-konvention nr 169 följer i avsnitt 5.6.1 respektive 9.2.

Även om FN tog god tid på sig att utveckla ett dokument om ursprungsfolks rättigheter, så har generalförsamlingen under hela perioden tydligt markerat att ursprungsfolks marginaliserade position förtjänar uppmärksamhet. 1993 utlyste FN ett internationellt ursprungsfolksår¹⁴³ under mottot ”Ett nytt partnerskap”. Detta blev dock något av en besvikelse för dem som hoppats mer på staternas vilja att göra något åt den ojämlikhet som präglar relationen mellan ursprungsfolk och staten (UN 1994:v).¹⁴⁴ Som en reaktion på den låga uppmärksamhet ursprungsfolksåret fick, beslöt FN att utlysa ett internationellt ursprungsfolksårtionde för perioden 1995-2004. Detta årtionde hade som mål att stärka internationellt samarbete för att lösa de problem som ursprungsfolk har när det gäller mänskliga rättigheter, miljö, utveckling, utbildning och hälsa (A/RES/48/163: para. 2). För att understryka vikten av årtiondet uppmanade världens regeringar, i årliga resolutioner från generalförsamlingen, att i samråd med sina ursprungsfolk upprätta särskilda handlingsprogram med anledning av årtiondet. Vidare uppmanades staterna att, i samråd med sina ursprungsfolk, söka möjligheter att ge dessa ett utökat deltagande i, och ansvar för, frågor som berör dem (se t ex A/RES/54/150). Ursprungsfolksårtiondet fick dock inte så stort genomslag som FN hoppats på, vilket föranledde organisationen att utlysa ännu ett internationellt ursprungsfolksårtionde med liknande mål som det första för perioden 2005-2014 (A/C.3/59/L.30). Utöver detta har FN bland annat inrättat ett permanent forum för ursprungsfolksärenden¹⁴⁵, inom vilket frågor som berör ekonomisk och social utveckling, kultur, miljö, utbildning, hälsa och mänskliga rättigheter ska diskuteras (E/RES/2000/22). FN:s uppmärksamhet på ursprungsfolks situation och rättigheter framgår också av de skrivningar som gjorts i olika slutdokument från de stora MR-konferenserna, vilket särskilt gäller Rio-deklarationen från 1992 (A/CONF.151/26) och Wien-deklarationen från 1993 (A/CONF.157/23).

Precis som när det gäller minoriteters rättigheter pågår även arbeten på regional nivå som har bäring på ursprungsfolks rättigheter inom respektive region. Ett sådant exempel är *Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* som utarbetats inom OAS. Hittills har dock inget övergripande regionalt rättighetsdokument formulerats i Europa. EU antog dock 1994 resolution om åtgärder till skydd för ursprungsfolk¹⁴⁶, vilken var en vidareutveckling av en

¹⁴³ Ursprungsfolksåret kungjordes bland annat som en följd av de protester som riktats till FN från ursprungsfolk runt om i världen i samband med 1992 års firande av 500-årsminnet av Columbus ”upptäckt” av Amerika. (Brantenberg & Minde 1995b: 3).

¹⁴⁴ Erica-Irene Daes, tidigare ordförande i WGIP, uttryckte sin besvikelse i ett tal under FN:s konferens om mänskliga rättigheter i Wien med orden: ”[T]he International Year of the World's Indigenous People is about to become the poorest and smallest event of its kind in the history of the United Nations” (UN 1994:v).

¹⁴⁵ *Permanent Forum on Indigenous Issues*

¹⁴⁶ *Resolution on Action Required Internationally to Provide Effective Protection for Indigenous Peoples.*

resolution från 1989 (Anaya 2000: 55) och man har sedan 1998 utvecklade riktlinjer för hur man ska stödja ursprungsfolk i utvecklingssamarbetet¹⁴⁷ (EU 2007).

Även Världsbanken har riktat uppmärksamhet mot ursprungsfolks särskilda behov och utfärdade redan 1982 ett policydokument kallat *Tribal People in Bank-financed Projects*¹⁴⁸ (Davis, Salman & Bermudez nd: para 1). Detta dokument innehöll dock en del formuleringar inspirerade av ILO-konvention nr 107 (Davis 1993) vilket föranledde Världsbanken att revidera sin policy 1991.¹⁴⁹ Ytterligare en revidering av Världsbankens ursprungsfolkspolicy antogs 1 juli 2005.¹⁵⁰

Mot ljuset av ovanstående kan det slås fast att det sedan början av 1980-talet finns en internationell diskurs om ursprungsfolk som skiljer sig från den diskurs som finns kring minoriteter. Detta visar sig genom att olika globala och regionala organisationer skiljer på de båda grupperna i såväl ord som handling, genom producerade policy- och rättsdokument samt genom inrättande av arbetsgrupper och forum med olika fokus.¹⁵¹ En för denna avhandling mycket central del av dessa diskurser, är de olika rättighetsdokument som producerats på global nivå. Dessa dokument kommer inom kort att analyseras. Först återstår dock frågan om vem eller vilka som är subjekt för de rättigheter som de olika rättighetsdokumenten slår fast, det vill säga vilka definitioner finns av begreppen minoritet och ursprungsfolk inom internationell rätt.

5.3 Begreppen minoritet och ursprungsfolk inom internationell rätt

1970- och 80-talets utredningar kring minoriteters och ursprungsfolks situation hade som ett av sina mål att försöka finna gångbara definitioner för begreppen ”minoritet” och ”ursprungsfolk”. Det har dock inte gått att nå fram till några definitioner som kan accepteras av alla berörda parter. Antingen brukar definitionerna anklagas för att vara allt för oprecisa, vilket i framförallt många stater ögon riskerar innebära att ett otal grupper kan komma att begära rättigheter med stöd av internationella dokument, eller så uppfattas

¹⁴⁷ Se *Working Document of the Commission of May 1998 on support for indigenous peoples in the development co-operation of the Community and the Member States* (EU 1998a) och *Council Resolution Of 30 November 1998 on Indigenous peoples within the framework of the development cooperation of the Community and the Member States* (EU 1998b).

¹⁴⁸ OMS 2.34

¹⁴⁹ OD 4.20: *Indigenous Peoples*

¹⁵⁰ OP/BP 4.10: *Indigenous peoples*

¹⁵¹ Att så är fallet påpekas också explicit i specialrapportör Miguel Alfonso's rapport *Human Rights of Indigenous Peoples: Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations* (E/CN.4/Sub.2/1999/20: para 77).

definitionerna som allt för snäva, vilket riskerar att definiera bort grupper som definierar sig själva som minoriteter eller ursprungsfolk. Icke desto mindre förtjänar begreppen en diskussion för att slå fast på vilket sätt minoriteter och ursprungsfolk skiljer sig åt enligt internationell rätt.

5.3.1 Begreppet 'minoritet'

I ett försök att definiera vad som är kännetecknande för en minoritet formulerade FN:s specialrapportör Francesco Capotorti i en rapport¹⁵² från 1979, följande definition:

[A] group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language. (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1)

Capotortis arbete följdes 1985 upp i en utredning¹⁵³ ledd av Jules Deschenes, där följande förslag på en definition lanserades:

A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and law. (E/CN.4/Sub.2/1985/31)

Capotortis och Deschenes definitioner har som synes stora likheter. Bägge utgår från, den kanske mest självklara delen av en minoritetsdefinition, nämligen att gruppen ifråga är *numeriskt underlägsen* den övriga befolkningen i en stat. Helt okomplicerat är dock inte ens denna del av definitionen, då det i multikulturella stater inte med nödvändighet behöver finnas någon befolkningsgrupp som är i majoritet. Av denna orsak, och på grund av de fall där en minoritet styr över majoriteten, som fallet var i apartheidregimens Sydafrika, är kravet på att en minoritet skall vara i en *icke-dominerande position*, som återfinns i bägge utredarnas definition, särskilt viktig.

Vidare förutsätts det hos båda utredarna att minoriteten skall utgöras av *medborgare*¹⁵⁴ i det land de bor. Mot detta kan det riktas kritik då definitionerna

¹⁵² *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1).

¹⁵³ *Proposal Concerning a Definition of the Term "Minority"* (E/CN.4/Sub.2/1985/31).

¹⁵⁴ I Capotortis definition används begreppet "nationals", till skillnad från Deschenes "citizens", men denna term ligger å andra sidan helt i linje med den nationalistiska diskursen såsom den avspeglas i exempelvis FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna där alla

därigenom utesluter exempelvis flyktinggrupper och grupper av migrerande arbetare. Förvisso skulle det kunna hävdas att bägge dessa grupper närvaro i ett land, ur statens synvinkel, idealt har karaktären av att vara temporära. Den faktiska realiteten är ändå att många människor, både som individer och som grupper kan finnas i ett land under långa tidsrymder på mer eller mindre permanent basis utan möjlighet att få ett medborgarskap. En annan grupp som riskerar att uteslutas i och med tillägget om medborgarskap är nomadiserande folkgrupper i de fall de rör sig över statsgränser. Ytterligare en komplikation med detta kriterium är de fall då en stat inte erkänner en del av befolkningen som medborgare i densamma.

Nästa centrala del i bägge definitionerna är att det rör sig om *grupper med etniska, religiösa eller kulturella särdrag* som skiljer sig från övriga delar av befolkningen. Denna formulering avgränsar med andra ord minoritetsdiskursen till att inte omfatta andra sociala grupper som löper risk att diskrimineras i samhället, och som faller in under ett mer allmänt använt minoritetsbegrepp, såsom funktionshindrade och sexuella minoriteter.

Den sista gemensamma delen i de bägge definitionerna är att gruppen ifråga skall ha, om än bara implicit, *en kollektiv vilja att överleva som grupp* med de särdrag de har. Att denna vilja kan vara implicit är i sammanhanget viktigt. Många minoriteter har under långa perioder varit utsatta för majoritetssamhällets tryck på att assimileras men har ändå i praktisk handling visat att de vill bevara sitt språk, sin religion och/eller sin etniska identitet, även om detta inte formulerats i form av ett uttalat politiskt projekt. I många fall har också uttalade politiska projekt för bevarandet av identitet, religion och språk varit en omöjlighet på grund av det omgivande samhällets förtryck.

Utöver dessa i princip sammanfallande definitioner, har Deschens i sin definition också med att det hos en minoritetsgrupp skall finnas en vilja att uppnå jämlikhet i både lag och praktik. Vad denna formulering rent praktiskt innebär kan tolkas på olika sätt. Miguel Alfonso Martínez menar att denna formulering innebär en möjlighet att skilja minoriteter från ursprungsfolk, då de sistnämnda inte skulle vara betjänta av en definition som innebar att de omfattades av majoritetsbefolkningens juridiska strukturer om man samtidigt strävar efter särskilda rättigheter på detta område (E/CN.4/Sub.2/1995/27: para. 71-74). Därmed skulle en sådan formulering innebära att en grupp ger upp idéer om egna traditionella rättssystem vilket för många ursprungsfolk skulle vara att ge upp en av de mest centrala delarna av sitt kulturella arv. En annan tolkning av Deschenes tillägg skulle kunna vara att han vill komma åt den

människor enligt artikel 15 (1) har rätt till en nationalitet, vilket i sammanhanget är det samma som medborgarskap (se kapitel 3).

problematik som ligger i att jämlikhet i teorin inte med nödvändighet innebär jämlikhet i praktiken.¹⁵⁵

Ett begrepp som också används i samband med minoritetsdiskussioner är ”nationella minoriteter” som även detta saknar en gemensam global definition. På regional nivå i Europa är dock begreppet av stor betydelse då det bland annat används i Europarådets ramkonvention till skydd för nationella minoriteter. I riktlinjerna för denna konventions implementering, intog dock Europarådet en pragmatisk hållning till definitionsproblematiken och det överlät åt de ratificerande staterna att finna definitioner som de ansåg passade på den särskilda situation som råder i respektive land. I Sveriges fall innebar denna delegering att ansvaret för att utreda vilka grupper som var att betrakta som nationella minoriteter hamnade hos Minoritetsspråkskommittén. Den valde att utgå från vad den uppfattade som grunden för ramkonventionen i denna fråga, ”nämligen att minoritetsbegreppet endast ska omfatta minoriteter med långvarigt boende i landet” (SOU 1997:193: 10). Förslaget som lades från kommittén när det gällde vilka grupper som skulle betraktas som nationella minoriteter i Sverige, baserades på att tre objektiva kriterier skulle uppfyllas. Dessa var att det skulle röra sig om en grupp med i) ”uttalad samhörighet, som till antalet i förhållande till resten av befolkningen inte har en dominerande ställning”, ii) ”religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart” och iii) ”historiska eller långvariga band med Sverige”. Utöver dessa tre objektiva kriterier, lade man också till ett subjektivt kriterium, självidentifikation, där den ”enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet” (SOU 1997:193: 10). Precis som i Deschenes och Capotortis minoritetsdefinitioner, skall alltså en nationell minoritet (åtminstone i Sverige) uppfylla kraven på att vara numerärt underlägsen, ha en känsla av samhörighet, ha språkliga, religiösa eller kulturella särdrag samt en strävan efter att behålla sin identitet. Det avgörande kriteriet för att klassificeras som en nationell minoritet, till skillnad från andra etniska, religiösa och språkliga minoriteter, är med andra ord kravet på de historiska banden med Sverige.

Utifrån ovanstående diskussion framgår att det råder en viss konsensus kring ett antal kriterier som måste uppfyllas för att en grupp skall kunna betraktas som en minoritet. Dock lämnar dessa definitioner potentiellt sett öppet för ett stort antal grupper att definiera sig som minoriteter, samtidigt som vissa marginaliserade grupper skulle kunna riskera att falla utanför definitionen. Ur en rättighetssynpunkt blir detta problematiskt då de grupper som kanske mest

¹⁵⁵ Detta var något som den Internationella Domstolen i Haag betonade redan 1935 då den behandlade ett fall som berörde minoritetsskolor i Albanien. I domen som föll i detta fall står att ”[e]quality in law precludes discrimination of any kind, whereas equality in fact may involve the necessity of different treatment in order to attain a result which establishes an equilibrium between different situations” (Återgivet i Shaw 1992: 29).

behöver särskilda rättigheter för sin kulturella överlevnad riskerar att marginaliseras genom själva definitionsprocessen avsedd att skydda dem. Problematiken har därför föranlett FN, att i sitt arbete med att definiera minoriteters rättigheter, avstå från att anta en officiell definition av begreppet minoritet.

5.3.2 Begreppet 'ursprungsfolk'

Det, till dags dato, viktigaste exemplet på en definition av begreppet ursprungsfolk i FN:s arbete återfinns i Martínez Cobo-rapporten. Martínez Cobo valde att utgå från hur stater och organisationer tidigare valt att definiera begreppet och han fann då att stater ofta valt att använda sig av vad de betraktade som objektiva kriterier, såsom kultur och språk. Vidare fann han att ett visst mått av subjektiva kriterier, såsom självidentifikation, också hade börjat få fäste. Processen kring subjektiva kriterier ansåg han som särskilt viktig att betona och slår därför fast att utgångspunkten för en definition måste vara att

the indigenous populations themselves must be consulted about the criteria they consider valid, since it is their right to determine who belongs to those populations, and who does not (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4: para. 21).

Med denna utgångspunkt formulerade Martínez Cobo vad han själv kallar en "arbetsdefinition" (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4: para 364) av vad som konstituerar ett ursprungsfolk:

Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems. (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4: para 379)

Utöver ovanstående mestadels objektivt definierande kriterier, tillägger han också följande subjektiva kriterier:

On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group). (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4: para 381)

Utgångspunkten för Martínez Cobo är med andra ord att en grupp skall ha en *historisk koppling till de folkgrupper som fanns på platsen vid tiden för kolonisering eller erövring av den grupp som idag dominerar området* för att betraktas som ett

ursprungsfolk. Att formuleringen är kopplad till den specifika historiska tidpunkten för kolonisering är centralt. En vanlig uppfattning kring vilka grupper som utgör ett ursprungsfolk är nämligen att dessa skall vara de allra första invånarna i ett geografiskt område, vilket i de flesta fall är något som är omöjligt att bevisa. Vad som är än värre för de berörda grupperna är att det ofta kan påvisas, exempelvis genom arkeologiska fynd, att det funnits andra grupper på platsen innan den grupp som idag hävdar att man är områdets ursprungsfolk anlände dit. För att undvika denna situation är det alltså den historiska relationen mellan den idag dominerande folkgruppen i området och ättlingarna till den folkgrupp som fanns på platsen vid tiden för den senaste historiska erövringen som ställs i fokus för definitionen. En viktig poäng som görs i och med denna definition är att kategorin ursprungsfolk uppstått genom en specifik historisk process av kolonialism, vars efterverkningar lever kvar än idag.

Precis som i fallet med minoritetsdefinitionen har Martínez Cobo också valt att betona att gruppen ifråga också måste befinna sig i en *icke-dominerande position* i samhället. Vidare måste ett ursprungsfolk kunna uppvisa att man har *en etnisk identitet som skiljer sig från det omgivande samhället* och att man har en önskan om att *bevara, utveckla och överföra sin kultur, sitt land och sin identitet till kommande generationer*. Till sist har Martínez Cobo också ett *självidentifikationskriterium*.

Ovanstående arbetsdefinition har utgjort utgångspunkten för försöken att nå fram till konsensus kring en ursprungsfolksdefinition inom FN. Ännu har man inte nått dithän trots att det uttryckts en stark önskan om att finna en sådan, framförallt från staternas sida (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3: para. 7). Från ursprungsfolk har det dock framförts att det är svårt att finna en definition som inte riskerar att utesluta grupper, då ursprungsfolk skiljer sig kraftigt åt vad gäller historiska erfarenheter, samtida situation och målsättningar (E/CN.4/1996/84: para. 29). Vidare har det från ursprungsfolkshåll också hävdats att en fastslagen definition för vad som konstituerar ett ursprungsfolk är problematisk, då detta kan leda till att ursprungsfolk berövas rätten att definiera sig själva, vilket därmed också begränsar deras rätt till självbestämmande (E/CN.4/1996/84: para. 30).

En annan definition av begreppet ursprungsfolk återfinns i ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder¹⁵⁶:

¹⁵⁶ I arbetet med denna konvention ansågs det centralt att kunna ge en definition för vilka grupper konventionstexten berör. För att försöka undkomma problematiken med att en del av de grupper vars rättigheter konventionen avsåg att skydda skulle kunna komma att hamna utanför av semantiska skäl, valde man att kalla konventionen för *Indigenous and Tribal Peoples Convention*. Att konventionen därigenom får två rättighetssubjekt har sin förklaring i att vissa grupper, främst i Asien och Afrika, inte definieras sig och/eller definieras av staterna med termen ursprungsfolk (indigenous) utan med begreppet stamfolk (tribal).

1.1. This Convention applies to:

- a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;
- b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.

1.2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply. (ILO 169, art 1)

Likheterna mellan Martínez Cobos definition och ILO:s artikel 1.1b är stora. I huvudsak skiljer de sig genom att formuleringen kring att ett ursprungsfolk måste befinna sig i en situation av icke-dominans inte finns med i ILO:s definition. Det skulle dock kunna hävdas att detta kriterium finns med implicit i formuleringen genom referenserna till kolonisering och erövring. Vidare finns inte heller Martínez Cobos formuleringen om att man skall ha en önskan om att föra vidare gruppens kulturella drag mm till kommande generationer. Å andra sidan kan man här, som i fallet med de tidigare diskuterade minoritetsdefinitionerna, påtala att en sådan önskan kan anses implicit om man under långa tider lyckats behålla vad ILO-konventionen kallar egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. ILO har också, mot bakgrund av den diskussion som fördes under 1980-talet, funnit det lämpligt att infoga artikel 1.2 som slår fast att självidentifikation som ursprungsfolk (alt stamfolk) skall vara ett fundamentalt kriterium för huruvida konventionen omfattar en grupp eller ej. Det skall alltså inte vara möjligt för en stat att förneka en grupp konventionens skydd med hänvisning till att man inte ser gruppen som ett ursprungsfolk. Detta innebär att en maktförskjutning har skett i relationen mellan staterna och ursprungsfolken på denna punkt till de sistnämndas fördel.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Även Världsbanken har för sin verksamhet utformat en slags vägledning kring vilka grupper som är att betrakta som ursprungsfolk. Man väljer dock att betona att denna inte är att betrakta som en definition och att det inte heller finns någon allmänt accepterad sådan. Istället påpekar man att "Indigenous Peoples may be referred to in different countries by such terms as 'indigenous ethnic minorities,' 'aboriginals,' 'hill tribes,' 'minority nationalities,' 'scheduled tribes,' or 'tribal groups.'" (OP 4.10: para 3). I sin operativa policy väljer man dock att använda 'Indigenous Peoples' som en generisk term för distinkta, sårbara, sociala och kulturella grupper som i olika omfattning har följande kännetecken (OP 4.10: para 4):

- (a) self-identification as members of a distinct indigenous cultural group and recognition of this identity by others;
- (b) collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area and to the natural resources in these habitats and territories;

Avslutningsvis kan sägas att precis som i fallet med en minoritetsdefinition, har FN inte nått fram till en officiell definition av begreppet ursprungsfolk. Dock finns det även här vissa grundläggande kriterier som återkommer i de definitioner som gjorts. Genom ILO-konvention nr 169 finns det idag också en formulering som måste anses vara det närmaste man kommit en officiell global definition av begreppet ursprungsfolk. Hittills har dock FN valt att inta samma hållning vad gäller en ursprungsfolksdefinition som för en minoritetsdefinition, nämligen att avsaknaden av en sådan inte innebär att man inte kan gå vidare med att slå fast vilka rättigheter dessa grupper har. Denna inställning tycks ha stöd bland många grupper som identifierar sig som ursprungsfolk medan att det från många stater sida har uttryckts en större önskan om en mer precis definition.

* * *

Vad ovanstående genomgång av definitionsverksamheten på global och regional nivå visar, är att det finns både likheter och skillnader i hur begreppen minoriteter och ursprungsfolk definieras. På de flesta punkter är definitionerna likar såsom att de aktuella grupperna ska skilja sig från det omgivande samhället och att de ska ha en implicit eller explicit vilja att föra vidare gruppens kultur, språk, religion etc till kommande generationer. Skillnaderna återfinns på framför allt två punkter: För det första återfinns inga referenser till att ett ursprungsfolk ska befinna sig i minoritet, vilket torde stamma ur det faktum att vissa ursprungsfolk kan anses befinna sig i numerär majoritet i det land de bor i (se not i kapitel 1). Den andra, och för ursprungsfolken allra viktigaste skillnaden, är att ursprungsfolk uttryckligen sammankopplas med territorier samt en historia av kolonisation. Diskursivt är alltså begreppet ursprungsfolk sammankopplat med två omständigheter som har bäring på rätten till självbestämmande.¹⁵⁸

Vad detta visar är att den globala ursprungsfolksrörelsen, inom FN och ILO, har fått ett erkännande i en central del av sitt politiska projekt, nämligen att inte "bara" betraktas som en minoritet. Frågan är dock om detta räcker för att få särskilda rättigheter, eller om de rättigheter som slås fast i praktiken kommer att ekvivaleras med de som minoriteter har. Detta utreds i de följande avsnitten.

(c) customary cultural, economic, social, or political institutions that are separate from those of the dominant society and culture; and

(d) an indigenous language, often different from the official language of the country or region.

¹⁵⁸ Till skillnad från ursprungsfolk har etniska minoriteter en svag position i förhållande till rätten till självbestämmande. En diskussion kring minoriteters rätt till självbestämmande har dock på senare år initierats inom FN (se E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1). Det är dock knappast troligt att denna kommer att få något större genomslag inom en överskådlig framtid.

5.4 Minoriteters rättigheter på global nivå

Dagens internationella diskurs kring minoriteters rättigheter har, som anförts ovan, till stora delar sitt ursprung i artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som lyder:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language. (ICCPR, art. 27)

Slående i denna formulering är att rättigheterna är individuella, det vill säga det är personer tillhörande minoritetsgrupper som har rättigheterna, inte minoritetsgruppen i sig. Rättigheterna är också formulerade negativt, det vill säga individer får inte nekas rätten att tillsammans med andra utöva sin kultur, förkunna och praktisera sin religion eller använda sitt språk. Hur detta skall uttolkas mer precist fastslås dock inte i konventionen. Istället har omfattningen av rättigheterna utvecklats i praxis i FN:s människorättskommittés arbete. Som ett resultat av detta arbete gav kommittén artikel 27 en officiell uttolkning (*general comment*) 1994. Där gör kommittén bland annat en distinktion mellan rätten till självbestämmande, en rättighet som det betonas tillhör folk, och de rättigheter som skyddas under artikel 27, vilka är rättigheter som tillskrivs individer tillhörande minoriteter (General Comment No 23: para 3.1).¹⁵⁹ Med andra ord separerar kommittén tydligt på minoriteters rättigheter och rätten till självbestämmande. Vidare betonar man att de rättigheter som skyddas av artikel 27 inte kan användas för att påverka staters suveränitet och territoriella integritet (General Comment No 23: para 3.2). Däremot kan det tänkas situationer där rätten för en individ att utöva sin kultur kan komma att inkludera vissa begränsade landrättigheter:

With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. (General Comment No 23: para 7)

Med andra ord kan det tänkas att vissa landrättigheter måste tillgodoses för att, som kommittén uttrycker det, tillse ”*the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole*” (General Comment No 23: para 9). Frågan om landrättigheter tycks dock i första hand kopplas till situationer där en minoritet också är att

¹⁵⁹ Denna distinktion görs också i FN:s rasdiskrimineringskommittés *General Recommendation* nr 21.

betrakta som ett ursprungsfolk. Detta är intressant av två anledningar; dels för att det är just med ursprungsfolk frågan om landrättigheter exemplifieras, vilket stärker slutsatsen om att det är just ursprungsfolk som har sådana rättigheter även om den inte utesluter att det skulle kunna finnas minoritetsgrupper med landrättigheter, och dels för att det härmed är helt tydligt att ursprungsfolk, i den mån de är minoriteter också omfattas av minoriteters rättigheter.

Minoriteter åtnjuter också skydd genom flera andra FN-instrument. Ett sådant exempel är artikel 30 i Barnkonventionen (CRC) från 1989. I denna återfinns en formulering som till största del är en upprepning av Artikel 27 i Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language. (CRC, Art. 30)

Två saker i denna artikel förtjänar att särskilt uppmärksammas. För det första är det tydligt att minoritetsrätten stärks i och med ovanstående artikel, genom att det betonas att de rättigheter minoriteter har också omfattar barn som tillhör dessa grupper. För det andra ser vi i artikeln att etniska, språkliga och religiösa minoriteter tydligt separeras från ursprungsfolk. Samma uppdelning mellan minoriteter och ursprungsfolk återfinns vi också i konventionens artikel 17. Detta förstärker den diskursiva åtskillnad som återfinns i människorättskommitténs kommentar till artikel 27 ovan.¹⁶⁰

Ett annat viktigt dokument är FN:s minoritetsdeklaration från 1993. I denna slås bland annat fast att stater ska skydda nationella eller etniska, kulturella, religiösa eller språkliga minoriteters identiteter samt uppmuntra omständigheter som främjar dessa identiteter (art 1), vilket torde tolkas som en uppmaning till positiv särbehandling, något som inte återfinns i artikel 27.¹⁶¹ Vidare slås det fast att personer som tillhör minoriteter har rätt att delta i alla former av samhällsliv, delta i beslutsfattande på nationell och regional nivå, etablera sina egna organisationer samt upprätthålla kontakter med andra medlemmar av sin grupp både inom länder och över statsgränser (art 2). Stater åläggs också att skapa förutsättningar för personer som tillhör minoritetsgrupper att utveckla

¹⁶⁰ Ett annat centralt FN-dokument som knyter an till minoriteters situation är FN:s Rasdiskrimineringskonvention från 1965. Denna förbjuder alla former av diskriminering på rasistisk grund och påbjuder positiv särbehandling för att tillse att de grupper som konventionen skyddar ska kunna åtnjuta sina rättigheter på samma villkor som andra grupper i samhället (se till exempel Art 1.4).

¹⁶¹ Människorättskommitténs *General comment* nr 23 skulle dock kunna uttolkas som att det åtminstone under vissa omständigheter skulle vara nödvändigt med positiv särbehandling för att leva upp till innebörden av artikel 27 (se till exempel paragraf 6.1 och 6.2).

kultur, språk, religion, traditioner och sedvanor samt att kunskap om detta skall förmedlas genom undervisning till samhället i stort (art 4). Deklarationen syftar med andra ord till att skapa förutsättningar för politisk och social stabilitet i stater (preamble) genom att underlätta för minoriteter att bevara och vidareutveckla sin identitet och det särarter som är grunden för denna, samt sprida kunskap om minoriteters situation, kultur, språk etc till övriga delar av samhället. Dessa rättigheter återfinns också i Europarådets två minoritetskonventioner, vilka är samtida med Minoritetsdeklarationen. På grund av dessa konventioners centrala roll för analysen i kapitel 9 av Sveriges inställning, behandling och ratificering av desamma, förtjänar dessa en särskilt grundlig genomgång, vilket görs i följande avsnitt.

5.5 Minoriteters rättigheter på regional nivå i Europa

Behovet av ett särskilt skydd för nationella minoriteter inom Europarådets människorättskydd har varit uppe till diskussion sedan organisationens grundande. Redan under dess första år, 1949, beskrivs i en rapport vikten av ett bredare skydd av nationella minoriteters rättigheter (Explanatory Report on ETS No. 157: para 1). I Europarådets grundläggande människorättsdokument från 1950, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS No. 005), ges dock minoriteter föga utrymme. Det enda omnämnande av begreppet minoritet återfinns i artikel 14 som förbjuder diskriminering:

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status (ETS No. 005, art. 14).

Artikeln är väl förankrad i den diskurs som artikuleras i FN, med ett uttalat fokus på individen och med en negativt formulerad rättighet. Artikeln i fråga tillskriver med andra ord inte nationella minoriteter i sig några rättigheter och inte heller implicerar den att statens ansvar gentemot nationella minoriteter skulle innefatta någon form av positiv särbehandling. Givet tidsandan är detta dock inget unikt. Som framgår ovan, var frågan om minoritetsskydd en kontroversiell fråga vid denna tid och FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter innehåller inget omnämnande av minoriteter.

Ett tydligt steg mot att utforma särskilda minoritetsrättigheter inom ramen för Europarådets skydd av mänskliga rättigheter, tas dock 1961. Europarådets parlamentariska församling rekommenderar då att nedanstående artikel om nationella minoriteters rättigheter (som är slående lik den då kommande artikel 27 i FN:s konvention) bör tillfogas det andra tilläggsprotokollet till Europarådets människorättskonvention:

Persons belonging to a national minority shall not be denied the right, in community with the other members of their group, and as far as compatible with public order, to enjoy their own culture, to use their own language, to establish their schools and receive teaching in the language of their choice or to profess and practise their own religion. (Parliamentary Assembly Recommendation 285)

Även detta förslag är en negativt formulerad rättighet som syftar till att skydda individer tillhörande nationella minoriteter. Den expertkommitté som tillsattes för att ta ställning till om en sådan artikel borde infogas i ett tilläggsprotokoll till Europarådets MR-konvention menade dock att ett särskilt minoritetsskydd kopplat till konventionen inte var nödvändig ur en juridisk synvinkel. Den påtalade dock att det däremot inte låg några juridiska hinder i vägen för att göra detta om det ansågs lämpligt av andra skäl (Explanatory Report on ETS No. 157: para 2). Resultatet av denna process blev att inget tillägg gjordes.

1981 tas nya initiativ när det gäller frågan om ett särskilt skydd för minoriteters rättigheter inom Europarådet. Organisationens parlamentariska församling antar då en rekommendation som särskilt tar fasta på språkets vikt för minoritetskulturer. I denna rekommendation lyfts särskilt barns rättighet till det egna språket samt att grupper med egen språklig identitet har en rättighet att utveckla sitt språk och sin kultur. Särskilt kopplas detta till utbildningsfrågor, användandet av det egna språket i officiella och administrativa sammanhang samt till massmediala frågor (Parliamentary Assembly Recommendation 928). Samma år antar även Europaparlamentet en resolution på samma tema (Explanatory Report on ETS No. 148: para 4; Parliamentary Assembly Opinion No. 142).

Detta blir startskottet för arbetet med att ta fram en stadga om landsdels- eller minoritetsspråk, vilket inledningsvis bedrivs inom ramen för *the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe* (CLRAE). 1988 lämnar CLRAE ett utkast till en stadga till Europarådets parlamentariska församling, vilken då tillsätter en expertkommitté med uppdrag att utifrån utkastet formulera en Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Den slutliga stadgan antas av Europarådet 25 juni 1992 och öppnas för ratificering 5 november samma år (Explanatory Report on ETS No. 148: para 5-9).

Parallellt med utveckling att formulera ett skydd för landsdels- och minoritetsspråk diskuteras också ett mer omfattande skydd för nationella minoriteter, vilket bland annat kommer till uttryck i Europarådets parlamentariska församlings rekommendation nr 1134 från oktober 1990. Där tas bland annat upp att det finns ett stort antal minoriteter i Europa och att dessa starkt bidrar till Europas kulturella variation. Vidare slås fast att respekten för dessa minoriteter är en central faktor för fred, rättvisa, stabilitet och demokrati samt att ett adekvat rättsligt skydd för dessa minoriteter måste utgå

från en gemensam minimistandard. Denna minimistandard innefattar enligt den parlamentariska församlingen bland annat en princip om positiv särbehandling av minoriteter. (Parliamentary Assembly Recommendation 1134: para 1-10:iii)

Två typer av minoriteter lyfts särskilt fram i rekommendationen; språkliga respektive nationella. För språkliga minoriteter slås följande två principer fast:

- i. persons belonging to a linguistic minority shall have access to adequate types and levels of public education in their mother tongue
- ii. linguistic minorities shall have the right to obtain, provide, possess, reproduce, distribute and exchange information in their mother tongue regardless of frontiers. (Parliamentary Assembly Recommendation 1134: para 12)

För nationella minoriteter¹⁶² slås i sin tur följande fem principer fast:

- i. national minorities shall have the right to be recognised as such by the states in which they live
- ii. national minorities shall have the right to maintain and develop their culture
- iii. national minorities shall have the right to maintain their own educational, religious and cultural institutions. For this purpose, they shall also have the right to solicit voluntary financial and other contributions including public assistance
- iv. national minorities shall have the right to participate fully in decision-making about matters which affect the preservation and development of their identity and in the implementation of those decisions
- v. every person belonging to a national minority is required to comply with the obligations resulting from his citizenship or residence in a European state. (Parliamentary Assembly Recommendation 1134: para 11)

Ovanstående principer innebär en intressant glidning i synen på minoritetsskydd – från ett utpräglat fokus på individuella rättigheter, där det är personer tillhörande en nationell minoritet som är subjektet för rättigheterna, till att innefatta kollektiva rättigheter där det är minoriteten som grupp som är subjektet för rättigheterna. Europarådets parlamentariska församling tar därmed ett steg i en annan riktning i denna fråga än vad FN gör vid samma tid när de utformar Minoritetsdeklarationen.

Utifrån ovan nämnda principer för nationella och språkliga minoriteters rättigheter, rekommenderar den parlamentariska församlingen ministerkommittén att antingen utforma ett tilläggsprotokoll till Europarådets människorättskonvention eller upprätta en särskild konvention till skydd för

¹⁶² Nationella minoriteter definieras här som separata eller distinkta grupper, vilka är väldefinierade och etablerade inom en stats territorium, medborgare av staten ifråga samt har religiösa, språkliga kulturella eller andra särskilda karakteristika som urskiljer dem från majoriteten av befolkningen (Parliamentary Assembly Recommendation 1134: para 11).

minoriteter (Parliamentary Assembly Recommendation 1134: para17).¹⁶³ Fördelen med ett tilläggsprotokoll i detta sammanhang är att instrumenten för övervakning av dessa rättigheters genomförande kan kopplas till människorättskonventionens redan existerande system.

I februari 1992, med den pågående utvecklingen på Balkan, finner Europarådets parlamentariska församling sig manad att skynda på arbetet med att få fram ett dokument om minoriteters rättigheter. Man påtalar att historien har transformerat Europa till en mosaik av folk och att blandningen och överlappningen av dessa omöjliggör att dessa till fullo kan ramas in av geografiska gränser. Man menar också att de juridiska och politiska problem som finns att lösa i detta sammanhang redan har beskrivits och utretts (Parliamentary Assembly Recommendation 1177: para 1-2 & 7) och att det nu är viktigt att också agera politiskt:

There is an urgent need for international decisions and commitments which can be rapidly implemented in the area concerned. Peace, democracy, freedoms and respect for human rights in Europe are at stake [...] In view of the extreme urgency of the proposed measures, the Assembly requests the Committee of Ministers to implement this recommendation before 1 October 1992. (Parliamentary Assembly Recommendation 1177: para 8 & 17)

Två av de centrala åtgärder¹⁶⁴ som Europarådets parlamentariska församling anser bör genomföras är dels att färdigställa minoritetsspråkskonventionen, samt tillse att denna implementeras snarast möjligt, och dels att utforma ett tilläggsprotokoll om minoriteters rättigheter till Europakonvention om mänskliga rättigheter (Parliamentary Assembly Recommendation 1177: para 11-12).¹⁶⁵

I februari 1993 konstaterar Europarådets parlamentariska församling att ministerkommittén antagit Stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk men att dess skyndsamma implementering uteblivit. Vidare lanserar de själva ett utkast till ett tilläggsprotokoll till människorättskonventionen, rörande nationella

¹⁶³ Vid samma tillfälle uppdrar Europarådets parlamentariska församling också åt *the Committee on Legal Affairs and Human Rights* att arrangera en konferens med syfte att vidareutveckla och definiera principerna för minoritetsrättigheter vilka sedan kan ligga till grund för ett minoritetsrättsdokument (Parliamentary Assembly Order 456).

¹⁶⁴ En tredje viktig åtgärd var att ministerkommittén skulle inrätta instrument som gav Europarådet möjlighet till en medlande roll i konflikter som involverade minoriteter (Parliamentary Assembly Recommendation 1177: para 16).

¹⁶⁵ En viss skepsis från den parlamentariska församlingens sida till att ministerkommittén skulle lyckas med det sistnämnda kan dock skönjas genom att den också uppdrar åt tre av sina underkommittéer (*Committee on Legal Affairs and Human Rights*, *Political Affairs Committee* och *Committee on Culture and Education*) att i händelse av att ministerkommittén inte lyckas implementera rekommendation nr 1177 till den 1 oktober 1992, skall dessa snarast möjligt utarbeta ett utkast till ett tilläggsprotokoll till Europarådets människorättskonvention (Parliamentary Assembly Order 474: para 4).

minoriteters rättigheter, och rekommenderar ministerkommittén att anta ett sådant med den föreslagna texten som utgångspunkt. Man betonar vikten av att detta genomförs och uppmanar ministerkommittén att påskynda arbetet så att tilläggsprotokollet kan antas och öppnas för ratificering i samband med Europarådets toppmöte i Wien, oktober 1993. (Parliamentary Assembly Recommendation 1201: para 2-3, 8 & 9). Vid toppmötet enas Europarådets stats- och regeringschefer om att skyddet av nationella minoriteter i Europa är en viktig del i ett stabilt och demokratiskt Europa, samtidigt som man passar på att återupprepa de folkrättsliga principerna om territoriernas odelbarhet och statens suveränitet:

In this Europe which we wish to build, we must respond to this challenge: assuring the protection of the rights of persons belonging to national minorities within the rule of law, respecting the territorial integrity and the national sovereignty of States. On these conditions, these minorities will make a valuable contribution to the life of our societies. (Europarådets Wiendeklaration, Appendix II)

I citatet framgår att den glidning mot kollektiva rättigheter som formulerats av den parlamentariska församlingen återgått till fokus på individuella rättigheter. Något antagande av ett tilläggsprotokoll om nationella minoriteters rättigheter, alternativt en minoritetskonvention, kunde man dock inte enas om i Wien. Istället beslöts att en ramkonvention snarast skulle utarbetas där principer för skydd av nationella minoriteter skulle specificeras (Europarådets Wiendeklaration, app. II). En ramkonvention tycks ha varit enklare att komma överens och den 10 november 1994 antog ministerkommittén Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter, vilken öppnades för ratificering den 1 februari 1995 (Explanatory Report on ETS No. 157: para 9). Europarådets ramkonvention blev därigenom det första juridiskt bindande multilaterala rättighetsdokument som tagits fram som syftar till ett generellt skydd för nationella minoriteter (Explanatory Report on ETS No. 157: para 10).¹⁶⁶

5.5.1 Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk

Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk inleds, som brukligt är, med ett avsnitt där konventionens syfte och bakgrund beskrivs. I detta slås bland annat fast att

¹⁶⁶ Trots den relativa framgång som Ramkonventionen får anses vara, är det enligt Myntti dock ”en allmän bedömning att Wienmötet de facto innebar ett bakslag för skyddet av minoriteter inom ramen för Europarådet, emedan mötet i praktiken försköt tanken om en konvention eller ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen innefattande juridiskt bindande rättigheter för nationella minoriteter” (Myntti 1998:149). Anledningen till denna bedömning torde vara att en ramkonvention är mer övergripande och formulerar rättigheter av principiell natur snarare än precis formulerade rättigheter med klarare riktlinjer för uttolkning som är fallet med en vanlig konvention.

the protection of the historical regional or minority languages of Europe, some of which are in danger of eventual extinction, contributes to the maintenance and development of Europe's cultural wealth and traditions [...] [and] the protection and promotion of regional or minority languages in the different countries and regions of Europe represent an important contribution to the building of a Europe based on the principles of democracy and cultural diversity within the framework of national sovereignty and territorial integrity (ETS No. 148: preamble).

Diskursmässigt placeras här frågan om landsdels- och minoritetsspråk i den form för minoriteters rättigheter som diskuterats ovan, nämligen som något viktigt och skyddsvärt inom ramen för de grundläggande folkrättsliga principerna om nationell suveränitet och territoriell integritet. Alla eventuella frågor kring nationella minoriteters folkrättsliga status besvaras därigenom med att dessa är att betrakta som medborgare i det land de bor samt att deras status inte innebär några möjligheter till att utmana statens suveränitet eller dess territoriella integritet. Alla eventuella idéer i den riktningen begränsas i det aktuella fallet också av det faktum att Europarådets minoritetsspråkskonvention inte är en konvention till skydd för nationella minoriteter som sådana, utan en konvention för skydd av europeiska minoritetsspråk (Explanatory Report on ETS No. 148: para 17; Myntti 1998:145).

Utöver inledningen består stadgan av fem delar. Den första av dessa tar upp allmänna bestämmelser såsom definitioner av centrala begrepp vilket inkluderar vad som avses med begreppen landsdels- eller minoritetsspråk. Vidare delas de åsyftade språken in i två kategorier; *regionala språk*, vilka har en stark territoriell koppling, samt *territoriellt obundna språk*, där en koppling till ett specifikt område inom en stat inte kan påvisas. En viktig avgränsning är att stadgan inte omfattar dialekter av en stats officiella språk och inte heller språk som talas av invandrare. (ETS No.148: Art 1) Vilka språk som är att betrakta som minoritetsspråk definieras dock inte utan överlämnas åt respektive tillträdande stat att bestämma (se avsnitt 5.3.1 ovan). Riktlinjer för detta arbete är dock att

[t]he purpose of the charter is not to resolve the problems arising out of recent immigration phenomena [...] In particular, the charter is not concerned with the phenomenon of non-European groups who have immigrated recently into Europe and acquired the nationality of a European state. The expressions "historical regional or minority languages of Europe" [...] and languages "traditionally used" in the state [...] show clearly that the charter covers only historical languages, that is to say languages which have been spoken over a long period in the state in question. (Explanatory Report on ETS No. 148: para 31)

Utöver definitioner, slås i del 1 också fast regler för de åtaganden som de tillträdande parterna åläggs (art. 2). I dessa regler framgår en begränsning i den

europiska stadgan, nämligen att den är av så kallad menytyp¹⁶⁷ (Myntti 1998:146). Slutligen återfinns i del 1 också praktiska detaljer kring ratificeringsprocessen av stadgan, att ingenting i stadgan skall tolkas såsom att den inskränker redan erkända rättigheter såväl nationellt som internationellt samt statens informationsansvar rörande bestämmelserna i stadgan (art. 3-6).

Stadgans andra del består enbart av artikel 7, som listar en rad mål och principer som staten åtar sig att följa vid en ratificering. Dessa innefattar bland annat

the facilitation and/or encouragement of the use of regional or minority languages, in speech and writing, in public and private life [...] the provision of appropriate forms and means for the teaching and study of regional or minority languages at all appropriate stages [...] the promotion of study and research on regional or minority languages at universities or equivalent institutions [and] the promotion of appropriate types of transnational exchanges, in the fields covered by this Charter, for regional or minority languages used in identical or similar form in two or more States (ETS No. 148, art. 7).

Vidare innehåller artikel 7 ett stycke som syftar till samråd och inflytande för de minoriteter som omfattas av stadgan när det gäller dess implementering:

In determining their policy with regard to regional or minority languages, the Parties shall take into consideration the needs and wishes expressed by the groups which use such languages. They are encouraged to establish bodies, if necessary, for the purpose of advising the authorities on all matters pertaining to regional or minority languages. (ETS No. 148, art. 7.4)

Stadgans tredje del (art 8-14) består av ett stort antal principer som de tillträdande staterna kan göra ett urval av att tillträda. Denna del inleds med frågor om utbildning och tar upp principer för undervisning på och i landsdels- eller minoritetsspråk i så gott som alla former av offentlig skolundervisning. Vidare listas åtgärder som syftar till att undervisning i historia och kultur ska relatera till landets minoritetsspråk, att lärarutbildning tillhandahålls i syfte att tillgodose ovanstående punkter samt att övervakningsorgan inrättas som följer och rapporterar genomförandet av de principer staten åtagit sig i samband med ratificeringen. Stadgans tredje del tar också upp principer för möjligheten att använda sig av landsdels- eller minoritetsspråk inom rättsväsendet samt motsvarande möjligheter inom förvaltningsmyndigheter och samhällsservice. Även relationen mellan minoritetsspråk och massmedia behandlas, och i stadgan påtalas bland annat statens ansvar för att public serviceföretag

¹⁶⁷ Detta innebär att en stat inte behöver bekänna sig till hela stadgans innehåll utan har, när det gäller dess kapitel III (artiklarna 8-14), ett antal principer som de kan välja mellan att tillträda. Minimikravet är dock att en stat tillämpar minst 35 artiklar eller stycken bland artiklarna 8-14. Av dessa skall minst tre vara hämtade från vardera artikeln 8 och 12 och minst en från vardera av artiklarna 9, 10, 11 och 13 (ETS No. 148: art. 2).

tillgodoser minoritetsspråkens behov och utrymme i radio och TV samt vilka principer som kan ligga till grund för att underlätta för minoritetsspråk i tryckt media. Även principer för kulturell verksamhet och kulturella inrättningar såsom bibliotek, museer och teatrar berörs. Dessa principer innefattar att staten genom olika åtgärder skall uppmuntra uttrycksformer som utmärker minoritetsspråken, främja framställandet av verk på dessa språk samt främja och bekosta översättningstjänster i syfte att bevara och utveckla olika terminologier på minoritetsspråken. Ytterligare principer rör ekonomiska och sociala förhållanden. Dessa handlar till största del om att staten skall tillse att det inte förekommer diskriminerande lagstiftning eller bestämmelser som oberättigat förbjuder eller begränsar användandet av minoritetsspråk. Även principer som främjar användandet av minoritetsspråk inom bankväsende, social omsorg, säkerhetsanvisningar och konsumenträtt listas. Till sist tar stadgans tredje del också upp frågan om internationellt samarbete kring minoritetsspråk som talas i flera länder.

Stadgans fjärde del (artikel 15 & 16) behandlar tillämpningen av densamma med fokus på det rapportsystem som tillser att stadgans efterlevs. I stadgans femte del – Slutbestämmelser – återfinns bland annat regler för när stadgan skall träda ikraft, för reservationer samt för uppsägning av stadgan. Vidare framgår också att stadgan, efter särskild inbjudan från Europarådets ministerkommitté, är öppen för ratificering även av andra parter än Europarådets medlemmar.

Sammanfattningsvis är Stadgans övergripande syfte kulturellt och de rättigheter och principer som slås fast är kopplade till språkets kulturella funktion (Explanatory Report on ETS No.148: para 10 & 17). Dessa principer inkluderar i många fall positiv särbehandling i syfte att främja nationella minoritetsspråk. Vidare slås det också fast att stater som ratificerar stadgan skall ta fasta på behov och önskemål som uttrycks av de grupper som använder sig av de erkända minoritetsspråken. Europarådets stadga om landsdels- och minoritetsspråk är därmed både en artikulation och förstärkning av den internationella diskursen kring minoriteters rättigheter, där just betoningen på kulturfrågor är stark, samtidigt som det finns en uttalad uppfattning om att stater, där det finns behov, bör idka positiv särbehandling i minoritetsspråksfrågor för att skapa reella förutsättningar för jämlikhet mellan de nationella minoritetsspråken och majoritetsbefolkningens.

5.5.2 Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter

I inledningen till Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter återfinns vi att den centrala utgångspunkten för Europarådet i denna fråga är att

a pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national

minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity (ETS No. 157: preamble).

Vidare slås det fast att Europarådets syfte med konventionen är att definiera

the principles to be respected and the obligations which flow from them, in order to ensure, in the member States and such other States as may become Parties to the present instrument, the effective protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities, within the rule of law, respecting the territorial integrity and national sovereignty of states (ETS No. 157: preamble).

I likhet med Minoritetsspråksstadgan finner vi att Ramkonventionen placerar frågan om skyddet av nationella minoriteter inom ramen för de folkrättsliga principerna om statens suveränitet och dess territoriella integritet. Med andra ord lämnas inte heller här något utrymme för en vidare tolkning av nationella minoriteter som folk i en folkrättslig mening. I ovanstående citat kan också skönjas de fri- och rättigheter som konventionen slår fast tillskrivs personer som tillhör nationella minoriteter, det vill säga att rättigheterna i konventionen är individuella, något som också är genomgående när rättigheter formuleras i konventionen. På detta vis följer Ramkonventionen det uttrycksätt som används på global nivå i FN.

I Ramkonventionens sektion 1 (art. 1-3) slås grundläggande utgångspunkter fast för dess innehåll och tillämpning, däribland att skyddet av nationella minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter, att bestämmelserna i konventionen skall tillämpas i enlighet med principerna om vänskapliga relationer och samarbete mellan stater, att varje person som tillhör en nationell minoritet själv fritt skall få välja huruvida man vill behandlas som en sådan, samt att rättigheterna i konventionen får utövas såväl enskilt som i gemenskap med andra.

I sektion 2 (art. 4-19) finner vi Ramkonventionens mer substantiella rättigheter när det gäller skyddet av nationella minoriteter. Där slås det fast att diskriminering av personer tillhörande nationella minoriteter inte får förekomma och att en ratificerande stat måste anta lämpliga åtgärder för att främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer tillhörande nationella minoriteter och de som tillhör majoritetsbefolkningen, vilket ska utläsas som krav på positiv särbehandling i de frågor där det inte råder jämlikhet mellan grupperna (Explanatory Report on ETS No. 157: para 39). Vidare skall staten främja förutsättningar för personer tillhörande nationella minoriteter att bibehålla och utveckla sin kultur samt bevara, vad som i konventionen anses vara, de väsentligaste beståndsdelarna i de nationella minoriteternas identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Åtgärder och metoder som syftar till att assimilera personer tillhörande nationella minoriteter mot deras

vilja förbjuds och istället ska staten uppmanas tolerans och mellankulturell dialog samt främja ömsesidig respekt och förståelse mellan alla invånare oavsett ursprung. Särskilt gäller detta inom sektorerna utbildning, kultur och massmedia. (art 4-6) Ramkonventionens andra sektion anmodar också stater att säkerställa vissa specifika grundläggande mänskliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter. Dessa är rätten att delta i fredliga sammankomster, förenings-, yttrande-, tanke-, samvets- och religionsfrihet samt rätten att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar. (art 7 & 8)

Ett antal rättigheter rörande språk och media slås också fast. Dessa inkluderar rättigheter för nationella minoriteter att ta emot och sprida uppgifter på det egna språket inom och över statsgränser, ha möjlighet att framställa egen media samt fritt använda sitt språk i privata och offentliga sammanhang. Stater ska också möjliggöra användandet av minoritetsspråk i kontakt med administrativa myndigheter och rättsväsende samt tillse att personer tillhörande nationella minoriteter får använda namn på det egna språket och få dessa officiellt erkända. Vidare uppmanas de ratificerande staterna att sätta upp skyltar med ortnamn på minoritetsspråk. Stater ska också vidta ett antal åtgärder inom utbildning och forskning. Dessa inkluderar främjandet av kunskaper om de nationella minoriteterna i landet, möjligheter till lärarutbildning på området, lika möjligheter för personer tillhörande de nationella minoriteterna att få tillträde till utbildning på alla nivåer samt dessa gruppers rätt att inrätta egna privata utbildningsinstanser. Personer tillhörande nationella minoriteters rätt att lära sig sitt språk skall också erkännas och i de områden där det traditionellt eller i betydande omfattning bor individer tillhörande nationella minoriteter skall dessa tillförsäkras möjligheter till undervisning i eller på sitt minoritetsspråk. Staten skall också skapa förutsättningar för personer tillhörande nationella minoriteter att delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem själva. (art 9-15)

Ramkonventionen förbjuder också åtgärder som syftar till att förändra befolkningsproportionerna i de områden som bebos av nationella minoriteter för att därigenom inskränka rättigheterna i konventionen. Vidare medger konventionen nationella minoriteters rätt att upprätta och upprätthålla fria och fredliga kontakter över gränser samt deras rätt att delta i aktiviteter inom icke-statliga organisationer. Konventionen uppmanar också stater att ingå bi- och multilaterala avtal med andra stater i syfte att skydda nationella minoriteter samt att de ska respektera och förverkliga principerna i Ramkonventionen och avhålla sig från begränsningar, inskränkningar och avvikelser från densamma. (art 16-19)

I sektion 3 av Ramkonventionen (art 20-23) relateras de rättigheter som härrör ur konventionen till såväl nationell som internationell lagstiftning. Detta

inkluderar att personer tillhörande nationella minoriteter måste respektera nationell lagstiftning. Vidare slås fast att inget i konventionen skall kunna tolkas så att det ger någon rätt att utföra handlingar som strider mot grundläggande folkrättsliga principer. Här nämns särskilt staternas suveräna jämställdhet samt dessas territoriella integritet och politiska oberoende. Vidare underordnas Ramkonventionens rättighetspaket Europakonventionen när det gäller tolkning av motsvarande principer som återfinns i denna.

Till sist behandlar sektion 4 (artikel 24-26) procedurer för övervakning av Ramkonventionen och kapitel 5 innehåller slutbestämmelser liknande de som återfinns i den Stadgan om landsdels- och minoritetsspråk vilka redogjorts för ovan, vilket inkluderar att stater som inte är medlemmar av Europarådet kan ratificera konventionen om de inbjuds att göra så.

Sammanfattningsvis kan sägas att Ramkonventionen syftar till att skydda grundläggande mänskliga rättigheter för individer tillhörande nationella minoriteter. Artikel 7 nämner här särskilt rättigheter såsom förenings-, yttrande- och religionsfrihet, rättigheter som egentligen redan skyddas av andra konventioner, till exempel i Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter. Vidare förbjuder konventionen olika former av diskriminering gentemot personer tillhörande nationella minoriteter, men till skillnad från Europakonventionens artikel 14 nämns i Ramkonventionen ett antal områden där nationella minoriteter riskerar att särskilt utsättas för detta. Utöver förbud mot diskriminering påbjuder Ramkonventionen också positiv särbehandling av nationella minoriteter. Detta gäller särskilt på områden som religion, språk, traditioner och kulturarv då dessa anses utgöra väsentliga beståndsdelar i de nationella minoriteternas identitet. Även Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter är härmed en artikulation och en förstärkning av den internationella diskursen kring minoriteters rättigheter.

5.6 Ursprungsfolks rättigheter på global nivå

Tidigare i detta kapitel har vi sett hur ursprungsfolk kamp för mänskliga rättigheter bidragit till att förändra deras ställning som rättssubjekt inom internationell rätt. Från att vid tiden för andra världskrigets slut i princip inte ha haft någon position alls inom det internationella systemet, har man under de senaste tjugofem åren etablerat sig som samtalspart i FN när det gäller utformningen av rättigheter som relaterar till deras specifika situation som koloniserade folk utan möjligheter till avkolonisering i den bemärkelse som andra koloniserade folk haft före dem. Detta avsnitt kommer att fokusera på de två områden som har varit av särskild vikt för utvecklandet av en global diskurs kring ursprungsfolks ställning och rättigheter; ILO-konvention nr 169 och FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter.

5.6.1 ILO-konvention nr 169

ILO-konvention nr 169 betraktas idag som det främsta internationella rättsdokument som tagits fram kring ursprungsfolks rättigheter (ILO 2003: 5). Som kort beskrivits ovan, var ILO det första internationella organ som på allvar kom att uppmärksamma ursprungsfolks rättigheter. Denna uppmärksamhet sprang ur ILO:s intresse för lantarbetares situation under 1920-talet, bland vilka man fann ett stort antal personer tillhörande ursprungsfolk. Dessa personers särskilda skyddsbehov ledde till att ILO formulerade ett flertal konventioner och rekommendationer direkt kopplade till ursprungsfolks situation i deras egenskap av arbetare.¹⁶⁸ ILO genomförde under denna period också studier av ursprungsfolks situation¹⁶⁹ samt inledde ett omfattande stödprogram¹⁷⁰ för ursprungsfolk i Latinamerika. (ILO 2003: 3)

1957 antar ILO en konvention som tog ett mer övergripande grepp om ursprungsfolks rättigheter (ILO C107), vilken utöver arbetsförhållanden också inkluderade frågor om landrättigheter och utbildning.¹⁷¹ ILO-konvention nr 107 präglas dock av samtidens förhärskande syn på ursprungsfolkens samhällen:

When Convention No. 107 was adopted, indigenous and tribal peoples were seen as “backward” and temporary societies. The belief at the time was that, for them to survive, they had to be brought into the national mainstream, and that this should be done through integration and assimilation. (ILO 2003: 4)

Dessa tankegångar förändras dock under de följande årtiondena och ILO-konventionen kom att kritiserats just för sina assimilerande drag. Istället för att vara stärkande för de ursprungsfolk som strävade efter territoriellt, politiskt, socialt och kulturellt oberoende sågs konventionen istället som legitimerande för en gradvis utrotning av ursprungsfolkens kulturer.¹⁷² (Johansson Dahre 2002: 195) Som en respons på denna kritik inledde ILO i mitten av 1980-talet

¹⁶⁸ Recruiting of Indigenous Workers Convention, 1936 (ILO C50); Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1939 (ILO C64); Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1939 (ILO C65); Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1947 (ILO C86); Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955 (ILO C104); Contracts of Employment (Indigenous Workers) Recommendation, 1939 (ILO R58); Labour Inspectorates (Indigenous Workers) Recommendation, 1939 (ILO R59).

¹⁶⁹ Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries.

¹⁷⁰ Programmet kallades *Andean Indian Programme* och pågick under perioden 1952-1972.

¹⁷¹ I samband med att konventionen antar organisationen också en rekommendation kallad *Indigenous and Tribal Populations Recommendation*, 1957 (ILO R104).

¹⁷² Den uttalade inriktning på integration och assimilering i ILO-konvention nr 107, är anledningen till att exempelvis samerna i Sverige inte drivit frågan om en svensk ratificering av densamma. Denna ståndpunkt redovisades också av den svenska regeringen i samband med revideringsarbetet av konventionen: “*The reasons are obvious. Since the Convention was adopted, views concerning indigenous populations and their ways of life have changed considerably. The Swedish ILO Committee endorses the view [...] that the assimilation strategy which constitutes the basic idea of the Convention represents a paternalist attitude towards indigenous populations.*” (Återgivet i Thornberry 2002: 338)

ett revideringsarbete av konventionen, i vilket även ursprungs- och stamfolk skulle konsulteras¹⁷³ (Thornberry 2002: 339). I revideringsarbetet kom tre teman att utkristalliseras som särskilt centrala. Det första temat rörde ordvalet när det gällde att benämna de grupper som omfattades av konventionen; från användandet av termen *populations* (befolkningar) i ILO C157 till begreppet *peoples* (folk) i ILO C169. Det andra temat berörde inflytande för ursprungs- och stamfolk och det tredje ursprungsfolks landrättigheter. (Johansson Dahre 2002: 195)

I frågan om ursprungsfolkens benämning i konventionen valde ILO att gå på ursprungsfolkens egen önskan om att benämnas *peoples* och inte *populations*. Detta reste dock protester från såväl stats- som arbetsgivarrepresentanter på grund av begreppets starka koppling till rätten till självbestämmande. (Johansson Dahre 2002: 195f; Thornberry 2002: 343) För att tillmötesgå dessa protester gjordes en markering i artikel 1.3 att användningen av begreppet 'peoples' i konventionen "shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law" (ILO C169: art 1.3). Detta innebär dock inte att ILO anser att ursprungsfolk inte skulle kunna anses ha rätt till självbestämmande. Formuleringen är kopplad till innehållet i konventionen och inte till ett mer övergripande ställningstagande:

The ILO's mandate is social and economic rights. It is outside its competence to interpret the political concept of self-determination. However, Convention No. 169 does not place any limitations on the right to self-determination. It is compatible with any future international instruments which may establish or define such a right. (ILO 2003: 9)

Då ILO alltså valde att inte ta ställning vare sig för eller emot rätten till självbestämmande för ursprungsfolk, uppstår frågan om var gränsen i konventionen går för ursprungsfolkens inflytande i beslut som rör dem. ILO-konvention nr 107 placerade mer eller mindre allt makt över konventionens genomförande hos den tillträdande staten. Det enda omnämmandet av någon form av deltagande från ursprungsfolkens sida när det gällde konventionens implementering inskränkte sig till en formulering om att "governments shall [...] seek the collaboration of these populations and of their representatives" (ILO C107: art 5a). I revideringsdiskussionerna av konventionen föreslogs av vissa delegater att ursprungsfolk skulle ha veto i frågor som särskilt berör dem. Mot detta stod de som inte ansåg att ursprungsfolk borde ha mer inflytande över sin situation än andra grupper i samhället. Den kompromiss som förhandlades fram innebar att det inflytande som påbjuds för ursprungsfolk enligt konvention nr 169,

¹⁷³ Huruvida detta blev en framgång eller ej har dock debatterats: "A leading commentator describes the suggestion to consult as 'a move unique in the ILO history'. Other commentators have been less generous, suggesting that the consultation procedures and indigenous input into the revision process as a whole were 'less than adequate'". (Thornberry 2002: 339)

inskränker sig till statens skyldighet att höra dem i god tro i syfte att utverka deras samtycke (Myntti 1998: 156; Thornberry 2002: 348f; ILO 2003: 15f). Någon vetorätt för ursprungsfolk i dessa konsultationer erkänns alltså inte i konventionen (ILO 2003:16).

Den tredje centrala frågan i revideringsarbetet gällde landrättigheter. I dessa diskussioner var det särskilt Kanada, USA och Sverige som hade problem. I ILO 107 återfinns följande formulering kring ursprungsfolks landrättigheter:

The right of ownership, collective or individual, of the members of the populations concerned over the lands which these populations traditionally occupy shall be recognised (ILO C107: art 11).

Mot detta invändes från Kanada och USA att begreppet ”*traditionally*” kunde medföra krav på områden som ursprungsfolk hade bebott någon gång under historien. Om detta begrepp ströks ur den nya konventionen skulle det göras klart att det rörde sig om områden ursprungsfolk bebor idag. Kanada föreslog vidare att begreppet bruksrätt borde skrivas in i konventionen som ett alternativ till ägande- och besittningsrätt. Detta förslag ställde sig både Sverige och Norge bakom. Båda förslagen kom dock att förkastas, då sådana formulering uppfattades som svagare än det skydd som redan gavs i ILO 107. (Myntti 1998: 156ff)

I inledningen till den slutliga konventionstexten nämns specifikt att en utveckling har skett sedan 1957 som föranleder en revidering av ILO 107. ILO:s utgångspunkt för detta revideringsarbete är erkännandet av ursprungsfolkens egna aspirationer

to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live and [...] [call] attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding (ILO C169, preamble).

Två saker är särskilt värda att notera i formuleringarna ovan. För det första uttrycks i allmänna ordalag omfattningen av ursprungsfolkens aspirationer såsom ILO tolkar dem. Det handlar om att ursprungsfolk skall kunna utöva kontroll över sina egna institutioner, sitt sätt att leva och sin egen ekonomiska utveckling samt att de vill bevara och utveckla sina identiteter, språk och religioner. I relation till den internationella minoritetsrätten, är det främst den första satsen i meningen som tydliggör på vilket sätt ursprungsfolkens anspråk skiljer sig från de rättigheter som de kan åberopa sig egenskap av etniska minoriteter. Att utöva kontroll över egna institutioner, specifika sätt att leva på samt ha inflytande över den egna ekonomiska utvecklingen är rättigheter som normalt sett inte kopplas samman med minoriteter. Den andra satsen, som

handlar om att bevara och utveckla identitet, språk och religion, är dock aspirationer som erkänns och skyddas av minoritetsrätten som den diskuterats ovan. Med andra ord slås det indirekt fast av ILO att ursprungsfolkens aspirationer är mer omfattande än de som normalt tillerkänns etniska minoriteter. Dock väljer man att inte nämna ursprungsfolkens krav på att få rätten till självbestämmande erkänt, även om de anspråk som nämns kan kopplas till innehållet i rätten till självbestämmande. Den andra saken värd att notera är att dessa anspråk är kopplade till en utveckling *inom* de stater de bebor. Principen om statens suveränitet tas med andra ord för given och därmed också principen om territoriernas odelbarhet.

Konkret tar sig rättigheterna i ILO 169 uttryck i 44 artiklar fördelade på 10 delar. Konventionens första del (art. 1-12) behandlar frågor av generell natur såsom definitionsfrågan kring konventionens rättssubjekt och staters ansvar att tillsammans med berörda ursprungsfolk utveckla skydd för gruppernas rättigheter. Detta skydd inkluderar att ursprungsfolk dels skall ha samma rättigheter och möjligheter som andra medborgare men också att ursprungsfolkens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter realiseras med respekt för deras sociala och kulturella identiteter, seder, traditioner och institutioner. Det åligger även staten att eliminera eventuella socioekonomiska gap mellan ursprungsfolk och övrig befolkning på sätt som är i samklang med dessa gruppers aspirationer och sätt att leva. Alla former av diskriminering av ursprungsfolks mänskliga rättigheter, inklusive de som återfinns i konventionen, förbjuds och det påbjuds att särskilda insatser skall inrättas för att skydda ursprungsfolkens individer, institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö. Sådana insatser skall dock inte motarbeta gruppernas egen vilja och får inte heller inskränka deras rättigheter som medborgare. Vidare stipuleras att ursprungsfolkens sociala, kulturella och andliga värderingar och praktiker ska erkännas och skyddas samt att staterna i planerandet av de åtgärder som påbjuds i konventionen skall konsultera och involvera ursprungsfolken i syfte att nå enighet eller samtycke till dessa. Ett annat övergripande påbud i konventionen är att ursprungsfolken skall kunna göra sina egna prioriteringar när det gäller frågor om utveckling som berör deras livsstil, trosåskådningar, institutioner, andlighet samt landområden de bebor eller använder. Vidare skall de, i den utsträckning det är möjligt, tillåtas utöva kontroll över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling samt delta i formulering, implementering och utvärdering av program för regional och nationell utveckling som berör dem. Hänsyn skall också tas till ursprungsfolkens egna institutioner vid tillämpning av nationella lagar och förordningar och ursprungsfolkens egna seder och institutioner för rättsskipning skall respekteras under förutsättning att de inte bryter mot grundläggande rättigheter fastslagna i nationell och internationell lag. Ursprungsfolkens egna praktiker och rättsuppfattning skall i möjligaste mån tillåtas, alternativt tas hänsyn till, när det gäller brottsmål som behandlas i

domstolar och av myndigheter. Vidare förbjuds alla former av påtvingande sysselsättningar för ursprungsfolk såvida dessa inte föreskrivs alla medborgare. Ursprungsfolk skall också ha möjlighet att vidta juridiska åtgärder om deras rättigheter kränks och det skall säkerställas att de har möjlighet att såväl förstå som förstås i rättsprocesser.

Del två av konventionen behandlar den för många stater kontroversiella frågan om landrättigheter (art 13-19). Med land förstås i konventionen både sådana områden som ursprungsfolken bebor och sådana de använder på annat sätt. Det påpekas särskilt att de kulturella och spirituella värden som många ursprungsfolk har i relation till sina landområden skall respekteras, vilket inkluderar kollektiva aspekter av dessa. Artikel 14 i konventionen har väckt särskilt stora problem för många stater, däribland Sverige:

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.
2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.
3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned. (ILO C169, art. 14)

Med andra ord skall ursprungsfolkens äganderätt till de områden de traditionellt bebor erkännas. Vidare skall ursprungsfolkens rätt att nyttja marker de traditionellt har använt för sin försörjning och andra traditionella aktiviteter tryggas även i de fall de inte är ensamma om att bebo dessa områden. Särskilt betonas här grupper som lever som nomader och av svedjebruk.

Utöver att traditionell användning av landområden skall skyddas, påbjuder också konventionen att ursprungsfolkens rättigheter till naturresurser inom dessa områden skall skyddas. I de fall som staten har äganderätten till mineraler och underjordiska resurser etc inom ursprungsfolks traditionella landområden, skall procedurer inrättas som säkerställer att ursprungsfolken konsulteras innan exploatering görs. I möjligaste mån skall dessa grupper också få ta del av de fördelar som utvinningen av naturresurser kan ge samt motta rättvis kompensation för de skador som kan drabba dem genom sådana aktiviteter. Konventionen förbjuder också tvångsförflyttning av ursprungsfolk från sina traditionella områden förutom i exceptionella fall och i den mån det är möjligt skall de också ha rätt att återvända till sina områden när orsaken till förflyttningen upphör. I den mån det inte går att återvända skall de grupper

som förflyttats bli till fullo kompenserade. Vidare påbjuds i konventionen att ursprungsfolkens egna procedurer för överlåtelse av landrättigheter inom gruppen skall respekteras. Grupperna skall också åtnjuta juridiskt skydd mot illegal användning av deras markområden eller försök utifrån att tillskansa sig dessa. Till sist skall också nationella jordbruksprogram säkerställa att ursprungsfolk behandlas på samma sätt som övriga delar av befolkningen när det gäller tilldelning av mer land om de inte har tillräckliga marker för att kunna trygga sin existens och när det gäller tillhandahållandet av medel för utveckling av de områden dessa grupper redan besitter.

Konventionens tredje del (art 20) berör arbetskraftsrekrytering och anställningsförhållanden och slår i korthet fast att ursprungsfolk inte får diskrimineras på arbetsmarknaden samt skall åtnjuta samma rättigheter som andra arbetare.

Konventionens fjärde del (art 21-23) berör frågor om yrkesutbildning, hantverk och rurala näringar. Här slås bland annat fast att ursprungsfolk som minst skall ha tillgång till samma möjligheter som övriga delar av befolkningen när det gäller yrkesutbildningar samt att steg skall tas för att främja dessa gruppers frivilliga deltagande i sådana utbildningar. Särskild vikt skall läggas vid att dessa utbildningar tillgodoser och tar hänsyn till de särskilda behov som kan finnas hos dessa grupper. Om möjligt bör även ursprungsfolken själva, om de så önskar, ha ansvaret för genomförandet av dessa utbildningar. Hantverk, rurala näringar, självhushållning och andra traditionella aktiviteter skall enligt konventionen erkännas som viktiga faktorer i bevarandet av ursprungsfolken kultur, deras möjligheter att försörja sig själva samt deras utveckling. Denna typ av aktiviteter skall därför, i samarbete med ursprungsfolken själva, gynnas och förstärkas. Vidare skall staten, om möjligt, bistå med ekonomisk och teknologisk assistans om grupperna själva begär detta, med hänsyn tagen till traditionella teknologier, kulturella särdrag samt hållbar och rättvis utveckling.

Konventionens del fem (art 24-25) behandlar frågor om socialskydd och hälsovård. Här påtalas bland annat att socialförsäkringssystem skall omfatta ursprungsfolk samt att dessa ska tillämpas utan diskriminering. Det åläggs också staten att tillhandahålla fullgod hälsovård åt ursprungsfolken, alternativt förse dessa grupper med resurser som medger att de själva kan utveckla och erbjuda sådana tjänster.

Konventionens sjätte del (art 26-31) fokuserar på frågor om utbildning och kommunikation. Här påbjuds att ursprungsfolk skall erbjudas minst samma möjligheter som övriga delar av befolkningen till utbildning på alla nivåer. Utbildningsprogram skall utvecklas och implementeras i samarbete med berörda grupper och tillgodose dessa gruppers särskilda behov. Detta inkluderar inkorporering av deras egna historier, kunskaper, teknologier och värdesystem samt gruppens egna ekonomiska, sociala och kulturella

aspirationer. Vidare bör ansvaret för dessa utbildningar ligga hos grupperna själva i den mån detta är brukligt och staten skall också erkänna dessa gruppers rätt att själva etablera utbildningsinstitutioner samt tillgodose att det finns tillräckliga ekonomiska resurser för dessa. Barn tillhörande ursprungsfolk har rätt att lära sig läsa och skriva på gruppens eget språk. Om detta inte är praktiskt genomförbart skall staten i samråd med ursprungsfolken själva försöka skapa omständigheter så att denna rättighet kan utövas. Steg skall också vidtas för att bevara och främja ursprungsfolkens egna språk samt tillgodose att ursprungsfolken har möjlighet att lära sig landets officiella språk flytande. Utbildningen skall syfta till att ge ursprungsfolk kunskaper och färdigheter att fullt ut kunna delta i samhället, lokalt och nationellt, samt ge dessa grupper kunskap om rättigheter och skyldigheter, särskilt vad gäller arbete, ekonomiska möjligheter, utbildning, hälsofrågor, sociala välfärdssystem och de rättigheter som tillfaller dem enligt konventionen. Utbildningsåtgärder skall också riktas mot övriga delar av den nationella befolkningen i syfte att utrota fördomar om ursprungsfolken. I detta sammanhang lyfter konventionen särskilt fram att historieböcker och annat utbildningsmaterial skall ge en rättvis, riktig och informativ bild av ursprungsfolkens samhällen och kulturer.

Konventionens sjunde del (art 32) berör kontakter och samarbete över nationsgränser och påbjuder att staterna skall underlätta för ursprungsfolk att kunna ha kontakt och samarbeta med varandra över statsgränser. Konventionens åttonde del (art 33) rör administrativa frågor och syftar till att det skall finns myndigheter som på ett fullgott sätt administrerar de program som skall tillgodose rättigheterna i konventionen samt att dessa program bland annat skall inkludera planering, utförande och utvärdering av de åtgärder som föranleds av konventionen samt att detta skall göras i samarbete med ursprungsfolken själva. Del nio av konventionen (art 34-35) tar upp generella villkor som att de åtgärder som görs för att leva upp till konventionen genomförs med den flexibilitet som krävs för att passa förhållandena i respektive land samt att bestämmelserna i konventionen inte kan användas för att negativt påverka sådana rättigheter som tillfaller ursprungsfolken i enlighet med andra konventioner, avtal etc. Del tio av konventionen (art 36-44) behandlar formella frågor kring konventionens ikraftträdande etc samt procedurer kring detta.

ILO-konvention nr 169, antogs¹⁷⁴ av ILO:s internationella arbetskonferens den 27 juni 1989 (ILO 2003: 4) och de fyra svenska representanterna¹⁷⁵ röstade alla för ett antagande (Skr. 1990/91:101: 3). På nordiska regeringsrepresentanters

¹⁷⁴ Konventionen antogs med 384 röster för, 1 emot och 49 nedlagda (Skr. 1990/91: 101: 3).

¹⁷⁵ Varje medlemsland har fyra representanter i ILO:s arbetskonferens; två för regeringen, en för fackförbund och en för arbetsgivarorganisationer.

initiativ antogs samtidigt en resolution¹⁷⁶ utan omröstning (Skr. 1990/91:101:3). I denna uppmanas ILO:s medlemsstater att snarast möjligt ratificera konventionen samt genomföra de åtgärder en sådan ratificering kräver. Detta arbete uppmanas ske i samarbete med ursprungsfolkens egna representativa organ eller institutioner. (ILO 1989)

I förhållande till ILO-konvention nr 107, är konvention nr 169 ett stort steg framåt för världens ursprungsfolk visavi de rättigheter de strävar efter. Där den äldre konventionen syftade till assimilering av ursprungsfolken förordar den nya konventionen respekt och skydd för ursprungsfolkens seder och bruk, deras kultur och deras sätt att leva. Konventionen lyfter kontroversiella frågor om markrättigheter och naturresurser och betonar vikten av att ursprungsfolk skall inkluderas i de processer och sammanhang som berör dem. Vidare är rättigheterna i konventionen till sin natur kollektiva till skillnad från de rättigheter som formuleras kring minoriteters rättigheter, då det är ursprungsfolk som grupp som är subjektet för rättigheterna i konventionen och inte individer tillhörande dessa grupper. Många rättigheter i konventionen är också så kallade positiva rättigheter, vilket innebär att staten måste agera samt tillskjuta resurser för att rättigheterna skall kunna tillgodoses. På flera ställen i konventionen uppmanas staterna dessutom uttryckligen till positiv särbehandling av sina ursprungsfolk. Konventionstexten innehåller dock inga hänvisningar till rätten till självbestämmande trots att det under revideringsarbetet kom uttryckliga krav från ursprungsfolk på att denna rättighet borde finnas med i konventionen (Myntti 1998: 153). Detta har föranlett ett visst missnöje bland ursprungsfolk när det gäller ILO 169:

Many indigenous groups are wary of Convention 169 and contemptuous of 107. Neither Convention has been widely ratified, but the influence of ILO standards in the general consciousness of indigenous rights cannot be overestimated. The underestimation of 169 in particular may be for the wrong reasons and damaging to indigenous interests. While groups may be disappointed by its failure to address self-determination through evasive wording, the text of the Convention is radical by the standards of the human rights canon. In particular, its commitment to collective rights is remarkable and thoroughgoing. The Convention is strong on land rights and resources, customary law, education and participation. Ratification of 169 commits the states to move beyond recognition of groups to positive action and respect for the indigenous world. (Thornberry 2002: 366f)

Här är det på sin plats att påminna om ILO:s pragmatiska hållning i frågan om självbestämmande. Organisationen valde att utesluta frågan från dagordningen med hänvisning till att denna fråga bäst sköttes av andra organ inom FN. Fördelen med detta agerande, var att man därigenom kunde enas om en relativt

¹⁷⁶ *Resolution on ILO action concerning indigenous and tribal peoples* (ILO 1989)

långtgående konvention, utan att fastna på den fråga som varit i fokus för många års stridigheter i FN:s arbete med att utveckla en deklaration om ursprungsfolks rättigheter.

5.6.2 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

En central arena för ursprungsfolkens kamp för särskilda rättigheter har förts inom ramen för FN:s arbete med att utforma en deklaration om ursprungsfolks rättigheter. I särskilt fokus för denna process har frågan om självbestämmande, användandet av begreppet "peoples" samt landrättigheter varit.

Som framgår ovan, pågick arbetet med att ta fram en deklaration om ursprungsfolks rättigheter i FN:s *Working Group on Indigenous Populations* (WGIP) under åren 1985-1993 och fortsatte sedan i ytterligare en arbetsgrupp under perioden 1995-2006. Till skillnad från processen med att utveckla ILO-konventionen, där frågan om rätten till självbestämmande och användandet av begreppet "peoples" hanterades pragmatiskt för att nå fram till en färdig konventionstext, har frågan om rätten till självbestämmande och huruvida ursprungsfolk är att betrakta som folk i enlighet med de två MR-konventionernas artikel 1, hela tiden stått i fokus för arbetet med deklarationstexten. En diskursiv strid har därmed förts mellan ursprungsfolk och stater kring dessa frågor.

I en genomgång av WGIP:s arbete med att formulera en deklarationstext, visar Catherine Iorns (1992) att det redan från början var ursprungsfolkens inställning att rätten till självbestämmande, i dess fulla bemärkelse, måste inkluderas i ett dokument om ursprungsfolks rättigheter. Skälen som anfördes för detta var dels att rätten till självbestämmande utgör en grundförutsättning för ursprungsfolks överlevnad och möjlighet att utvecklas och dels att självbestämmanderätten är en "*inherent right of peoples (including indigenous peoples); this right entails inherent sovereignty that cannot be denied*" (Iorns 1992). Ursprungsfolk hävdade vidare att självbestämmanderätten i sig är flexibel och inte med nödvändighet innebär en strävan efter separatism och utträde ur en stat. Denna väg skall dock ligga öppen för de grupper som så önskar. (Iorns 1992) Med andra ord var ursprungsfolkens position att ursprungsfolk själva fritt bestämmer över sin politiska status, vilket kan inkludera allt från frivillig assimilering till rätten att välja politiska oberoende och utträde ur en stat.

Staternas utgångspunkt var inte helt oväntat en annan. Iorns menar att de flesta stater kunde acceptera en ökad grad av självbestämmande i relation men att detta inte på några villkor innebär en rätt till utträde ur staten. I linje med detta motsatte sig staterna ett erkännande av ursprungsfolks fulla rätt till självbestämmande i enlighet med artikel 1 i de båda MR-konventionerna. Istället framfördes att denna rättighet endast är tillämpbar när det gäller befrielse från främmande ockupationsmakter samt i avkoloniseringsprocessen

och att ”under the relevant legal criteria, indigenous peoples are not colonized nor under foreign occupation” (Iorns 1992). På grund av detta har många stater också valt att inte använda sig av uttrycket ”indigenous peoples” utan istället refererar till ”indigenous populations”.¹⁷⁷ Staternas generella inställning kring ursprungsfolks rättigheter sträckte sig också i första hand till att dessa skulle falla inom ramen för de existerande mänskliga rättigheterna och inte innebära några unika rättigheter för just ursprungsfolk (Iorns 1992). Med andra ord önskade de sig ett dokument av den typ som FN:s Minoritetsdeklaration sedermera kom att bli (se avsnitt 5.4).

Huruvida rätten till självbestämmande för ursprungsfolk skulle finnas med i dokumentet eller ej diskuterades visserligen under arbetsgruppens fem första år men inga direkta framsteg gjordes sett ur ursprungsfolkens synvinkel, vilka hela tiden förordade formuleringar som skulle ge dem full självbestämmanderätt. Istället formulerades mindre omfattande rättigheter såsom rätten till viss autonomi etc. 1990 blev dock ett genombrottsår för ursprungsfolkens position i frågan. Då tillsattes tre arbetsgrupper varav två kom att förorda genomgripande förändringar när det gällde att utöka omfattningen av rätten till självbestämmande i dokumentet. Ordföranden för en av dessa grupper, Professor Danilo Turk, uttryckte under mötet att tiden hade kommit för att tänka kring självbestämmande i nya banor:

[He] noted that legal concepts undergo a constant process of evolution, and that it is the responsibility of the Working Group to help shape the development of these concepts (Iorns 1992).

Vidare framhöll Turk att ”the concept of self-determination would only in rare instances imply the right to independent statehood” (citerat i Iorns 1992, fotnot 101). Förslaget från den informella arbetsgrupp han ledde var också att paragraf¹⁷⁸ 1 i den kommande deklARATIONEN skulle lyda:

Indigenous peoples have the right to self-determination, by virtue of which they may freely determine their political status, pursue their own economic, social, religious and cultural development, and determine their own institutions. (citerat i Iorns 1992, not 98)

Med andra ord förordades en formulering som i huvudsak följer formuleringen i artikel 1 de bägge MR-konventionerna. Vid WGIP:s session 1991 var representanter för ursprungsfolken enhälliga i sin syn på att det förslag som kommit från Turks arbetsgrupp skulle ingå som artikel 1 i deklARATIONEN. Man

¹⁷⁷ Detta avspeglar sig bland annat i namnet på WGIP, där P:et står för just *populations* och inte *peoples*.

¹⁷⁸ Begreppet paragraf användes i utkastet till deklARATIONEN fram till 1993 då WGIP bytte ut det mot det mer deklARATIONSKLINGANDE ”artikel”.

framförde också att självbestämmanderätten omfattar alla folk och att denna inte kunde inskränkas.¹⁷⁹ Statsrepresentanterna å sin sida visade fortsatt stor skepsis till detta och de menade att statens rätt till territoriell integritet var hotad om en generell rättighet till självbestämmande skulle erkännas för ursprungsfolk. Däremot motsatte man sig inte utökad rätt till autonomi eller internt självbestämmande för ursprungsfolk. (Iorns 1992)

I en kommentar till staternas invändning mot att föra in en generell princip om ursprungsfolks självbestämmande, påpekade Turk att den internationella rätten inte garanterar alla stater territoriell integritet utan att detta endast gäller de stater som respekterar rätten till självbestämmande. Vidare påpekade han att självbestämmanderätten inte är inskränkbar men att dess praktiska tillämpning varierar samt att det redan fanns tillräckliga begränsningar i den internationella rätten för att stilla staternas oro över en eventuell förlust av sin territoriella integritet. (Iorns 1992)

Professor Turk also noted that political stability is not achieved by the defence of the status quo at all costs but by peaceful change to meet changing political circumstances. He thus argued that the declaration needs to have a legal formulation that will promote change while maintaining political stability. (Iorns 1992, not 110)

Ursprungsfolksrepresentanter uttalade stöd för Professor Turks uttalanden, medan statsrepresentanterna lät dessa passera utan vidare kommentar (Iorns 1992).

I sin analys av debatterna i WGIP:s arbete med att ta fram en deklaration om ursprungsfolks rättigheter, kommer Iorns fram till att det finns tre huvudsakliga synsätt utifrån vilka ursprungsfolkens krav på självbestämmande hade diskuterats. Det första synsättet omfattas i första hand av statsrepresentanter och grundar sig på en *rättspositivistisk uppfattning*. Enligt detta synsätt har ursprungsfolken inte någon rätt till självbestämmande så länge staterna själva inte beslutar sig för att erkänna en sådan rätt. Det är nämligen staterna som är aktörerna med beslutanderätt i det internationella systemet och det är de som bestämmer vad som skall inkorporeras eller ej i den internationella rätten. Det andra synsättet lutar sig på ett *naturrättstänkande*. Det är detta synsätt som framförs när ursprungsfolk hävdar att de har en inherent rättighet till självbestämmande och att denna rättighet existerar oavsett staters erkännande. Naturrätten anses därigenom ha en överhöghet gentemot rättspositivismen och det hävdas därmed att det inte är upp till staterna att ensamma besluta om ursprungsfolk har självbestämmanderätt eller ej. Det tredje synsättet på frågan

¹⁷⁹ En ursprungsfolksrepresentant från Nya Zeeland argumenterade att ursprungsfolk historiskt åtnjutit självbestämmanderätten, fram till dess att den tagits ifrån dem av andra och att man nu endast begärde att denna rätt skulle återupprättas för dem (Iorns 1992, not 107).

om ursprungsfolks rätt till självbestämmande är också relaterat till en rättspositivistisk utgångspunkt. I detta fall går argumenteringen ut på att de rättigheter som finns skall tillämpas på ett konsekvent sätt och att det inte skall göras åtskillnad mellan grupper.¹⁸⁰ Därmed skulle ursprungsfolk, i egenskap av att vara egna folk, ha rätt till självbestämmande på samma villkor som alla andra folk. Iorns slutsats av denna uppdelning är att ursprungsfolk och stater talade förbi varandra i processen och hon menar också att

[t]he differences in these approaches and their implications need to be made more explicit in order for the parties--particularly the state representatives--to realize what it is that the other is saying and address it directly. (Iorns 1992)

Efter att ha identifierat denna problematik behandlar Iorns en annan central fråga, nämligen den om huruvida ursprungsfolks strategi borde präglas av pragmatism eller av principer. Givet det hårdnackade motståndet från staterna mot att erkänna ursprungsfolks rätt till självbestämmande, reste sig frågan om ursprungsfolk borde släppa på några av sina principiella ståndpunkter och istället arbeta för att få fram ett dokument som kunde accepteras av staterna. Därigenom skulle man kunna få till ett livskraftigt dokument som aktivt kunde bidra till att situationen för många av världens ursprungsfolk förbättrades. I så fall borde ursprungsfolken acceptera att en referens till självbestämmande skulle utelämnas i dokumentet eller att den begränsades till att bara omfatta olika former av internt självbestämmande, till exempel autonomi.¹⁸¹

Den andra typ av strategi som Iorns menade att ursprungsfolk kunde välja var att fortsatt inta en principiell eller aspirationsmässig inställning till dokumentet

¹⁸⁰ Se citat av Craig Scott i avsnitt 1.1 för en sådan argumentation.

¹⁸¹ Detta är en ståndpunkt som bland annat hävdas i en artikel av Jeff T Corntassel och Thomas Hopkins Primeau i *Human Rights Quarterly*, 1995 (Corntassel och Primeau 1995). Dessa författare menar att flera av de mest centrala begreppen som ursprungsfolk använt i arbetet med att formulera ursprungsfolks mänskliga rättigheter är problematiska för att de utlöser starka motreaktioner från staterna. För att undvika denna konfrontation lanserade Corntassel och Primeau följande rekommendationer i sina slutsatser:

We offer three revised strategies to indigenous groups seeking to secure their individual and collective rights under international law: first, that they refrain from using phrases such as "self-determination" and "sovereignty" and instead focus upon gaining state guarantees of the maintenance of cultural integrity; second, that they pursue these collective rights through existing human rights declarations and treaties; and finally, that they resolve the problem of "self-identification" by acceding to a broad, though objective, definition of "indigenous." (Corntassel och Primeau 1995: 362)

Vid jämförelse med Iorns genomgång av ursprungsfolks och staters olika utgångspunkter i arbetet med att formulera ursprungsfolks rättigheter som refererats ovan, framgår att Corntassel och Primeaus strategier i praktiken innebär att ursprungsfolk skulle backa på alla punkter i den diskursiva kamp de förde gentemot staterna inom FN. Att inte använda begreppen självbestämmande och suveränitet, att sträva efter att formulera ursprungsfolks rättigheter inom existerande MR-instrument samt att acceptera en officiell definition av vad som konstituerar ett ursprungsfolk, utan rätt till självidentifikation för dessa grupper, är precis de punkter som Iorns identifierar som staternas utgångspunkt i förhandlingarna.

(Iorns 1992). Nackdelen med en sådan approach var att staternas motstånd skulle kunna vara så stark, att ett sådant dokument skulle riskera att aldrig antas i Generalförsamlingen. Vad som dock talade för en principiell hållning till deklaraionsutkastet, var att ett sådant skulle kunna leda till ett dokument som låg nära ursprungsfolkens egen inställning i frågan. Ett sådant dokument skulle till exempel kunna stärka ursprungsfolkens position i de forum inom FN där ursprungsfolk inte har någon egen representation. På så vis skulle ursprungsfolk indirekt kunna få ett visst inflytande även om de inte kan delta direkt i olika förhandlingar. En problematik som skulle kunna följa av att inte inta en principiell eller aspirationsmässig hållning var också att

limitations imposed by what is presently practicable will restrict conceptions of a possible future. This will necessary restrict what can actually be achieved. (Iorns 1992)

Värt att notera är att idén om ett principiellt eller aspirationsmässigt dokument förordades av ILO:s representant vid WGIP:s nionde session 1991. Denne menade att eftersom dokumentet är just en deklaration och inte en konvention, så ligger det i dokumentets natur av att vara aspirationsmässigt och att det därmed inte borde ligga några direkta hinder i vägen för att inkludera till exempel rätten till självbestämmande i detta. (Iorns 1992)

1993 ansåg sig WGIP färdiga med ett deklaraionsutkast. Det intressanta med detta utkast var att det till sist kom att innehålla just en principiell hållning till ursprungsfolks rätt till självbestämmande, då artikel 3 kom att lyda:

Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development (E/CN.4/SUB.2/1994/2/Add.1).

Som vi såg ovan ansågs dock WGIP:s utkast allt för kontroversiellt av FN:s MR-kommission och man tillsatte 1995 en ny arbetsgrupp med uppdrag att arbeta fram en deklaration utifrån WGIP:s utkast. Ovanstående debatter präglade, inte helt oväntat, även arbetet i den nya arbetsgruppen. Vid den nya arbetsgruppens första möte, gjordes en genomgång av innehållet i WGIP:s deklaration för att inventera vilka delar som var i behov av revidering.¹⁸² Av protokollet från detta möte (E/CN.4/1996/84) står klart att en av de största diskussionerna stod kring frågan om subjektet för rättigheterna i deklarationen skulle benämnas för "peoples" eller ej. En del statsrepresentanter menade att man inte såg några problem med att begreppet användes i deklarationen, utan fann att det reflekterade det kollektiva angreppssätt som var nödvändigt för att

¹⁸² Många ursprungsfolk uttryckte vid detta tillfälle en önskan att deklaraionsutkastet skulle antas så som det såg ut (E/CN.4/1996/84: para 25). Denna begäran återupprepades även vid senare möten (se till exempel E/CN.4/1997/102).

kunna hantera frågor om ursprungsfolks rättigheter och de problem dessa grupper har (E/CN.4/1996/84: para 37). Det fanns dock också ett stort antal stater som var motståndare till att begreppet användes:

A large number of Governments were opposed to the use of the term “peoples” since it would imply that indigenous people were considered to be subjects of international law and as such would be entitled to the right of self-determination and sovereignty over natural resources. Some Governments expressed the concern that the use of the term “peoples” would also lead to a denial of the rights of individuals in favour of collective rights. (E/CN.4/1996/84: para 38)

Citat ovan sammanfattar de tre huvudpunkter där deklaraionsutkastet väckt mest debatt. Den första punkten är direkt relaterat till frågan om huruvida ursprungsfolk skall omfattas av rätten till självbestämmande eller ej. Den andra punkten är relaterad till frågan om landrättigheter. I citat ovan nämns särskilt naturresurser, men även andra former av landrättigheter var källa till oro från många stater. Den tredje punkten handlar om ett generellt motstånd mot kollektiva rättigheter då dessa ses löpa risk att överskugga individers rättigheter, vilket skulle kunna leda till en acceptans av förtryck inom grupperna.¹⁸³

När det gäller frågan om självbestämmande menade ursprungsfolkens representanter att de ansåg sig själv vara folk i betydelsen av artikel 1 i MR-konventionerna (E/CN.4/1996/84: para 35). Många stater uttryckte dock att ett tillerkännande av ursprungsfolks rätt till självbestämmande i deklaraionen skulle utöka denna rättighet på ett oskäligt sätt och att uttolkningen av rättigheten måste göras utifrån dess historiska kontext – avkoloniseringen. Ursprungsfolk argumenterade emot detta och menade att ett sådant förhållningssätt skulle leda till att man frös den internationella rättens utveckling till en specifik tidpunkt i historien. Istället menade man, med stöd från vissa stater, att självbestämmanderätten var applicerbar även på andra situationer (E/CN.4/1996/84: para 43). Vissa stater kunde dock acceptera att rätten till självbestämmande fanns med i deklaraionen om denna rätt begränsades:

Several Governments felt that it was necessary to modify the scope of the term self-determination, in order to clarify its meaning and define its scope and development. The purpose of such modification would be to find mechanisms of self-determination that would provide indigenous peoples with tools through which they would be able to articulate their needs and demands within the legal and social structures of the States in which they live. In this respect the use of alternative terms such as "autonomy" and "self-government" was considered. (E/CN.4/1996/84: para 48)

¹⁸³ En fjärde punkt där en mer ingående debatt fördes var frågan kring huruvida det behövdes en universell definition av begreppet ursprungsfolk eller ej (se E/CN.4/1996/84: para 27-30). Flera av huvudargumenten i denna debatt framgår dock i avsnitt 5.3.2 ovan.

Alla ursprungsfolksrepresentanter var dock emot alla former av begränsning i rätten till självbestämmande:

They referred instead to the reality of many indigenous communities which would make secession practically impossible and was not the wish of indigenous peoples. They argued, however, that qualifying or limiting the right of self-determination would be discriminatory and is therefore prohibited as a matter of legal principle. They also stated that the right of self-determination was an inherent right Governments could neither give nor take away. (E/CN.4/1996/84: para 47)

När det gäller frågan om landrättigheter fanns två huvudsakliga invändningar mot formuleringarna i WGIP:s utkast. För det första menade flera stater att den yttersta kontrollen över territoriet måste ligga hos ett lands regering och att landrättigheter måste hanteras inom ramen för nationell lagstiftning. Det fanns därför vissa invändningar mot användandet av begreppet territorier i deklarationen då begreppet kunde leda till oklarheter kring statens suveränitet över sitt territorium. Den andra källan till invändningar mot det sätt varpå landrättigheter formulerats i deklarationsutkastet var användandet av frasen ”which they have traditionally owned”. Precis som i fallet med ILO-konvention nr 169 (se avsnitt 5.6.1 ovan) menade flera stater att detta var en alldeles för bred och oprecis formulering och att den därför behövde revideras. (E/CN.4/1996/84: para 83)

För ursprungsfolkens representanter ansågs dock formuleringarna kring landrättigheter central för deras kulturella överlevnad och man betonade bland annat den spirituella koppling man har till sina landområden. Vidare framfördes det att äganderätt och kontroll över land, territorier och resurser var centralt för att kunna utöva rätten till självbestämmande:

Many highlighted the profound spiritual, cultural, traditional and economic relationship indigenous peoples have to their total environment, which required that they have certain rights to the land on which they live. Without explicit recognition of their land rights, indigenous peoples would remain vulnerable to more powerful political and economic forces. Explicit recognition of the lands, territories and resources that “they have traditionally owned, occupied or used” was necessary because of the long history of illegal or unjust dispossession. (E/CN.4/1996/84: para 84)

När det gällde frågan om kollektiva rättigheter kontra individuella rättigheter, ansåg flera regeringsrepresentanter att formuleringar av den typ som används i Minoritetsdeklarationen och i artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter vore att föredra. Med andra ord förespråkades formuleringar där det var individer som åtnjöt rättigheterna i deklarationen och att dessa individer kan utöva sina rättigheter såväl enskilt som tillsammans med andra (E/CN.4/1996/84: para 50). Ursprungsfolk hävdade å sin sida att rätten

till självbestämmande var en kollektiv rättighet som är en grundförutsättning för möjligheten att åtnjuta alla andra mänskliga rättigheter och därför finns det inget inneboende spänningsförhållande mellan de båda typerna av rättigheter och att det därför behövdes en mer flexibel hållning i denna fråga. Man menade också att ett förnekande av ursprungsfolkens kollektiva rättigheter skulle vara att förneka dem deras identitet. (E/CN.4/1996/84: para 51 & 60)

Utifrån ovanstående grundpremissar arbetade sedan MR-kommissionens arbetsgrupp med att revidera utkastet till en deklaration om ursprungsfolks rättigheter. Diskussionerna följde i stort samma mönster under hela perioden arbetet pågick men efter hand anslöt sig fler och fler stater till uppfattningen om att det gick att blanda kollektiva och individuella rättigheter på ett sätt som inte riskerade att skapa en situation där individens rättigheter skulle åsidosättas. Vidare anslöt sig merparten av staterna till att rätten till självbestämmande är tillräckligt inramad av övriga regler inom internationell rätt för att staternas suveränitet och territoriella integritet inte är hotad. Därigenom var det också ett mindre problem att benämna dessa grupper som ”peoples” i deklarationen.¹⁸⁴ Någon konsensus på alla punkter uppnås dock aldrig, vilket bland annat pekas ut i arbetsgruppens sista rapport innan deklarationen överlämnas till MR-kommissionen:

Some governmental representatives regretted that fundamental issues such as self-determination, lands and resources, the nature of collective rights, third party rights and the rights of all other citizens still lack consensus after 11 years of negotiations, and called for clarity of meaning across the Declaration as a whole to ensure that the Declaration become a new standard of achievement rather than a source of disputation. They expressed the view that a Declaration that does not enjoy consensus amongst States would not be of real and practical benefit to indigenous peoples. (E/CN.4/2006/79: para 29)

Inte helt oväntat nämns just rätten till självbestämmande, landrättigheter och kollektiva rättigheter som tre av de huvudområden där det inte gått att nå fram till någon enad position. Trots detta antogs deklarationen av FN:s Människorättsråd med siffrorna 30 röster för, 2 emot och 12 nedlagda.¹⁸⁵ Därmed kunde utkastet lämnas vidare till Generalförsamlingen för omröstning.

¹⁸⁴ För en redovisning av hur diskussionerna gått i arbetsgruppen, se följande FN-rapporter: E/CN.4/1996/84, E/CN.4/1997/102, E/CN.4/1998/106, E/CN.4/1999/82, E/CN.4/2000/84, E/CN.4/2001/85, E/CN.4/2002/98, E/CN.4/2003/92, E/CN.4/2004/81, E/CN.4/2005/89 och E/CN.4/2006/79.

¹⁸⁵ De länder som röstade för var Azerbajdzjan, Brasilien, Kamerun, Kina, Kuba, Tjeckien, Ecuador, Finland, Frankrike, Tyskland, Guatemala, Indien, Indonesien, Japan, Malaysia, Mauritius, Mexico, Nederländerna, Pakistan, Peru, Polen, Sydkorea, Rumänien, Saudiarabien, Sydafrika, Sri Lanka, Schweiz, Storbritannien, Uruguay och Zambia. De länder som röstade emot var Kanada och Ryssland. Lade ner sina röster gjorde Algeriet, Argentina, Bahrain, Bangladesh, Ghana, Jordanien, Marocko, Nigeria, Filippinerna, Senegal, Tunisien och Ukraina (Human Rights

Det dokument som förelades Generalförsamlingen 2006 omfattar 46 artiklar (Human Rights Council Resolution 2006/2, annex). Vid en genomläsning av dessa kan man göra bedömningen att deklarationen blivit det aspirationsmässiga dokumentet ursprungsfolken eftersträvat och på många punkter följer det den diskurs som ursprungsfolk artikulerat kring sin status och sina rättigheter. Att så är fallet framgår tydligt redan av deklarationsutkastets inledning där man bland annat kan läsa att ”*indigenous peoples are equal to all other peoples*” (preamble, para 1). Med andra ord har ursprungsfolkens kamp på denna punkt lett fram till att deras status som folk bekräfts i deklarationsutkastet. Vidare slås det fast att

indigenous peoples have suffered from historic injustices as a result of, inter alia, their colonization and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests (preamble, para 5)

Här ser vi att ursprungsfolkens krav på att betraktas som koloniserade folk fått ett genomslag. Vidare slås det fast ett antal omständigheter som implicerar ursprungsfolk rätt till självbestämmande (till exempel preamble, para 9, 13 & 16) samt att kollektiva rättigheter är fundamentala för existens, välmåga och utveckling som folk (preamble, para 22).

En för ursprungsfolken mycket central rättighet återfinns i artikel 3. Denna slår fast ursprungsfolks rätt till självbestämmande och har fått behålla sin formulering från WGIP:s ursprungliga utkast (se ovan) vilket innebär att den därmed är närmast identisk med MR-konventionernas artikel 1. I artikel 4 finns dock tendenser till att denna rätt begränsas då artikeln lyder:

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions. (art. 4)

Här kan man se en möjlighet till tolkning om innebär att stater kan inskränka rätten till självbestämmande till att endast omfatta autonomi eller självstyre, men den kan rimligen också tolkas som att autonomi och självstyre är en miniminivå i den mån ursprungsfolk eftersträvar ett omfattande självbestämmande. I relation till hur situationen ser ut idag för många ursprungsfolk skulle detta i så fall vara ett stort steg framåt. En rättighet som direkt knyter an till rätten till självbestämmande, och frågan om autonomi och självstyre, är artikel 5 som slår fast att ursprungsfolk har rätt till egna politiska, juridiska, ekonomiska, sociala och kulturella institutioner utan att för den skulle

Council Resolution 2006/2). Utifrån ovanstående lista framgår också att tre länder inte närvarat vid omröstningen; Djibouti, Gabon och Mali.

behöva ge upp sitt tillträde till statens övriga motsvarande institutioner (art 5). På detta följer ett antal rättigheter som slår fast att ursprungsfolk och/eller individer tillhörande ursprungsfolk har rätt till grundläggande mänskliga rättigheter såsom en nationalitet, liv, fysisk och mental integritet, frihet, säkerhet, skydd från folkmord, våld och påtvingad assimilering (art 6-8).

Vidare påtalas att ursprungsfolk (såväl grupp som individ) har rätt att tillhöra sina ursprungsfolkssamhällen och att ingen diskriminering får förekomma gentemot dem på grund av detta (art 9). Artikel 10 förbjuder tvångsmässig förflyttning av ursprungsfolk från deras egna landområden och territorier samt listar omständigheter under vilket sådan får förekomma.

Deklarationen slår fast ett antal kulturella rättigheter, däribland rätten för ursprungsfolk att praktisera och vitalisera sina traditioner och sedvänjor (vilket inkluderar rätten att behålla, skydda och utveckla förflutna, nutida och framtida kulturella manifestationer såsom arkeologiska och historiska platser, artefakter etc), rätt att utöva sina spirituella och religiösa traditioner samt föra vidare sin historia, sitt språk, muntliga traditioner mm. Vidare har ursprungsfolk rätt att etablera och kontrollera sina egna utbildningsinstitutioner, ha full tillgång till all statlig utbildning samt rätt att såväl etablera sina egna medier som ha tillgång till alla former av media i övrigt. Samtidigt påbjuds staten att bland annat gottgöra gångna oförrätter på dessa områden, exempelvis genom återlämnande av föremål och mänskliga kvarlevor, tillse att ursprungsfolk kan förstå och bli förstådda i politiska, juridiska och administrativa sammanhang, arbeta för att samhället präglas av tolerans och förståelse gentemot ursprungsfolken samt tillse att media ger en rättvisande bild av dessa grupper. (art 11-16)

Vidare påbjuds att staten måste tillses att arbetsrättsliga regler också gäller ursprungsfolk och att de måste inkluderas i beslutsfattande i frågor som påverkar deras rättigheter, deras rätt att behålla och utveckla sina egna beslutsfattande institutioner samt att de genom sina egna institutioner blir konsulterade i administrativa och juridiska frågor som berör dem i syfte att uppnå samtycke. (art 17 - 19)

Deklarationen påbjuder också tillgodoseendet av ett antal grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter. Däribland rätt att utöva traditionella och andra ekonomiska aktiviteter och rätt till förbättrade levnadsförhållanden när det gäller områden såsom utbildning, arbete, bostadsförhållanden, hälsa och socialförsäkring. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot grupper med särskilda behov såsom äldre, kvinnor, barn och ungdomar samt funktionshindrade. Det slås också fast att ursprungsfolk har rätten att själva bestämma och utveckla prioriteringar och strategier inom dessa och andra ekonomiska och sociala områden samt i så stor utsträckning det är möjligt själva driva sådana program genom sina egna institutioner. Vidare har ursprungsfolk rätt till bland annat sina egna traditionella mediciner och

hälsopraktiker, samtidigt som de också har rätt att ta del av samhällets vanliga sociala service och hälsovård utan diskriminering. (art 20-24)

Artiklarna 25-32 berör i första hand olika landrättigheter. Dessa inkluderar att ursprungsfolk har rätt till sina traditionella markområden, rätt att behålla och stärka sina spirituella kopplingar till dessa samt att staten ska såväl erkänna som skydda dessa områden i lag. Vidare har ursprungsfolk rätt till återbördande eller ersättning för traditionella landområden som konfiskerats, ockuperats etc utan medgivande från gruppen ifråga. Deklarationen ger också skydd mot att ursprungsfolks traditionella marker används för förvaring av farligt avfall och för viss militär verksamhet. Ursprungsfolk ska också själva få utveckla prioriteter och strategier för mark- och resursanvändning och i de fall där staten initierar projekt som berör ursprungsfolkens traditionella marker ska detta föregås av konsultation och samarbete med de berörda ursprungsfolkens egna institutioner. Ursprungsfolk ges också rätten att behålla, kontrollera, skydda och utveckla sitt kulturarv och sin traditionella kunskap vilket bland annat inkluderar rätten till teknologi, genetiska resurser, fröer, mediciner, kunskaper om djur- och växtliv etc.

Vidare slår deklarationen fast ursprungsfolkens rätt att själva bestämma i frågor som rör deras identitet, interna strukturer och ansvarsfördelning inom det egna samhället, så länge detta sker inom ramen för de mänskliga rättigheterna (art 33-35).

Ursprungsfolk har också rätt att verka inom och över statsgränser för att bevara och utveckla kontakter och relationer inom den egna gruppen och med andra folk (art 36). Deklarationen fastslår också ursprungsfolkens rätt och stater skyldighet att äldre tiders avtal erkänns och följs samt att inget i deklarationen ska kunna användas för att inskränka tidigare avtalade rättigheter (art 37). Vidare ska stater genom konsultation och samarbete med ursprungsfolk vidta åtgärder för att realisera deklarationen och ursprungsfolk ska också få teknisk och ekonomisk assistans för att kunna åtnjuta rättigheterna i deklarationen (art 38-39).

Deklarationen föreskriver också att procedurer för konfliktlösning ska upprättas för att lösa konflikter mellan ursprungsfolk och stater eller andra aktörer när det gäller realiserandet av ursprungsfolks rättigheter (art 40). Det åligger även FN och andra internationella organ att bidra till att deklarationen realiserar (art 41-42). Det påtalas också att de rättigheter som slås fast i deklarationen är en miniminivå, att de omfattar både kvinnor och män samt att inget i deklarationen ska tolkas så att det minskar de rättigheter ursprungsfolk redan har eller kan komma att få i framtiden (art 43-45). Deklarationsutkastets avslutande artikel slår till sist fast att inget i deklarationen får tolkas så att den strider mot FN-stadgan, mänskliga rättigheter etc samt att den ska uttolkas i

enlighet med principer såsom rättvisa, demokrati och icke-diskriminering (art 46).

Som redogjorts för i avsnitt 5.2 ovan, blev det dock ingen omröstning i Generalförsamlingen om deklarationen under 2006. Denna sköts upp efter ett initiativ taget av Namibia, som representerade en större grupp afrikanska stater. Anledningen till detta var att dessa stater hade invändningar mot ett antal formuleringar i deklarationsutkastet (A/C.3/61/L.57/Rev.1). De områden som det särskilt invändes emot rörde frågan om definitionen av ”*indigenous peoples*”, rätten till självbestämmande, äganderätt till land och naturresurser, etablerandet av distinkta politiska och ekonomiska institutioner för ursprungsfolk samt frågan om nationell och territoriell integritet (Assembly/AU/Dec.141 (VIII): para 6). Efter ett intensivt arbete från såväl ursprungsfolk som olika stater att undanröja de hinder som låg i vägen för en omröstning¹⁸⁶ antogs till sist deklarationen 13 september 2007.¹⁸⁷

5.6.3 Ursprungsfolks ställning i andra FN-dokument

Utöver ILO-konvention nr 169 och FN:s utkast till en deklaration om ursprungsfolks rättigheter finns det ett antal andra centrala MR-dokument som ger skydd och rättigheter åt ursprungsfolk. Vi finner sådana i bland annat Riodeklarationen och Wiendeklarationen samt som vi sett ovan i avsnittet om minoriteters rättigheter, även i Barnkonventionen. Mest tydligt har dock skyddet för ursprungsfolk varit inom ramen för FN:s rasdiskrimineringskommitté. Denna har under lång tid särskilt uppmärksammat ursprungsfolks situation, vilket bland annat tagit sig uttryck i en *general comment*¹⁸⁸ från kommittén kring ursprungsfolks situation. I denna påtalas att många ursprungsfolk är diskriminerade samt förnekade sina mänskliga rättigheter och att de särskilt har förlorat ”*their land and resources to colonists, commercial companies and State enterprises*” (General Recommendation No. 23: para 3). Detta föranleder kommittén att särskilt uppmana stater

to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources and, where they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhabited or used without their free and informed consent, to take steps to return those lands and territories. Only when this is for factual reasons not possible, the right to restitution should be substituted by the right to just,

¹⁸⁶ Se Tauli-Corpuz 2007 för en detaljerad beskrivning av denna process.

¹⁸⁷ Deklarationen antogs med 144 röster för, 4 emot – Australien, Kanada, Nya Zeeland, USA – och 11 nedlagda – Azerbajdzjan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgien, Kenya, Nigeria, Ryssland, Samoa och Ukraina. (OHCHR 2007)

¹⁸⁸ FN har valt att kalla denna typ av uttorkningar, kommentarer och rekommendationer från de olika övervakningskommittéerna för *general comments*. Inom ramen för rasdiskrimineringskommitténs arbete benämns dock dessa för *general recommendations*.

fair and prompt compensation. Such compensation should as far as possible take the form of lands and territories. (General Recommendation No. 23: para 5)

Med andra ord kopplar FN:s rasdiskrimineringskommitté samman ursprungsfolk med särskilda landrättigheter i sin uttolkning av rasdiskrimineringskonventionen¹⁸⁹, något som även gäller för FN:s människorättskommitté och dess uttolkning av artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (se avsnitt 5.4 ovan). Människorättskommittén har på senare år också börjat uttolka att konventionens artikel 1 de facto omfattar ursprungsfolk, vilket framgår i dess behandling av staters periodiska rapporter till FN angående konventionens efterlevnad. I denna process har kommittén exempelvis uppmanat Sverige att rapportera om vilket inflytande Sametinget har i Sverige med direkt hänvisning till artikel 1 (CCPR/CO/74/SWE, para 15). Även Norge, Kanada och Mexico har fått liknande uppmaningar av kommittén (Henriksen 2002: 46).

5.7 Ursprungsfolk – folk eller minoritet?

Syftet med ovanstående avsnitt har varit att ge en bild av minoriteters och ursprungsfolks ställning inom internationell rätt. Det har visat sig att det under de senaste decennierna utvecklats en tydlig distinktion mellan minoriteter och ursprungsfolk som subjekt inom den internationella rätten. Detta framgår både av att det på global nivå har utvecklats separata rättighetsområden för dessa grupper samt inrättats olika arbetsgrupper, forum och specialrapportörer för minoriteter respektive ursprungsfolk. Detta ger anledning att påstå att det finns två olika diskurser i det internationella systemet av betydelse för ursprungsfolk status – en ursprungsfolksdiskurs och en minoritetsdiskurs – vilka båda har såväl språklig som materiell form på global nivå.¹⁹⁰

Vid en jämförelse är de rättigheter som ILO slagit fast i konvention nr 169, respektive de som återfinns i FN:s deklARATION om ursprungsfolks rättigheter, betydligt mer långtgående än de som tillskrivs grupper som omfattas av FN:s MinoritetsdeklARATION och Europarådets minoritetskonventioner. I ursprungsfolksdiskursen kopplas ursprungsfolk samman med status av att vara ett folk, att inneha landrättigheter samt vara i position av att åtnjuta rätten till självbestämmande. Minoritetsdiskursen tillerkänner dock endast rättigheter som

¹⁸⁹ Detta stöds också av att exempelvis Sverige fått kritik av kommittén när det gäller frågan om samernas landrättigheter (se till exempel CERD/C/64/CO/8).

¹⁹⁰ Det bör dock komma ihåg att ur en rättighetssynpunkt är merparten av världens ursprungsfolk att betrakta som både minoriteter och som ursprungsfolk, i den bemärkelse att de rättigheter som fastslagits för minoriteter också omfattar ursprungsfolk. Däremot omfattar inte den utvecklade ursprungsfolksrätten minoriteter. Det blir därmed åter tydligt att begreppen minoritet och ursprungsfolk inte är synonyma.

är sprungna ur dessa gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk, sin religion och sin kultur.

Ursprungsfolken själva har varit en mycket pådrivande kraft i utvecklingen av den internationella ursprungsfolksdiskursen. I denna process har de hela tiden artikulerat en diskurs som kan sammanfattas i följande ekvivalenskedja: Ursprungsfolk – Folk – Artikel 1 – Kollektiv rätt till självbestämmande – Kollektiv rätt till mark, vatten och naturresurser. Denna kedja skall läsas som att ursprungsfolk är att betrakta som folk i betydelsen av de två MR-konventionernas artikel 1, vilket innebär en kollektiv rätt till självbestämmande samt rätt till av gruppen traditionellt bebodda/använda mark- och vattenområden. Denna ekvivalenskedja skapar en mycket fördelaktig situation för ursprungsfolk om den realiserar i praktisk handling. Den skulle nämligen göra det möjligt för ursprungsfolk att själva bestämma över sin politiska status, den ger dem rätt att själva bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling, den ger dem rätt till skydd för de marker de traditionellt bebor och ger dem också viss rätt att nyttja och förvalta de naturresurser som återfinns inom dessa markområden. Rätten till självbestämmande gör också ursprungsfolken till en jämbördig part i förhandlingar med stater när det gäller frågor kring hur ett åtnjutande av dessa rättigheter skall förverkligas. Detta har dels en juridisk betydelse men är framförallt symboliskt viktigt, då rättighetsförhandlingar skulle komma att utgå och motiveras utifrån den grund som staters egna rättigheter stammar från.

Utgångspunkten för många stater när den diskursiva kampen inleddes kan sammanfattas i följande ekvivalenskedja: Ursprungsfolk – Etnisk minoritet – Artikel 27 – Individuell rätt till kultur/språk/religion. Denna kedja skall i sin tur läsas som att ursprungsfolk i första hand är att betrakta som etniska minoriteter som omfattas av Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheters artikel 27 och de har därigenom en individuell rätt att, tillsammans med andra, utöva sin kultur, sitt språk och sin religion. Denna kedja begränsar i sin yttersta form ursprungsfolks rättigheter till att endast omfatta ett skydd från statligt förtryck när det gäller utövandet av kultur, språk och religion. Den placerar också ursprungsfolk i en underordnad position gentemot staten såväl juridiskt som symboliskt, då de rättigheter ett ursprungsfolk kan tänkas få åtnjuta utöver den miniminivå som artikel 27 tillerkänner dem, kommer att vara givna av staten.

Denna studie visar dock att det under den undersökta perioden uppstått en förändrad inställning hos många stater, vilken innebär att de kan acceptera betydligt mer långtgående rättigheter för ursprungsfolk än för andra minoriteter. Detta visas bland annat av att FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter antogs med 144 röster för och endast 4 röster emot i Generalförsamlingens omröstning. Den exakta omfattningen av ursprungsfolks

rättigheter är dock omtvistade. Ett exempel på detta är att ILO-konvention nr 169, första januari 2008, endast är ratificerad av 19 länder, vilket gör den till ett instrument som få av världens stater är bundna att följa. Detta innebär att konventionens konkreta genomslag för ursprungsfolks situation och ursprungsfolks generella status är förhållandevis litet, samtidigt som dess tyngd inom internationell rätt inte är så stor, då en konventions tyngd av staterna själva tenderar att mätas i antalet ratificeringar.¹⁹¹ Det vore därför fel att påstå att det skulle finnas en hegemonisk diskurs kring ursprungsfolks ställning och rättigheter inom internationell rätt. Istället pågår fortfarande den diskursiva kampen om att etablera en sådan, vilket dock tenderar att få som konsekvens att den diskurs som i första hand sätter likhetstecken mellan ursprungsfolk och minoriteters rättigheter i stort kvarstår när det gäller de flesta staters praktiska handlande för att realisera rättigheter för ursprungsfolk.

Att frågan om ursprungsfolks rätt till självbestämmande är en känslig fråga för många stater, tycks hänga samman med en rädsla för att ha potentiella utbrytargrupper inom statsgränserna. Denna rädsla torde dock vara överdriven och beror till stor del på stater fortfarande tenderar att tolka begreppet självbestämmande utifrån forna koloniers rätt att bilda egna stater. Detta är dock något som få ursprungsfolk driver som politiskt projekt. Istället söker de vanligen att nå utökat självstyre inom existerande statsbildningar för att därigenom få möjligheter att själva bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Man accepterar också generellt de ramar som den internationella rätten sätter när det gäller principen om territoriers odelbarhet. Det framgår dock tydligt i arbetet med att utveckla en deklaration om ursprungsfolks rättigheter att den symboliska betydelsen för ursprungsfolk att bli betraktade som folk inte bör underskattas. Man ser sig som folk med en inherent rätt till självbestämmande vilken tagits ifrån dem i historisk tid och som nu ska återupprättas. Vidare menar man att om självbestämmanderätten för deras del inskränks, skulle detta göra dem till andra klassens folk, vars rättigheter underordnas statens goda vilja. Det är dock mycket möjligt att de faktiska formerna för självbestämmande kanske blir de samma, men den symboliska skillnaden i erkännande är stor.

Vad som också framgår tydligt i ovanstående kopplingar till det symboliska värdet av att vara ett folk istället för en etnisk minoritet i förhandlingar med staten är den maktdimension som ligger gömd i begreppen etnisk minoritet och i folk. Två folk kan föra en jämbördig dialog med varandra medan en etnisk grupp är hierarkiskt underordnad ett folk, vilket omöjliggör en jämbördig dialog. Det internationella systemet är uppbyggt på denna hierarkiska struktur och nationalstaterna, som representanter för sina nationer/folk, återfinns i

¹⁹¹ Detta är dock inte att förväxla med vikten av innehållet i konventionen.

toppen av denna. Andra grupper som genom historiska omständigheter kommit att definieras som icke fullvärdiga medlemmar av detta system, har därför inte mer inflytande än det staterna lämnar dem. De rättigheter de har är därför också utlämnat åt nationalstaternas godtycke, särskilt om en stat inte väljer att omfattas av de normer, regler och lagar som utvecklas inom den internationella rätten genom att ratificera eller på annat sätt implementera centrala människorättsdokument, såsom ILO-konvention nr 169.

En anledning till att stater är motvilliga att ratificera ILO-konvention nr 169, kan vara att man då också lämnar ifrån sig kontroll till världssamfundet över rättigheter som staterna själva intimt förknippar med sin egen suveränitet. Istället tycks många stater vilja behålla kontrollen över ursprungsfolkens rättigheter inom ramen för den nationella lagstiftningen. Det är därför hittills svårt att se en direkt återkoppling mellan de relativa framgångar som nåtts när det gäller utvecklingen av en internationell ursprungsfolksrätt, till faktisk utveckling på nationella plan. Detta betyder att det växelspel som ursprungsfolk hoppas ska uppstå mellan den internationella rätten och den nationella i enlighet med bumerangmodellen än så länge tenderar att utebli för många grupper.

Målet för ursprungsfolkens engagemang på internationell nivå har varit att kunna påverka sin folkrättsliga ställning och de rättigheter man har. Ytterst är det dock alltid med respektive stat de måste förhandla om hur dessa rättigheter skall förverkligas. FN och andra internationella samarbetsorganisationer kan utöva en viss press på sina medlemmar att följa de riktlinjer som dras upp internationellt, men makten ligger dock ändå i huvudsak i staternas händer och än mer så, så länge som stater med ursprungsfolk inte tillträder ILO-konvention nr 169.

I korthet kan den diskussion som först ovan i kapitel 3-5 sammanfattas i följande citat av den tidigare ordföranden i WGIP, Erica-Irene Daes:

A strict distinction must be made between “indigenous rights” and “minority rights”. Indigenous peoples are indeed peoples and not minorities or ethnic groups (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2: para.47).

Världssamfundet kan idag anses skriva under på den första satsen men det råder fortfarande tveksamt kring den andra när det kommer till den sociala praktiken. Syftet med nästa del av denna avhandling är att studera ett specifikt land där denna kluvenhet är extremt tydlig – Sverige.

6 Samerättsutredningen

I de föregående tre kapitlen av denna avhandling ges en bild av den internationella rättens framväxt samt hur diskursen kring folkens rätt till självbestämmande blivit en integrerad del av denna. Vidare framgår hur självbestämmandediskursen har artikulats av ursprungsfolk på internationell nivå i syfte att inkludera rätten till självbestämmande som en erkänd del av den framväxande ursprungsfolkrätten, något som rönt framgång under den studerade perioden.

I de följande kapitlen kommer den svenska diskursen kring samernas ställning under de senaste två decennierna att studeras för att undersöka om, och i så fall i vilken utsträckning, den internationella diskursen kring ursprungsfolks folkrättsliga ställning fått något genomslag i svensk samepolitik. I fokus för denna undersökning står tre centrala områden. Kapitel 7 behandlar på vilket sätt det internationellt omstridda självbestämmandebegreppet har kopplats till samerna i Sverige och huruvida detta i så fall används i en folkrättslig mening i den svenska samepolitiken. I kapitel 8 studeras huruvida begreppet folk, som också stått i fokus för den internationella debatten, används i en folkrättslig betydelse i Sverige. Detta görs i huvudsak genom att frågan om ett fullvärdigt medlemskap för samerna i Nordiska rådet analyseras. Till sist undersöks hur Sverige behandlat frågan om att ratificera de centrala dokument som utvecklats på internationell nivå under perioden och som har bäring på samernas situation, det vill säga ILO-konvention nr 169 samt Europarådets två minoritetskonventioner. Denna undersökning återfinns i kapitel 9. Som en bakgrund till kommande kapitel analyseras i innevarande kapitel den svenska Samerättsutredningen, vilken tillsattes som en följd av det diskursiva brott som samernas officiella erkännande som ett ursprungsfolk i Sverige innebar.

6.1 Bakgrunden till utredningen

Som redogjorts för i inledningen till denna avhandling, så var Sveriges erkännande av samerna som ett ursprungsfolk 1977 inte en unik händelse globalt sett. Tvärtom låg det i linje med den utveckling som sker internationellt vid samma period där en ny internationell diskurs kring ursprungsfolkens folkrättsliga ställning hade börjat artikuleras (se kapitel 5). Sverige hade, precis som Norge, under 1950- och 1960-talen förnekat att ILO-konvention nr 107 hade någon bäring på situationen i landet och därmed fanns det sedan tidigare ingen lättillgänglig diskurs att tillgå vare sig nationellt eller internationellt när det gällde vad samernas nya ställning som ursprungsfolk innebar i praktiken.

Som brukligt är i svensk politik tillsatte den då borgerliga regeringen en utredningskommitté, vars huvuduppgift blev att

utreda möjligheterna att stärka samernas rättsliga ställning i frågor som rör rennäringen, att överväga behovet av ett samiskt organ som kan företräda samerna i olika sammanhang och att föreslå insatser för att bevara och utveckla det samiska språket. (dir 1982:71)

Vissa begränsningar lades dock på kommitténs arbete i direktiven då det framhölls att

varken ett ev. nytt organ eller något annat samiskt organ bör tilläggas några konstitutionella befogenheter, t.ex. medbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor. En sådan ordning skulle komma i strid med de principer som regeringsformen bygger på. Inte heller bör någon ordning med vetorätt för samiska organ vad gäller förvaltningsbeslut införas. (dir 1982:71)

Den rättsliga grunden till utredningen står enligt direktiven i första hand att finna i den svenska regeringsformen där det framhålls ”att etniska minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas”. Även minoritetsartikeln i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 27) lyfts dock i en parentes fram som betydelsefull för samernas ställning (dir 1982:71).

Cirka ett halvår efter det att den borgerliga regeringen formulerat sitt direktiv, utfärdar den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen ett tilläggsdirektiv till kommittén (dir 1983:10). Detta tilläggsdirektiv slår fast att det bör vara ”en primär uppgift för kommittén att klarlägga vilka särskilda behov som kan härledas till samernas ställning som urbefolkning” och i sammanhanget påtalas att urbefolkningsfrågor ”under senare år” uppmärksammas internationellt, bland annat inom FN. Konkreta exempel som nämns på det internationella intresset för ursprungsfolken är ILO 107, som inget av de nordiska länderna ratificerat, och WGIP.

Det diskursiva brott som samernas nya ställning som ursprungsfolk fick, var alltså att vissa frågor som berör samernas ställning kom att utredas. I svensk utredningstradition fyller kommittédirektiven en institutionslierad funktion av att begränsa det diskursiva fält som en utredning skall beröra. Som vi kan se i citaten ovan syftar det första kommittédirektivet till att begränsa vilka frågor som är av intresse för Sverige när det gäller samernas ställning. Frågor om det samiska språket, ett organ för samiskt medinflytande samt rennäringen artikuleras som de relevanta områdena för utredningen att undersöka närmare och i det första direktivet skall detta i första hand göras utifrån samernas rättsliga ställning som en etnisk minoritet. Detta framgår av såväl referenser till regeringsformen som till artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I tilläggsdirektivet sker dock en intressant vändning. Där hanteras frågan om samernas ställning i relation till nya trender inom folkrätten vad gäller urbefolkningars ställning. På detta vis kan diskursen kring samernas

ställning sägas ha öppnats i förhållande till det ursprungliga kommittédirektivet för att på ett tydligare sätt väga in folkrättsliga perspektiv på frågan.

I maj 1983 tillkallades den kommitté som skulle genomföra ovan nämnda utredning med direktiv att i) utreda behovet av att stärka samernas rättsliga ställning vad gäller rennäringen, ii) undersöka huruvida ett samiskt folkvalt organ behövde inrättas i Sverige samt iii) se över behovet av insatser för att stärka det samiska språkets ställning (SOU 1986:36: 35). Utredningen tog sig namnet Samerättsutredningen och den lämnad tre betänkanden, *Samernas folkrättsliga ställning* (SOU 1986:36), *Samerätt och sameting* (SOU 1989:41), och *Samerätt och samiskt språk* (SOU 1990:91).

För denna avhandlingens fokus är det diskurserna kring samernas folkrättsliga ställning som är av störst intresse. Följande avsnitt kommer därför att analysera hur Samerättsutredningen hanterade detta område.

6.2 Samerna – ett folk eller en minoritet?

Samerättsutredningens första betänkande fokuserade på samernas folkrättsliga ställning och färdigställdes i maj 1986. En av huvudfrågorna i detta betänkande var huruvida samerna kunde anses vara ett folk i enlighet med artikel 1 i de bägge konventionerna om mänskliga rättigheter från 1966 och därmed omfattas av folkens självbestämmanderätt eller huruvida man var att betrakta som en minoritet i enlighet med artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I utredningen noteras att samer och andra ursprungsfolk ”fäst stort avseende vid principen om folkens självbestämmande” och att det för dessa och andra grupper ”givetvis [är] av största intresse att få fastslaget om de är ett folk i konventionens mening” (SOU 1986:36: 116f).

För att avgöra denna fråga inventerade och tolkade utredarna ett antal folkrättsliga dokument, konferenser och utredningar med relevans för ursprungsfolks och minoriteters situation och utifrån detta arbete drog utredarna följande slutsats:

Artikel 1 i 1966 års konventioner ger uttryck för principen om folkens självbestämmanderätt. Samerna i Sverige utgör förmodligen ej ett ”folk” i konventionens mening. Genom artikel 27 i 1966 års konvention om politiska och medborgerliga rättigheter ges emellertid ett skydd åt sådana minoriteter – folkgrupper som ej kan åberopa artikel 1. [...] Artikel 27 bör enligt vår uppfattning tolkas så att den uppställer krav på positiv särbehandling av minoriteter och urbefolkningar. Det innebär också ett skydd för rätten att ha ett eget kulturliv. [...] Artikel 27 kan möjligen tolkas som ett stöd för att viss kulturell autonomi tillkommer minoriteten. (SOU 1986:36: 15)

Dessa slutsatser synes, trots det något försiktiga språkbruket, vara ganska klara och följer i stort den generella position kring ursprungsfolks folkrättsliga

ställning som stater intagit globalt under samma period (se kapitel 5). Vid en närmare analys av utredningen framträder dock en del oklarheter kring hur ovanstående slutsatser dragits och utredningen präglas också av en viss ambivalens när det gäller samernas ställning.

Samerättsutredningens slutsats att samerna ”förmodligen” inte är att betrakta som ett folk i den folkrättsliga mening att de har rätt till självbestämmande, baseras på ett ganska stort antal redovisade argument. Merparten av dessa syftar till att påvisa att den historiska kontext inom vilken folkens rätt till självbestämmande vuxit fram, gör tydligt att artikel 1 inte är applicerbar på samerna. Den historiska utveckling som belysts i avhandlingens kapitel 4 är därmed central för utredningens slutsatser. Vidare understödjer utredningen sina slutsatser genom att referera till två andra utredningar som gjorts i liknande kontexter och ansluta sig till dessa utredningars slutsatser. Det rör sig om en norsk utredning kring samernas ställning och en dansk utredning kring Grönlands ställning. Bägge dessa utredningar aktualiserar frågan om artikel 1 i de bägge MR-konventionerna kan anses tillämplig på samerna. I det första fallet genom hänförande till den diskursiva praktiken inom FN och i det andra genom frågan om kolonialismens roll för rätten till självbestämmande. Nedanstående avsnitt avser att behandla dessa tre områden.

6.2.1 Den historiska argumentationen

Samerättsutredningen lyfter fyra historiska argument till stöd för sin slutsats att samerna inte är ett folk i den folkrättsliga betydelsen. Det första av dessa är att den av president Wilson framförda principen om folkens självbestämmande efter första världskriget förvisso framförs som allmängiltig men i praktiken endast gällde de stater som förlorat i kriget. Motsvarande åtaganden gjordes inte från segrarmakternas sida och det ”var således inte fråga om en folkrättslig ’regel’” (SOU 1986:36: 118). Det andra argumentet till stöd för slutsatsen att samerna inte hade någon rätt till självbestämmande är behandlingen av fallet Åland (se avsnitt 4.2.1). Där konstaterar utredningen att principen om folkens självbestämmanderätt prövats men med resultat att juristkommissionen uttalat att internationell rätt inte tillerkänner folkgrupper någon rätt till utträde ur den stat de tillhör (SOU 1986:36: 118). Utredningens tredje argument är att FN-stadgans omnämnande av självbestämmanderätten syftar till att stärka världsfreden och staternas territoriella integritet och ”[d]et var således uteslutet att den kunde åberopas för uppdelning av bestående stater” (SOU 1986:36: 118). Det fjärde och sista argumentet är att principen om folkens självbestämmanderätt använts för att koloniserade länder skulle få sin frihet men att det ”inte var fråga om någon frigörelseprocess utöver avkoloniseringen till förmån för särskilda etniska grupper inom kolonin” något som man också

anser stöds av Friendly Relations-deklarationens paragraf 6 (se avsnitt 3.1.3) (SOU 1986:36: 119).

Med utgångspunkt i den historiska framställningen slår utredningen fast att ”vad som sålunda föregick artikel 1 i 1966 års konventioner tycks alltså framgå att den inte var avsedd att användas på minoriteter inom en etablerad nationalstat” (SOU 1986:36: 120). Här artikulerar med andra ord Samerättsutredningen en tillslutning av självbestämmandediskursen som utestänger minoriteter från rätten till självbestämmande. En intressant fråga att ställa är dock på vilket sätt denna slutsats är applicerbar på samerna, då utgångspunkten för hela utredningen är att de är att betrakta som ett ursprungsfolk. Svaret på detta återfinns vi i följande avsnitt som i första hand berör frågan om huruvida samerna är att betrakta som ett folk eller ej.

6.2.2 Argumentationen om FN:s diskursiva praktik

För att finna ytterligare stöd för sin slutsats om samernas folkrättsliga ställning, utöver de historiska redovisade argumenten ovan, hänvisar de svenska utredarna till den betydligt mer omfattande norska offentliga utredningen, *Om samenes rettsstilling* (NOU 1984:18), som färdigställdes två år innan det svenska betänkandet (SOU 1986:36: 120). Att den norska utredningen fungerat som en viktig källa för de svenska utredarna omnämns redan i inledningen av betänkandet (SOU 1986:36: 37) och givet den uttalade kopplingen mellan den svenska och den norska utredningen är det av intresse att också titta närmare på vilka centrala argument denna anför som skäl emot ett samiskt självbestämmande i enlighet med artikel 1 i de bägge MR-konventionerna.

Som redan nämnts, är den norska utredningen kring samernas folkrättsliga ställning betydligt mer utförlig än den svenska och argumenten är markant mer underbyggda med citat från olika förarbeten och rättskällor i jämförelse med den svenska¹⁹². I stort är exemplen som anføres mot att samerna har rätt till självbestämmande desamma som redovisats ovan, men några viktiga argument förekommer dock i den norska utredningen som inte återfinns i den svenska.

Det första av dessa bygger på att FN:s människorättskommitté, som har till uppgift att behandla klagomål som ställs till FN rörande brott mot konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt behandla och

¹⁹² Varför de svenska utredarna valde att inte göra en egen lika gedigen genomgång av samernas folkrättsliga ställning som Norge, är naturligtvis svårt att avgöra. En bidragande orsak kan vara att de ansåg det onödigt att uppfinna hjulet ännu en gång, vilket naturligtvis också sparar både tid och pengar. Generellt kan dock sägas att ett sådant förhållningssätt kan vara problematiskt, inte minst när det gäller frågor inom ett område där det råder påtaglig diskursiv oenighet. I just Samerättsutredningens fall kan dock sägas att tidsspännat (två år) mellan de två utredningarna knappast påverkade utfallet av slutsatserna, då undersökningen av samernas folkrättsliga ställning genomfördes under en period då det fanns ytterst begränsade mängder av folkrättsligt material kring ursprungsfolks ställning.

kommentera staternas rapporter till FN om efterlevnaden av konventionen, inte vid något tillfälle hade relaterat minoriteters eller urbefolkningars ställning till konventionens artikel 1 när den norska utredningen gjordes (NOU 1984:18: 260). Att någon sådan tolkning inte gjorts av den expertgrupp som satts att övervaka efterlevnaden av artikel 1, ansågs vara ett starkt vägande skäl till att urbefolkningar och minoriteter inte kan anses vara "folk" i de båda MR-konventionernas mening och därigenom ha rätt till självbestämmande. Detta argument hämtar som synes sin styrka från den diskursiva praktik som återfinns inom FN-systemets mest inflytelserika institution vad gäller uttolkningen av självbestämmandediskursen och utredarna ansluter sig därigenom till vad som vid tillfället var den förhärskande diskursen. Som framgår av kapitel 5 i denna avhandling, har det dock skett en omsvängning sedan dess och både Norge och Sverige, tillsammans med såväl Kanada som Mexico, har fått uppmaningar från FN:s MR-kommitté att rapportera till FN i frågan om realiserandet av självbestämmande för sina respektive urbefolkningar med hänvisning till just artikel 1. Därigenom har denna diskursiva praktik inte bara upphört att fungera som en avgränsning av en självbestämmandediskurs som placerar samerna utanför denna, utan kan istället användas för att artikulera en diskurs som inkluderar samernas rätt till självbestämmande (se t ex Oskal 2002: 4; Henriksen 2002: 46; Samerådet 2000b; Baer 2002; Samelandspartiet 2003).

Ett andra argument som återfinns i den norska utredningen till stöd för uppfattningen att urbefolkningar inte omfattas av artikel 1 baserar sig på uttolkningen av handlingsprogrammet från den internationella konferensen om urbefolknings- och landrättigheter i Genève 1981. Detta handlingsprogram innehåller målformuleringen *"at man skal arbeide for å utvide tolkningen av art. 1 i de to konvensjonene slik at de inkluderer ønskemålene fra urbefolkningene"*. Den norska utredningens slutsats av detta uttalande är att *"Dette handlingsprogram må nødvendigvis bygge på den forutsetning at urbefolkningene i dag ikke kan påberope seg folkenes rett til selvbestemmelse etter konvensjonens art. 1"* (NOU 1984:18, s 262). I utredningen blir handlingsprogrammets uttalande alltså en intäkt för att samer och andra urbefolkningar inte kan åberopa sig rätten till självbestämmande i artikel 1. Vad formuleringen i handlingsprogrammet i första hand artikulerar, är dock att den tolkning som var förhärskande inom internationell rätt vid handlingsprogrammets tillblivelse innebär att urbefolkningar inte får gehör för sina krav på att omfattas av artikel 1, vilket föranleder konferensens uppmaning att arbeta för ett vidgande av denna tolkning. Ur ett diskursanalytiskt perspektiv har den norska utredningen därmed stått inför ett vägval där den antingen kan välja att erkänna ursprungsfolks rätt till självbestämmande, en artikulation som görs i det refererade handlingsprogrammet, eller välja att avfärda denna artikulation och därmed tillsluta den diskurs som handlingsprogrammet utmanade. Det val som den norska utredningen gör får därmed som konsekvens att den reproducerar en specifik tolkning av den internationella

rätten. Vid den juridiska bedömning som görs i utredningen syns dock inte detta val, då presentationen istället utgår från att det finns en korrekt tolkning kring ursprungsfolks folkrättsliga ställning som kan bedömas utanför diskursen. Ur ett diskursteoretiskt perspektiv finns dock inte någon sådan plats. Antingen artikuleras en diskurs eller också en annan.

6.2.3 Argumentation om den koloniala diskursen

Ett annat argument som i både den norska och den svenska utredningen anförs mot att samerna skulle omfattas av artikel 1 i MR-konventionerna, är en dansk utredning om grönlänningarnas status i enlighet med samma artikel. Danmark hade i sin analys kommit fram till att relationen mellan Danmark och Grönland är av typisk kolonial karaktär, då området som grönlänningarna bebor är geografiskt avskilt från ”moderlandet” och den övervägande delen av befolkningen i området tillhör en annan kultur än den i kolonialstaten. Vidare betraktades Grönland officiellt som en koloni av Danmark fram till 1953 och benämndes också som sådan. Med utgångspunkt i detta förhållande anser de danska utredarna att inuiterna på Grönland utgör ett eget folk i enlighet med artikel 1 i de två MR-konventionerna. (SOU 1986:36: 120f; NOU 1984:18: 260f)

Fallet Grönland bedöms av såväl de danska utredarna som de svenska och norska, vara ett klassiskt exempel på en koloni med rätt till självbestämmande. Problemet för samernas vidkommande i jämförelsen med Grönland blir därför lite tillspetsat att de inte är att betrakta som ett folk på grund av att i) Sápmi¹⁹³ inte ligger geografiskt avskilt från de stater vars gränser skär genom området och därmed inte betraktas som en koloni i den klassiska bemärkelsen (se avsnitt 4.3), ii) att omfattningen och genomslaget av den koloniserings- och assimileringspolitik som riktats mot samerna och de områden de traditionellt bebott varit både mer långtgående och mer framgångsrik än Danmarks gentemot inuiterna på Grönland och iii) att de berörda nordiska länderna sedan 1500-talet valt att stormaktsmässigt hävda området som en del av sitt territorium och aldrig i ord kallat Sápmi för ett kolonialt område, även om man under århundraden fört en uttalad kolonisationspolitik¹⁹⁴ i området.

Vad gäller frågan huruvida samerna utsatts för kolonialism formulerar Samerättsutredningen följande slutsats:

I samernas förhållande till svenska staten finns likheter, men också skillnader, vid en jämförelse med koloniala förhållanden i andra världsdelar. Likheten

¹⁹³ Begreppet Sápmi (Sameland) används av samerna själva för att beskriva det område de traditionellt bebott och som sträcker sig från Idre i Sverige upp till Ishavet i norra Norge och vidare österut till Kolahalvön i Ryssland.

¹⁹⁴ Se till exempel Kvist 1992 och Lundmark 1999.

består i att samernas traditionella bosättningsområden blivit exploaterade av mäktiga stater som efter hand delat området mellan sig.

Till skillnad från de relativt snabba förändringar för urbefolkningar som följde med koloniseringen i andra världsdelar har emellertid [...] inflytandet över norra Skandinavien utvecklats stegvis och över en mycket lång tidsperiod. Samerna har under lång tid levt sida vid sida med svenskarna. Det svenska inflytandet kom emellertid efter hand att öka. Den svenska staten har under historiens gång på olika sätt gjort gällande en överhöghet över området.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att det är omöjligt att jämföra det svenska inflytandet över de traditionella samiska bosättningsområdena med vad som vanligen kallas kolonialism. (SOU 1986:36: 163f)

Denna artikulering är mycket intressant, för den speglar väl den självbild som Sverige har som en icke-kolonial stat.¹⁹⁵ Förvisso anser utredningen att det finns vissa likheter mellan den process som införlivat de norra delarna av Skandinavien med Sverige, Norge, Finland och Ryssland och det som kallas kolonialism men skillnaderna anses vara av större vikt. Vad man väljer att definiera som kolonialism i denna diskursiva artikulering är den så kallade saltvattenskolonialismen, det vill säga upprättande av kolonial dominans på en från hemlandet geografiskt avskild plats, normalt på andra sidan av ett världshav. De områden och folk som historiskt införlivats i en statsbildning i anslutning till det egna territoriet, så kallad intern kolonialism (se avsnitt 4.3), betraktas dock inte som koloniserade. Hela citatet ovan syftar med andra ord till att avgränsa den koloniala diskursen så att den inte kan artikuleras i den svenska kontexten kring samernas ställning. Det som är att betrakta som kolonialism avgränsas till att omfatta situationer som är typiska för så kallad saltvattenskolonialismen och denna tillslutning av diskursen framgår särskilt tydligt av den sista meningen i citatet ovan där det slås fast att ”det är omöjligt att jämföra det svenska inflytandet över de traditionella samiska bosättningsområdena med vad som vanligen kallas kolonialism”.

* * *

Sammanfattningsvis gör både Sverige och Norge samma bedömning av samernas folkrättsliga ställning, nämligen att de ej är att betrakta som ett folk i enlighet med MR-konventionernas artikel 1. Den svenska utredningens ordval i frågan är dock betydligt mer försiktig i jämförelse med den norska då man skriver ”Samerna i Sverige utgör förmodligen ej ett ’folk’ i konventionens

¹⁹⁵ Värt att notera när det gäller Sveriges självbild som en icke-kolonial stat är att man under 1600- och 1700-talet strävade efter att upprätta kolonier på samma sätt som andra länder med stormaktsambitioner. Detta glöms ofta bort då Sverige under flera decennier valt att artikulera en diskurs om landet som en ”good guy” som stött nationella frihetsrörelser och nybildade staters rätt till självbestämmande i andra delar av världen. Kanske beror denna glömska på att Sveriges koloniala försök i Afrika, Karibien och Nordamerika var föga framgångsrika.

mening” (SOU 1986:36: 15), vilket kan jämföras med den norska utredningens mer definitiva slutsats att ”*De norske samer kann etter det internasjonale rettsmateriale som foreligger, ikke antas å gå inn under retten till selvbestemmelse slik den er utformet i FN-konvensjonenes art. 1*” (NOU 1984:18: 163).

Anledningen till den svenska försiktigheten har sina skäl. Som vi har sett har Samerättsutredningen försökt reda ut frågan om samernas folkrättsliga ställning genom att dels artikulera en diskurs som stänger ute minoriteter från rätten till självbestämmande och dels artikulerat diskurser som visar på att samerna inte är att betrakta som ett folk i en folkrättslig mening. Läger man samman utfallet av de diskurser som utredningen artikulerar blir det tydligt hur slutsatsen om att samerna i egenskap av att vara ett ursprungsfolk inte har rätt till självbestämmande uppstår. I och med att utredningen sällar sig till en diskurs som gör gällande att samerna inte är ett folk återstår att de måste vara en minoritet, då det är dessa två typer av kategorier som finns att välja på bland de diskurser utredningen finner i det diskursiva fältet. Därigenom ekvivaleras begreppen minoritet och urbefolkning, vilket i sin tur hänför samerna till att omfattas av artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter istället för att omfattas av dess artikel 1.¹⁹⁶

För tydlighetens skull kan vi utifrån detta upprätta en ekvivalenskedja för Samerättsutredningens syn på samernas folkrättsliga ställning: samer – ursprungsfolk – etnisk minoritet – artikel 27. Som vi såg i föregående kapitel är den ”naturliga” fortsättningen på denna kedja att den följs av ”individuella rättigheter till kultur/språk/religion”. Här uppstår det dock diskursiva problem för utredarna. Utgångspunkten för utredningen är ju att samerna har en särställning i sin relation med den svenska staten i förhållande till andra minoriteter (dir. 1982:71; dir. 1983:10). När utredningens arbete sedan leder till att en diskurs artikuleras som likställer ursprungsfolks folkrättsliga ställning med andra minoriteters blir det svårt att utifrån denna argumentera för att samerna skall ha särskilda rättigheter som skiljer dem från andra minoriteter^{197,198}. Vid

¹⁹⁶ Denna slutsats stöds också av begreppen minoritet och urbefolkning i praktiken används synonymt i utredningen. För att komplicera saken ytterligare benämner dock utredningen också samerna som ett folk genom hela utredningen, trots att man slår fast att de inte är ett folk i den folkrättsliga meningen.

¹⁹⁷ Av en departementsskrivelse från utbildningsdepartementet från 1989 framgår dock att regeringens uppfattning vid denna tid var att begreppet minoritet endast ansågs tillämpligt på grupper som ”sedan mycket länge eller alltid varit bosatta i landet”, vilket vid denna tidpunkt ansågs vara samer och tornedalingar (Ds 1989:38: 29). Denna uppfattning skiljer sig markant åt från vad minoritetsspråkskommittén kommer fram till bara tio år senare, då fem grupper identifieras som nationella minoriteter i Sverige (se kapitel 5 och 9).

¹⁹⁸ Med Faircloughs begreppsapparat kan vi kalla detta för en krispunkt i diskursen om samernas ställning i Sverige:

These are moments in the discourse where there is evidence that things are going wrong [...] Such moments of crisis make visible aspects of practices which might normally be naturalized, and therefore difficult to notice; but they also show change in process, the

den tidpunkt som samerättsutredningen arbetade med frågan, fanns inte heller något påtagligt folkrättsligt stöd i form av deklARATIONER och konventioner som påbjöd att samerna skulle ha en särställning i förhållande till andra minoriteter. För att lösa denna diskursiva kris artikulerar Samerättsutredningen en ny diskurs som försöker hantera denna problematik – diskursen om kulturell autonomi.

6.3 Diskursen om kulturell autonomi

För att renodla diskussionen, har hittills bara de argument som Samerättsutredningen ger till stöd för sin slutsats att samerna **inte** är ett folk i en folkrättslig mening redovisats. Det finns dock i utredningen också referenser till argument som talar **för** ursprungsfolkens rätt till självbestämmande. Dessa använder sig utredarna av för att göra en mer extensiv tolkning av artikel 27 för att därigenom kunna artikulera en diskurs om samernas ställning som ett ursprungsfolk i Sverige.

Mängden material kring ursprungsfolks ställning inom den internationella rätten var vid tiden för Samerättsutredningens arbete begränsat. Vad gäller övergripande rättsdokument av generell natur, fanns i praktiken bara ILO:s konvention nr 107 från 1957, vilken var präglad av den tidens assimilerande inställning gentemot ursprungsfolk. Utöver det faktum att ursprungsfolk världen över ställde krav på att bli betraktade som folk och de därigenom ansåg sig ha rätt till självbestämmande noterar utredningen också att det även fanns uttolkare av den internationella rätten som hävdar att urbefolkningars situation skiljer sig från minoriteters och att ”någon form av självbestämmanderätt faktiskt tillkommer urbefolkningen”. Här refereras till författare som Gordon Bennet och Martinez Cobo. (SOU 1986:36: 120; *ibid.*: 138) Även om utredningen inte är beredd att ansluta sig till Bennets ståndpunkt att artikel 1 var direkt tillämplig på minoriteters och ursprungsfolks situation, så anser den att ”principen [om folkens rätt till självbestämmande] i och för sig kan få betydelse på ett indirekt sätt” och att ”principen [har] betydelse när räckvidden av artikel 27 skall bestämmas” (SOU 1986:36: 121).

Som ytterligare stöd för att ursprungsfolk torde ha en viss självbestämmanderätt, refereras i utredningen till de två Genève-konferenserna angående bekämpandet av rasism och rasdiskriminering 1978 och 1983, och följande stycke ur 1983 års handlingsprogram citeras:

Urbefolkningar skall vara fria att sköta sina egna angelägenheter i största möjligt utsträckning och skall konsulteras i alla frågor som rör deras intressen och välfärd, där det är möjligt genom formella konsultationer. (SOU 1986:36: 135)

actual ways in which people deal with the problematization of practices. (Fairclough 1992: 230)

Med stöd i bland annat ovan nämnda konferenser och i Martinez Cobos FN-rapporter sluter sig utredningen till att ”[å]tskilligt tyder på att urbefolkningar har en rätt till ’kulturell autonomi’” (SOU 1986:36: 164).

Utredningen nöjer sig dock inte bara med detta konstaterande. Man tar också tag i att reda ut frågan om vad formuleringen om ”rätten till att ha sitt eget kulturliv” i artikel 27 skulle kunna omfatta. Frågan står mellan att tolka begreppet kultur snävt eller vitt och med stöd i bland annat förarbeten till den svenska regeringsformen, tolkningen av kulturbegreppet i artikel 1 i de två MR-konventionerna, FN:s rasdiskrimineringskonvention och uttalanden från FN:s människorättskommitté drar utredningen följande slutsats:

Kulturbegreppet i artikel 27 skall enligt vår uppfattning tolkas i en vid mening och även anses omfatta de materiella förutsättningarna för kulturen. [...] Härav följer t.ex. ett skydd för rennäringen, som inte endast innefattar ett ekonomiskt stöd, så att rennäringen kan leva vidare. Artikeln innefattar enligt detta betraktelsesätt också ett skydd mot [...] sådana markexploateringar och andra ingrepp i naturen i renbetesområdena som har en så stor omfattning att rennäringen tillfogas skada som kan äventyra dess fortsatta existens. (SOU 1986:36: 162)

Utredningen resonerar sig med andra ord fram till att rätten till ett eget kulturliv i samernas fall också medför att de i renskötselområdena har visst folkrättsligt skydd för rätten till mark och vatten. Var gränsen för dessa markrättigheter går är dock oklart.

* * *

Diskursanalytiskt kan det som Samerättsutredningen försöker göra med sin extensiva tolkning av artikel 27 och dess tillämpning på samernas situation beskrivas som att man öppnar upp den ekvivalenskedja som ligger till grund för diskursen om minoriteters rättigheter vid den länk där det ovan framgår att man fick problem. Istället för att reproducera kedjan samer – ursprungsfolk – etnisk minoritet – artikel 27 – individuella rättigheter till kultur/språk/religion, artikulerar man en ny diskurs som ger kedjan samer – ursprungsfolk – etnisk minoritet – artikel 27 – viss kulturell autonomi – begränsade rättigheter till land och vatten.

6.4 En öppen diskurs kring samernas folkrättsliga ställning?

De frågor som Samerättsutredningen var satt att utreda, var komplicerade genom att arbetet utfördes vid en tidpunkt när det rättsliga området i fokus för utredningen präglades av en begynnande diskursiv kamp på internationell nivå (se kapitel 5). Den folkrättsliga diskurs som utredningen hade att tillgå vad

gäller ursprungsfolks ställning, var i första hand minoritetsdiskursen som på ett tydligt sätt artikulerade minoritetsgruppers position i det internationella systemet som underordnade nationalstaterna. Därigenom har minoriteter viss rätt till skydd för den egna kulturen, religionen och språket men har ingen rätt till självbestämmande. När utredningen ansluter sig till en diskurs som slår fast att samerna och andra ursprungsfolk inte är att betrakta som folk i den folkrättsliga mening att de har rätt till självbestämmande, återstår i den internationella rätten positionen minoritet. Detta leder till en diskursiv kris kring synen på samernas ställning i Sverige, då denna redan artikulerats som att samerna har en särskild position i sin relation med Sverige i förhållande till andra minoriteter. Samerättutredningen väljer då att artikulera en ny diskurs baserad på minoritetsdiskursen men modifierad av de embryon till en urbefolkningsrätt som man funnit under sitt arbete. Baserat på denna typ av material, som enligt utredningens eget utlåtande endast ”har begränsad betydelse när det gäller att bestämma gällande rättsskydd för urbefolkningar inom folkrätten” (SOU 1986:36: 135), gör man en så kallad ”extensiv tolkning” kring hur artikel 27 kan tillämpas på ursprungsfolk som samerna. Resultatet blir en diskurs som avgränsas så att den inte inkluderar självbestämmanderätten men öppnar samtidigt upp för vad man kallar rätten till ”kulturell autonomi”.

Diskursen om kulturell autonomi som utredningen artikulerar kring samernas ställning innefattar inte bara minoriteters rättigheter till stöd för kultur och språk (positiv särbehandling). Den innefattar också rätt till inflytande i beslutsprocesser som rör samerna och deras samfundsliv samt viss tillgång till mark och vatten (SOU 1989:41: 122). Utifrån denna diskurs slår Samerättutredningen fast att de särskilda behov som kan härledas till samernas ställning som ett ursprungsfolk i Sverige är i) ”[s]töd åt den samiska kulturen och det samiska språket”, ii) ”[t]ryggad tillgång till mark och vatten för de samiska näringarna” och iii) ”[i]nflytande i den beslutsprocess som rör samerna och deras samfundsliv” (SOU 1989:41: 122). Som konkreta svar på dessa behov förslår utredningen bland annat ett grundlagsstadgande av samernas särskilda ställning som (minoritet och) urbefolkning, att Sverige bör ta en helhetssyn på samernas ställning genom en samlad samelag, att ett sameting bör inrättas, att en nordisk samekonvention bör utvecklas samt att samerna bör ges egen representation i Nordiska rådet (se kapitel 8).

Det finns också en tydlig återkoppling till utredningens tilläggsdirektiv i utredningen såtillvida att diskursen som artikuleras om kulturell autonomi av utredningen anses vila på folkrättslig grund¹⁹⁹, något som får anses som en

¹⁹⁹ Kanske inte helt oväntat stötte Samerättutredningens artikulerande av en relativt långtgående diskurs kring samers rättigheter baserad på en ”extensiv tolkning” av folkrätten, på motstånd i diverse remissinstanser. Ett mycket intressant remissvar inkom från Juridiska fakultetsstyrelsen i Uppsala, där en bedömning av utredningens uppfattning kring samernas folkrättsliga ställning görs. Fakultetsstyrelsen själv ansåg att då merparten av samerna vare sig sysslade med rennäring

nyhet i den svenska samepolitiken. Utredarna påtalar att denna folkrättsliga grund innebär att det också finns en framtida förändringspotential när det gäller omfattningen av de åtgärder man föreslår:

Det måste emellertid understrykas att det inte går att bestämma exakt vilka krav som folkrätten uppställer t.ex. när det gäller skydd för minoriteter. Orsaken härtill är att folkrätten ständigt är under utveckling. Härtill kommer att folkrätten, i vart fall vad gäller de s.k. människorättskonventionerna, enligt vedertagen praxis är föremål för en mera dynamisk tolkningsmetod än som är brukligt för den nationella rätten. Skyddet av urbefolkningar aktualiseras nu i olika internationella sammanhang och den pågående utvecklingen av "urbefolkningsrätten" måste givetvis följas med uppmärksamhet från svensk sida. (SOU 1986:36: 16)

Härmed påtalar Samerättsutredningen på att de slutsatser den dragit samt de åtgärder den rekommenderar inte är ett slutligt avgörande i frågan om samernas folkrättsliga ställning, utan att dessa efter hand sannolikt behöver utvecklas och modifieras i takt med att den internationella rätten på området utvecklas. Utredningen påtalar dock också att denna utveckling inte bara är en enkelriktad process:

De nationella samerättsutredningarnas arbete [Sverige, Norge och Finland] har rönt stort intresse i många länder med egna inhemska minoriteter och urbefolkningar. De nordiska staterna har ett gott anseende när det gäller att försvara och stärka mänskliga rättigheter. Det sätt på vilket de nordiska staterna behandlar den samiska minoriteten kan därför bli av betydelse för andra staters vilja och förmåga att söka lösa egna minoritetsfrågor. (SOU 1990:91b: 293)

Med andra ord påpekas det av utredningen att utvecklingen inom folkrätten i allmänhet och människorättsområdet i synnerhet inte bara är en top-downprocess utan i allra högsta grad är en process som är beroende av vad som händer på nationell nivå i de länder som upplevs leda en sådan utveckling. Utredningen pekar också på den potential de nordiska staterna ansågs ha vid

eller kunde samiska innebar detta att de var att betrakta som assimilerade (Ds 1989:72: 32). Man slog också, utan närmare motivering, fast att samerna inte var ett folk och vidare ansåg de att, utifrån såväl Samerättsutredningens beskrivning av Norrlands bebyggelsehistoria, som en man själv tagit fram med hjälp av "expertis från institutionen för nordisk arkeologi", att samerna knappast kunde erkännas som urbefolkning i en folkrättslig mening (Ds 1989:72: 33ff). Den kanske allra mest intressanta skrivningen i detta remissvar återfinns dock i samband med fakultetsstyrelsens utlåtande om huruvida ett sameting bör inrättas eller ej. Denna fråga beskrivs nämligen som "uteslutande politisk och bör som sådan ej föranleda något yttrande från fakultetsstyrelsens sida" (Ds 1989:72: 119). Fakultetsstyrelsen väljer trots detta att stödja tanken om ett inrättande av ett sameting. Det betonas dock att ett sådant "bör tillkomma som en följd av en rent politisk viljeyttring [...] men inte inrättas som följd av folkrättsliga överväganden" (Ds 1989:72: 119). Vad som gör detta ställningstagande särskilt intressant har inte att göra med att fakultetsstyrelsen ansluter sig till idén om att ett sameting bör inrättas, utan att den tycks uppfatta just denna del av sitt remissvar som politiskt. Med en dylik utsaga som tydligt pekar ut vad som är att betrakta som politik, artikuleras en diskurs som döljer det faktum att remissvaret i sig är en politisk inlaga i den diskursiva striden kring ursprungsfolks rättigheter.

denna tid att ta en tätposition i arbetet med att utveckla sociala praktiker som kan stå som modell för andra länder när det gäller skyddet av minoriteter och ursprungsfolk.

6.5 Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att flera internationella diskurser med bäring på samernas folkrättsliga ställning behandlades i Samerättsutredningen. Några av dessa tillslöts på ett sådant sätt att de inte ansågs tillämpliga på situationen i Sverige. Exempel på detta är den koloniala diskursen som endast ansågs tillämplig när det gällde klassiska exempel på saltvattenskolonialism (såsom i fallet Grönland) och diskursen om vad som konstituerar ett folk.

Konsekvensen av de tillslutningar utredningen gjorde var att samerna inte kunde anses omfattas av artikel 1 i de två människorättskonventionerna från 1966 och därmed kunde de inte heller tillskrivas någon rätt till självbestämmande. Däremot ansågs utredningen att samernas ställning som ett ursprungsfolk skulle resultera i en ny diskurs som på folkrättslig grund tillerkände samerna rätt till kulturell autonomi. Denna diskurs var förankrad i den internationella minoritetsdiskursen men inkluderade också vissa begränsade rättigheter till mark och vatten. Dessa begränsade rättigheter till mark och vatten ansågs dock vara så långt som den då rådande ursprungsfolksrätten sträckte sig, men utredningen fann det ändå värt att påpeka att det pågick en fortsatt utveckling av området internationellt och att samernas folkrättsliga ställning därmed skulle kunna komma att stärkas i framtiden.

7 Självbestämmandebegreppet i svensk samepolitik

Som framgår av kapitel 5 utgör frågan om ursprungsfolks rätt till självbestämmande en central del av den diskursiva kamp som förs globalt kring ursprungsfolks ställning. Det har därför varit av intresse för denna avhandling att studera om, och i så fall hur, detta begrepp kopplats till frågan om samernas ställning i Sverige. Ur denna undersökning framträder en bild av två utpräglade diskursiva positioner. Den första utgörs av en officiell position som under större delen av den undersökta perioden strävar efter att bevara den diskursiva tillslutning som Samerättsutredningen gjorde kring samernas folkrättsliga ställning som en minoritet och därmed utan rätt till självbestämmande. Samtidigt har det under perioden också funnits en alternativ diskursiv position som utmanat den officiella diskursen och som artikulerat den diskurs som ursprungsfolken själva har framfört i FN när det gäller deras folkrättsliga ställning. I nedanstående avsnitt görs en analys av den diskursiva strid som stått mellan den officiella och den alternativa positionen i frågan om samernas folkrättsliga ställning i det svenska riksdagsarbetet. Detta följs sedan av en analys av Sametingsutredningen som tillsattes år 2000 för att utreda hur det svenska sametinget skulle kunna utvecklas mot en högre grad av självstyre.

7.1 Den diskursiva striden om samiskt självbestämmande under 1990-talet

I flera motioner och riksdagsprotokoll finns exempel på hur den officiella diskursen kring samernas folkrättsliga ställning utmanats när det gäller frågan om självbestämmande. Denna utmaning yttrar sig i första hand genom att koppla samman den i Sverige officiellt erkända uppfattningen att samernas ställning som ursprungsfolk ger dem en särställning i förhållande till andra minoriteter med den redan existerande diskursiva position som ursprungsfolken intagit internationellt (se kapitel 5). Ett exempel på detta är Ragnhild Pohankas (mp) motion från 1991, där hon skriver följande:

Urbefolkningar har rättigheter enligt internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter som skiljer sig från andra minoriteters rättigheter, främst när det gäller urbefolkningarnas rätt till självbestämmande. Detta är en kollektiv rätt att fritt eftersträva ekonomisk, social och kulturell utveckling och politisk status.²⁰⁰ (mot. 1990/91:U660 (mp))

²⁰⁰ En liknande formulering återfinns i en motion från samma riksdagsledamot under riksdagsåret 1994/95: "Urbefolkningarnas rättigheter är skyddade i internationell lag precis som alla andra människors, men därutöver finns även speciell lagstiftning, ägnad att reglera urbefolkningarnas

Här framträder en påtaglig utmaning av de diskursiva gränser som Samerättsutredningen dragit vad gäller rätten till självbestämmande, vilka medför att denna rätt inte är möjlig för ursprungsfolk att åberopa i egenskap av att vara just ursprungsfolk. Som vi såg i föregående kapitel ansåg utredningen att endast de ursprungsfolk som också är att betrakta som folk, det vill säga grupper som kan betraktas ha varit koloniserade i den traditionella bemärkelsen såsom inuiterna på Grönland, kan åberopa sig självbestämmanderätten. De ursprungsfolk som inte är att betrakta som folk i enlighet med tesen om saltvattenskolonialism föll enligt utredningen utanför självbestämmandediskursens gränser. Den alternativa diskursiva positionen intar i kontrast till denna hållning att ursprungsfolk har en kollektiv rätt till självbestämmande och detta kopplas också uttryckligen till ursprungsfolkens ställning som folk:

Många nationalstater vill inte erkänna att ursprungsfolken är just folk. De får nämligen då ett antal rättigheter enligt den internationella folkrätten, rätt att bilda egna stater etc, vilket nationalstaterna ser som ett hot. Än i dag garanteras många av dessa folk inte de rättigheter och det självbestämmande som nämns i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och som de själva krävt, till exempel vid Världsrådets för urbefolkningar konferenser [...] eller vid FN-konferenser i Genève i Schweiz: Eftersom ursprungsfolken är egna folk och nationer bör de ha fullt självbestämmande över sina landområden, sina institutioner och sig själva. (mot. 1996/97:U630 (mp))

Jämfört med det första citatet ovan, som nöjer sig med att försöka etablera uppfattningen om att ursprungsfolk har rätt till självbestämmande, finner vi i ovanstående citat en mer utförlig analys av den diskursiva strid som pågår internationellt. Här uttrycks kärnpunkten i ursprungsfolkens position i den diskursiva striden om deras folkrättsliga ställning, nämligen att deras krav på att erkännas som folk eller nationer av de redan erkända nationalstaterna inte tillgodoses. Denna argumentation dekonstruerar och påvisar den maktrelation som är inbyggd i det internationella systemet och som hierarkiskt sorterar mellan grupper som aspirerar på att ha status av att vara folk i två grupper; de som ser sig själva som folk, och som också godkänts som sådana av andra jämlikar i systemet, och de som inte åtnjuter samma status för att den första gruppen inte erkänner deras ställning.

Responsen på dessa diskursiva utmaningar återfinns i de utskottsbetänkanden där yrkandena från de motioner som citerats ovan behandlats. Dessa betänkanden kan ses som uttryck för den officiella diskursens re-/produktion på de centrala punkter som utmanats. En av dessa utmaningar är den uttalade kopplingen mellan ursprungsfolkens status som folk snarare än minoriteter.

speciella behov, som deras rätt till självbestämmande och att fritt eftersträva ekonomisk, social och kulturell utveckling samt politisk status.” (mot. 1994/95:U622 (mp))

Denna öppning av diskursen leder till att den åter måste tillslutas om inte hela den svenska samepolitiken måste omförhandlas till sin allra mest grundläggande karaktär. Det är därför av vikt att slå fast ursprungsfolkens ställning som minoriteter:

Den svenska synen vad gäller urbefolkningar är att deras rättigheter bör ses i ett större sammanhang där det gäller att värna om alla individers och alla minoritetsgruppers mänskliga rättigheter. Det gäller att verka för att de etniska minoriteterna åtnjuter grundläggande demokratiska fri- och rättigheter, rätten till en egen kulturell identitet och ett eget kulturliv, till egen religion och eget språk. (bet. 1991/92:UU2)

I ovanstående citat sätts frågan om ursprungsfolkens ställning in i en mer allmän diskurs om mänskliga rättigheter och mer specifikt i diskursen om etniska minoriteters rättigheter.²⁰¹ Att ursprungsfolkens folkrättsliga ställning skulle skilja sig från andra etniska minoriteters uttrycks däremot inte i utskottens betänkanden. Istället åberopas att den folkrättsliga grund som den officiella svenska uppfattningen baseras på är fast förankrad i FN:s minoritetsskydd:

I flera FN-konventioner som Sverige ratificerat återfinns referenser till skydd för minoriteter. Bl.a. innehåller artikel 27 i 1966 års konvention om medborgerska och politiska rättigheter särskilda bestämmelser om att de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte skall 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. Konventionen medger positiv särbehandling [...] I 1965 års rasdiskrimineringskonvention finns också regler om positiv särbehandling [...] I FN:s deklaration om minoriteters rättigheter från år 1992 [...] stadgas att staterna skall skydda minoriteternas existens och deras nationella eller etniska, kulturella, religiösa och språkliga identitet genom lagstiftning och andra åtgärder. (bet. 1994/95:UU24)

Här framgår ännu en tydlig skiljelinje mellan den alternativa och den officiella diskursiva positionen. Den alternativa positionen refererar som stöd för sin utgångspunkt ursprungsfolkens egna önskemål och de framåtblickande diskussioner som förts vid diverse FN-konferenser. Den officiella positionen stödjer sig i sin tur på internationella MR-dokument som Sverige redan är bundna av och blir på så sätt i första hand tillbakablickande. Detta är en naturlig reaktion när en diskurs utmanas och reproduceras men får också konsekvenser för den officiella diskursens företrädare när det gäller möjligheterna att påvisa ett engagemang för utvecklingen kring ursprungsfolkens rättigheter. Genom att diskursivt placera frågan om ursprungsfolkens rättigheter i samma fack som minoriteters rättigheter, när just detta agerande är vad dessa själva utmanar i

²⁰¹ Liknande formuleringar återfinns i fler av utrikesutskottets betänkande under 1990-talet (se bet. 1994/95:UU24 och 1996/97:UU12).

den diskursiva striden på internationell nivå, torde den officiella svenska hållningen framstå som reaktionär ur ursprungsfolkens synvinkel, medan den alternativa diskursiva positionen torde framstå som progressiv.

För ett land som Sverige, som har en självbild av att vara en pådrivande kraft i såväl utveckling som implementering av mänskliga rättigheter i världen, tycks detta upplevas som ett problem. Därför är det av vikt att samtidigt som man tillsluter diskursen om ursprungsfolkens ställning på nationell nivå, framhäva sina insatser internationellt för att framstå som en progressiv kraft i frågan om ursprungsfolkens rättigheter. Detta görs genom att uttryckligen påtala att Sverige har ett stort internationellt engagemang när det gäller dessa:

Utskottet har med tillfredsställelse noterat att Sverige var medförslagsställare till samtliga resolutioner om urbefolkningar under förra årets möte med FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, liksom vid höstens generalförsamling, där det även hölls ett nordiskt anförande om urbefolkningar. Utskottet har vidare [...] konstaterat att Sverige stöder planerna på att inrätta ett permanent forum inom FN för urbefolkningsfrågor och deltar [...] i arbetet med en FN-deklaration om ursprungsfolkens rättigheter. [...] I anledning av FN:s årtionde för urbefolkningsfrågor har regeringen tillsatt en urbefolkningsdelegation [...] Delegationen initierar, planerar och genomför seminarier, utställningar m.m. som ligger i linje med syftena bakom urbefolkningsårtiondet. Delegationen arbetar också med att analysera frågor som utgjort hinder för Sveriges ratificering av ILO-konvention nr 169. (bet. 1996/97:UU12)

Vad utrikesutskottet här förmedlar, är en bild av ett mycket aktivt Sverige som arbetar på en mängd olika sätt för att trygga ursprungsfolkens rättigheter och inflytande i internationella sammanhang. Denna officiella hållning kommer också till uttryck i riksdagens möten där representanter för både den borgerliga och de socialdemokratiska regeringarna bedyrat Sveriges aktiva engagemang för ursprungsfolkens rättigheter internationellt.²⁰² Samtidigt ägnar sig Sverige på hemmaplan åt att tillsluta de försök som görs för att öppna diskursen kring ursprungsfolks folkrättsliga ställning. Särskilt tydligt framgår detta i frågan om rätten till självbestämmande. Som vi såg ovan har den alternativa diskursiva positionen explicit artikulerat frågan om ursprungsfolks rätt till självbestämmande. I den svenska demokratiska ordningen påbjuds att sådana yttranden måste bemötas. Detta har inneburit att riksdagen genom utskottens arbeten uttryckligen tvingats ta ställning även i denna fråga:

När det gäller begreppet självbestämmande [...] konstaterar utskottet att det internationellt råder delade meningar om tolkningen. Utskottet är inte i detta

²⁰² Se t ex Alf Svenssons interpellationssvar i Riksdagen den 21 januari 1993 (prot. 1992/93:55: 8§) och Lena Hjelm-Wallens dito den 16 april 1996 (prot. 1995/96:80: 4§).

sammanhang berett göra några ytterligare uttalanden i den frågan. (bet. 1991/92:UU2)

I korthet nöjer sig utskottet med att bara tillsluta självbestämmandediskursen utan närmare motivering än att det tycks råda olika uppfattningar internationellt. Eftersom konstaterande inte får några konsekvenser för den svenska samepolitiken innebär detta att utskottets svar befäster den rådande ordningen, det vill säga den tillsluter diskursen, vilket i sig är ett outtalat ställningstagande för uppfattningen att samerna och andra ursprungsfolk inte har rätt till självbestämmande. Några år senare är dock tillslutningen av diskursen mer utförligt motiverad:

FN:s underkommission för förhindrande av diskriminering och för beskydd av minoriteter tillsatte år 1982 en särskild arbetsgrupp för urbefolkningsfrågor. [...] Arbetsgruppen har sedan 1985 arbetat på ett utkast till en deklaration om urbefolknings rättigheter. [...] Arbetet har emellertid alltsedan starten präglats av avsevärda motsättningar bl.a. vad gäller frågor som rätten till självbestämmande och huruvida deklarationstexten skall använda sig av begreppet ”populations” – ”befolkningar” eller ”peoples” – ”folk”. Enligt folkrätten tillkommer rätten till självbestämmande ”peoples” – ”folk”. I detta sammanhang noterar utskottet att ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder i artikel 1:3 sökt förebygga anspråk på självbestämmande. I konventionstexten sägs att begreppet folk i konventionen inte har samma innebörd som begreppet folk i internationell rätt. (bet. 1994/95:UU24)

Denna gång hämtas argumenten för ett tillslutande av självbestämmandediskursen åter i att det råder delade meningar internationellt kring rätten till självbestämmande, men också i ILO-konvention nr 169:s artikel 1.3. Referensen till ILO-konvention nr 169 är intressant då Sverige hittills valt att inte ratificera dokumentet. I detta sammanhang ser dock utskottet nyttan av att referera till konventionen då den tycks stödja den svenska uppfattningen om att ursprungsfolk inte kan åberopa sig rätten till självbestämmande.²⁰³ Samtidigt har utskottet gång på gång valt att avslå alla yrkanden på att konventionen skall ratificeras, en process som behandlas i kapitel 9.

Med andra ord så tycks det som att den diskursiva striden om ursprungsfolkens folkrättsliga ställning i den svenska riksdagen under 1990-talet inte lett till någon ändring i den officiella hållningen. Den alternativa diskursiva positionens utmaningar, som på ett tydligt sätt anslöt sig till ursprungsfolkens egen diskurs internationellt, lyckades inte förändra den officiella diskursen. Istället bestod de tillslutningar som gjorts som i första hand ser ursprungsfolkens folkrättsliga

²⁰³ Värt att notera är att utskottets tolkning av artikel 1.3 som att denna söker förebygga ”anspråk på självbestämmande” är en tolkning som inte ligger i linje med ILO:s egen uppfattning (se avsnitt 5.6.1).

ställning som etniska minoriteter med sådana sär rättigheter som kan tillskrivas alla minoriteter. Detta framgår särskilt tydligt genom att den officiella svenska diskursen ansluter sig till uppfattningen att ursprungsfolket inte kan åberopa sig rätten till självbestämmande.

7.2 En öppning i den officiella diskursens syn på samiskt självbestämmande?

Givet den hegemoniska diskurs som artikuleras kring samernas och andra ursprungsfolks ställning som minoriteter utan rätt till självbestämmande kan det tyckas märkligt att den officiella diskursen idag faktiskt erkänner någon form av samiskt självbestämmande. Denna förändring kan dateras till januari 2002, då begreppet ”samiskt självbestämmande” återfinns i regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*, efter att fram tills dess i princip har undvikits i regeringens retorik²⁰⁴. Där står att läsa att:

Målet för samepolitiken är en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar samt ett ökat samiskt självbestämmande (skriv. 2001/02:83: 91).

I handlingsplanen uttrycker regeringen en medvetenhet om att det under 1990-talet skett en utveckling i den internationella diskursen om ursprungsfolks rättigheter. Detta framkommer när frågan om samernas folkrättsliga ställning behandlas i skrivelsen, där regeringen ansluter sig till en uppfattning om att samerna är

att betrakta som en urbefolkning i Sverige och har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling. [...] Ett ursprungsfolk är i de flesta sammanhang också att betrakta som en minoritet med de rättigheter som följer med det. [...] Genom sin speciella relation till land och vatten är ett ursprungsfolk i behov av andra rättigheter än minoriteterna i övrigt, främst självbestämmande, för att utveckla sin identitet och kultur. Folkrättsligt går regelverket för ursprungsfolk längre än för övriga minoriteter. Det gäller främst ursprungsfolkens relation till land, vatten och självbestämmande. (skriv. 2001/02:83: 91)

Ovanstående citat innehåller flera intressanta punkter när det gäller synen på samernas folkrättsliga ställning. För det första är det regeringens uttalade mening att det finns en tydlig folkrättslig skillnad mellan minoriteter och ursprungsfolk. Detta tar sig uttryck på rättighetsområdet där ursprungsfolk har

²⁰⁴ Regeringens urbefolkningsdelegation anordnade dock under 2001, tillsammans med riksdagens miljö- och jordbruksutskott, ett seminarium om samiskt självbestämmande (prop. 2002/03:1, bilaga 36). Begreppet självbestämmande återfinns också i direktiven till Rännäringspolitiska kommittén. Där står att ”Samerna som urbefolkning bör samtidigt tillförsäkras större självbestämmande” (dir 1997:102). I sammanhanget är oklart vad som avses med denna formulering men det är knappast att betrakta som ett tecken på att Sverige här ansluter sig till en användning av begreppet självbestämmande i en folkrättslig mening.

särskilda rättigheter, även om de ursprungsfolk som också är minoriteter kan hävda även sådana sär rättigheter. Vidare slås fast att skillnaden mellan ursprungsfolks och minoriteters rättigheter i första hand består i ursprungsfolkens rätt till mark och vatten samt att de kan åberopa sig rätt till självbestämmande.²⁰⁵ På ett generellt plan vidgar den nationella handlingsplanen därmed diskursen kring samernas rättigheter, från Samerättsutredningens formulering kring kulturell autonomi och vissa begränsade landrättigheter när det gäller intrång som allvarligt kan skada renskötseln, till användandet av det betydligt mer omfattande begreppet självbestämmande som i sin yttersta form bland annat skulle medföra äganderätt till mark, vatten och naturresurser. Det är dock osäkert om detta verkligen är vad som avses med självbestämmande i handlingsplanen. Vid en jämförelse mellan formuleringen i citatet ovan och det mer precisa målet som anges för den svenska samepolitiken, reduceras den mer allmänt formulerade rätten till självbestämmande för ursprungsfolk, till det betydligt mer försiktiga ”ökat samiskt självbestämmande”.

Viljeyttringen om ett utökat samiskt självbestämmande har sedan den nationella handlingsplanen presenterades funnit sin väg in i andra officiella dokument från regeringen. Bland annat dyker det upp i budgetpropositionerna för 2003 och 2004, där följande formulering återfinns när det gäller samepolitikens inriktning:

Regeringens inriktning är att successivt pröva ett utvidgat samiskt självbestämmande inom områden där detta är möjligt och med beaktande av resultatet av pågående och nyligen avslutade utredningar.

Regeringen har inlett samtal som syftar till en försoning mellan staten och samerna. Regeringen eftersträvar ett nytt förhållande mellan stat och samer, baserat på respekt, partnerskap, deltagande och ökat självbestämmande. (prop. 2002/03:1 bilaga 36; prop. 2003/04:1 bilaga 18)²⁰⁶

I budgetpropositionernas formuleringar framgår att viljeförklaringen om ökat samiskt självbestämmande reducerats ytterligare, denna gång till ”att successivt pröva ett utvidgat självbestämmande”. Det utvidgade självbestämmande reduceras sedan ytterligare en gång till att endast omfatta ”områden där detta är möjligt”. Vad gäller uttalade målformuleringar begränsas med andra ord ramarna för ett samiskt självbestämmande. Inskränkningarna till trots, har dock regeringen anammat centrala begrepp från den internationella diskursen om ursprungsfolk såsom partnerskap, deltagande och självbestämmande. Intrycket den officiella synen på frågan om samiskt självbestämmande därmed ger, är att den präglas av en viss ambivalens. Detta i sin tur kan ses som att den position

²⁰⁵ Se också jordbruksminister Margareta Winbergs anförande i riksdagen 14 maj 2002 (prot. 2001/2002:105, anf 43) och regeringens skrivelse *Nationell strategi för hållbar utveckling* från mars 2002 (skr. 2001/02:172).

²⁰⁶ Första stycket i citatet återfinns också i de delar av budgetpropositionerna som handlar om rikets styrelse (prop. 2002/03:1 bilaga 37; prop. 2003/04:1 bilaga 30).

den officiella diskursen haft under 1990-talet nu förlorat sin hegemoniska ställning vilket skulle kunna innebära att det är en diskursförändring på gång.²⁰⁷ En vink om vad detta i så fall skulle kunna innebära återfinns i Sametingsutredningen. Denna utredning tillsattes år 2000 och överlämnade i september 2002 sitt betänkande *Sametingets roll i det svenska folkstyret*. Följande avsnitt ägnas åt att titta närmare på denna utredning.

7.3 Sametingsutredningen

Sametingsutredningen tillsattes för att göra en översyn av Sametingets organisation mot bakgrund av att det sedan inrättandet 1993 uppdragats ett antal praktiska problem när det gäller formerna för dess arbete mm.²⁰⁸ I direktiven till denna utredning skriver regeringen:

De huvudsakliga utgångspunkterna för utredarens arbete skall vara att samerna skall ha ett representativt folkvalt organ och att samerna har folkrättsligt stöd för att själva få bestämma över sin kulturella utveckling. Detta förutsätter en viss grad av självstyre och ett organ där denna rätt kan utövas. (dir. 2000:70)

I detta direktiv finner vi att frågan om ett eventuellt samiskt självbestämmande i en folkrättslig mening inte är aktuellt. Vad samerna enligt direktiven har rätt till är att själva få bestämma över sin kulturella utveckling genom en viss grad av självstyre. Trots detta, är uttalandet i sig en utveckling i förhållande till när Sametinget inrättades 1993. Då var det inte frågan om att Sametinget skulle ses ett organ för samiskt självstyre (prop. 1992/93:32: 35). Detta konstateras också av utredarna som menar att den ”förändrade inställningen är en återspeglning av att ursprungsbefolkningars folkrättsliga ställning stärkts sedan början av 1990-

²⁰⁷ En liknande, men ändå inte helt parallell, tendens återfinns i regeringens skrivelse *Demokratipolitik* från mars 2004 (Skr. 2003/04:110). Där återfinns formuleringarna kring att ett successivt utvidgat samiskt självbestämmande skall prövas samtidigt som man skriver: ”Det samiska självbestämmandet är i grunden en fråga om demokrati och urbefolkningars rättigheter och skall ses i detta sammanhang, även om det behandlas inom ramen för samepolitiken”. Här finns embryon till en diskurs om ursprungsfolks rättigheter som inte med nödvändighet går i linje med utvecklingen inom den internationella rätten och som den nationella handlingsplanen ger uttryck för. Till exempel tenderar demokratiska diskurser att, i första hand, se på samhället som bestående av individer snarare än grupper medan ursprungsfolksrätten i sin tur tenderar att behandla ursprungsfolks rättigheter som kollektiva. Materialet i fråga är dock allt för knapphändigt för att dra några specifika slutsatser om. Det är dock fullt möjligt att tolka skrivelsens omnämnande av samiskt självbestämmande som en intäkt för att uttrycket har vunnit en plats i den svenska diskursen kring samers rättigheter.

²⁰⁸ Denna översyn innebar att utredaren skulle i) ”om behov föreligger lämna förslag till ett tydliggörande av Sametingets organisation”, ii) ”utvärdera behovet av en tydligare reglering av tingets arbetsformer och om det behövs lämna förslag till en sådan reglering”, iii) ”om behov föreligger lämna förslag till hur Sametingets medverkan i samhällsplaneringen ytterligare kan förstärkas”, iv) ”lämna förslag till ett förenklat röstningsförfarande i sametingsvalen och se över tidpunkten för val”, v) ”om behov föreligger lämna förslag till indelning i valdistrikt, en procentspärre och en ökning av antalet personer som krävs för att registrera ett parti samt möjlighet till extra val” och vi) ”om behov föreligger lämna förslag till ändrade former för partistöd” (dir. 2000:70).

talet” (SOU 2002:77: 99). För samernas vidkommande innebär detta att det följaktligen skett en utveckling även för dessa:

Sedan Sametingets tillkomst har det skett en dynamisk utveckling av samernas folkrättsliga ställning. Det är numera alltså ostridigt att samerna har en rätt till kulturell autonomi och att detta förutsätter en viss grad av självstyre. (SOU 2002:77: 9)

Arvet från Samerättsutredningen är här mycket tydlig. Det kritiserade uttrycket ”dynamisk utveckling” av folkrätten som återfinns i Samerättsutredningens motivering för att samerna skulle kunna tänkas ha särskilt långtgående rättigheter dyker upp igen och det konstateras också att Samerättsutredningens slutsats om samernas rätt till kulturell autonomi idag är obestridlig.

Men, vad innebär då detta? Det torde vara lika svårt idag som för 15-20 år sedan att hävda att begreppet ”kulturell autonomi” lever upp till den definition av självbestämmanderätten som återfinns inom internationell rätt, vilken bland annat inkluderar rätten för ett folk att själva bestämma sin politiska status och styra över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Med andra ord avgränsar även Sametingsutredningen självbestämmandediskursen på ett sådant sätt att samerna som grupp inte anses omfattas av den. Istället fokuseras på begreppet självstyre som bland annat, enligt utredningen, skulle medföra att man borde kunna ompröva det tidigare ställningstagandet om att Sametinget skall vara en myndighet under regeringen (SOU 2002:77: 145). Utredningen når själv slutsatsen ”att det inte är ändamålsenligt att Sametinget är en myndighet” och därför finns det starka skäl att utreda ett grundlagsfäst självstyre för samerna (SOU 2002:77: 10). Detta innebär dock en viss problematik för utredningen, då den anser att de direktiv man fått av regeringen inte medger förslag till förändringar i grundlagen. Därför återfinns det två spår i utredningsarbetet. Det första av dessa består i att diskutera hur Sametingets självständighet, som myndighet, kan stärkas i avvaktan på ett eventuellt formaliserat självstyre. Det andra spåret består i att utredningen till sitt betänkande bifogat en kortare analys av möjligheterna till samiskt självstyre (SOU 2002:77: bilaga 2).

7.3.1 Stärkt självständighet för Sametinget som myndighet

Utredningen identifierar tre huvudområden där sametingets ställning som myndighet kan stärkas i förhållande till dagens situation. Dessa är i) Sametingets representationsrätt, ii) dess ansvar för anvisade medel samt iii) regeringens direktivrätt över Sametinget (SOU 2002:77: 11).

I frågan om *Sametingets representationsrätt* finns det enligt utredningen en skiljelinje mellan representationsrätten i nationella respektive internationella sammanhang. Utredarna anser det oomtvistat att sametinget skulle ha rätten att

representera samerna i nationella sammanhang, då detta var själva avsikten bakom att inrätta Sametinget som ett folkvalt organ. Vad gäller Sametingets representationsrätt internationellt är det mer problematiskt. Från Sametinget har det enligt utredningen framförts att det är ”otillfredsställande att samerna inte själva får representera sig i internationella sammanhang”. Detta har sin grund i att det är Sverige som stat som är medlem i diverse internationella organisationer, exempelvis FN, och där representeras Sverige normalt av regeringen. När regeringen formulerar åsikter som skall framföras internationellt om exempelvis ursprungsfolksfrågor brukar arbetet vanligen gå till så att en arbetsgrupp tillsätts vid Utrikesdepartementet där Sametinget oftast, men inte alltid, inbjuds att skicka representation. Där kan Sametinget framföra sina åsikter men det är i slutändan regeringen som beslutar om den svenska hållningen. Ur Sametingets synvinkel utgör detta ett problem då samernas och Sveriges intressesfärer inte alltid sammanfaller. (SOU 2002:77: 134f)

Utredningens syn på denna problematik är följande:

Utredningen vill inledningsvis ange att det inte kan komma i fråga att Sametinget skulle kunna få en partsställning i FN, eftersom FN är en sammanslutning mellan nationer. Sametinget är ingen nation och kan därför inte på självständig basis uppträda i FN. (SOU 2002:77: 135)

Detta citat är värt att reflektera lite över då det instinktivt ter sig något underligt att någon ens skulle hävda att Sametinget är en nation. Vid en jämförelse skulle i så fall den svenska regeringen eller riksdagen vara en nation. Dock kan detta ses som en benämningsproblematik som uppstår på grund av den nationalistiska diskursens genomsyrande av det internationella systemet (se kapitel 3). Genom att artikulera diskursen om att FN är en sammanslutning av nationer, döljs det faktum att organisationens medlemmar egentligen utgörs av stater, som med utgångspunkt i det internationella systemets nationalistiska grundvalar, anser sig representera hela befolkningen i ett land genom att klassificera alternativa identiteter som underordnade den officiella nationella identiteten. Med andra ord ekvivaleras nation och stat i denna diskurs, vilket får som konsekvens att de grupper som inte har egna stater inte heller är att betrakta som nationer eller folk i en folkrättslig mening och därmed är de också utestängda från möjligheten till egen representation i FN:s beslutsfattande församlingar. Utifrån den inneboende logiken i ovanstående diskurs, är det inte helt fel att använda begreppet Sametinget i den formulering som återfinns i citatet från utredningen, då Sametinget för samernas del kan anses inta en slags motsvarighet till den svenska staten. Det är den svenska staten som är medlem i FN och som förutsätts representera Sverige som nation. Då begreppen stat och nation under lång tid använts som synonyma begrepp torde detta medföra att Sametinget skulle kunna ha kallats för en nation i egenskap av att representera

samerna som nation, även om formuleringen låter underlig just för att den rådande diskursen inte ger Sametinget denna status.²⁰⁹ Värt att notera är att vi inte får samma underliga känsla när vi hör Sverige klassas som en nation, eftersom denna koppling är naturlig för oss på grund av den hegemoniska diskurs som ligger till grund för dessa uppfattningar. Slutsatsen som kan dras utifrån ovanstående torde dock vara att utredningen inte anser att samerna som grupp kan betraktas som en nation. I korthet innebär detta den sedvanliga fastlåsningen i den officiella diskursen kring samernas ställning av samerna som en etnisk minoritet.

Att samerna/Sametinget inte anses vara en nation och därmed inte kan ha en egen representation i FN:s beslutsfattande församlingar, innebär dock inte att utredningen inte anser att Sametinget har en roll att spela i internationella sammanhang:

Samtidigt bör det inte heller vara ett hinder att Sametinget företräder samerna vid möten med andra länder eller organisationer och myndigheter i såväl Sverige som i främmande länder. Utredningens slutsats är sammantaget att problemet inte egentligen tycks handla om en företrädesrätt för Sametinget. Sametingets uppgift är att företräda samerna och det saknas hinder för Sametinget att företräda sig själv i kontakten med andra länder, organisationer eller myndigheter. Problemet tycks därför snarast avse att Sametinget önskar utan inblandning från den svenska staten företräda Sverige i internationella frågor som berör samiska intressen. (SOU 2002:77: 135)

Här finner vi ett uttryck för den problematik som består i Sametingets dubbla roller som både en förvaltningsmyndighet underställd den svenska regeringen och en folkvald församling som ska företräda det samiska folket. Dessa dubbla roller medför att två i grunden oförenliga uppdrag krockar i Sametingets verksamhet. Som förvaltningsmyndighet ingår Sametinget i ett sammanhang som bygger på att det ansvarar för vissa frågor som regeringen anser att det skall förvalta. Vidare skall Sametinget fylla en funktion för regeringen som samrådspartner när det gäller ärenden av särskild betydelse för den samiska delen av befolkningen. Detta är en uttalad hierarkisk ordning i linje med hur övriga regeringsorgan fungerar och legitimiteten för Sametinget gentemot staten ligger, i första hand, i att man som myndighet utför sina uppgifter på ett för den svenska regeringen tillfredsställande sätt, utifrån de direktiv denna ger för verksamheten. Utöver detta är Sametinget också ett organ som skall tillvarata en specifik grupps intressen, nämligen samernas. Detta skapar en lojalitets- och legitimitetskonflikt, då Sametinget gentemot samerna i första

²⁰⁹ Ännu ett problem med formuleringen är att Sametinget i sig är ett begrepp som tydligt pekar ut att det rör sig om någon form av administrativ organisation eller liknande. En mer jämförbar formulering vore därför att tala om Sápmi (eller Sameland) som varandes eller inte varandes en nation och att Sápmi officiellt representeras av Sametinget, såsom Sverige representeras av regeringen.

hand får sin legitimitet genom de beslut och de frågor man driver mot staten. Paradoxalt nog får Sametinget också en del av sin legitimitet gentemot staten på grundval av ett starkt samiskt stöd.

När Sametinget framför krav på att få representera samerna internationellt uppstår den problematik som Sametingsutredningen formulerar ovan, det vill säga att Sametinget, utan inblandning från den svenska staten, upplevs vilja företräda Sverige i internationella frågor som berör samiska intressen. Dessa önskemål från Sametinget, som i praktiken innebär att diskursen om rätten till självbestämmande artikuleras, visar på oförenligheten i de två diskurserna om Sametingets ställning i Sverige. Sametinget kan inte både vara en myndighet med ansvar gentemot staten och ett politiskt organ som skall uttrycka en fri folkvilja. I korthet fungerar därför den nuvarande modellen för Sametingets organisation endast under förutsättning att samerna håller sig inom de ramar den svenska lagstiftningen sätter om Sametinget som en myndighet under regeringen och inte som ett forum för samiskt självstyre.

Utifrån ovanstående kan en argumentation föras om att en diskursiv ordning institutionaliserats som placerar det folkvalda Sametinget i en underordnad position gentemot regeringen, vilket också får som konsekvens att samerna som folk placerats i en underordnad position gentemot nationen Sverige. När samerna, via Sametinget som deras representativa organ i den svenska offentliga förvaltningen, förordar representationsrätt internationellt, på ett sätt som implicerar en rätt till självbestämmande, utmanas hela den underordning som Sametinget och samerna har i förhållande till regeringen och den svenska nationen och en diskursiv kris uppstår kring Sametingets roll. I utredningen blir lösningen på denna kris att förordas att ett samiskt självstyre utreds där Sametinget upphör att vara en förvaltningsmyndighet. Så länge som Sametinget dock är en myndighet kvarstår problemet, så vad göra?

Enligt utredningen finns det lagliga möjligheter för regeringen att låta Sametinget som myndighet representera Sverige i internationella sammanhang även vid ingåendet av internationella överenskommelser, så länge inte dessa kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (SOU 2002:77: 135f).

Som tidigare framgått har regeringen accepterat att samerna har en rätt till kulturell autonomi. Ett synsätt skulle därför kunna vara regeringen i den mån det är aktuellt med internationella överenskommelser om samisk kultur skulle kunna låta Sametinget företräda Sverige. Ett problem skulle dock kunna vara att en överenskommelse inte bara skulle binda upp Sametinget utan även Sverige. (SOU 2002:77: 136)

Här återfinns en intressant tvëksamhet i utredningens syn på Sametingets verksamhet. Samtidigt som det finns formella möjligheter att låta Sametinget som myndighet representera Sverige i internationella sammanhang, inklusive att ingå visa avtal, så ser utredningen en sådan utveckling som ett ”problem”. Detta

kan tolkas som att den svenska suveräniteten upplevs hotad av att samerna själva skulle få bestämma i frågor som rör dem i internationella sammanhang. Vidare implicerar det att Sametinget, om det fick möjligheten, skulle fatta beslut som rimligen vore av godo för samerna, men att sådana skulle löpa risk att vara dåliga beslut för Sverige.²¹⁰ Med andra ord utgår utredningen från att det finns en motsättning mellan Sveriges och samernas intressen. Att det också finns en tveksamhet kring Sametingets lojalitet gentemot Sverige framgår när utredaren skriver:

Inom Sametinget måste det vidare finnas en förståelse för att det trots sin ökade självständighet verkar inom Sverige och därmed måste respektera de mål som riksdag och regering sätter upp (SOU 2002:77: 140).

Med andra ord finns en tveksamhet i utredningen både kring Sametingets lojalitet samt dess förmåga att fatta, för Sverige, bra beslut. Detta visar sig också genom att utredaren anser sig manad att uttryckligen påpeka att

Sametinget skall vara ett uttryck för den samiska autonomin, men måste för att kunna upprätthålla en position i det svenska samhället respektera grundläggande demokratiska värderingar (SOU 2002:77: 152).

Vad som föranleder påpekandet om att Sametinget måste respektera grundläggande demokratiska värderingar är oklart, då det saknar motivering i utredningen. Det är dock svårt att tolka det på annat sätt än att det finns farhågor kring att samerna, givet de konflikter som präglade dess arbete under 1990-talet, inte skulle klara av att organisera och ta ansvar för ett utökat självstyre på ett demokratiskt sätt. Detta trots att utredningen ägnar stort utrymme åt att påtala att en stor del av Sametingets problem kan härledas till oklarheter och brister i Sametingets organisatoriska struktur, vilka föranlett problem som det inte funnits regelverk för att hantera. Till sist uttrycks också tveksamheter kring samernas förmåga att hantera en utökad självständighet:

När ansvaret för samiska frågor överförs till Sametinget kan dessa fritt debatteras och konflikter lösas i en demokratisk ordning. En förutsättning för att denna målsättning skall kunna realiseras är dock att regeringen i framtiden föreslår riksdagen att avsätta så mycket pengar för Sametinget att en verksamhet på rimlig nivå är möjlig. I gengäld får det av Sametinget sedan krävas att det fullt ut förmår axla ansvaret för Sametingets verksamhet. (SOU 2002:77: 140)²¹¹

²¹⁰ Värt att notera är att med detta resonemang torde det omvända förhållandet föreligga idag.

²¹¹ Den kan ifrågasättas om den typ av moraliserande som återfinns i detta och ovanstående citat bör återfinnas i en statlig offentlig utredning, särskilt som utredningen sker i en kontext som diskuterar frågan om ett utökat självstyre för ett folk som Sverige under lång tid omyndigförklarat.

Tveksamheterna till trots, så förordar utredningen att Sametinget bör få en stärkt ställning som myndighet i avvaktan på att frågan om ett självstyre utreds. Som framgår ovan var en av de frågor som utredningen själv lyfte som särskilt intressant i detta sammanhang, *ansvaret för anvisande medel*. Idag är merparten av de pengar som Sametinget förfogar över tilldelade för ett specifikt angivet ändamål, närmare bestämt som ersättning till rennäringsen. En mindre andel ges för Sametingets verksamhet som ett ramanslag. Dessa pengar in-tecknas dock till stor del i regeringens regleringsbrev som ställer upp detaljerade mål för hur pengarna skall användas i Sametingets verksamhet. Ytterligare en andel ges som ett direkt bidrag till samisk kultur med återrapporteringskrav. (SOU 2002:77: 138) Denna hårda styrning har kritiserats av samer som anser att man själva borde få bestämma vart pengarna borde få gå. Sametingsutredningen stödjer denna åsikt och anser att det vore

naturligt att Sametinget fritt kan förfoga över de av riksdagen anvisade medel. Sametinget är vidare förstas den som bäst känner till sin verksamhet och är därför den som är bäst skickad att fördela pengarna (SOU 2002:77: 139).

Det tredje området som utredningen ansåg skulle kunna stärka Sametingets självständighet är att begränsa *regeringens direktivrätt* över det. Idag styr regeringen Sametingets verksamhet genom generella direktiv och den kan också lägga på Sametinget nya arbetsuppgifter om den så önskar.

Ett sätt att stärka Sametingets självständiga hållning skulle vara att Sametingets uppgifter bestämdes i lag. På det sättet skulle det endast kunna vara riksdagen som skulle kunna förändra Sametingets arbetsuppgifter. Utredningen rekommenderar en sådan lösning. Vi föreslår alltså att regeringen framöver undviker att lägga arbetsuppgifter på Sametinget formlost eller i en förordning. I stället bör samtliga uppgifter framgå av sametingslagen. (SOU 2002:77: 141)

Utöver ovanstående tre huvudsakliga områden lyfter Sametingsutredningen ytterligare några åtgärder som kan stärka samernas position. Det första av dessa är att officiellt erkänna samernas särskilda ställning i Sverige, genom att genomföra Samerättsutredningens förslag att markera detta i grundlagen. Motiveringen till att detta inte gjordes på Samerättsutredningens förslag i början av 1990-talet, var att samerna i egenskap av etnisk minoritet redan ansågs ha ett fullgott skydd i grundlagen (prop. 1992/93:32: 32). Sametingsutredningen ställer sig dock frågan vad som kunde ligga bakom detta ställningstagande och drar slutsatsen att en anledning tycks ha varit att remissinstanser framfört ”att det kunde vara mindre lämpligt att gradera olika minoriteter” (SOU 2002:77: 144). Detta argument anser dock Sametingsutredningen vara överspelat genom att Sverige ratificerat Europarådets två minoritetskonventioner, då detta innebar att fem etniska grupper hade fått status som nationella minoriteter och deras språk status som nationella minoritetsspråk. Ytterligare argument för att

grundlagsskydda samernas ställning i Sverige finner utredningen i att detta redan gjorts i Finland och Norge och det anses ”otillfredsställande” att samerna i Sverige därmed har en svagare ställning än samerna i de andra länderna. (SOU 2002:77: 144f)

En annan åtgärd som diskuteras i utredningen är att se över Sametingets roll som remissinstans. Dagens situation anses inte tillfredsställande av utredningen och det har från Sametinget framförts klagomål om att det inte hörts i ärenden som rör samerna men som handläggs av andra myndigheter. Inledningsvis konstaterar utredningen att det i första hand borde vara i Sametingets intresse att själv få avgöra frågor som berör centrala samiska intressen snarare än att bara verka som remissinstans. När så inte är fallet finns det dock fortfarande ett behov att kunna verka som remissorgan. Svårigheten i sammanhanget blir då i vilken utsträckning Sametinget kan och bör få verka som remissinstans. Utredningen ser två vägar att gå i denna fråga. Dels skulle det kunna lagstiftas om i vilka frågor andra myndigheter ska vända sig till Sametinget för yttranden och dels skulle det kunna införas en allmän regel om att inhämta yttrande från Sametinget. Den sista lösningen liknar de sätt man valt att arbeta på i Norge och Finland (SOU 2002:77: 181f). Utredningen väljer dock att förorda den första lösningen och framför följande argument mot den andra lösningen:

En långtgående skyldighet för andra myndigheter att inhämta yttrande från Sametinget i många frågor skulle innebära ett merarbete för dem. Det skulle också kunna leda till att Sametinget bereddades tillfälle att yttra sig i frågor som det saknade intresse av. Hanteringen av detta skulle innebära att Sametingets i vart fall i dag mycket knappa resurser användes för frågor av mindre vikt. Ett slentrianmässigt inhämtande av Sametingets yttrande i många frågor skulle också kunna medföra en risk för att värdet av ett sådant yttrande urholkades. (SOU 2002:77: 183f)

Logiken bakom denna argumentering är något motsägelsefull givet att utredningen i frågan som diskuteras närmast ovan i avhandlingen argumenterat för att Sverige ska ha samma regler som i de andra länderna. Utredaren missar i detta sammanhang också en poäng när det gäller möjligheterna för ett utökat inflytande för Sametinget som myndighet. Det skulle nämligen kunna argumenteras för att det finns en tredje lösning på denna fråga; att Sametinget självt får avgöra frågan om det vill ha en allmän regel eller ej. Utöver detta ligger det ytterligare en poäng i den andra lösningen när det gäller möjligheter till inflytande. Med en allmän regel skulle Sametinget självt få bestämma över vilka frågor det vill yttra sig i, vilket markant skulle öka Sametingets inflytande.²¹²

²¹² En sådan praxis används också i Nordiska rådet när det gäller Ålands, Färöarnas och Grönlands inflytande. I kommentarerna till 3:e kapitlet 8:e paragrafen i de ändringar som gjordes i arbetsordning för organisationen 1997 står: ”Bestämmelserna överensstämmer med gällande bestämmelser dock så att representanter för de självstyrande områdena formellt även får

Den stora stötestenen med ett sådant förfarande tycks vara att en mer allmän regel om att andra myndigheter måste höra Sametinget skulle innebära att Sametingets resurser måste utökas, om den teoretiska möjligheten att yttra sig också skulle bli en reell möjlighet. Att det i första hand därmed är resursrelaterade argument som skulle tala emot en sådan regel ligger i formuleringen om att det skulle öka arbetsbördan på andra departement. Med andra ord underordnas här samernas möjlighet att själva få besluta om vilka frågor som berör dem i första hand ekonomiska hänsyn.

En sista åtgärd som diskuteras i utredningen är Rennäringspolitiska kommitténs förslag att låta Sametinget få ta ansvar för ett antal nya uppgifter varav de flesta har med rennäring och samebyarnas organisation att göra.²¹³ I samband med detta hänvisas också kort till vad en eventuell ratificering av ILO:s konvention nr 169 skulle kunna innebära:

Om och när Sverige ratificerar ILO:s konvention nr 169 kan Sametinget komma att tillerkännas nya uppgifter som går utöver den kulturella ram som gäller i dag, det kan bli fråga om påverkan på exempelvis hälsofrågor (SOU 2002:77: 101).

Detta citat vittnar om den restriktiva hållning som präglar svensk samepolitik. Istället för att föreslå att exempelvis hälsofrågor skulle kunna ingå i Sametingets uppgifter, väljer utredaren att presentera att sådana skulle kunna tänkas komma att ingå i Sametingets ansvarsområde om och när Sverige ratificerar ILO:s konvention nr 169. Med andra ord anser utredaren att det i vare sig skulle finnas ett behov för, eller ett folkrättsligt krav på, att hälso- eller andra frågor som behandlas i konventionen skulle föras över till Sametinget, eftersom Sverige ännu inte valt att ratificera densamma. Vidare måste utredaren också mena att sådana frågor inte kan anses förstärka sametingets medverkan i samhällsplaneringen, då detta var en del av utredningens uppgift att behandla enligt direktiven (dir. 2000:70). Vad som framgår redan i kapitel 5 i denna avhandling, är att den stora stötestenen när det gäller Sveriges ratificering av ILO-konvention nr 169, är dess artikel 14 kring äganderätt till mark och vatten.

förslagsrätt i de organ de har närvarorätt. *I enlighet med rådande praxis ankommer det på de självstyrande områdena att själva avgöra när ett ärende berör dem.*" (Nordiska rådet 2005, bilaga, min kursivering)

²¹³ Dessa förslag på uppgifter är: 1. Fördelning av renskötselområdet mellan samebyarna; 2. Registermyndighet för samebyarna, alltså registrering av stadgar etc; 3. Ansvarig myndighet om en ny sameby måste bildas, vilket bara kan inträffa om en sameby skulle gå i konkurs; 4. Pröva beslut om medlemskap i sameby om samebyn eller sökanden begär det; 5. Sametinget skall ha ansvar för att sammanställa uppgifter om markanvändning i renskötselområdet; 6. Sametingets roll som remissmyndighet skall utökas; 7. Sametinget skall fatta beslut om registrering av renmärken och ha ansvar för renmärkesregistret; 8. Sametinget skall kunna meddela föreskrifter om renmärken; 9. Sametinget skall vara central tillsynsmyndighet för miljöstödet till rennäringen; 10. Sametinget skall i samråd med länsstyrelsen fördela bygdeavgifter; 11. Sametinget skall förvalta de medel som finns i Samefonden; 12. Sametinget skall vara central förvaltningsmyndighet för rennäringen; 13. Sametinget skall ha ansvar för tillsyn över att rennäringen uppfyller de krav som ställs med hänsyn till miljön och övriga allmänna intressen (SOU 2002:77: 100).

Denna problematik kan tydligt ses falla utanför Sametingsutredningens mandat, men man i en utredning med syfte att stärka sametinget inflytande, inte föreslår att man ska börja implementera övriga delar av konventionen är höljt i dunkel. Som kommer att framgå i kapitel 9 som behandlar Sveriges inställning till ILO nr 169, tycks det dock finnas en mer generell ovilja att implementera konventionen.

Så långt Sametingsutredningens förslag kring hur Sametingets roll kan stärkas inom ramen för den nuvarande konstruktionen som myndighet. Som nämns ovan finns det dock ännu ett spår i utredningen som bestod i en påbörjad analys av vad ett självstyre för samerna i Sverige skulle innebära. Denna fråga står i fokus för nedanstående avsnitt.

7.3.2 Frågan om samiskt självstyre

Ovan redovisades utredningens förslag om att Sametinget i Sverige skall upphöra att vara en myndighet under regeringen och istället få ett grundlagsfäst självstyre enligt kommunal modell. Som inspiration till hur förslaget om ett självstyre för Sametinget skulle kunna realiseras, nämner utredningen situationen i Finland där samerna tillerkänts kulturell autonomi. Frågan är då var gränsen för ett sådant självstyre skulle gå. Indikation om detta återfinns när utredningen skriver: ”Eftersom [...] samerna endast har rätt till kulturell autonomi skulle självstyret begränsas till kulturella frågor” (SOU 2002:77: 259). Denna avgränsning av Sametingets politiska inflytande blir särskilt intressant när det i samma analys kopplas samman med en reflektion kring ett betänkande John B. Henriksen gjort för det norska Sametingets räkning kring samernas självbestämmanderätt ur ett folkrättsligt perspektiv. Frågorna som Henriksen skulle ta ställning till var om samerna överhuvudtaget har en självbestämmanderätt och om så var fallet undersöka dess innehåll och ge förslag kring hur detta i så fall skulle genomföras (SOU 2002:77: 261). Sametingsutredningens kommentar till dessa frågeställningar är följande:

Enligt vår uppfattning är den första frågan om samerna överhuvudtaget har rätt till självbestämmanderätt överspelad, eftersom regeringen ju i våra direktiv erkänner samernas självbestämmanderätt. (SOU 2002:77: 262)

I direktiven till utredningen finns dock inget omnämnande av någon självbestämmanderätt i en full folkrättslig mening. Vad som anges i direktiven är att utgångspunkten för utredningen är att ”samerna har folkrättsligt stöd för att själva få bestämma över sin kulturella utveckling” (dir. 2000:70). Detta är i praktiken också vad Sametingsutredningen formulerar i citatet om kulturell autonomi ovan. Med andra ord ekvivalerar utredningen självbestämmanderätten med rätten till kulturell autonomi och rätt till visst självstyre i kulturella frågor. I förhållande till den ställning som Sametinget har

idag vore en sådan ordning ett steg framåt såväl symboliskt som när det gäller omfattningen av dess självständighet. I förhållande till innebörden av självbestämmanderätten i sin fulla folkrättsliga mening är denna ekvivalering dock en kraftig begränsning vilket också framgår i den sammanfattning av Henriksens betänkande som görs i bilagan till utredningen.

En annan fråga som behandlas i utredningens analys av självstyre är de ekonomiska förutsättningarna för ett självstyrande Sameting, vilket bland annat reser frågan om beskattningsrätt:

En annan fråga är om självstyre skulle förutsätta en beskattningsrätt. Folkrätten anger inte ett sådant krav utan framhåller tvärtom att just när det gäller minoriteter är det majoritetens ansvar att se till att resurser ställs till minoriteters förfogande för att minoriteten skall kunna förverkliga sin självbestämmanderätt (jämför exempelvis ILO: s konvention nr 169 artikel 6, som Sverige har som målsättning att kunna ratificera). (SOU 2002:77: 263)

Här återfinns en diskursavgränsning när det gäller samernas och andra ursprungsfolks rätt till självbestämmande som redogjorts för vid ett flertal tillfällen i denna avhandling. Här artikuleras nämligen åter diskursen om samerna och andra ursprungsfolk som minoriteter. Denna avgränsning innebär bland annat att man kan undvika att ta ställning i den besvärliga frågan om ursprungsfolks markrättigheter, vilka den svenska regeringen, i den första nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter från samma tid, officiellt anser är förknippad med ursprungsfolks ställning inom internationell rätt.

Om frågan om markrättigheter tas upp i samband med de ekonomiska ramarna kring det praktiska genomförandet av självstyre för samerna, skulle försörjningsdiskussionen kunna få en helt annan dimension. Dels skulle det kunna diskuteras om samerna har rätt till vissa naturtillgångar som antingen kan exploateras och beskattas eller att redan existerande verksamheter på traditionella samiska områden betalar en ersättningsavgift för de marker som tas i bruk, med andra ord en slags beskattningsrätt för Sametinget. Dels kan man också tänka sig att Sametingets verksamhet fortsatt var statens direkta ansvar att fördela resurser till, men att dessa ses som en ersättning för de skatteintäkter som staten får in genom användning av de områden samerna traditionellt bebor. Vattenkraften är ett utmärkt exempel på en sådan verksamhet. Skillnaden mellan att ha en verksamhet finansierad av ersättningar och kompensationer, istället för att vara en organisation finansierad av statliga bidrag måste anses vara av stort symboliskt värde utifrån ett självbestämmandeperspektiv.

Till sist kan nämnas ännu en konsekvens av Sametingsutredningens förslag till samiskt självstyre. I detta fall rör det sig om att utredningen väljer att titta på Finland som modell för ett samiskt självstyre baserat på rätten till kulturell autonomi. I utredningen görs också jämförelser med det norska Sametinget och

dess organisationsform för samiskt självstyre. I Norge har man redan från början valt en mer öppen form för Sametingets verksamhet och i den norska samelagen står att läsa följande kring Sametingets arbetsområde:

§ 2-1 Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe. Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.v. Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte. (Sameloven, Kapittel 2)²¹⁴

Den viktigaste delen av ovanstående lagtext, när det gäller frågan om ett realiserat självstyre för samerna, är att det norska Sametinget själv får bestämma sitt verksamhetsområde och inom detta har de en lagstadgad rätt att yttra sig. Sametingsutredningen uppfattar detta som en ”både oklar och ovanlig lagstiftningsteknik” och frågar sig varför Norge valt en sådan väg. Svaret på denna fråga är att det från norsk sida

varit en medveten strategi att låta Sametingets ställning växa fram i praxis. Man ville vid dess tillkomst inte låsa fast Sametinget i en fast form utan ansåg att dess roll skulle utvecklas efter hand (SOU 2002:77: 105).

Detta upplevs som ett problem i Sametingsutredningen ”eftersom svensk lagstiftning syftar till att vara klar och avgränsad” (SOU 2002:77: 125). Den finska modellen, med en klar lagstiftning kring Sametingets ställning och dess arbetsuppgifter framstår därför som ett bättre alternativ enligt utredningen.

Vad betyder då detta för frågan om ett självstyre och självbestämmande? Rent praktiskt vad gäller arbetsuppgifter etc skulle det kunna utveckla sig så att det inte skulle leda till några större skillnader oavsett om Sverige skulle välja att låta sig inspireras av den norska eller den finska modellen. Rent symboliskt och diskursmässigt är dock skillnaden stor. Den norska modellen ger samerna själva möjligheten att besluta om vilka arbetsområden man anser viktiga. Finner man att nya områden plötsligt får betydelse kan man själv välja att agera inom dessa. Detta ger åtminstone en potentiell möjlighet att ha inflytande över flera aspekter av sin utveckling, det vill säga över både ekonomiska, sociala och

²¹⁴ ”Sametingets arbeidsområde är allt som efter tingets oppfatning særskilt berør det samiska folket. Sametinget kan på eget bevilgning initiere og uttale sig om alle spørsmål inom sitt arbeidsområde. Det kan også på eget bevilgning legge fram spørsmål for offentlige myndigheter og private institusjoner. Sametinget kan delegeres beslutningsrett over de medel statsbudjetten avsætter for samiske ändamål. Departementet fastställer regler for Sametingets økonomiforvaltning. Sametinget har beslutningsrett om det følger av andre bestemmelser i lagen eller om det er fastlagt på annat sätt” (översättning från SOU 2002:77: 104).

kulturella faktorer, i den mån de alls kan särskiljas från varandra. Den finska modellen å sin sida riskerar att begränsa de områden som Sametinget skulle kunna verka inom. Sett till den tidigare formuleringen om att samerna anses ha rätt till kulturell autonomi och därmed en begränsad möjlighet till självstyre i frågor som rör deras kulturella utveckling, innebär detta att Sverige skulle kunna komma att låsa fast det samiska inflytandet till ett antal begränsade frågor som är aktuella idag och därmed upprätta diskursiva hinder för möjligheten att utvidga dessa i framtiden.

I korthet kan sägas att av de två modellerna ovan, tycks den norska, i alla fall i teorin, ligga närmare ursprungsfolkens krav på självbestämmande, så till vida att samerna själva får bestämma vilka frågor de anser att de skall ha inflytande i. Denna tolkning tycks delas av Sametingets styrelseordförande, Lars-Anders Baer, som medverkade som sakkunnig i utredningen. I ett särskilt yttrande till utredningen skriver han:

Mot bakgrund av principen om självbestämmande borde samerna själva få bestämma organisationsform för Sametinget. I utredningen framhålls att den kommunala modellen utifrån olika utgångspunkter skulle vara den mest ändamålsenliga och ekonomiskt försvarbara. Utredningen slutsats att den statliga organisationen skulle vara allt för stor och kostsamt för Sametinget är lite för generell och opreciserad. Erfarenheterna på norsk sida pekar i motsatt riktning. (Baer 2002: 252)

Baers yttrande till den utredning han själv deltagit i, är ett tydligt exempel på hur samerna som ursprungsfolk hävdar rätten till självbestämmande som en folkrättslig princip gentemot Sverige och att det finns stora skillnader mellan den diskursiva position som samerna hävdar, såväl nationellt som internationellt, och den officiella svenska diskursen om samernas ställning i Sverige. Sametingsutredningens förslag kring Sametinget som ett självständigt organ för samiskt självstyre implicerar dock en utveckling när det gäller samernas ställning i Sverige. Skulle utredningens rekommendationer slå igenom skulle detta innebära en tydlig förändring av den officiella diskursen kring samernas ställning.

7.4 Sammanfattning och slutsatser

Frågan som stått i fokus för detta kapitel har varit huruvida den tillslutning av självbestämmandediskursen som gjordes av Samerättsutredningen, och som befästes i den lagstiftning som följde i utredningens spår, har stått sig i den svenska samepolitiken eller huruvida den diskursiva position som ursprungsfolk artikulera i internationella sammanhang har lyckats utmana och förändra den officiella diskursen om samernas folkrättsliga ställning. Som framgår av detta kapitel var den diskurs som Samerättsutredningen artikulera om samernas folkrättsliga ställning som en etnisk och språklig minoritet, stabil under 1990-

talet. Den utmanades förvisso av en alternativ diskursiv position som artikulerade ursprungsfolkens egen position i den internationella diskursiva striden om deras folkrättsliga ställning, det vill säga att de är att betrakta som folk med rätt till självbestämmande. Denna diskursiva position fick dock litet gehör och den officiella svenska diskursen om samernas ställning som en minoritet, och inte ett folk, kom att reproduceras.

I början av 2002 uppstår dock en öppning i den officiella diskursen då regeringen för första gången ger officiellt uttryck för ursprungsfolkens rätt till självbestämmande. Detta sker i den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, där det slås det fast att rätten till land, vatten och självbestämmande idag är utmärkande drag för den internationella rättens syn på ursprungsfolks ställning. Den nationella handlingsplanen producerades som ett resultat av den internationella överenskommelse som gjordes vid FN-konferensen i Wien 1993, om att länder på nationell nivå bör kartlägga och implementera folkrättsliga åtaganden inom människorättsområdet. Därigenom kan sägas att frågan om samernas rätt till självbestämmande gjorde sitt intåg i den svenska officiella diskursen först genom det folkrättsliga systemets påverkan utifrån.

När begreppet självbestämmande väl används i såväl handlingsplanen som andra sammanhang, är dock innebörden kraftigt kringskuren. Vaga formuleringar kring ”ökat självbestämmande” inom områden ”där detta är möjligt” präglar den officiella diskursen. Trots begränsningarna återfinns dock begreppet självbestämmande i den officiella diskursen kring samernas ställning. Huruvida detta i sin tur är tillräckligt för att i framtiden komma att ses som ett diskursivt brott, återstår att se. En indikation på att en diskursiv förändring skulle kunna stå för dörren, är dock Sametingsutredningens rekommendation om att ge Sametinget ett grundlagsfäst självstyre, baserat på rätten till kulturell autonomi, istället för att vara en förvaltningsmyndighet under regeringen.

I förhållande till omfattningen av rätten till självbestämmande i den fulla folkrättsliga betydelsen som samerna eftersträvar tycks det dock långt kvar. Rätten till den kulturella autonomi som Sametingsutredningen föreslår och som också återfinns i Samerättsutredningen (se kapitel 6), är inte detsamma som rätten till självbestämmande i en folkrättslig betydelse i enlighet med artikel ett i de två MR-konventionerna. Det finns dock en viktig skillnad mellan när Samerättsutredningen formulerade sitt förslag om kulturell autonomi 1986-1990 och när Sametingsutredningen gör detta 2002. I slutet av 1980-talet var frågan om kulturell autonomi fortfarande att betrakta som ett förhållandevis progressivt förslag visavi gängse uppfattning inom internationell rätt vid samma tid. Sedan dess har dock ursprungsfolksrätten utvecklats till en situation där många länder, däribland Sverige, erkänner rätten till självbestämmande för ursprungsfolk. Sametingsutredningens förslag om ett begränsat självstyre

baserat på idén om kulturell autonomi är därför knappast att betrakta som progressivt i denna kontext.

Frågan om självbestämmandets omfattning är dock problematisk för Sverige. Det framgår bland annat av följande kapitel som syftar till att undersöka Sveriges reaktioner på samernas krav att få representera sig själva i Nordiska rådet – ett krav som i allra högsta grad aktualiserar frågan om samerna betraktas som ett folk eller som minoritet.

8 Frågan om samiskt medlemskap i Nordiska rådet

Föregående kapitel behandlade användningen av begreppet självbestämmande i svensk samepolitik. Detta kapitel kommer att utvidga denna diskussion genom att studera det område där frågan om samiskt självbestämmande kan sägas ha varit aktuell i en konkret politisk fråga, nämligen när det gäller frågan om ett fullvärdigt medlemskap för samerna i Nordiska rådet. Denna diskussion har dock i första hand kommit att föras utifrån en diskussion om samerna är att betrakta som ett folk eller ej, snarare än som en uttalad konsekvens av rätten till självbestämmande. Detta kan ha en förklaring i resultatet från föregående kapitel, nämligen att begreppet självbestämmande inte letat sig in i den svenska samepolitiken förrän år 2002. Debatten om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet har dock pågått sedan 1960-talet.

Detta kapitel avser med andra ord att belysa vilka diskurser som artikuleras i den svenska samepolitiken när det gäller ett fullvärdigt samiskt medlemskap i Nordiska rådet. Frågan om en egen representation i organisationen har funnits på den samiska dagordningen sedan 1966, då Nordiska samerådet framförde ett sådant önskemål. Denna begäran har därefter framförts ett flertal gånger från samiska företrädare, bland annat efter Samekonferensen i Snåsa 1974 där det beslöts att man skulle sträva efter ett fullvärdigt samiskt medlemskap. (SOU 1990:91b: 298ff) Ett av de senaste tillfällena en önskan om fullvärdig samisk representation uttrycktes officiellt från samiskt håll var när presidenten för Samiskt parlamentariskt råd höll ett anförande vid Nordiska rådets 50-års jubileum 2002:

Ved opprettelsen av Samisk parlamentarisk råd har samene fått et felles organ som kan representere det samiske folket i nordiske og internasjonale saker. Rådet har derfor nylig søkt om samisk medlemskap i Nordisk Råd. Gjennom å anerkjenne en fullverdig representasjon for det samiske folket i Nordisk Råd vil det nordiske samarbeidet endelig bli et forhold mellom alle nordiske folk, basert på gjensidig respekt og anerkjennelse, partnerskap og ansvarlighet. Det foreligger ikke i dag folkerettslige hindringer for samisk medlemskap. Det er mer et politisk spørsmål enn et spørsmål av juridisk karakter. (Nordiska rådet 2002: 80)

Samernas önskemål om fullvärdig representation har till dags dato ännu inte tillgodosetts men sedan 1984 har samerna haft olika former av observatörsstatus vid rådets sammanträden. Inledningsvis var det en representant för Nordiska samerådet som fick sitta med vid Nordiska rådets förhandlingar. Efter Sametingets inrättande i Sverige och Norge, beslöts 1994 att de tre Sametingen skulle ha var sin observatör med yttranderätt på plats,

vilka sedermera kommit att ersättas med representanter utsedda av Samiskt Parlamentariskt Råd. (SOU 1990:91a: 204; bet. 1997/98:KU11; Nordiska rådet 2005; Nordiska rådet 2006)

Frågan om samisk representation i Nordiska rådet har med andra ord varit aktuell i drygt 40 år och under de senaste tre decennierna har målet för samerna varit ett fullvärdigt medlemskap. Frågan kan därför ses som ett utslag av det samiska folkets vilja att representera sig själva i den nordiska kontexten och av den anledningen är frågan av intresse att studera inom ramen för denna avhandling. Tidsperioden som avhandlingen studerar sträcker sig från 1986 fram till 2005, men då frågan om ett samiskt medlemskap varit aktuell under en betydligt längre tid, följer först en översikt hur samernas önskemål bemötts i Nordiska rådet fram till den aktuella tidsperioden tar sin början. Detta för att ge en mer heltäckande bild av hur frågan om samisk representation i Nordiska rådet behandlats.

8.1 Frågan om ett samiskt medlemskap fram till 1988

Nordiska rådet bildades 1952 som ett samarbetsforum för de nordiska ländernas parlament. Under de första tio åren bedrevs verksamheten utan mellanstatligt avtal men 1962 ingicks en allmän nordisk samarbetsöverenskommelse kallat Helsingforsavtalet. Detta avtal har reviderats ett flertal gånger. Bland annat ändrades det 1969 för att ge Färöarna och Åland rätt att utse egna representanter inom den danska respektive den finska delegationen och 1983 ändrades avtalet på nytt för att utöka Färöarnas och Ålands delegationer samt även ge Grönland rätt att utse egen delegation. (NU 1982:6: 19ff)

Som framgår av kapitel 6, var en av Samerättsutredningen rekommendationer att samerna borde erbjudas egen representation i Nordiska rådet. Denna rekommendation var ett gemensamt förslag från Samerättsutredningen i Sverige, Samerättsutvalget i Norge och Samedelegationen i Finland (härefter Samerättsutredningarna) och den framfördes 1988 i gemensam promemoria till de tre länderna samt i en rapport till Nordiska ministerrådet. Utöver en rekommendation om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet, förespråkades också en ökad samordning och ett ökat samarbete mellan de tre nordiska länderna i samefrågor, att en nordisk samekonvention skulle upprättas samt att en nordisk sameombudsman och ett nordiskt sameting skulle inrättas (SOU 1990:91a: 197).

De tre samerättsutredningarnas rekommendation om självständig samisk representation i Nordiska rådet tog sin utgångspunkt i uppfattningen om att

 samerna är ett av Nordens folk och att de har en lika stark historisk hemortsrätt i Norden som något annat nordiskt folk. Av de nordiska folken är det idag

endast samerna som inte är representerade i Nordiska rådet, trots att det samiska folket utifrån sin historiska och språkliga gemenskap och sin känsla av samhörighet över nationsgränserna kan sägas vara det mest nordiska av folken i Norden. (SOU 1990:91a: 205)

Samerättsutredningarnas gemensamma uppfattning om samerna som ett folk är dock uttryckligen inskränkt till en allmän samhällsvetenskaplig betydelse av begreppet och anses därför inte omfatta den folkrättsliga aspekten:

Vi vil for ordens skyld nevne at når vi i dette dokument omtaler samene som et folk, er dette i samfunnsvitenskapelig forstand. Det innebærer ikke at samene også i folkerettslig forstand må betraktes som et folk, f.eks. i forhold til den felles art. 1 i FN's menneskerettighetskonvensjoner fra 1966, som omhandler "folkenes" rett til selvbestemmelse. (SOU 1990:91b: 297)

I bakgrunden till rekommendationen att samerna borde få fullvärdig representation i Nordiska rådet, sammanställde Samerättsutredningarna en rapport om hur debatten gått inom organisationen vid de tre tillfällen frågan behandlats fram till 1988. I de debatter, utredningar, betänkanden mm, som låg till grund för rapporten, identifierades sju huvudsakliga omständigheter och argument som använts för att motivera besluten att inte tillgodose samernas önskan om ett medlemskap i organisationen.

En första omständighet som, enligt Samerättsutredningarna, diskuterats i samband med överväganden om samerna skall få egen representation i Nordisk rådet, är huruvida det skulle föreligga några folkrättsliga hinder för detta (SOU 1990:91b: 305). Frågan om icke-statliga organisationers möjlighet till representation i mellanstatliga organisationer hade aktualiserats redan i samband med Nordiska rådets diskussioner om Ålands, Färöarnas och Grönlands status och den första utredning som behandlat ärendet gjordes redan 1968. I denna konstaterades att frågan huruvida nationella minoriteter eller självstyrande områden kunde anses som folkrättssubjekt, i betydelsen att de hade rätt att uppträda självständigt i internationella sammanhang, hade diskuterats flitigt inom folkrätten. Den slutsats som utredningen från 1968 drog var att nationella minoritetsgrupper "på sin höjd torde kunna påräkna någon form av observatörsstatus i internationella sammanhang" (NU 1982:6: 72).

I den utredning från 1982 som låg till grund för utvidgningen av Ålands och Färöarnas representation samt Grönlands inträde i Nordiska rådet (NU 1982:6), konstateras att det internationella samfundet allt mer kommit att uppmärksamma nationella minoritetsgruppers roll i internationell politik. Detta aktualiserade frågan om det skett någon förändring i vad som konstituerar ett folkrättssubjekt sedan 1968 års utredning. Slutsatsen som drogs var att det inte skett någon förändring vad gäller möjligheterna till ett självständigt medlemskap i internationella organisationer för nationella minoritetsgrupper:

I Förenta nationerna och dess organ liksom i de flesta andra internationella organisationer och interparlamentariska organ är fortfarande frågan om medlemskap knuten till folkrättssubjektet staten såsom en självständig och suverän enhet. [...] Det kan nämnas att det existerar åtskilliga områden med mer eller mindre hög grad av självstyrelse som inte är medlemmar i internationella organisationer därför att de inte är självständiga stater. Det gäller till exempel olika delstater i federala stater. [...] Det torde dock vara riktigt att påstå att uppmärksamheten och debatten på senare tid kring nationella minoriteters eller områdens situation ändå har påverkat de internationella organisationernas verksamhet. [...] Ännu synes utvecklingen dock inte ha gått över den gränslinje som kravet på suverän stat hitintills har utgjort för att medge nationella minoritetsgrupper eller – områden något mer än observatörsstatus i dessa sammanhang. (NU 1982:6: 76)

Vad den utredande kommittén med andra ord kommer fram till är att den inte finner några folkrättsliga skäl till att erbjuda de tre självstyrande territorierna ett fullvärdigt medlemskap i Nordiska rådet. Detta ses dock inte som ett hinder för att stärka Ålands, Färöarnas och Grönlands ställning i rådet, även om kommittén inte är beredd att göra detta på ett sätt som likställer de tre självstyrande territorierna med de suveräna staterna²¹⁵:

Mot bakgrund av vad nu har sagts har flertalet medlemmar i kommittén ansett att Färöarna, Grönland och Åland inte kan ges en med de suveräna staterna likställd ställning i Nordiska rådet. Kommittén har emellertid funnit att Färöarna, Grönland och Åland på grund av sin relativt vittgående självstyrelsekompetens inte bara kan utan även bör ges en särskild ställning inom ramen för det nordiska samarbetet. [...] Ett mera aktivt engagemang i samarbetet från Färöarnas och Ålands sida och i fortsättningen även Grönlands deltagande i detta skulle enligt kommitténs mening stärka och därmed gagna det nordiska samarbetet i stort. (NU 1982:6: 29)

I Samerättsutredningarnas kommentar till ovanstående resonemang, görs två poänger vad gäller frågan om minoritetsgruppers folkrättsliga status. För det första påpekas att det finns flera definitioner av vad som konstituerar ett folkrättsligt subjekt. Antingen kan man, som kommittén gör, välja en snäv tolkning som enbart ser till de subjekt som kan ta på sig internationella förpliktelser – i praktiken stater. Å andra sidan kan man också göra en vidare tolkning av de folkrättsliga subjekten och inkludera de som utöver staten kan åberopa sig rättigheter i folkrätten, det vill säga individer, organisationer och minoritetsgrupper. För det andra menar Samerättsutredningarna att frågan om

²¹⁵ Denna uppfattning delades dock inte av de danska representanterna i kommittén som i en reservation konstaterar att flertalet medlemmar i kommittén anser att "egentligt medlemskab af Nordisk Råd fortsat skal være forbeholdt de fem suveræne stater, og at Færoerne, Grønland og Åland derfor ikke vil kunne opnå medlemskab af rådet. Fra dansk side har man måttet konstatere, at medlemskab af rådet på lige fod med de suveræne stater, således som det er ønsket af det færøiske og grønlandske hjemmestyre, herefter ikke vil kunne gennemføres." (NU 1982:6: 43)

huruvida samerna och andra grupper är att betrakta som folkrättsliga subjekt eller ej, egentligen är utan betydelse i sammanhanget:

Det kan nevnes at at man i utredningen fra 1982 påpekar at det er uvanlig at minoritetsgrupper eller ikke-suverene områder deltar i internasjonale organisasjoner/organer. Det er riktig at slik deltakelse i dag ikke er særlig utbredt, men dette faktum er ingen *hindring* for å la samene få delta i Nordisk råd. (SOU 1990:91b: 305)

Vad Samerättsutredningarna här påtalar är att det finns en skillnad i hur man kan se på handlingsutrymmet när det gäller folkrättsliga frågor. Man kan antingen välja att se på vilka krav som den internationella rätten ställer för att anpassa sin politik i den mån det skulle behövas. Folkrättsliga krav är dock att betrakta som minimikrav, det vill säga en lägsta nivå som en stat måste leva upp till. Stater har dock möjlighet att välja en mer progressiv inställning om den så önskar och agera på ett sätt som går utöver de minimikrav som den internationella rätten ställer upp. Att välja en sådan väg, vilket exempelvis skulle kunna innebära att skapa nya praktiker för minoritetsgruppers inflytande i mellanstatliga samarbetsorgan, sker dock inte i ett politiskt vakuum. I förlängningen kan nämligen ett sådant agerande leda till en omtolkning av folkrätten på det område inom vilket en stat inför åtgärder just på grund av att det uppstår nya praktiker.

En andra omständighet som enligt samerättsutredningarna anförts mot ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet, bland annat i Nordiska rådets juridiska utskott såväl 1970 som 1983 (SOU 1990:91b: 299ff), och som delvis följer av resonemanget kring Åland, Färöarnas och Grönlands ställning, är att samerna inte har någon författningsmässig särställning i de länder där de bor (SOU 1990:91b: 305). För samernas del var det vid tiden för samerättsutredningarnas förslag om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet bara Finland som hade ett sameting. Detta var i sin tur organiserat efter etno-politisk modell och inte territoriell. Att samerna inte hade några egna självstyrande organ baserat på territoriell tillhörighet, skulle därmed vara anledningen till att samerna inte har den författningsmässiga särställning som ett medlemskap skulle kräva. Samerättsutredningarna ansåg dock inte att detta argument var en tillräcklig grund för att inte erbjuda samerna ett medlemskap i organisationen:

Argumentasjonen kan neppe forstås slik at en forfatningsmessig særstilling anses som en *nødvendig* forutsetning for å inlemme samene i det nordiske samarbeidet, da det må være på det rene at de nordiske stater selv fullt ut har herredømme over hvem de vil ha med i sitt nordiske råd (SOU 1990:91b: 305).

Samerättsutredningarna påpekar med andra ord att det inte finns fler hinder för att erbjuda samerna ett medlemskap i Nordiska rådet än de som de nordiska staterna själva ställer upp, eftersom det är upp till de nordiska länderna att

bestämma över hur deras samarbetsorganisation skall se ut. Det vill säga, detta är ett formalistiskt argument som faller tillbaka på organisationens egna regler. Regler som organisationen kan ändra på om den så önskar. Utöver detta, relativt självklara, påpekande är det också värt att notera att den brist på författningsmässig särställning som anförs mot ett samiskt medlemskap, ytterst beror på att Sverige, Norge och Finland bedrivit (och bedriver) en politik gentemot samerna som inneburit att man inte gett dem en sådan ställning. Det som från början ter sig som ett formalistiskt argument, vilar därmed också på en diskurs kring samerna som hierarkiskt underordnar deras status i förhållande till såväl staterna som de redan självstyrande territorierna.

Ett tredje argument som enligt Samerättsutredningarna använts mot samisk representation i Nordiska rådet, har varit att det skulle uppstå praktiska problem i samband med en sådan. Dels skulle det få konsekvenser för Nordiska rådets organisation och arbetsordning och dels måste man vid ett medlemskap finna en lösning på hur samernas representation skall utses. (SOU 1990:91b: 306) Denna typ av procedurargument underkänns av Samerättsutredningarna. Vad gäller det första problemområdet anser Samerättsutredningarna att en samisk representation kan baseras på det system som redan utvecklats för de tre självstyrande territorierna. Frågan om att uppnå fullgod samisk representativitet är dock ett större problem. Det enda sameorgan som, vid tiden för Samerättsutredningarnas förslag om samisk representation i Nordiska rådet, var något så när i position att kunna utse representanter för hela det samiska folket var Nordiska samerådet. Detta organ ansågs dock ha allt för begränsad representativitet, då inte alla samiska organisationer var medlemmar i rådet. Därför föreslår samerättsutredningarna istället att det vore idealt om de samiska representanterna

kunne utpekades av et internordisk representativt samisk organ. Man kunne her tenke seg et nordisk ”sameparlament” som en overbygning over de representative organer vi forutsetter at vil finnes i alle de tre nordiske stater i relativ snær fremtid. I påvente av et slikt internordisk organ, er det naturlig at valget foretas av de representative samiske organer i det enkelte land. (SOU 1990:91b: 307)

Förslaget om ett nordiskt sameparlament är en avsevärd förändring i diskursen om samernas folkrättsliga ställning. Till skillnad från det förslag som vid tiden förelåg om att inrätta Sameting i Norge och Sverige, vilka i huvudsak grundar sig på uppfattningen om samerna som en minoritet med särskilda behov *inom* respektive land, utgår detta förslag från uppfattningen om samerna som ett folk och som ett sådant anses de ha ett behov, samt vara betjänta, av ett gemensamt folkvalt parlamentariskt organ *över* statsgränserna. Förslaget om inrättandet av

ett Nordiskt sameparlament²¹⁶, artikulerar med andra ord en diskurs om samernas ställning som går långt utöver den då rådande uppfattningen om samerna som en minoritet i tre länderna även om Samerättsutredningarna, som vi såg ovan, inte är beredda att erkänna samerna som ett folk i den folkrättsliga betydelsen av begreppet.

En fjärde omständighet som anförts mot samisk representation Nordiska rådet är att detta bildades som en samarbetsorganisation mellan de fem suveräna staterna i Norden (SOU 1990:91b: 306f). Samerättsutredningarna påpekar dock att denna princip redan frångåtts i och med att de tre självstyrande territorierna släppts in i det nordiska samarbetet med egna delegationer. Samerättsutredningarna väljer därför att istället resa frågan huruvida det inte vore dags för Nordiska rådet att

ta ett skritt til og inkludere også det siste av de nordiske folk [...] Ved en slik utvidelse vil man få markert at Nordisk råd ikke bare er et organ for stater og for territorier, men et organ for Nordens folk. (SOU 1990:91b: 308)

Det kan vara värt att notera att Samerättsutredningarna här föreslår en diskursiv förändring i synen på vad Nordiska rådet representerar. I kontrast till det formalistiska argumentet att medlemskap i organisationen skall utgå från de grupper som åtnjuter institutionaliserade former för *territoriellt* självstyrelse (stater och självstyrande territorier), förespråkar Samerättsutredningarna att medlemskapet skall baseras på Nordens nationella *identiteter* (folk). Med andra ord dekonstruerar Samerättsutredningen den diskurs som fokuserar på stater och självstyrande territorier som medlemmar i Nordiska rådet och flyttar fokus till de sociala grupper som representeras i organisationen. Denna dekonstruktion är särskilt viktig för en grupp som samerna, som givet de demografiska förutsättningar som gäller för de områden man traditionellt bebor inte anses ha förutsättningar för ett territoriellt självstyre på det sätt som öarna Grönland, Åland och Färöarna ger sin befolkning. Detta avspeglas också på det sätt som det finska sameparlamentet organiserats och de förslag som de norska och svenska samerättsutredningarna presenterade, nämligen att formerna för samiskt inflytande baseras på en etno-politisk representation och inte en territoriell.

Ett femte argument som Samerättsutredningarna identifierat är uppfattningen om att rådets ställning och dess inflytande skulle minska om en folkgrupp som samerna skulle ges representation. Detta argument har dock, enligt Samerättsutredningarna, inte konkretiserats närmare (SOU 1990:91b: 308f) och lämnas därför här utan vidare kommentar.

²¹⁶ Ett sådant internordiskt organ, Samiskt Parlamentariskt Råd (SPR), etablerades år 2000 och har sedan 2002 alla de nordiska ländernas sameting som medlemmar och de ryska samerna som observatörer.

Ett sjätte argument emot samisk representation är varför just samerna skulle få representation i organisationen och inte andra etniska, språkliga, religiösa och nationella minoriteter (SOU 1990:91b: 309), det vill säga ett slags jämlikhetsargument. Ett exempel på när denna problematik lyfts, är i Nordiska rådets organisationskommittés uttalande i samband med den första utredningen om samisk representation i Nordiska rådet på 1960-talet:

I de nordiska länderna förekommer andra etniska, språkliga eller nationalpolitiska minoriteter som från här ifrågavarande synpunkter kan jämföras med samerna. Det kan knappast komma i fråga att tillerkänna alla dessa grupper representantskap i Nordiska rådet. Det är vidare knappast möjligt att fastställa några objektiva kriterier, som bör gälla för att en folkgrupp skall tillerkännas eller förvägras särskild status i rådet. (Citerat i SOU 1990:91b: 299)

Denna inställning känns igen från det svenska ställningstagandet i frågan om samernas särskilda ställning i Sverige bör markeras i grundlagen (se avsnitt 7.3.1). Samerättsutredningarna vänder sig i sin promemoria mot denna syn på samerna. Istället argumenterar de för att samerna har en särskild relation till Norden jämfört med andra grupper:

Samerne har bebodd de nordlige områder av Norden siden før nasjonalstatene ble dannet. Det samiske folk har aldri vært innflyttere i Finland, Sverige og Norge, selv om det kan være usikkert når samene bosatte seg i de ulike deler av Norden. Det samiske folk har således en historisk hjemstavsrett i Norden som er like sterk som de øvrige nordiske folks. (SOU 1990:91b: 309)

Vidare menar Samerättsutredningarna att det samiska folket och den samiska kulturen i sin helhet är ett nordiskt folk och en nordisk kultur och att samerna därigenom, på ett grundläggande sätt, skiljer sig från andra etniska och kulturella minoriteter i de tre länderna och de hänvisar också till den framväxande internationella ursprungsfolksrätten som ett argument för att samerna bör anses ha en särskild ställning i Norden. (SOU 1990:91b: 309f)

Referenserna till samernas status som ett ursprungsfolk och till den särskilda ursprungsfolksrätten är särskilt intressant. Samerättsutredningarna försöker här ändra på diskursen om samerna som en etnisk minoritet i mängden och istället ge dem en status som ursprungsfolk, vilket i sin tur skulle motivera att just samerna borde tillåtas representera sig själva i Nordiska rådets verksamhet, till skillnad från andra minoriteter.

Det sjunde och sista argumentet som använts mot att samerna skall ha egen representation i Nordiska rådet är, enligt Samerättsutredningarna, att samerna har fullständiga medborgerliga rättigheter i de länder de bor. Därför representeras de redan i Nordiska rådet genom dessa länders folkvalda församlingar. Skulle samerna få egen representation i Nordiska rådet skulle de i praktiken vara representerade två gånger. (SOU 1990:91b: 310) Detta argument

artikulerar en klassisk liberal demokratisk diskurs som utgår från idén om alla människors lika och samma rättigheter, utan att detta synsätts konsekvenser problematiseras när det gäller hur såväl det demokratiska systemet, som övriga delar av samhället byggs upp. Detta beror bland annat på att denna diskurs är djupt sammanflätad med den medborgarnationalistiska diskursen, där alla medborgare anses ha samma primära nationella identitet som andra etniska identiteter underordnas. För samernas del innebär detta att alla samer i Sverige i första hand betraktas som svenskar, oavsett den egna uppfattningen om sin identitet. Därigenom följer också logiskt att samer bosatta i Sverige på ett fullgott sätt representeras i och av den svenska riksdagen precis som andra svenskar. Dessa diskurser får också som konsekvens att särskilda rättigheter inte bör utgå för specifika grupper på etnisk grund, då alla medborgare skall ha samma rättigheter i ett demokratiskt samhälle.

Samerättsutredningarna anser dock att ovanstående demokratiargument bortser från att samerna i egenskap av att vara en mycket liten minoritet kan ha svårt att få gehör för de synpunkter och de särskilda problem de kan ha när de inte tillåts representera sig själva:

Formålet med en egen samisk representasjon i Nordisk råd vil være å gi samene representanter som kan representere dem i den egenskap de skiller seg fra de øvrige nordisk folk, dvs. *som samer*. Statsrepresentantene og de samiske representanter vil representere samene på to ulike måter. (SOU 1990:91b: 310)

Utöver detta, påtalar Samerättsutredningarna vidare att argumentet om dubbelrepresentation spelat ut sin roll i Nordiska rådets kontext, då sådan redan förekommer i systemet genom att Åland, Färöarna och Grönland gets egen representation, samtidigt som invånarna i dessa områden i egenskap av medborgare i respektive land, representeras av den finska respektive danska delegationen. (SOU 1990:91b: 310)

Samerättsutredningarna argumentation för en samisk representation i Nordiska rådet utmanade den rådande diskursen om samerna i de nordiska länderna på ett antal centrala punkter. För det första tog de sin utgångspunkt i att samerna i den nordiska kontexten är att betrakta som ett folk, med reservationen att det inte gäller i den fulla folkrättsliga betydelsen att man har rätt till självbestämmande. Vidare åberopas samernas status som ett ursprungsfolk i minoritetsställning i de nordiska länderna och att de därigenom måste anses ha en särskild ställning i förhållande till andra minoriteter i regionen när det gäller rätten att representera sig själva i den nordiska kontexten. För det tredje jämför Samerättsutredningarna samerna med de tre självstyrande territorierna (Åland, Grönland och Färöarna), åtminstone i frågan om rätten till egen representation i Nordiska rådet. Dock finns det en särskild problematik för samerna i att man är ett minoritetsfolk i ett geografiskt område som sträcker sig över flera länder. Lösningen för Samerättsutredningarna är att sluta se på

Norden som ett område bestående av stater och självstyrande territorier och istället identifiera de folk som lever där. I denna diskurs finns inte längre någon bärkraft i formalistiska argument som bygger på att samerna inte kan bli medlemmar i Nordiska rådet på grund av att de inte har ett eget självstyrande territorium. Istället bör samerna som ett folk bland andra få representera sig själva. Detta i sin tur är en fjärde utmaning av rådande diskurser, denna gång av den medborgernationalistiska/demokratiska diskursen som säger att samerna i första hand är svenskar, norrmän och finländare och därför representeras på ett fullgott sätt av respektive lands riksdagsledamöter. Istället påpekas att samerna är ett folk som åtminstone i vissa frågor kan anses ha ett behov av att representeras just som samer och ej som individer med svenskt, norskt eller finskt medborgarskap. För det femte utmanas också den diskurs som åberopar att det inte finns folkrättsliga krav på att självstyrande territorier, nationella minoriteter etc, skall få delta i internationella sammanhang samt att det krävs en särskild författningmässig särställning för att kunna erbjudas sådant medlemskap. Detta görs genom att påtala att folkrätten inte ställer några hinder i vägen för en organisation av Nordiska rådets modell att tillåta representation för minoriteter, utan att detta istället är fråga om en politisk viljeyttring från de nordiska länderna. Med andra ord förespråkas en diskursiv praktik som väljer att aktivt påverka utvecklingen för Nordens ursprungsfolk, istället för en som passivt avvaktar eventuella internationella initiativ från andra håll.

Samerättsutredningarnas rekommendation om att samerna skulle erbjudas egen representation i Nordiska rådet kom dock inte på något nämnvärt sätt att förändra frågan. Istället har den fortsatt att debatteras i såväl Nordiska rådet²¹⁷ som de nationella parlamenten. Följande avsnitt fokuserar på hur frågan diskuterats i Sveriges riksdag efter Samerättsutredningens färdigställande.

8.2 Den svenska debatten om ett samiskt medlemskap

Samerättsutredningen, precis som många andra utredningar med bäring på samernas situation, innebar i princip ett uppehåll i debatten om samernas ställning i Sverige. Detta gäller både under den tid som utredningarna pågår och under den tid som följer när riksdagen normalt avvaktar remissförfarande samt en proposition från regeringen i ärendet. Någon behandling av frågan görs dock inte i de propositioner som följer på Samerättsutredningen (se till exempel prop. 1992/93:32). Det var därför först under riksdagsåret 1994/1995 som frågan om ett samiskt medlemskap lyfts i det svenska riksdagsarbetet, då som en effekt av ännu en ansökan från samiskt håll om medlemskap i Nordiska rådet. Debatten kring vilken ställning samerna bör åtnjuta i Nordiska rådet

²¹⁷ Nordiska rådet beslöt senast 1998, efter ett medlemsförslag om ge samerna ett fullvärdigt deltagande, att inte gå vidare i ärendet (A 1181/p).

pågår sedan fram till och med riksdagsåret 2000/2001, då frågan dör ut i avvaktan på en skrivelse från regeringen med bäring på samernas situation.²¹⁸ Frågan har sedan dess inte tagits upp igen i den svenska riksdagen.

Analysen av debatten i det svenska riksdagsarbetet kring ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet under den studerade perioden, ger att debatten kan delas upp i två delar. Den första delen består i en formalistisk diskussion som handlar om vilka regler som styr frågan om ett medlemskap i Nordiska rådet samt var frågan om ett sådant medlemskap egentligen bestäms. Denna diskussion känns igen från den bakgrundsbild av debatten i Nordiska rådet som Samerättsutredningarna gav i sin skrivelse och som redovisades ovan. Som kommer att framgå av redovisningen nedan är det på denna planhalva som bärarna av den officiella svenska diskursen, det vill säga de partier som utgör den parlamentariska majoriteten²¹⁹ i frågan, i huvudsak valt att föra diskussionen. Den andra diskussionen handlar i sin tur om samernas status och deras rätt till politiskt inflytande men också om Sveriges trovärdighet och inflytande internationellt. I denna del av diskussion återfinns merparten av argumenten från bärarna av den alternativa diskursiva positionen kring ett samiskt medlemskap.

8.2.1 Den formalistiska argumentationen

Diskussionen i den svenska riksdagen om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet under 1990-talet, initierades i samband med ännu en ansökan från samerna om att få bli medlemmar i organisationen. Denna ansökan föranledde riksdagsmotioner från miljöpartiet (mot. 1994/95:K507) respektive kristdemokraterna (mot. 1994/95:K508) som båda uttalade sitt stöd för ansökan och som ansåg att Sverige borde agera i frågan. Kristdemokraternas motion tar ett tydligt avstamp i den formalistiska debatt som föregått tidigare ansökningar från samerna:

Frågan om samisk representation i Nordiska Rådet har sedan många år tillbaka varit ett aktuellt önskemål från samernas sida. Återigen har samerna i Sverige, Norge och Finland gemensamt ansökt om fullt medlemskap. Om de nordiska

²¹⁸ Uppgifterna om vad detta är för en skrivelse är mycket knapphändiga i de riksdagsdebatter som omnämner den. Det skulle kunna röra sig om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, då det är den enda regeringsskrivelse under den aktuella perioden med någon form av övergripande bäring på samernas situation. Alternativt skulle det kunna vara en samlad skrivelse om samerna som aldrig blev färdigställd. Oavsett vilket så innebär avvaktan på denna skrivelse att debatten i frågan om samernas medlemskap helt avstannade.

²¹⁹ Med parlamentarisk majoritet förstås här de partier som har en gemensam uppfattning i en fråga och som därmed också kan tillse att en diskurs re-/produceras. Detta är inte detsamma som de politiska block man vanligtvis identifierar i den svenska riksdagen. I just detta fall kommer det att framgå av redovisningen att den parlamentariska majoriteten i frågan om ett fullvärdigt samiskt medlemskap, under den studerade tidsperioden, i första hand utgörs av socialdemokraterna och moderaterna.

staterna vill kan man själv ändra på villkoren för medlemskap. Nordiska Rådet var från början ett organ för nordens suveräna stater, men efter hand har man ändrat det ursprungliga avtalet så att även självstyrande områden som Grönland, Färöarna och Åland har kunnat ta säte i rådet. Nu är det dags att ta nästa steg och även låta det samiska folket delta fullt ut i rådets arbete. (mot. 1994/95:K508 (kd))

Som stöd för ett samiskt medlemskap lyfter motionärerna antiformalistiska synpunkter ur vilken det framträder en diskursiv position som betraktar Helsingforsavtalet som både möjligt och önskvärt att förändra. Genom att påtala att det är de nordiska staterna som kan ändra på villkoren läggs ett tydligt ansvar på de nordiska länderna, och i denna kontext särskilt Sverige, att aktivt arbeta för en förändring som innebär att samerna kan erbjudas ett medlemskap i organisationen. Som stöd för detta argumenterar motionärerna vidare att sådana förändringar redan gjorts, i och med de grönländska, åländska och färöiska delegationerna, och att den föreslagna förändringen är ett fortsatt steg på den väg som Nordiska rådet redan beträtt.

Svaret på detta resonemang återfinns i ett betänkande från Utrikesutskottet, där majoriteten av utskottet ställer sig bakom följande motivering till att avslå yrkandena i motionen:

Beträffande frågan om fullt medlemskap för samerna i Nordiska rådet noterar utskottet att rådet vid den 46:e sessionen i Reykjavik 1995 beslutade att inte företa sig något med anledning av ett medlemsförslag om samiskt medlemskap. Villkoren för medlemskap i Nordiska rådet återfinns i Helsingforsavtalet. Enligt avtalet skall Nordiska rådets medlemmar vara ledamöter av ett lands eller ett självstyrt områdes folkrepresentation. Samerna uppfyller inte detta krav. Bland annat mot denna bakgrund finner utskottet rådets ställningstagande naturligt. (bet. 1995/96:UU23)

Här framgår en tydlig skiljelinje mellan den officiella svenska diskursen och den utmanande diskursiva positionen när det gäller synen på Sveriges roll i förhållande till Nordiska rådet. Utskottet konstaterar att Nordiska rådet redan avslagit samernas ansökan och hänvisar också till att det är Helsingforsavtalet som styr varifrån rådets ledamöter hämtas och det finner därmed rådets avslag på samernas ansökan som ”naturligt”. Genom att i hemställen sedan avslå motionen initieras en diskurs som har som praktisk konsekvens att Sverige inte agerar i frågan.

Ur ett diskursanalytiskt angreppssätt är utskottets resonemang kanske mest intressant genom vad som inte sägs i betänkandet. Genom att inte själv ta ställning till den fråga som motionärerna reser, utan istället referera till ett beslut fattat i Nordiska rådet och till Helsingforsavtalet som ett fastlagt regelverk, undviker utskottet att behöva motivera varför det inte anser att samerna bör ges ett medlemskap i Nordiska rådet. Argumentation ger också en bild av

situationen där frågan egentligen ligger utanför Sveriges kontroll. På detta sätt undviker utskottet också att behöva besvara motionärernas uttalade krav på att Sverige bör agera för att ändra Helsingforsavtalet. Vid första anblicken ger detta en bild av ett passivt Sverige i förhållande till Nordiska rådets arbete, men på samma gång är det, genom de formalistiska argumenten, mycket aktivt när det gäller att hålla frågan om samiskt inflytande utanför den svenska samepolitiska diskursen. Genom att flytta frågan om samiskt medlemskap och inflytande till den formalistiska spelplanen, undviker utskottsmajoriteten att på annat sätt behöva motivera varför samerna inte bör erbjudas en plats i Nordiska rådet. Därigenom undviker utskottet också att ta ansvar för det tysta/dolda politiska beslut som blir konsekvensen av den diskurs det artikulerar genom att hävda att ansvaret för frågan ligger någon annanstans.²²⁰

Den formalistiska tillslutningen av diskursen om samernas ställning visavi Nordiska rådet tog dock inte slut i och med utrikesutskottets betänkande. Representanterna för v, mp och kds valde att reservera sig och i reservationen repeterar de dels de antiformalistiska argumenten från den ovan citerade motionen men skriver också att

[s]amerna är ursprungsbefolkning i tre nordiska länder, Norge, Sverige och Finland, vilket är ett starkt skäl för att bevilja deras anhållan och göra dem till fullvärdiga medlemmar i Nordiska rådet. Med tanke på Sveriges engagemang för mänskliga rättigheter och för ursprungsbefolkningars situation i andra delar av världen, finns all anledning för Sverige att vid Nordiska rådets nästa session föreslå tillägg eller ändring av villkoren för medlemskap, så att den samiska ursprungsbefolkningen i Norden blir medlem i Nordiska rådet. (bet. 1995/96:UU23)

Här framförs ett antal argument som syftar till att knyta Sveriges nationella samepolitik till utvecklingen inom den internationella rätten när det gäller synen på ursprungsfolk. Dels görs detta genom hävdandet att samernas status som ett ursprungsfolk i sig är ett fullgott skäl att låta dem representera sig själva i Nordiska rådet, dvs man artikulerar diskursen inom den internationella

²²⁰ Detta kan i sin tur jämföras med vad Elver Jonsson (fp) framför några år senare i en motion till riksdagen angående Nordiska rådets inställning i frågan: "Samerna har vid upprepade tillfällen sökt uppnå medlemskap i Nordiska rådet och varje gång fått avslag. I maj framlades ett medlemsförslag med samma yrkande [...] Presidiet avslog denna hemställan med hänvisning till att rådet utgör ett samarbete mellan länderna och tre självstyrande områden i Norden som endast kan utövas av valda ledamöter i respektive lands parlament eller självstyrelseorgan [...] Avsikten med medlemsförslaget föreföll presidiet vara att gå förbi frågor om vad som kan anses som nationellt och föreslå att några av dem istället skulle lösas inom det nordiska samarbetet. Avsaknaden av nationella lösningar på sådana frågor kunde inte läkas inom Nordiska rådet med mindre än att de nationella löstes samtidigt. Det senare var något som låg utanför rådets kompetens" (mot. 1998/99:U703 (fp)). Med andra ord uppstår ett slags moment 22 där Sverige anser att man inget kan göra för att frågan ligger på Nordiska rådets bord medan Nordiska rådet i sin tur hänvisar till att man inget kan göra då frågan i grunden anses ligga på den nationella nivån. (Se också A 1181/p).

ursprungsfolksrätten som tar fasta på FN:s målsättning om större politiskt inflytande för ursprungsfolk. Dels framförs också argument som syftar till att Sverige bör leva som det lär, det vill säga att de uttalanden som Sverige gör om sitt eget engagemang och det arbete Sverige lägger ned i internationella sammanhang för att stärka ursprungsfolks och minoriteters situation runt om i världen också måste återspeglas i den inhemska politiken.

Detta utskottsärende blir startskottet på en debatt som pågår i den svenska riksdagen från riksdagsåret 1994/1995 fram till 2000/2001. Den formalistiska delen av denna debatt fortgår i samma termer som vi sett ovan, det vill säga med den parlamentariska majoritetens tillslutning av den officiella diskursen genom artikulationer som hänför frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet till Helsingforsavtalets regelverk och en fråga för Nordiska rådet att behandla²²¹, och den alternativa diskursiva positionens argumentation att Sverige bör agera för att ändra Helsingforsavtalet och därmed möjliggöra för samerna att bli medlemmar i organisationen²²².

När man lyfter bort den formalistiska delen av debatten kring samisk representation i Nordiska rådet redovisad ovan, framträder en annan tydlig diskurs i den svenska riksdagen som artikuleras i syfte att hindra ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet. Denna diskurs, vilken företräds av den parlamentariska majoriteten, tar sin utgångspunkt i en utpräglad individualistisk syn på samerna, där de i första hand är att betrakta som svenska medborgare. Denna diskurs utmanas dock av personer som betonar samernas etniska identitet och att de i kraft av att vara ett ursprungsfolk både har rätt till samt anses behöva särskilda rättigheter som går utöver medborgarskapets rättigheter, för att de som grupp skall kunna bevara sin identitet. Den svenska debatten speglar därmed en parallell utveckling inom den akademiska litteraturen där frågan om medborgarskapets likabehandling kontra sär rättigheter för etniska grupper pågår ungefär samtidigt (se t ex Kymlicka 1998, 2001 och (red) 1997; Barry 2002; Oomen 1997; Parekh 2002; Ivison, Patton & Sanders (red) 2002; Shapiro & Kymlicka (red) 1997).

Även om kärnfrågan i den svenska debatten om samernas ställning på många sätt handlar om uttolkningar av vad demokrati innebär i såväl teori som praktik,

²²¹ Se exempelvis konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU11, utrikesutskottets betänkanden 1998/99:UU3, 1999/2000:UU9 och 2000/01:UU13 samt anföranden i riksdagen av Nils T Svensson (s) (prot. 1995/96:97, anf. 150, 152, och 156), Pär-Axel Sahlberg (s) (prot. 1997/98:35, anf. 204, 207 och 209) och Birgitta Ahlqvist (s) (prot. 1998/99:67, anf. 127).

²²² Se exempelvis motion till riksdagen 1998/99:U704 av Charlotta Bjälkebring m.fl. (v) samt anföranden i riksdagen av bland andra Lennart Gustavsson (v) (prot. 1995/96:97, anf. 147 och 153), Ulf Björklund (kd) (prot. 1995/96:97 Anf. 149; prot. nr 1997/98:35, Anf. 210), Peter Eriksson (mp) (prot. 1997/98:35, anf. 203 och 208), Marianne Andersson (c) (prot. 1998/99:67, anf. 4, 116 och 128) samt Ewa Larsson (mp) (prot. 2000/2001:107, anf. 110).

kommer ändå den diskurs den parlamentariska majoriteten artikulerar att här benämnas demokratidiskursen. Detta för att den tar sin utgångspunkt i den klassiska liberala demokratin med betoning på individens lika och samma rättigheter. Denna diskurs ställs dock inför vad som kommer att kallas för inomdiskursiva utmaningar, det vill säga utmaningar som syftar till att förändra demokratidiskursens innehåll. Vidare utmanas demokratidiskursen också av andra motdiskurser vars artikuleringer syftar till att förflytta hela frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet från demokratidiskursens domäner till andra diskurser.

8.2.2 Demokratidiskursen och dess inomdiskursiva utmaningar

I diskussionen om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet tar företrädarna för den demokratiska diskursen sin utgångspunkt i två mycket centrala principer som är starkt kopplade till det svenska demokratiska systemets diskursiva praktik. Det första av dessa är, att det är de till riksdagen valda parlamentarikerna som representerar det svenska folket, såväl inom som utanför landets gränser. Detta får som konsekvens att det är de svenska riksdagsledamöterna som skall föra det svenska folket talan i Nordiska rådet, något som bland annat kommer till uttryck i Inger Kochs (m) anförande i riksdagen 22 maj 1996:

Det nordiska samarbetet bygger på samarbete mellan parlamentariker valda av sina parlamentariska församlingar i de olika länderna. Det vill vi behålla. [...] Företrädarna för samerna har ju faktiskt talerätt, vilket vi har sagt, och rätt att närvara vid Nordiska rådets olika sessioner. De har dock inte rätt att delta i voteringar. (prot. 1995/96:97, anf. 159)

Konsekvensen av detta uttalande är att samerna som grupp inte bör ges någon sär rättighet till egen fullvärdig representation i Nordiska rådet. Därmed inte sagt att samer skulle vara utestängda från representation i Nordiska rådet. Koch anför nämligen vidare att

Samerna skulle mycket väl kunna ingå i den svenska delegationen. Samerna bor ju i Sverige. Jag tror att samerna räknar sig som svenskar. De deltar i valen till det svenska parlamentet. Det är ingenting som hindrar att samer på samma sätt som andra ingår som ledamöter från ett parti i den svenska delegationen. (prot. 1995/96:97, anf. 161)

Kochs uttalande ger här en direkt indikation på den hegemoniska diskursen om samernas folkrättsliga ställning i Sverige. Det samiska folket representeras av Sveriges regering och riksdag och precis som alla andra svenskar har samer rätten att kandidera till en riksdagsplats och bli invald i det svenska parlamentet. Samer kan med andra ord väljas in i riksdagen och därigenom bli aktuella som representanter i Nordiska rådet, men då är detta något som sker på individuell

basis och inte som en särskilt utsedd representant för samerna som grupp. Med andra ord innebär denna hållning att inga sär rättigheter vad gäller fullvärdig representation i Nordiska rådet och andra fora bör tillfalla samerna som grupp. Det demokratiska samhället är med andra ord individcentrerat och grupper har ingen rätt till egen representation.

I detta resonemang återfinner vi också en andra central princip hos bärarna av den demokratiska diskursen, nämligen att medborgarskapet är/skall vara etniskt neutralt. Etnisk bakgrund är ointressant i en demokratisk statsbildning, då de folkvalda parlamentarikerna genom majoritetsval anses representera hela folket oavsett etnisk tillhörighet. Denna idé knyter på ett tydligt sätt an till medborgarnationalismens idéer om en övergripande nationell identitet under vilka andra eventuella etniska identiteter bör underordnas. Detta framgår exempelvis av Kochs uttalande ovan, där det endast är i egenskap av svensk medborgare som en same kan komma att väljas in i riksdagen och därmed också vara aktuell som en av Sveriges representanter i Nordiska rådet.

Den hegemoniska diskursen bärs dock inte bara av moderaterna under den undersökta perioden. Argumentation med samma demokratiska och medborgarnationalistiska utgångspunkter återfinns också i den socialdemokratiska riksdagsgruppen, vilket bland annat framgår av Agneta Brendts (s) anförande²²³ i riksdagen den 3 november 1999:

I samefrågan anser vi att det är viktigt att slå fast att samerna är en ursprungsbefolkning. De har samma möjligheter som andra svenskar de är ju svenska medborgare. Alla svenskar har möjlighet att nomineras till det svenska parlamentet och att på den vägen bli representerade i Nordiska rådet. (prot. 1999/2000:24, Anf. 9)

Detta uttalande är extra intressant då det inleder med att slå fast att samerna är ett ursprungsfolk i Sverige, men samtidigt görs samma tillslutning av den demokratiska diskursen som i citatet av Koch ovan, nämligen att samerna inte kan påräkna sig någon fullvärdig representation i Nordiska rådet utöver den väg det demokratiska systemet redan erbjuder. Med andra ord innebär samernas ställning som ett ursprungsfolk inga särskilda rättigheter när det gäller möjligheterna till representation i Nordiska rådet. Även för socialdemokraterna är det nog med de kanaler för samiskt inflytande som redan finns, vilket Brendts nästa anförande i debatten visar:

Vi anser från majoritetens sida även att det är mycket viktigt att ha en öppen inställning till att samarbeta med samerna, men vi menar inte att det är nödvändigt att det sker på det sätt som Karl-Göran Biörsmark hävdar [fullvärdigt medlemskap för samiska representanter i Nordiska rådet] utan att

²²³ Ett liknande anförande framförs av Brendt i riksdagen 9 maj 2001 (prot. 2000/2001:107, Anf. 115).

det kan ske i samarbete mellan Sametinget och Nordiska rådet. (prot. 1999/2000:24, Anf. 11)

Den parlamentariska majoritetens artikulering av den demokratiska diskursen har dock inte stått outmanad. Inomdiskursiva utmaningar har kommit från riksdagsledamöter som argumenterat för att den uppfattning kring demokrati som den parlamentariska majoriteten ger uttryck för inte är av godo för vare sig samerna eller Sverige. I riksdagsdebatten från 1996 som från vilken Kochs uttalanden är hämtade, anför Ulf Björklund (kd) följande:

[I] dagens betänkande handlar det om vad Nordiska rådet kan göra för att lyfta och stärka samernas ställning. Första steget är redan taget i form av observationsstatus sedan 1994. [...] Att bara vara observatör, om än med yttranderätt, innebär att vara i underläge och inte likvärdig part. Det här är naturligtvis också ett psykologiskt fenomen för samerna – att någon annan skall föra vår talan och fatta beslut åt oss. Vi är inte riktigt myndiga själva. Denna förmyndermentalitet har i alla tider samerna utsatts för. (prot. 1995/96:97, anf. 149)

Här utmanas bägge huvudprinciperna i den parlamentariska majoritetens demokratiska diskurs. Genom att utgå från att det råder en ojämlikhet i att samerna endast har observatörs- och yttranderätt i Nordiska rådet, samt att samerna utsatts för historiska förmyndermentaliteter, impliceras att svenska riksdagsledamöter inte på ett tillfredsställande sätt kan representera samerna i Nordiska rådet. Detta underminerar också det framförda demokratiska argumentet att endast personer valda till den svenska riksdagen skall kunna företräda Sverige i Nordiska rådet eftersom dessa inte kan anses företräda alla svenska medborgare i alla frågor. Värt att notera är att denna argumentation skulle kunna öppna dörren för att även andra minoritetsgrupper skulle kunna anses vara orepresenterade i Nordiska rådet och annorstädes. Det tycks dock råda en slags koncensus bland dem som argumenterar för ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet att detta är något som i första hand är kopplat just till samerna som folkgrupp, i egenskap av att de är Nordens ursprungsfolk.²²⁴

En annan inomdiskursiv utmaning mot den demokratiska diskursen som den artikuleras av moderaterna och socialdemokraterna ovan, gör Björklund genom att betrakta frågan om att samerna inte har egen representation i Nordiska rådet som ett demokratiskt underskott²²⁵:

²²⁴ Dock har Kenneth Kvist (v) framfört att även romerna borde få medverka i Nordiska rådets arbete (prot. 1997/98:35, anf. 205).

²²⁵ Liknande argumentation återfinns i flera motioner från (kd) under perioden. Se till exempel motionerna 1997/98:K524 av Ulf Björklund, 1998/99:MJ257 av Ulf Björklund och Ulla-Britt Hagström samt 1999/2000:U16 av Jan Erik Ågren m.fl. Se också anförande i riksdagen av Marianne Samuelsson (mp) (prot. 1998/99:67 anf. 136).

Vi i denna kammare måste ta varje tillfälle att i handling visa vad vi så ofta uttrycker i vackra ord när det gäller MR- och minoritetsfrågor. Det är kanske här vi visar hur demokratiska vi i verkligheten är. Det vi i den allmänna debatten kan höra när det gäller det demokratiska underskottet i EU finns således på närmare håll, nämligen här hos oss själva och i Nordiska rådet. (prot. 1995/96:97, anf. 149)

I motsats till moderaternas och socialdemokraternas uppfattning att demokrati skall utövas genom svenska medborgares rätt att rösta och ställa upp i allmänna och fria val till den svenska riksdagen, uttrycker Björklund i citatet ovan, att majoritetsdemokratien inte på ett full gott sätt kan anses hantera minoritetsfrågor. Istället genererar den demokratiska underskott, som i fallet med samerna och Nordiska rådet dock kan motverkas på ett enkelt sätt genom att ge samerna det fullvärdiga medlemskap de eftersträvar.

Den inomdiskursiva utmaningen av demokratidiskursen har dock inte bara varit avgränsad till att gälla frågan om ett fullvärdigt medlemskap för samerna i Nordiska rådet. Diskussionen vidgades till att också omfatta samisk representation i andra politiska fora. I en skriftlig fråga till regeringen den 25 maj 2000 skriver Ewa Larsson (mp) följande:

I riksdag och regering finns inte en enda same. [...] Det finns ingen samisk expert i sameministerns enhet. [...] Fyra länsstyrelser förvaltar mark i områden där de flesta samer bor. Olof Johansson från Tåssåsens sameby är den första samens som valts in i Jämtlands länsstyrelse [...] I endast 7 av 44 kommuner sitter samer med i styrelsen eller fullmäktige [...] Samer finns inte med i Nordiska rådet annat än som observatörer. [...] Det finns inga samer med i beslutande församlingar på nationell nivå. Det finns t.ex. heller ingen same i Regeringskansliets sameenhet. [...] Vilka åtgärder avser statsrådet vidta för att öka samernas representation inom den parlamentariska sfären? (Fråga 1999/2000:1027 (mp))

Svaret från Margaretha Winberg (s), dåvarande Sameminister, på denna inomdiskursiva utmaning följer samma mönster som argumentation ovan när det gäller det demokratiska styrelseskicket i Sverige:

I beslutande församlingar, delegationer och styrelser som fattar beslut som rör samerna och samiska intressen är det önskvärt att det finns samisk representation. Det är angeläget att det samiska perspektivet alltid finns med när samiska frågor diskuteras inte minst inom statliga myndigheter. [...] Samerna har samma möjligheter som andra svenskar att kandidera till olika beslutande församlingar. Eftersom antalet samer i Sverige inte är så stort blir det helt naturligt få samer som deltar i beslutsfattandet. Att tillskapa en ny regel i grundlagen som garanterar samisk representation i riksdagen tror jag inte löser några problem. Däremot är det min övertygelse att det samiska politiska engagemanget kommer att öka som ett resultat av tillskapandet av Sametinget. Vi ser också hur den politiska medvetenheten bland samerna ökar hela tiden. [...] Förutom att tillkomsten av Sametinget bidrar till en mer enhetlig

samepolitik från samhällets sida, så ökar successivt det politiska engagemanget bland samerna i Sverige. På sikt kommer detta med all säkerhet att öka samernas representation även i andra beslutande församlingar. (Svar på fråga 1999/2000:1027)

Med andra ord betonas från Sameministerns sida att det samiska perspektivet är viktigt men det finns ingen anledning att genomföra förändringar i det svenska politiska systemet för att öka det samiska inflytandet. Istället hänvisas åter till att samerna har samma möjligheter som andra svenskar att kandidera till beslutsfattande församlingar och att deras låga representation är ”naturligt” givet antalet samer. En konsekvens av detta uttalande är att ansvaret för ett ökat politiskt inflytande för samerna till största del läggs på samerna själva och deras beredvillighet att mobilisera sig politiskt inom existerande ramar.

En liknande diskurstillslutning återfinns vi i konstitutionsutskottets betänkande ”Nationella minoritetsfrågor, m.m.” (bet. 2000/01:KU14) där man behandlar en motion från Matz Hammarström (mp). Hammarström skriver i sin motion att

[d]et finns [...] inga samer med i beslutande församlingar på nationell nivå i Sverige. [...] Miljöpartiet anser att frågan om samisk representation och deltagande i den demokratiska processen i folkvalda svenska organ måste bli föremål för en politisk omprövning grundad på samernas ställning som ursprungsfolk i Sverige. [...] På samma sätt som en svensk anslutning till ILO-konventionen 169 är en nödvändig och oundviklig del i en fortsatt politisk process är en samisk representation i svenska folkvalda organ en konsekvens av inte enbart ett förhållningssätt till konventionen och folkkrätten utan också till en nationell svensk utveckling av demokratin [...] Miljöpartiet anser att Sverige borde ge samerna representation i Sveriges riksdag, samt att regeringen borde vidta ytterligare konkreta åtgärder för att öka samernas representation inom övriga folkvalda svenska organ. (mot. 2000/01:K378 (mp))

Hammarströms förslag att vika platser för samisk representation i riksdagen är en kraftig utmaning av demokratidiskursens antagande om att det är principen ”en person, en röst” som ska gälla för svenska politiska församlingar. Konstitutionsutskottets svar på denna utmaning är att åter slå fast att det är den klassiska demokratidiskursens antaganden som skall gälla i Sverige:

Det svenska valsystemet bygger på principen om allmän och lika rösträtt. [...] Systemet bygger på förutsättningen att den politiska verksamheten skall försiggå främst genom partier [...] I detta sammanhang kan nämnas att i några andra parlament är nationella minoriteter tillförsäkrade representation. Som exempel kan nämnas att i Nya Zeeland är 6 av totalt 67 valkretsar enmansvalkretsar för maorier och att det i Slovenien finns två valkretsar för de ungerska respektive italienska minoriteterna. [...] Utskottet är inte berett förorda den långtgående konstitutionella förändring det skulle innebära om samerna som minoritetsgrupp tillförsäkrades mandat i Sveriges riksdag. (bet. 2000/01:KU14)

I sitt betänkande visar utskottet att det är medveten om att det finns andra sätt att organisera nationella parlament för att garantera minoriteter representation i dessa. Exempel ges både från Nya Zeeland, där det är frågan om ett ursprungsfolks representation, och Ungern där det rör sig om nationella minoriteter som har garanterad representation i parlamentet. Någon motivering till varför inte Sverige bör inrätta ett liknande system, vilket är motionsställarens uppfattning, ges dock inte. Istället tillsluts diskursen med argumentet att det helt enkelt inte finns något politiskt stöd i utskottet för att överväga en sådan utveckling i Sverige.

Ovanstående exempel visar tydligt på hur demokratidiskursen utmanats inifrån under perioden när det gäller frågan om utökat politiskt inflytande för samerna med fokus på ett fullvärdigt medlemskap i Nordiska rådet. Den stora andelen av utmaningarna mot demokratidiskursen kommer dock från motdiskurser som syftar till att flytta frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet från demokratidiskursen till andra diskurser, vilket följande avsnitt visar.

8.2.3 Demokratidiskursen och dess motdiskurser

Till skillnad från de inomdiskursiva utmaningarna mot demokratidiskursen när det gäller frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet, där den diskursiva striden står kring själva demokratibegreppet, syftar övriga motdiskurser till att flytta fokus i debatten från demokratidiskursen till andra diskurser. En, för denna avhandling, central utmaning kommer från artikulerandet av den internationella diskursen kring ursprungsfolks möjligheter till inflytande. Ett exempel där detta sker är i den andra av de två motioner som under riksdagsåret 1994/1995 startade debatten kring ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet (se 8.2.1 ovan) där Birger Schlaug med flera skriver:

Dessa [de nordiska sametingen/-parlamenten] har för övrigt gemensamt ansökt om medlemskap i Nordiska Rådet. Sverige bör stödja samernas ansökan eftersom detta definitivt skulle hjälpa till att utveckla ett partnerskap och främja urbefolkningarnas aktiva deltagande i samhället. (mot. 1994/95:K507 (mp))

Här argumenteras för att ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet vore ett sätt att leva upp till målen för FN:s ursprungsfolksårtonde, där partnerskap och aktivt deltagande i samhället betonas starkt (se avsnitt 5.2). I andra fall ges inga utförliga kopplingar alls till den internationella diskursen kring ursprungsfolk, utan bara det faktum att samerna utgör ett ursprungsfolk i Norden anses berättiga dem en fullvärdig representation i Nordiska rådet:

Samerna är ursprungsbefolkning i de tre nordiska länderna Norge, Sverige och Finland. Bara det måste vara ett starkt skäl till att man skall bevilja deras anhållan om att göra dem till fullvärdiga medlemmar i Nordiska rådet. (prot. 1995/96:97, anf. 147 av Lennart Gustavsson (v))

Det viktiga i det här fallet tycker jag är att samerna är ursprungsbefolkning i samtliga tre nordiska länder. Det är ett starkt skäl för att bevilja deras anhållan och göra dem till fullvärdiga medlemmar i Nordiska rådet, som är en rådsförsamling. (prot. 1995/96:97 anf. 148 av Bodil Francke Ohlsson (mp))

Det är angeläget att frågan om samernas representation i Nordiska rådet får en bra lösning. De representerar faktiskt en urbefolkning i Norden. (prot. 2000/2001:107, anf. 108 av Jan Erik Ågren (kd))

Ovanstående citat från representanter för tre olika partier och som sträcker sig över hela den period som frågan debatterades i riksdagen, indikerar att det finns en bred alternativ uppfattning i den svenska riksdagen om att samernas status som ett ursprungsfolk också måste få konsekvenser för deras möjlighet till politiskt inflytande.²²⁶ Detta kan jämföras med Agneta Brendts (s) uppfattning ovan (se avsnitt 8.2.2) där samernas ställning som ursprungsfolk inte ansågs förläna dem rätt till fullvärdig representation i Nordiska rådet i denna fråga. Än tydligare framgår vikten av att vara ett ursprungsfolk när Bodil Francke Ohlsson (mp) i en riksdagsdebatt uttrycker:

Betyder det inte något att det är en ursprungsbefolkning som finns i tre av de nordiska länderna? Det är inte fråga om någon minoritet som önskar något, utan det är faktiskt en ursprungsbefolkning, som vi värnar så mycket om. (prot. 1995/96:97, anf. 155)

Här urskiljs samerna tydligt från andra minoriteter genom sin status som ett ursprungsfolk. Samtidigt är konsekvensen av detta uttalande att samerna som grupp hierarkiskt överordnas andra minoriteter när det gäller möjligheten till politiskt inflytande. Vikten av att vara ett ursprungsfolk artikuleras här tydligt.

Det är dock inte bara referenserna till samerna som ett ursprungsfolk som används för att motivera ett fullvärdigt samiskt medlemskap i Nordiska rådet. Även uppfattningen om samerna som ett eget folk lyfts i debatten:

[S]amer har levt och bott i norra Skandinavien så länge det funnits människor här, och därför ska de delta i den nordiska gemenskapen på lika villkor som andra folk i Norden och som fullvärdiga medlemmar i Nordiska rådet. (mot. 2000/01:U9 (mp))²²⁷

Jag tycker att det är dumt att det samiska samhället som är representerat, finns och verkar i både Norge, Finland och Sverige inte har möjlighet att bli representerat i Nordiska rådet, som är det viktigaste exemplet på ett nordiskt samarbete. Den mest utpräglad nordiska folkgruppen och nationen finns inte med i Nordiska rådet. (prot. nr 1997/98:35, anf. 206 av Peter Eriksson (mp))

²²⁶ Se även anföranden i riksdagen av Ulf Björklund (kd) (prot. 1995/96:97, anf. 149) och Ewa Larsson (mp) (prot. 1999/2000:24, anf. 31) samt motion till riksdagen av Jan Erik Ågren m.fl. (kd) (mot. 2000/01:U12).

²²⁷ Se även motionärens anförande i riksdag den 9:e maj 2001 (prot. 2000/2001:107 anf. 110).

Här artikuleras en syn på samerna som ett eget folk som borde ha samma möjligheter till egen representation som andra folk. I praktiken jämsställs därmed samerna med de andra nordiska folken, vilket är en kraftig utmaning av synen på samerna som i första hand varandes svenskar, norrmän och finländare, vilket är deras designerade roll i demokratidiskursen som den artikuleras av den parlamentariska majoriteten i debatten.

Utöver ovanstående artikuleringer av diskurser där samer i egenskap av varandes ursprungsfolk och/eller ett eget folk anses ha rätt till ett fullvärdigt medlemskap i Nordiska rådet, återfinns också hel del andra argument för ett fullvärdigt medlemskap. Det framgår exempelvis tydligt i debatten att det finns en bred enighet inom den parlamentariska minoriteten att ett samiskt medlemskap är viktigt för det nordiska samarbetet i stort.²²⁸ Vidare uppfattas ett fullvärdigt samiskt medlemskap i Nordiska rådet som en naturlig utveckling på en redan inslagen väg när det gäller ett utökad politiskt inflytande för samerna, nämligen inrättandet av sameting/-parlament i alla de tre nordiska länderna.²²⁹ Frågan om samisk representation i Nordiska rådet lyfts också som en fråga av betydelse för en bredare utveckling av en minoritetspolitik²³⁰ och det har också påpekats att det finns fler samer än det finns invånare i respektive självstyrande territorier i Norden²³¹.

Ett annat spår i debatten är att frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet inte bara har konsekvenser för samerna, utan även för Sveriges rykte och inflytande när det gäller minoritetsfrågor internationellt. Eva Zetterberg (v) framför exempelvis att Sverige måste

prövas utifrån en hård mall med precis samma krav som vi ställer upp för andra länder, eller högre krav. Det gäller att ha en bra bas i det vi står i, i vårt eget land. Jag vill ta ett exempel, och det är Nordiska rådet där det har funnits ett samiskt observatörskap. Vänsterpartiet och flera andra partier menar att vi måste acceptera ett fullt samiskt deltagande. De måste få ett fullvärdigt medlemskap i Nordiska rådet. (prot. 1998/99:67, Anf. 2)

Samma typ av resonemang finner vi hos representanter för både mp och kd:

Det är egentligen väldigt märkligt att man inte från svenskt håll som i så många andra sammanhang driver minoritetsgruppernas rättigheter och ser till att lyfta

²²⁸ Se prot. 1999/2000:24, anf. 2 av Karl-Göran Biörsmark (fp), anf. 16 av Marianne Andersson (c) samt anf. 31 av Ewa Larsson (mp).

²²⁹ Se prot. nr 1997/98:35, anf. 202 och 205 av Kenneth Kvist (v) samt reservation 2 av Murad Artin och Eva Zetterberg (båda v), Ingrid Näslund och Jan Erik Ågren (båda kd), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp), Marianne Samuelsson (mp) till bet. 1998/99:UU3.

²³⁰ Se prot. nr 1997/98:35, anf. 205 av Kenneth Kvist (v) samt prot. 1998/99:67, anf. 136 av Marianne Samuelsson (mp).

²³¹ Se prot. 1995/96:97, anf. 148 av Bodil Francke Ohlsson (mp).

in frågan och ger samerna möjlighet att finnas med som en del i Nordiska rådet och dess arbete. (Prot. 1998/99:67, Anf. 10 av Marianne Samuelsson (mp))

Det kanske skulle kunna finnas en sådan flexibilitet att de kunde vara fullvärdiga medlemmar. Det kunde också vara ett gott exempel när vi uppmanar länder i vårt närområde att bättre ta vara på sina minoriteter och ge dem fullständiga rättigheter. (prot nr 1997/98:111, Anf. 170 av Ingrid Näslund (kd))

De tre citaten ovan²³² bygger samtliga på att Sverige, för att kunna bedriva en trovärdig politik internationellt när det gäller minoritetsfrågor, måste agera utifrån samma normer på hemmaplan som man ställer på andra länder i utrikespolitiken. Frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet blir därmed inte bara en fråga om politiskt inflytande för samerna utan även en fråga om Sveriges trovärdighet utomlands, vilken utgör grunden för landets inflytande på den internationella arenan.

8.3 Sammanfattning och slutsatser

Som framgår av ovanstående redovisning, har ett stort antal argument framförts i den svenska riksdagen kring varför samerna bör ha en egen representation i Nordiska rådet. Ett av de främsta sådana återfinns i det faktum att samerna är ett ursprungsfolk och därigenom borde ha rätt att representera sig själva. Förespråkarna för ett fullvärdigt samiskt medlemskap utgör dock under hela perioden en minoritet i riksdagen, vilken ursprungligen omfattar miljöpartiet, kristdemokraterna och vänsterpartiet, men utgörs efter hand av alla riksdagspartier utom moderaterna och socialdemokraterna. Dessa två partier utgör istället en parlamentarisk majoritet i frågan, vilken utifrån såväl formalistiska som demokratiska argument väljer att inte ansluta sig till uppfattningen om en fullvärdig samisk representation i Nordiska rådet.

De formalistiska argumenten är de mest framträdande från majoritetens sida och det är utöver de av Koch och Brendt citerade anförandena, ont om icke-formalistiska motiveringar till varför samerna inte bör ha egen representation i Nordiska rådet. De argument som dock framförs, artikulerar klassiska liberal-demokratiska argument om alla individers lika och samma rättigheter och där grunden för dessa rättigheter är individens medborgarskap. När frågan om särskilda rättigheter för samerna artikuleras, betonas att de precis som alla andra svenskar har samma möjlighet att delta i Nordiska rådets arbete genom att väljas in i den svenska riksdagen. Särskilda rättigheter på annan etnisk grund än en officiella nationella identiteten utesluts därmed. Istället tillskrivs samerna i detta sammanhang den officiella nationella identiteten som svensk, på ett sätt

²³² Se även anförande i riksdagen av Marianne Samuelsson (mp) (prot. 1998/99:67, Anf. 138) samt reservation 2 till Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU23 av Eva Zetterberg (v), Bodil Francke Ohlsson (mp) och Ingrid Näslund (kds).

som överordnar densamma andra möjliga etniska identiteter såsom den samiska. Detta är därmed en tydlig artikulering av den medborgarnationalistiska diskursen. Debatten i den svenska riksdagen om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet visar på att den officiella svenska synen kring samernas ställning, är att dessa, i enlighet med medborgarnationalismens grundidéer, i första hand är att betrakta som svenskar och att de därigenom, baserat på den demokratiska jämlikhetstanken, inte anses ha någon särställning gentemot andra etniska minoriteter.

I motsats till ovanstående synsätt, utgår de diskursiva utmaningarna bland annat från samernas ställning som ett ursprungsfolk, vilket ger dem en diskursiv särställning när det gäller särskilda rättigheter till politiskt inflytande. Denna diskursiva utmaning har dock inte fått något genomslag i den officiella svenska diskursen och som en konsekvens har Sverige inte heller drivit frågan om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet på det sätt som exempelvis Danmark gjort för Färöarna och Grönland. Den rådande diskursen reproduceras därmed i sin materiella praktik genom att samerna fortsatt har status som observatörer i Nordiska rådet och Sverige tar fortsatt inget samlat initiativ att förändra detta.²³³ Sammantaget påvisar detta att Sverige i denna fråga inte har anammat några av de mer framträdande dragen från den internationella ursprungsfolksdiskurs som vuxit fram under de två senaste decennierna, närmre bestämt synen på ursprungsfolk som just folk, samt rätten till självbestämmande för dessa grupper.

Vad skulle då ett medlemskap i Nordiska rådet kunna innebära för samerna? Den svenska riksdagsmajoriteten har genom utrikes- och konstitutionsutskottet hävdade att samerna redan ges ett stort inflytande över de frågor som är av intresse för dem och som ligger på Nordiska rådets bord, genom de utarbetade strukturer man har för detta i de beredande organen. På såväl en demokratisk grund som en som relaterar till rätten till självbestämmande skulle det dock kunna hävdas att ett direkt inflytande i både beredande organ och beslutsprocesser måste vara att föredra mot att bara få delta i beredningsprocessen. Det är dock inte troligt att ett medlemskap skulle få omfattande betydelse i praktiken när det gäller Nordiska rådets politik, i alla fall på kort sikt. På längre sikt skulle dock möjligheten för samerna att också få rösta i frågor som berör dem, kunna innebära att Nordiska rådet tar större hänsyn till samernas uppfattning då det är lättare att bortse från ståndpunkter som framförs i ett beredningsarbete än i en votering.

²³³ Hör bör dock påpekas att detta inte betyder att det inte kan komma initiativ från enskilda svenska riksdagsledamöter som sitter i Nordiska rådet i ärendet. Det senaste medlemsförslaget som behandlades av Nordiska rådet i detta ärende involverade två svenskar; Marianne Andersson (c) och Ingrid Näslund (kd) (se bilaga till A 1181/p).

En annan effekt av ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet skulle kunna ses som ett första steg att officiellt få representera sig själv på den internationella arenan. Detta synsätt på Nordiska rådets verksamhet återfinns hos det åländska lagtinget som uttryckt följande:

När Åland blev medlem av Nordiska rådet sammanföll rådets behörighet till stor del med landskapets behörighet. Det nordiska samarbetets verksamhetsområde har med åren utvidgats och omfattar nu t.ex. säkerhetspolitik och samarbete i förhållande till Nordens närområden. Rådet har på så sätt kommit att bli något av en utrikespolitisk plattform för Åland. (Ålands lagting 2003)

Å andra sidan skulle antalet samiska representanter i Nordiska rådet med största sannolikhet bli blygsam vid en jämförelse med det totala antalet ledamöter i Rådet, vilket är fallet för Ålands, Färöarnas och Grönlands delegationer. Inflytandet i de frågor som behandlas skulle därigenom också bli förhållandevis lågt. Den största omedelbara effekten av ett samiskt medlemskap vore därför det symboliska erkännande samerna skulle få som ett nordiskt folk.

I ett bredare perspektiv skulle dock ett fullvärdigt samiskt medlemskap i Nordiska rådet kunna innebära en styrka för de nordiska ländernas internationella anseende i ursprungsfolks- och minoritetsfrågor. Givet situation i de nordiska länderna är det dessutom rimligt att anta att Sverige skulle ha mest att tjäna på detta. Danmark har sedan länge gett Färöarna och Grönland parlamentariskt deltagande nationellt och landet arbetade aktivt för att dessa områden skulle ges plats vid Nordiska rådets bord. Vidare har Danmark också ratificerat ILO-konvention nr 169 om ursprungsfolks rättigheter. Finland å sin sida har särskilda avtal kring Ålandes status och inrättade ett Sameparlament redan på 1970-talet. Sedan mitten av 1990-talet har Finland också inskrivet samernas rätt till kulturell autonomi i sin grundlag. Norge har i sin tur inrättat ett sameting med långt mer omfattande funktioner och beslutanderätt än sametinget i Sverige och man ratificerade ILO-konvention nr 169 som första land redan 1990. Vid denna inomnordiska jämförelse framgår att Sverige inte ligger i framkant när det gäller ursprungsfolksfrågor. Denna slutsats kommer att stärkas ytterligare i nästa kapitel, där Sveriges behandling av ILO-konvention nr 169 och Europarådets minoritetskonventioner analyseras.

9 Sveriges behandling av Europarådets minoritetskonventioner och ILO-konvention nr 169

Under 1990-talet har tre internationella konventioner med direkt bäring på samernas folkrättsliga ställning varit under övervägande för svensk ratificering. Dessa är ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (ILO C169) samt Europarådets två minoritetskonventioner – Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (ETS No. 148) och Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (ETS No. 157). I kapitel 5 redogjordes för bakgrunden till och innehållet i dessa konventioner. I detta kapitel analyseras hur Sverige valt att agera i frågan om en ratificering av dessa konventioner samt relatera detta till avhandlingens övergripande fråga om samernas folkrättsliga ställning.

9.1 Sverige och Europarådets minoritetskonventioner

Som framgår av kapitel 5, ger Europarådets minoritetskonventioner ett omfattande kulturellt och språkligt skydd för nationella minoriteter och minoritetsspråk i de länder som ratificerat dem. Sverige ratificerade dessa år 2000 och är sedan dess därmed folkrättsligt bunden att följa de åtaganden som åläggs landet gentemot de grupper som erkänts som nationella minoriteter. Nedanstående avsnitt syftar till att analysera vad ratificeringsprocessen och de folkrättsliga åtagandena inneburit för den svenska minoritetsdiskursen.

9.1.1 Minoritetsspråkskommitténs utredningar

I maj 1995, drygt två och ett halvt år efter det att Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk öppnats för ratificering, tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag ”att utreda frågan om, och i så fall på vilket sätt, som Sverige bör ansluta sig till konventionen” (dir. 1995:84). Denna kommitté, som tog sig namnet Minoritetsspråkskommittén, fick i ett tilläggsdirektiv i oktober 1996 också uppdraget att ”utreda frågan om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och om vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen”. Kommittén uppmanas också att i den händelse den kommer fram till att Sverige inte kan ratificera konventionerna, ändå skall redovisa hur dessa kan ligga till grund för ett stärkt minoritetsskydd i Sverige. (dir. 1996:77)

Minoritetsspråkskommitténs arbete delades upp i två sektioner, vilka producerade två olika betänkanden under huvudrubriken *Steg mot en*

minoritetspolitik (SOU 1997:192 & SOU 1997:193). Den första av dessa hanterar frågan om Sveriges ratificering av Stadgan och den andra frågan om Sveriges ratificering av Ramkonventionen. Frågeställningarna i de två utredningarna överlappar dock delvis varandra. Dels beroende på att de bägge konventionerna till vissa delar berör samma typ av rättigheter och dels beroende på att frågan om vilka språk respektive vilka minoriteter som skulle omfattas av de två konventionerna i mångt och mycket hänger samman.

Intressant nog når de bägge sektionerna delvis fram till olika slutsatser, vilket framgår av vilka språk och grupper som ansågs omfattas av Stadgan respektive Ramkonventionen. Sektion I kommer till slutsatsen att när det gäller språk som kan anses ha status av att vara nationella minoritetsspråk i Sverige är dessa samiska (inklusive alla varieteter såsom syd-, lule- och nordsamiska), finska (inklusive alla varieteter såsom meänkieli/tornedalsfinska och standardfinska) samt romani chib. Jiddisch ansågs dock inte kunna omfattas av Stadgan på grund av en alltför sporadisk historisk användning i Sverige (SOU 1997:192: 9). Sektion II drar dock slutsatsen att de fem grupperna samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar är att betrakta som nationella minoriteter (SOU 1997:193: 10). Med andra ord gjorde utredningen bedömningen att judar ansågs omfattas av Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter men att jiddisch som språk inte bedömdes omfattas av Stadgan om nationella minoritetsspråk.²³⁴ Vidare betraktas tornedalingar som en nationell minoritet enligt kommitténs sektion II medan meänkieli betraktas som en varietet av finska enligt sektion I. Minoritetsspråken klassificeras också olika inbördes med hänsyn taget till Stadgans åtskillnad på regionala språk och territoriellt obundna språk. Samiska och finska får enligt sektion I anses som regionala språk, medan romani chib är att betrakta som territoriellt obundet (SOU 1997:192: 237).

Båda sektionerna kommer till slutsatsen att Sverige kan och bör ratificera respektive konvention och lämnar förslag på åtgärder som måste genomföras att leva upp till konventionerna. Vad gäller minoritetsspråksstadgan anser utredaren att många av de insatser som Sverige tidigare gjort till stöd för minoritetsspråken låg i linje med Stadgans intentioner men i huvudsak haft karaktären av punktinsatser (SOU 1997:192: 175). En ratificering av konventionen anses dock förutsätta en övergripande *minoritetsspråkspolitik* och i utredningen formuleras därför förslag på hur en sådan kan utformas. Den i utredningen föreslagna minoritetsspråkspolitiken kan sägas ta sin utgångspunkt i att minoritetsspråken i Sverige skall synliggöras. Det åtgärder som föreslås i utredningen för att åstadkomma detta synliggörande kan grovt delas in i tre huvudområden: i) erkännande, ii) kunskap och information samt iii) delaktighet.

²³⁴ Dock påtalas av sektion I att ”den strävan som finns hos judar att bevara jiddisch och jiddischkultur [kan] som en del av den judiska kulturen ges stöd enligt ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter, något som behandlats av sektion II” (SOU 1997:192: 9).

Vad gäller *erkännande* av minoritetsspråken, anser utredaren att den enskilt viktigaste åtgärden i en minoritetsspråkspolitik är att officiellt erkänna de tre förslagna minoritetsspråken som historiska minoritetsspråk i Sverige (SOU 1997:192: 177). Detta föreslås ske på två sätt. För det första genom att namnge samiska, finska och romani chib som historiska minoritetsspråk i samband med ratificeringen av konventionen och för det andra genom att ge de tre förslagna minoritetsspråken ett uttalat grundlagsskydd, såsom Finland och Norge gjort vad gäller dessa länders erkända minoritetsspråk (SOU 1997:192: 179). Utöver detta föreslås också att delar av den svenska lagen bör översättas till minoritetsspråk, främst till de regionala språken samiska och finska (SOU 1997:192: 196f).

En annan viktig del av en minoritetsspråkspolitik ansågs vara att sprida *kunskap* bland majoritetsbefolkningen i Sverige om minoritetsspråken och de kulturer som hänger samman med dessa (SOU 1997:192: 10). För att åstadkomma detta föreslås bland annat att kunskapskrav kring minoritetsspråken och dess tillhörande kulturer förs in i läro- och kursplaner för grund- och gymnasieskola. Andra åtgärder i samma riktning är att folkhögskolor för respektive minoritetsspråk skall ges statligt stöd och därigenom ges möjlighet att fungera som språk och kulturcentrum, att vissa universitet och högskolor skall ges i uppdrag att bedriva forskning och undervisning i respektive minoritetsspråk samt att kunskaper om de nationella minoritetsspråken och tillhörande kulturer förmedlas i lärutbildningen. Vidare föreslås också att staten, via Skolverket, övervakar att de regler som finns för modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning på samiska, finska och romani chib följs. (SOU 1997:192: 182ff)

Utöver ovanstående föreslås också att det statliga kulturstödet omfördelas för ökad tonvikt på de kulturer som hänger samman med de erkända minoritetsspråken för att skapa utrymmen för dessa att nå ut till majoritetsbefolkningen. Även satsningar på radio, TV och tryckt press föreslås tillsammans med stöd för litteratur på minoritetsspråk samt insamling, arkivering och bearbetning av språkligt material. (SOU 1997:192: 188ff) Till sist föreslås också internationellt samarbete på språkområdet med de nordiska grannländer som har erkänt samma minoritetsspråk (SOU 1997:192: 194f).

Den tredje centrala delen av en minoritetsspråkspolitik ansågs vara *delaktighet* från dem som omfattas av politiken när det gäller utformning och genomförande av de åtgärder som syftar till att skydda minoritetsspråken. För samiskans del ansågs detta redan vara löst genom Sametingets inrättande. För de andra språken anses dock att statligt stöd måste utgå till de organisationer som företräder de som använder språken, för att ge dessa möjligheter att fungera som remiss- och samrådsorgan i språkfrågor (SOU 1997:192: 193f).

Ovanstående åtgärder gäller för alla erkända minoritetsspråk. När det gäller de regionala språken, samiska och finska, föreslås dessutom ytterligare åtgärder

såsom rätten att använda dessa språk i kontakt med myndigheter och rättsväsende (SOU 1997:192: 201-214). Vidare föreslås i utredningen också viss rätt till att bli bemött på samiska och finska i äldreomsorg och förskola (SOU 1997:192: 221ff).

Både ett officiellt erkännande och satsningar på utbildning om nationella minoriteter i grund- och gymnasieskola anses i utredningen bidra till att sprida kunskap om att mångkulturalism inte är ett nytt fenomen i Sverige:

Även om Sverige under hela landets historia varit flerspråkigt och flerkulturellt är detta relativt okänt för majoritetsbefolkningen. Många har en bild av Sverige som ett land med en historiskt homogen kultur och ett gemensamt historiskt språk, svenska. Detta anses ha ändrats först i mitten på 1900-talet då invandringen till Sverige ökade. (SOU 1997:192: 238f)

Kunskapen om Sverige som historiskt sett flerspråkigt och flerkulturellt anses därför av särskild vikt för att majoritetsbefolkningen skall inse värdet av att skydda de historiska minoritetsspråken (SOU 1997:192: 179&182).

När det gäller Ramkonventionen anses i utredningen att en ratificering ”kan utgöra grunden för en övergripande och samlad minoritetspolitik med direkt inriktning på skydd för de nationella minoriteterna” (SOU 1997:193: 75). En sådan minoritetspolitik skulle enligt utredningen stå i kontrast till tidigare åtgärder som vidtagits med inriktning på minoriteter, då dessa i första hand riktats mot till Sverige nyinvandrade grupper. Som exempel på sådana åtgärder nämns de riktlinjer för invandrarpolitik som fattades av riksdagen 1975:

I det beslut om riktlinjer för invandrarpolitiken som riksdagen fattade år 1975 (prop. 1975:26, bet. 1975:inU6, rskr. 1975:160) tog man avstånd från tanken att mot invandrares vilja assimilera dem till det svenska samhället. Invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle också främjas. Något motsvarande beslut har inte fattats av riksdagen när det gäller att främja de nationella minoriteternas kultur och språk. (SOU 1997:193: 76)

Istället påtalas i utredningen att samtliga av de föreslagna nationella minoriteterna under århundraden har utsatts för försök att antingen assimilera eller utestänga dem från det svenska samhället, men att dessa grupper trots detta ”visat en klar vilja att bevara och utveckla sin kultur och identitet” (SOU 1997:193: 76). I utredningen argumenteras det därför att den minoritetspolitik som hittills förts i Sverige snarare borde kallas för invandrarpolitik:

I många av de förslag som lagts fram inom ramen för invandrarpolitiken har man angett att de tar sikte på ”invandrare och minoriteter”. Av förarbetena framgår dock att man använder begreppet minoritet om grupper av invandrare och inte om de nationella minoriteter som funnits i Sverige under hundratals år. (SOU 1997:193: 52)

Utredaren anger vidare att Invandrapolitiska kommittén redan 1984 konstaterade att begreppet minoritet används på ett annat sätt i Sverige än internationellt (SOU 1997:193: 52). Även när det gäller den samtida diskussionen om Sverige som ett mångkulturellt samhälle har de nationella minoriteterna och dess långa historiska band till Sverige ofta glömts bort. Här nämns i utredningen att riksdagen i december 1997 fattade beslut om att svensk integrationspolitik skulle utformas med utgångspunkt i att det svenska samhället numer är mångkulturellt (SOU 1997:193: 76). I utredningen vänder man sig mot vad man uppfattar som en historielös syn på frågan och påtalar att det är

viktigt att man då grunden läggs för en integrationspolitik med utgångspunkt från att Sverige är ett mångkulturellt samhälle inte glömmes att lyfta fram att Sverige varit mångkulturellt under hela landets historia och att flera av de kulturer som funnits under många hundra år i Sverige fortfarande finns i dag som en levande del av det svenska samhället. [...] Det är därför enligt vår uppfattning viktigt att Sverige genom en samlad minoritetspolitik markerar sin avsikt att stödja och främja också de nationella minoriteterna i deras flerhundraåriga strävanden att bevara sin egen kultur och identitet inom ramen för det svenska samhället. (SOU 1997:193: 76)

Grunden i den *minoritetspolitik* som Minoritetsspråkskommittén föreslår i syfte att skydda och stödja de nationella minoriteterna i Sverige, följer samma övergripande indelning som återfinns i riktlinjerna för en ny minoritetsspråkspolitik. Det vill säga, de åtgärder som föreslås faller inom de tre områdena erkännande, kunskap och information samt deltagande.

När det gäller frågan om erkännande av nationella minoriteter föreslås motsvarande åtgärder som för minoritetsspråken, nämligen att de föreslagna nationella minoriteterna skall namnges vid ratificeringen samt att dessa även bör omnämnas i grundlagen. Ett omnämnande i grundlagen av de nationella minoriteterna anses särskilt viktigt med tanke på det sätt som minoritetsbegreppet tidigare har använts i Sverige, vilket enligt utredningen gör det oklart om samtliga föreslagna nationella minoriteter ens omfattas av grundlagens bestämmelser till skydd för etniska, språkliga och religiösa minoriteter. (SOU 1997:193: 78ff)

Inom området kunskap och information föreslås en mängd åtgärder som i första hand berör utbildning och forskning, massmedia och kultur samt möjligheterna att skapa utrymme för kommunikation mellan de nationella minoriteterna och majoritetsbefolkningen. Även här framträder stora likheter med de förslag som läggs i utredningen om en svensk minoritetsspråkspolitik. När det gäller utbildning föreslås att kunskapskrav om de nationella minoriteternas historia, kultur, språk och religion ska ingå i läroplanerna för grund- och gymnasieskola, vilket också innebär att dessa kunskapsområden måste föras in såväl lärarutbildningen som i vidareutbildning av lärare. Vidare föreslås att åtgärder

måste vidtas för att säkerställa att forskning och undervisning bedrivs om de nationella minoriteternas kultur, historia, språk, religioner och samhällsliv vid universitet och högskolor. Man föreslår också att långsiktigt stöd ges till folkhögskolor med inriktning på nationella minoriteter. Dessa skall då kunna fungera som kulturella centra för de nationella minoriteterna och därmed bidra till att stärka identiteten hos personer tillhörande minoriteterna i fråga, men skulle också kunna fungera som mötesplats mellan nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen och därmed främja dialogen mellan grupperna. Även vikten av att Skolverket tillser att de regler som finns för tvåspråkig undervisning och hemspråksundervisning betonas. (SOU 1997:193: 84ff)

När det gäller föreslagna åtgärder inom massmedia riktar sig dessa mot de så kallade programföretagen i allmänhetens tjänst. Enligt utredningen bör det övervägas om inte alla nationella minoriteters behov ska inta en särställning inom programverksamheten för språkliga och etniska minoriteter. Risken finns annars att de nationella minoriteternas behov underställs andra språkliga och etniska minoriteter, då de förstnämnda (med undantag för sverigefinnarna) utgör förhållandevis små språkgrupper i jämförelse med många invandrargrupper. (SOU 1997:193: 87)

Kulturområdet lyfts i utredningen fram som ett särskilt viktigt område där dialog och kommunikation mellan minoritet och majoritet kan uppstå och där kunskaper om de nationella minoriteternas kulturer kan spridas. Det påpekas också att det är av vikt att platser och former för kulturutbyte mellan minoritets- och majoritetskultur skapas. För att åstadkomma detta föreslås att det i Statens kulturråds uppdrag skall ingå att tillse att de nationella minoritetskulturerna får tillräcklig andel av de statliga stöd som utgår till kulturyttringar, samt tillse att de nationella minoriteternas kulturer får tillräckligt utrymme för nå ut till majoriteten. (SOU 1997:193: 88f)

När det gäller frågan om deltagande och inflytande för de nationella minoriteterna i frågor som rör dem själva, föreslås att en ny utredning tillsätts som skall undersöka olika möjligheter som kan tillgodose de behov som finns. De åtgärder som nämns i sammanhanget är ökat organisationsstöd, deltagande i samrådsgrupper etc. Sametinget nämns som en institution vars inrättande gett samerna en särställning när det gäller möjligheterna till deltagande och inflytande i olika beslutsprocesser. När det gäller övriga nationella minoriteter finns dock inga motsvarande institutioner som kan representera dem gentemot olika myndigheter. Det finns däremot olika fristående organisationer som kan anses representera åtminstone delar av de nationella minoriteterna. Hur representativa dessa organisationer är kan dock vara svårt att avgöra, vilket identifieras som ett problem när det gäller frågor om inflytande och deltagande och det framförs att denna fråga behöver utredas ytterligare. Det lyfts också som viktigt att det utöver formella möjligheter till samråd och påverkan, också

måste säkerställas att de nationella minoriteterna har ekonomiska möjligheter att delta i dessa samråd. Därför föreslås att statligt stöd bör utgå till de nationella minoritetsorganisationer som arbetar med frågor kopplade till minoritetsskyddet, såsom kultur, språk och religion. (SOU 1997:193: 90ff)

Till sist ställer sig sektion II som arbetat med frågan om Sveriges ratificering av Ramkonventionen bakom ett antal förslag som presenteras i utredningen om en ratificering av minoritetsspråksstadgan, och i vissa fall utökar man också omfattningen av dessa. Exempel på sådana åtgärder är att Sverige bör verka för ett nordiskt samarbete i frågor som rör de nationella minoriteterna, att det skall införas regionalt tillämpliga regler som möjliggör användandet av samiska och finska i domstolar och i kontakt med förvaltningsmyndigheter samt att de nationella minoriteternas behov av förskoleverksamhet och äldreomsorg på de egna språken tillgodoses. (SOU 1997:193: 93ff)

Utöver att Minoritetsspråkskommittén anser att en ratificering av de två konventionerna kan ligga till grund för såväl en minoritetsspråkspolitik som en övergripande minoritetspolitik, är det intressant att notera att den också anser att det finns andra skäl till varför Sverige bör ratificera de bägge konventionerna. Dessa skäl tar sin utgångspunkt i Sveriges internationella engagemang i människorättsfrågor:

Ett annat tungt vägande skäl för att Sverige bör ratificera ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter är att detta är en markering av att Sverige i linje med tidigare förord politik ställer sig bakom arbetet för ökat skydd för mänskliga rättigheter. På senare år har frågor om skydd för nationella minoriteter i Europa fått förnyad aktualitet som en följd av de politiska omvälvningar som ägt rum i Östeuropa. Det är därför angeläget att Sverige som av tradition värnat om skyddet för mänskliga rättigheter ratificerar ramkonventionen och på detta sätt markerar sitt beslut att skydda sina egna nationella minoriteters existens. Genom en sådan markering bidrar Sverige också till ett ökat skydd för nationella minoriteter och mänskliga rättigheter i Europa. (SOU 1997:193: 26)

Minoritetsspråkskommittén placerar därmed en svensk ratificering i dubbla kontexter. För det första artikuleras en ofta förekommande diskurs i svensk politik, där Sverige är ett land med ett starkt internationellt engagemang för mänskliga rättigheter. En naturlig utveckling av detta engagemang anses vara att Sverige bör ansluta sig till det regionala skyddet av minoriteters rättigheter. För det andra påpekas att en svensk ratificering också får betydelse för skyddet av fler grupper än Sveriges nationella minoriteter. Detta resonemang bygger på att varje ratificering av en konvention stärker densamma, särskilt i de fall då den kommer från ett land som har rykte om sig att arbeta med och försvara mänskliga rättigheter.

Minoritetsspråkskommitténs betänkanden innebär flera diskursförändringar i svensk minoritetspolitik. För det första identifierar och utmanar den en sedan

länge förhärskande nationalistisk diskurs om Sverige som ett, genom historien, etniskt homogent land. Istället artikuleras en diskurs som implicit ser Sverige som ett nationalstatsprojekt, där de nationella minoriteternas existens under långa tider undanskymts och där åtgärder vidtagits för att ömsom assimilera och ömsom utestänga dem från det svenska samhället. Detta anses i sin tur ha lett till att det finns dåliga kunskaper om de nationella minoriteternas situation, kulturer, språk och identiteter i Sverige, både bland majoritetsbefolkningen i allmänhet men också bland politiker. Det sistnämnda anses visa sig i hur den svenska invandrings- och minoritetspolitiken bedrivits. Utredningen artikulerar därmed ytterligare en utmaning mot en i Sverige förhärskande diskurs, nämligen likställandet av invandrare och minoriteter. Minoritetsspråkskommittén argumenterar för att åtgärder i syfte att hantera minoritetsproblematik, traditionellt har haft invandrare som målgrupp och att de åtgärder som genomförts snarare som bieffekt än som mål, har haft positiv påverkan även på nationella minoriteter.²³⁵ Minoritetsspråkskommittén går till och med så långt som att ifrågasätta om alla nationella minoriteter, givet den tidigare förda minoritets-/invandrapolitiken, verkligen omfattas av det grundlagsstadgade skyddet för etniska minoriteter. Vad kommittén gör, med den i utredningen föreslagna minoritets(språks)politiken, är att med utgångspunkt i de regionala instrumenten till skydd för nationella minoriteter och deras språk, argumentera för en separation av de två kategorierna invandrare och nationella minoriteter. Detta innebär en hierarkisering av de bägge kategorierna som ligger i linje med den sedan länge förhärskande uppfattningen i Europa; att nationella minoriteter med långa historiska band till staten har en annan rättslig status än sent invandrade grupper. Inte minst tar sig detta uttryck förslaget om att Sverige vid en ratificering bör ge de nationella minoriteterna ett särskilt omnämnande i grundlagen. Ett dylikt omnämnande har dock inte genomförts, vilket kommer att framgå av följande avsnitt som behandlar vilket genomslag kommitténs förslag fått i praktiken.

9.1.2 Minoritetskonventionernas genomslag i svensk minoritetspolitik

I juni 1999 lämnade regeringen över en proposition till riksdagen med titeln *Nationella minoriteter i Sverige* (Prop. 1998/99:143). I denna föreslås att Sverige skall ratificera Europarådets två minoritetskonventioner. För att detta skall vara möjligt slår regeringen fast att det bör läggas en grund för en samlad minoritetspolitik i Sverige som inriktar sig på skydd av nationella minoriteter och historiska minoritetsspråk. Utifrån Minoritetsspråkskommitténs betänkanden föreslår regeringen att fem grupper i Sverige skall erkännas som nationella minoriteter och därmed omfattas av Ramkonventionen. Dessa

²³⁵ Ett exempel på detta är att samerna först efter hemspråksreformen fick gehör för kraven på möjligheter till undervisning på och i samiska.

grupper är samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar. Vidare föreslås att dessa grupper språk – samiska, meänkieli, finska, romani chib och jiddisch – erkänns som nationella minoritetsspråk och skall omfattas av Europarådets Stadga om landsdels- och minoritetsspråk. De första tre skall erkännas som språk med regional anknytning och de sista två som territoriellt obundna språk. Med andra ord går regeringen på Minoritetsspråkskommitténs linje när det gäller vilka grupper och språk som bör erkännas i samband med ratificeringen av konventionerna, med undantag för att regeringen föreslår jiddisch som ett av de nationella minoritetsspråken samt urskiljer meänkieli som ett eget språk istället för en variant av finska.

Med utgångspunkt i erkännandet som språk med regional anknytning, föreslås för samiskans del att ett regionalt språkområde skall inrättas, som omfattar kommunerna Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Arjeplog. För finskans och meänkielis del föreslås att det skall inrättas ett motsvarande område som omfattar kommunerna Kiruna, Gällivare, Haparanda, Pajala och Övertorneå. Till de föreslagna språkområdena kopplas särskilda rättigheter såsom att få använda samiska, respektive meänkieli och finska, i kontakt med förvaltningsmyndigheter samt i domstolar. Vidare föreslås även rätt till barn- och äldreomsorg på samiska, respektive finska och meänkieli, i de regionala språkområdena.

När det gäller rikstäckande åtgärder omfattande alla minoritetsspråken föreslår regeringen att det i läroplaner för grundskola och gymnasium bör anges att eleverna skall ges kunskap om de nationella minoriteterna och deras språk. För universitetsutbildning och forskning kopplat till nationella minoriteter och minoritetsspråk anges det som väsentligt att denna fortsätter och kan utvecklas och att ett närmare ställningstagande kommer att redovisas i ett annat sammanhang. I folkbildningsfrågan hänvisar regeringen till att folkbildningens egna organisationer har en stor frihet att själva bestämma över tilldelade medel och menar att Folkbildningsrådet själva bör göra en redovisning till regeringen vilket kursutbud som finns kopplat till de nationella minoriteterna. Vidare förslås att Folkbildningsrådet bör redovisa i vilken utsträckning de nationella minoriteterna deltar i folkbildningen samt redovisa vilka ytterligare insatser som bör vidtas för att öka deltagandet från dessa grupper. När det gäller kulturverksamhet uttrycker regeringen att det vid fördelning av statligt stöd till litteratur, kulturtidskrifter och övrig kulturverksamhet, bör de nationella minoriteterna särskilt beaktas samt att Statens kulturråd bör ges i uppdrag att utreda hur de nationella minoriteternas kulturer skall få ett tillräckligt utrymme i det svenska kulturlivet. Vad gäller massmedia avser regeringen att lyfta frågan om att jämställa romani chib med samiska, finska och meänkieli i programverksamheten med programföretagen i allmänhetens tjänst, och när det gäller stöd till tidningar på samiska, finska och meänkieli anses detta redan

uppfyllt av redan existerande presstödsregler. I frågan om insamling, arkivering, och vetenskaplig bearbetning av språkligt material på minoritetsspråken anser regeringen att detta bör utredas vidare. Äldreomsorg på finska i hela landet bör kartläggas av Socialstyrelsen i syfte att ta fram goda exempel. Översättning av författningar som särskilt rör nationella minoriteters rättigheter bör enligt regeringen översättas till samiska, finska och meänkieli. Formerna för att säkerställa de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem bedöms som särskilt viktigt av regeringen och hur sådana kan utvecklas och stödjas bör nogt övervägas tillsammans med de nationella minoriteterna själva. Till sist föreslår regeringen också att det gränsöverskridande samarbeten man redan har bör utvecklas till att också inriktas på frågor av intresse för de nationella minoriteterna.

Värt att notera är att de rikstäckande åtgärder som föreslås i regeringens proposition är formulerade i termer av *bör*, emedan de som föreslås när det gäller ratificering av konventionerna, erkännande av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken samt särskilda rättigheter inom de regionala språkområdena, formuleras som att de *skall* genomföras. De rikstäckande åtgärderna blir därmed något oklara när det gäller statens faktiska åtaganden. Därmed står det klart att det mest omfattande skyddet i regeringens föreslagna minoritetspolitik tillkommer de regionala språken, medan de språk som klassas som territoriellt obundna har ett mindre omfattande skydd.

Regeringens proposition om nationella minoriteter i Sverige, behandlades i konstitutionsutskottet (bet. 1999/2000:KU6) som efter yttranden från utrikes-, socialförsäkrings-, social-, kultur- och utbildningsutskottet (ytt. 1999/2000:UU3y, SfU2y, SoU3y, KrU2y, UbU3y), tillfullo tillstyrker propositionen. Värt att notera i yttrandena från de olika utskotten är att flera av dessa särskilt påtalar samernas särställning däribland Socialförsäkringsutskottet:

Samerna uppfyller helt klart kriterierna för en nationell minoritet, men utskottet vill framhålla att de dessutom har en särställning som ursprungsfolk i Sverige, både gentemot majoritetsbefolkningen och andra minoritetsgrupper. (ytt. 1999/2000:SfU2y)

Konstitutionsutskottet betonar också att en övergripande minoritetspolitik inte får tillåta att samernas särställning i Sverige glöms bort:

Samernas ställning inom det svenska samhället rymmer utan tvivel inslag som ger anledning till en allvarligt eftersinnande inställning från statsmakternas sida. Att säkra betingelserna för den samiska kulturens fortlevnad är i hög grad ett ansvar även för det allmänna. En viktig beståndsdel i en samlad svensk minoritetspolitik måste komma att gälla samerna.

Inte minst i fråga om kunskaperna om samernas kultur i vidaste mening kan det befaras att det i dag brister i många hänseenden. Ett syfte med det förslag som nu har lagts fram är att uppmuntra till kunskap om de nationella minoriteterna

och deras språk. Detta kan bli till gagn för samerna som nationell minoritet i Sverige.

Uppmärksamheten på samernas förhållanden kan dock inte tillåtas avta. Det blir i första hand en uppgift för regeringen att uppmärksamt följa utvecklingen och ta initiativ till de åtgärder som visar sig påkallade. Regeringen har i propositionen förutskickat att de åtgärder som kommer att genomföras inom ramen för minoritetspolitiken kommer att följas upp och utvärderas.

Utskottet räknar med att utvärderingen kan ges en vid inriktning och ge underlag för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder för att stärka samernas ställning allmänt sett, bl.a. i de rättsliga frågor som rör användningen av land och vatten. (bet. 1999/2000:KU6)

Sista meningen i citatet ovan är särskilt intressant, då utskottet genom att lyfta frågor som rör användningen av mark och vatten knyter an till frågor som får anses ligga utanför diskursen om minoriteters rättigheter. Istället hör dessa frågor specifikt till diskursen om ursprungsfolks rättigheter.

Efter debatt i riksdagen den 2 december 1999 röstas regeringens förslag till beslut igenom (prot. 1999/2000:38: 5§ & 9§) och den 9 februari 2000 ratificerar Sverige Europarådets två minoritetskonventioner.²³⁶ Därigenom etableras en nationell minoritetspolitik i Sverige som omfattar samerna som en av fem grupper som visavi andra minoritetsgrupper i Sverige har ett särskilt starkt kulturellt och språkligt skydd.

9.2 Sverige och ILO-konvention nr 169

Som framgår av kapitel 5, betraktas ILO-konvention nr 169 som det främsta juridiskt bindande dokument som utvecklats kring ursprungsfolks rättigheter på global nivå. Där diskuterades också hur Sverige medverkat till att initiera en resolution som uppmanar världens stater att ratificera ILO-konvention nr 169. Det kan därför tyckas märkligt att Sverige nästan två decennier senare ännu inte ratificerat densamma. Syftet med nedanstående avsnitt är att analysera hur den svenska diskussionen gått när det gäller en ratificering av ILO-konvention nr 169 och vad denna process fått för konsekvenser för den officiella diskursen om samernas folkrättsliga ställning i Sverige. Det kommer då att framgå att Sveriges officiella inställning till denna konvention har vacklat över tid; från den uppfattning som redovisas i kapitel 5 om att den är ett viktigt internationellt människorättsdokument – till att betraktas som en svag internationell konvention med litet internationellt stöd – till ett dokument Sverige eventuellt kommer att ratificera inom en femårsperiod (en femårsperiod som under nästan ett decennium konsekvent har skjutits framåt i tiden).

²³⁶ Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk ratificerar Sverige som nionde land (Council of Europe 2008a) och Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter som nummer tjugo (Council of Europe 2008b).

9.2.1 Sveriges behandling av ILO-konvention nr 169

Enligt ILO:s konstitution, ska av organisationen antagna konventioner framläggas för respektive medlemslands lagstiftande församling inom ett år, eller under exceptionella omständigheter senast inom 18 månader (ILO constitution, art 19:5b). I Sverige skedde detta den 20 december 1990, då den socialdemokratiska regeringens skrivelse 1990/91:101 förelades riksdagen.

I denna relativt korta skrivelse, skriver ansvarigt statsråd ”att Sverige för närvarande inte bör tillträda konventionen” (skr. 1990/91:101: 6). Bakgrunden till detta ställningstagande var trefaldig. För det första hade ett antal remissinstanser betonat att det fanns en bristande överensstämmelse mellan konventionstexten och rådande rättsläge i Sverige. Särskilt gällde detta artikel 14 om landrättigheter. För det andra noterades att det parallellt med ILO:s revideringsarbete hade pågått omfattande utredningsarbeten²³⁷ i Sverige om samernas ställning och rättigheter, vilka hade anknytning till konventionens innehåll. På grundval av detta hade riksdagen begärt att regeringen skulle komma med ett samlat förslag kring svensk samepolitik istället för enskilda propositioner och skrivelser.²³⁸ För det tredje skriver ansvarigt statsråd också att samerna själva, genom sitt nationalråd, hade önskat en samlad same- och rennärsproposition, vilken skulle inkludera ett godkännande av ILO-konvention nr 169. På längre sikt fann dock statsrådet det önskvärt att Sverige skulle ratificera ILO-konvention nr 169 och omtalar den i positiva ordalag, till skillnad från föregångaren ILO-konvention nr 107 ”med sin föräldrade syn på urbefolkningarna”. ILO 169 ansågs istället utgå ”från principen om respekt för deras kultur och rättigheter” och vidare anförs att denna ”inriktning ökar förutsättningarna för dem att bevara och utveckla en språklig och kulturell identitet liksom sina traditionella näringar”. Den gamla uppfattningen²³⁹ om att ILO:s ursprungsfolksinstrument saknar aktualitet för Sverige frångås och det betonas att samerna utgör ett ursprungsfolk i Sverige. (skr. 1990/91:101: 5f)

Regeringens skrivelse behandlades sedermera i ett betänkande från utrikesutskottet²⁴⁰ (bet. 1991/92:UU7) som ställer sig bakom uppfattningen att

²³⁷ Här nämns särskilt Samerättsutredningen, ett förslag från Lantbruksstyrelsens om samebyarnas organisation, funktion och ekonomi samt regeringens propositioner om skogsbruk i fjällnära skogar (prop. 1990/91:3) och ändringar i rennärlagen (prop. 1990/91:4).

²³⁸ Se exempelvis jordbruksutskottets betänkande 1990/91:JoU12.

²³⁹ Denna uppfattning gick tillbaka till 1958, då ILO:s dåvarande ursprungsfolksinstrument, ILO-konvention nr 107, behandlades. I ett yttrande från Delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet, vilket regeringen ställde sig bakom, framförs att konventionen saknade ”omedelbart intresse för Sveriges vidkommande”, att ”det inte torde kunna ifrågakomma för vårt land att förverkliga konventionens innehåll [...] genom lagstiftning eller på något annat sätt” samt att konventionen ”därför ej böra ratificeras av Sverige” (prop. nr 46 1958: 20).

²⁴⁰ Detta betänkande baserar sig i stora delar på ett yttrande från jordbruksutskottet (ytt. 1991/92:JoU1y).

en ratificering bör vänta med hänvisning till den pågående beredningen av en samlad samepolitik. I betänkandet lyfts dock fram att ”ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder kan fylla en viktig funktion för skyddet av dessa folks fri- och rättigheter” och utskottet konstaterar vidare att Sverige deltagit aktivt i utformningen av konventionen och att det därför är önskvärt att Sverige på sikt ratificerar densamma. Frågan om Sveriges eventuella ratificering av ILO-konvention nr 169 skjuts med andra ord på framtiden tills dess att en samlad samepolitik föreslås av regeringen.

Ett förslag om en samlad svensk samepolitik föreläggs riksdagen i oktober 1992, i och med den borgerliga regeringens *proposition om samerna och samisk kultur mm* (prop. 1992/93:32). Där får dock frågan om en ratificering en mycket kortfattad behandling och bedömningen från regeringens sida är att Sverige inte bör tillträda konventionen trots att den anses tillämplig på samerna (prop. 1992/93:32: 59f). I huvudsak är det artikel 14 om landrättigheter som anförs som argument mot en ratificering:

Även om Sverige uppfyller flera av de krav som konventionen ställer, kvarstår emellertid problemet med den fundamentala bestämmelsen om rätt till land. [...] Denna bestämmelse är uppenbart inte förenlig med svenska rättsförhållanden. Den torde som utgångspunkt ha helt andra förhållanden än de som gällt och gäller beträffande de svenska samerna. (prop. 1992/93:32: 60)

Utöver detta argument hänvisar propositionen också till att konventionen ”inte vunnit någon bredare anslutning” och att den endast tillträtts av fyra stater (prop. 1992/93:32: 60). I övrigt redovisas inga argument eller överväganden för varför konventionen inte kan ratificeras och inte heller några uppgifter om vilka åtgärder som måste till för att en ratificering skulle kunna komma till stånd. Istället artikuleras en diskurs som gör gällande att även om samerna passar in på definitionen av de folk som konventionen omfattar, så är inte konventionen tillämplig i Sverige, då den i övrigt anses gälla för helt andra historiska och samtida förhållanden än de som råder i Sverige.²⁴¹ Denna artikulering får som konsekvens att den helt utestänger diskursen om ursprungsfolkrättigheter, så som den artikuleras i ILO-konventionen, från den svenska kontexten.

I det betänkande från konstitutionsutskottet som följer med anledning av propositionen (bet. 1992/93:KU17), luckras dock denna tillslutning av diskursen upp, även om utskottet delar propositionens ställningstagande om att artikel 14 inte är i överensstämmelse med svenska rättsförhållanden. Istället skriver utskottet att det ”vill framhålla att det anförda endast innebär ett

²⁴¹ Detta påminner starkt om det remissvar som, enligt motioner från vänsterpartiet, kommit från Svenska arbetsgivareföreningen angående ILO-konvention nr 169, där organisationen uppges anse ”att konventionen endast kan vara av betydelse för vissa länder i andra världsdelar” (mot. 1992/93:Bo7 (v) och mot. 1990/91:U17 (v)).

konstaterande av att det föreligger ett hinder för tillträde till konventionen”. Skulle omständigheterna kring artikel 14 ändras så bör beslutet att inte ratificera konventionen omprövas. Ett exempel på sådana omständigheter är, enligt betänkandet, om begreppet bruksrätt införs i konventionstexten som ett alternativ till begreppen ägande- och besittningsrätt²⁴². Ett annat exempel på när Sverige skulle kunna tänkas förändra sin inställning till en ratificering, är om begreppen vid en praktisk tillämpning av konventionens artikel 14 ges en innebörd som i praktiken jämställer ägande- och besittningsrätt med bruksrätt. Detta andra exempel gör att utskottet bedömer det som särskilt intressant hur ILO bedömer Norges tillämpning av konventionen. Konstitutionsutskottets betänkande modifierar med andra ord regeringspropositionens kategoriska avfärdande av ILO-konstitutionens tillämpbarhet i Sverige, men när det gäller frågan om en ratificering av ILO-konventionen, finns det vid denna tidpunkt inget riksdagsparti som yrkar på en omedelbar sådan.²⁴³

Under de följande åren väcks enstaka motioner²⁴⁴ i ärendet, vilka i olika utskottsbetänkanden²⁴⁵ i huvudsak besvaras med hänvisning till problematiken kring artikel 14 samt att Sverige avvaktar ILO:s bedömning av Norges tillämpning av konventionen. Eventuella yrkanden om en ratificering avslås.

1995 fick Urbefolkningsdelegationen²⁴⁶ i uppdrag ”att främja och bidra till arbetet med att analysera och lösa hindren för en svensk ratificering av ILO:s konvention nr. 169”. Delegationen diskuterade tolkningen av bl.a. artikel 14 med ILO i Genève samt arrangerade ett seminarium för att belysa frågan om äganderätt och bruksrätt. Detta ledde till ett ställningstagande om att frågan skulle utredas. (Urbefolkningsdelegationen 2005) Frågan om en ratificering hamnar därmed åter på regeringens bord och i september 1997 tillkallas vad som kom att kallas ILO-utredningen.

²⁴² Ett förslag att Sverige aktivt skulle arbeta för en sådan förändring lanserades i en motion av Erik Arthur Egervärn (c) i samband med propositionen (mot 1992/93:K2). Övåntat nog fick detta förslag ett visst stöd, både i betänkandet och i den efterföljande riksdagsdebatten (se exempelvis anf. 22 av Hans Görán Franck (s) och anf. 24 av Ingela Mårtenseon (fp), prot. 1992/93:45), detta trots att förändringar i konventionstexter är minst sagt osannolika givet det sätt varpå den internationella rätten fungerar och genom det faktum att begreppet förkastats redan vid utformningen av konventionstexten.

²⁴³ Det enda parti som vid denna tidpunkt uttalat ett sådant önskemål var Miljöpartiet (se mot. 1990/91:U660), men under ärendets gång, från den socialdemokratiska regeringens skrivelse 1990 till den borgerliga propositionen om en samlad samepolitik 1992, hade Miljöpartiet åkt ur riksdagen och kunde därför inte motionera i frågan i samband med behandlingen av proposition 1992/93:32.

²⁴⁴ Se till exempel motionerna 1992/93:U217 (fp), 1993/94:K213 (fp), 1994/95:K507 (mp), 1994/95:K508 (kds), 1994/95:U622 (mp), 1994/95:Bo602 (v), 1996/97:U630 (mp).

²⁴⁵ Se t ex utrikesutskottets betänkanden 1993/94:UU3, 1994/95:UU24 och 1996/97:UU7 samt konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU24 och 1994/95:KU37.

²⁴⁶ Urbefolkningsdelegationen tillsattes av regeringen den 12 april 1995 som en effekt av FN:s utlysta urbefolkningsårionde. Delegationen hade en samisk majoritet och fungerade som ett rådgivande organ till ansvarig minister. (Urbefolkningsdelegationen 2005)

ILO-utredningen

I direktiven till ILO-utredningen uppger regeringen att den efter att ha följt skriftväxlingen mellan Norge och ILO angående den norska tillämpningen av konventionen, kommit fram till att det nu finns indikationer på att ”svenska rättsförhållanden inte är uppenbart oförenliga med bestämmelserna i artikel 14”. Utredaren får därför i uppdrag att

utreda frågan om Sverige kan ratificera den aktuella konventionen samt om vilka lagstiftnings- och andra åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna (dir. 1997:103).

I mars 1999 överlämnar utredaren det färdiga betänkandet *Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169* (SOU 1999:25) till regeringen. I detta betänkande bedömer utredaren att Sverige i de allra flesta avseenden uppfyller ILO-konventionens krav. På följande områden anser han dock att rådande situation brister för att Sverige skall kunna tillträda konventionen (SOU 1999:25: 15ff):

- Samernas äganderätt och besittningsrätt till mark
- Samernas rätt att nyttja mark
- Samernas rätt till domstolsprövning av sina anspråk på mark
- Samernas rätt till inflytande över naturtillgångarna
- Hälso- och sjukvård utifrån samernas behov
- Tillämpningen av konventionen

Vad gäller frågan om ursprungsfolks markrättigheter, som tidigare framförts som det stora hindret till en svensk ratificering, finner utredaren att

[m]ycket talar för att erkännande av en starkt skyddad besittningsrätt till mark är tillräcklig för att uppfylla konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt till mark (SOU 1999:25: 125).²⁴⁷

För att en sådan rätt skall kunna anses föreligga anser dock utredaren att ett ursprungsfolk, utöver en nyttjanderätt av marken, också har ett skydd för sin markrättighet gentemot andra nyttjare av densamma, samt viss rätt att själv förfoga över sina markrättigheter (SOU 1999:25: 125). De markområden som utredaren i första hand bedömer som sådana där samerna kan anses ha ägande- och besittningsrätt är de ”delar av året-runt-markerna som varit i statlig ägo in i våra dagar”. Gränserna för dessa marker är dock delvis oklara och utredaren menar därför att de måste fastläggas (SOU 1999:25: 15). Utredarens åsikt är

²⁴⁷ Denna slutsats dras efter att ha studerat ILO-guiden, uttalanden från ILO:s expertkommitté, den norska tolkningen av rättigheten och landets skriftväxling med ILO samt hur motsvarande rättighet i ILO-konvention nr 107 tolkats (SOU 1999:25: 121ff).

också att samernas markrättigheter inom dessa områden inte når upp till den miniminivå konventionen föreskriver när det gäller en starkt skyddad besittningsträtt. Exempelvis förbjuder regleringen av renskötselrätten i svensk lag endast åtgärder inom åretruntmarkerna som innebär avsevärd olägenhet för renskötseln. Samerna har inte heller någon laglig rätt till inflytande innan olika åtgärder görs i renskötseområdet. Upplever de att avsevärd olägenhet uppstått måste de därför föra sin talan till domstol. I och med detta har renskötselrätten i denna aspekt betydligt lägre skydd än andra bruksrätter i Sverige. (SOU 1999:25: 151f) För att leva upp till konventionen måste därför renskötselrätten, enligt utredaren, stärkas så att den får samma skyddsnivå som andra bruksrätter (SOU 1999:25: 159). Frågan om viss rätt att själv förfoga över sina markrättigheter innefattar, enligt utredaren, utöver rennäringen också vissa jakt- och fiskerättigheter. Dessa rättigheter är dock också begränsade genom att samebyarna inte får upplåta dessa till andra. Detta skiljer samernas jakt- och fiskerättigheter från andras dito vilka får upplåtas. Därför menar utredaren att samernas markrättigheter inte heller på denna punkt lever upp till konventionens miniminivå och förordar därför att samernas jakt- och fiskerättigheter skall jämföras med andra sådana. (SOU 1999:25: 155f)

När det gäller samernas rätt att nyttja mark som de brukar tillsammans med andra anser utredaren att detta i första hand rör vinterbetesmarker, det vill säga ”mer kustnära områden där också andra nyttjat marken för t. ex. skogsbruk och jordbruk”. Gränserna för vinterbetesmarkerna är dock oklara och dessutom omtvistade. Därför måste dessa fastläggas innan staten kan erkänna samernas nyttjanderätt i dessa områden. (SOU 1999:25: 16) Vinterbetesområdena är särskilt viktiga för rennäringen, då dessa marker sätter fysiska begränsningar för mängden renar. Det spelar nämligen inte någon större roll för rennäringen hur stora marker som finns tillgängliga för sommarbete, om det inte finns vinterbete nog att föda renarna. Denna situation får utredaren att dra slutsatsen att det även inom dessa delar av renskötseområdet måste till en förstärkning av samernas renskötselrätt (SOU 1999:25: 164ff).

Vad gäller samernas rätt till domstolsprövning av sina anspråk på mark, anser utredaren att samerna idag inte har några reella möjligheter till sådana, då samebyarna oftast inte har några ekonomiska möjligheter att driva rättsprocesser. Rättegångskostnaderna är helt enkelt för höga. I mål om samernas markrättigheter som befins principielt viktiga anser utredaren därför att staten bör stå för parternas kostnader. (SOU 1999:25: 175ff)

Inte heller när det gäller frågan om rätten för ursprungsfolk till inflytande när det gäller användning, förvaltning och bevarande av naturtillgångar, är den svenska lagstiftningen i normharmoni med konventionen. Enligt utredaren krävs därför att samernas inflytande över naturtillgångar i renskötseområdet stärks, till exempel när det gäller yttranderätt i fall där planerad markanvändning

kan få konsekvenser för rennäringen. (SOU 1999:25: 17) I den del av renskötselområdet där samerna har besittningsrätt bör skyddet vara mer heltäckande och utredaren föreslår att åtgärder skall vidtas som innebär att samerna skall få rätt att yttra sig när det gäller användning, förvaltning och bevarande av naturtillgångar i de aktuella områdena. (SOU 1999:25: 190) ILO-konventionens artikel 15.2 innehåller också en intressant passus om att ursprungsfolk, där det är möjligt, skall få del av vinsten av exploatering av naturresurser inom sina traditionella områden. Formuleringen är dock oklar och ILO-utredaren menar att det enda som kan utläsas av denna artikel är att det inte finns något absolut krav på att ursprungsfolk har rätt till del av vinsten (SOU 1999:25: 195). Vidare framförs att vare sig staten eller markägaren enligt svensk lagstiftning har någon rätt till någon vinstandel vid exploatering av naturtillgångar. Det är därför inte heller aktuellt att samerna bör få sådan om inte minerallagstiftningen ändras i en sådan riktning. (SOU 1999:25: 199)

Vad gäller punkten om hälso- och sjukvård är det frågan om att dessa verksamheter enligt konventionen skall organiseras och administreras i samarbete med ursprungsfolken som står i fokus för utredaren. Den springande punkten handlar om att lokal hälso- och sjukvård skall planeras utifrån den samiska befolkningens behov. Här föreslås att berörda myndigheter skall samråda med Sametinget i dessa frågor. (SOU 1999:25: 224f)

Den sista problematiska punkten berör tillämpningen av konventionen. Här menar utredaren att konventionens fortlöpande uppföljning av implementering av konventionen förutsätter en samordning i regeringskansliet. Därför bör en särskild enhet inrättas för detta ändamål. Enheten skall övervaka verkställandet av konventionen samt utvärdera de åtgärder som krävs för konventionens implementering. Detta arbete måste enligt utredaren ske i samråd med Sametinget för att leva upp till konventionens krav. (SOU 1999:25: 243ff)

Sammanfattningsvis bedömer utredaren det möjligt för Sverige att ratificera konventionen på fem års sikt. Ett antal åtgärder, varav några redan omnämnts ovan, måste dock enligt utredaren till för att Sverige skall kunna leva upp till konventionens krav. För det första föreslås att en gränsdragningskommission tillsätts med uppdrag att reda ut vilka markområden som samerna i konventionens mening traditionellt kan anses inneha samt vilka markområden de traditionellt har nyttjanderätt till. För det andra måste frågan om samernas jakt- och fiskerätt inom dessa områden redas ut. Efter att dessa två frågor behandlats anser utredaren att ytterligare fem centrala åtgärder måste till för att Sverige skall leva upp till konventionens krav. (SOU 1999:25: 19f)

En första sådan åtgärd är att genom lagändringar införa ett starkare skydd mot inskränkningar i renskötselrätten. Detta inkluderar att samerna skall få rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt mot betalning inom de områden de traditionellt innehar. Utredaren vill också utvidga Sametingets påverkansmöjligheter genom

att det ges större möjligheter att yttra sig exempelvis när det gäller exploatering av områden av intresse för rennäringen. Även inom områden som samerna traditionellt nyttjar tillsammans med andra anser utredaren att renskötselrätten måste stärkas och att samerna genom Sametinget ges möjligheter att yttra sig över exploatering av sådan mark. En tredje åtgärd är att Sverige måste säkerställa att det finns tillräckligt med mark för samerna för att fortsätta bedriva rennäring på, särskilt som samerna riskerar att förlora delar av de marker de använder för rennäring i ett antal pågående rättsprocesser. Frågan om rättsprocesser knyter i sin tur an till ytterligare ett, av utredaren, föreslaget åtgärdsområde, nämligen ekonomiskt stöd från staten för rättegångskostnader i viktiga mål rörande samiska markrättigheter. Risken är annars att dessa mål inte får en fullgod prövning av ekonomiska skäl. Den femte och sista centrala åtgärden som föreslås, är genomförandet av en nationell informationskampanj om samerna. Även information om vad en anslutning kommer att innebära för alla inblandade parter rekommenderas. (SOU 1999:25: 20)

Ovanstående åtgärder bedöms av utredaren som nödvändiga för att Sverige skall kunna ratificera ILO-konvention nr 169 och han bedömer också att dessa dels kommer att leda till minskade konflikter i renskötselområdet och dels skapar förutsättningar för samarbete mellan samer och markägare. Med anledning av detta rekommenderar utredaren att

det bör tas under övervägande om inte åtgärderna är att anse som så angelägna att de bör genomföras oavsett om en ratificering kommer till stånd eller inte (SOU 1999:25: 20).

Denna rekommendation är särskilt intressant, då den i praktiken innebär att utredaren föreslår att ILO-konventionen bör ligga till grund för en svensk samepolitik vare sig konventionen ratificeras eller ej, något som exempelvis inte Sametingsutredningen förespråkade inom sitt utredningsområde (se avsnitt 7.3.1). Det ligger dock i linje med det direktiv som minoritetsspråkskommittén fick när det gällde utredningen kring Europarådets minoritetskonventioner. Skillnaden mellan ILO-utredningen och minoritetsspråksutredningen är dock att regeringen i direktivet till ILO-utredaren inte formulerade ett sådant uppdrag och utredaren kan därmed anses ha artikulerat en öppning av diskursen kring ILO-konventionens status och inflytande i Sverige.

ILO-utredningens slutsatser ledde till att ett flertal frågor knutna till samernas markrättigheter kommit att utredas under 2000-talet. Uppdraget att behandla de mest centrala frågorna gick till den redan tillsatta utredning om en ny rennäringspolitik som Rennäringspolitiska kommittén hanterade, samt till två nya utredningar – Gränsdragningskommissionen och Jakt- och fiskerättsutredningen.

Rennäringspolitiska kommittén

Rennäringspolitiska kommittén hade bland annat i uppdrag att framkomma med förslag till en ny rennäringspolitik och granska förhållandet mellan rennäringen och andra areella näringar (dir. 1997:102). Som en konsekvens av ILO-utredningen fick kommissionen under pågående arbete också att hantera frågan om ett förstärkt skydd för renskötselrätten samt frågan om ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar (SOU 2001:101: 423).

I de aktuella frågorna, väljer Rennäringspolitiska kommittén att ta sin utgångspunkt i vad man kallar en ”en generell och ömsesidig hänsynsregel” mellan alla rättighetsinnehavare inom renskötseområdet. Syftet med förslaget är att åstadkomma ”ett lika starkt skydd för samtliga som brukar marken med stöd av olika rättigheter”, det vill säga att ”samtliga som brukar marken inom renskötseområdet med stöd av olika rättigheter – äganderätt, renskötse rätt, arrende m.m.– har samma rätt till hänsyn och respekt för de rättigheter de har till marken.” Man förespråkar därför att ett samrådsförfarande ligger till grund för relationen mellan olika rättighetsinnehavare. Enligt förslaget skall samebyarna exempelvis ha rätt till samråd innan planerad skogsavverkning inleds, om denna, i större omfattning, kan komma att påverka tillgången på renbetes eller platser som är av särskild vikt för renskötelsen. Syftet med förslaget är, enligt kommittén, att renskötselrätten skall få ett lika starkt skydd mot inskränkningar som andra bruksrätter till mark har. (SOU 2001:101: 423f)

Inom de renskötseområden som är belägna på kronomark ovanför odlingsgränsen och i renbetesfjällen, föreslår Rennäringspolitiska kommittén att det ska markeras tydligare att dessa marker i första hand är avsedda för samebyarnas bruk. Som en konsekvens av detta menar kommittén att nyttjanderätter inte skall upplåtas i dessa områden om de försämrar förutsättningarna för samernas att utöva sina rättigheter i enlighet med renskötselrätten. (SOU 2001:101: 424)

I förhållande till några av de förslag och diskussioner som förts i ILO-utredningen skiljer sig dock kommittén i uppfattning när det gäller en förstärkt renskötse rätt inom de områden som samerna traditionellt innehar. Exempelvis anser man inte att ”åtgärder som innebär mer än ringa olägenhet för renskötelsen eller samernas rätt till jakt och fiske skall förbjudas” eller att samebyarna ska ha rätt att yttra sig innan sådana åtgärder vidtas. Inte heller föreslås någon rätt för samebyarna till överprövning av åtgärder som kan innebära inskränkningar i renskötselrätten. (SOU 2001:101: 424)

Vad gäller naturresursfrågan föreslår kommittén att länsstyrelsen måste inhämta yttrande från Sametinget i ärenden som gäller markanvändning inom renskötseområdet. Vidare föreslås att förtydliganden görs om att de delegationer där samebyarna är representerade i länsstyrelserna ska besluta eller

bereda ärenden som rör förvaltningen av kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. På så sätt anser kommittén att samebyarna får möjlighet att delta i förvaltningen av dessa områden. (SOU 2001:101: 425)

Värt att notera när det gäller Rennäringspolitiska kommitténs förslag ovan, är att de tycks frångå den miniminivå som ILO-utredningen ställt upp för att en svensk ratificering av ILO-konvention nr 169 skall kunna genomföras. Inte heller relaterar de i någon nämnvärd utsträckning till ILO-konventionen i sig²⁴⁸ utan utgår i sin bedömning från ILO-utredarens förslag. Konsekvensen av detta är att de förslag som kommittén lämnar i utredningen framstår som ogrundade i konventionen och de förslag på åtgärder som läggs framstår som urvattnade visavi ILO-utredningens, vilket gör det tveksamt om de verkligen är en tillräcklig grund för en svensk ratificering av ILO-konvention nr 169. Till kommitténs försvar kan dock sägas att deras arbete startade samtidigt som ILO-utredarens och att tillägget till uppdraget att behandla de två aktuella frågeställningarna från ILO-utredningen kom tre och ett halvt år in i dess arbete.²⁴⁹ Därigenom är det rimligt att anta att kommittén saknade grundläggande förutsättningar för att kunna behandla dessa frågor utan att riva upp merparten av det arbete som redan gjorts.²⁵⁰

Gränsdragningskommissionen

Utöver de två frågor som hänsköts till Rennäringspolitiska kommittén, tillsatte den svenska regeringen också två nya utredningar som en direkt konsekvens av ILO-utredningen. Den första av dessa var Gränsdragningskommissionen som fick i uppdrag att ”utreda omfattningen av den mark där renskötselrätt föreligger” (dir. 2002:7). Denna utredning slutredovisades först i början av 2006, vilket egentligen faller utanför tidsramen för denna avhandling. I korthet kan dock sägas att Gränsdragningskommissionen gör samma bedömning som ILO-utredningen om att ILO-konvention nr 169 inte med nödvändighet ställer krav på en formell äganderätt till den mark som ursprungsfolk brukar. Vidare delar kommissionen uppfattningen om det finns en miniminivå för de rättigheter som skall gälla, vilken svensk lagstiftning inte uppfyller. (SOU 2006:14: 29) Kommissionen har inte heller något att invända mot ILO-

²⁴⁸ Detta gäller med undantag för en kortare utvikning om omfattningen av konventionens artikel 15 (se SOU 2001:101: 267).

²⁴⁹ Att det finns ett missnöje med formerna för tilläggsuppdraget framgår i några av de reservationer och särskilda yttranden som tillfogas utredningen.

²⁵⁰ Frågan som reser sig i detta sammanhang är om det överhuvudtaget var en god idé att tillsätta Rennäringspolitiska kommittén att arbeta parallellt med ILO-utredningen, då flera av de frågeställningar som behandlas i utredningarna överlappar varandra, samtidigt som utredningarna arbetar med helt olika utgångspunkter. ILO-utredningen hade till uppgift att bedöma vilka åtgärder som måste till för att svensk lagstiftning skall vara i harmoni med rättsdokument inom internationell rätt, medan Rennäringspolitiska kommittén hade i uppdrag att arbeta fram en ny rennäringspolitik som med utgångspunkt i det existerande rättsläget i Sverige.

utredarens uppfattning om ett starkt skydd för ursprungsfolkens markrättigheter gentemot andra brukare av samma markområden samt att detta måste inkludera en viss rätt för ursprungsfolken att själva förfoga över dessa markrättigheter eftersom ”rättigheterna i fråga annars skulle bli meningslösa”. (SOU 2006:14: 443)

Däremot skiljer sig Gränsdragningskommissionens analys från ILO-utredningens på en mycket central punkt, nämligen när det gäller vilka marker som samerna traditionellt kan anses inneha. ILO-utredningen menade att dessa marker sammanfaller med de statligt ägda åretruntmarker där renskötsel bedrivs. Enligt Gränsdragningskommissionen är dock ILO-utredningens slutsats alltför långtgående (SOU 2006:14: 454). Istället anför den att

omständigheten att samerna i äldre tider varit mer eller mindre ensamma om att ha nyttjat denna mark är inte tillräcklig eftersom andra intressenter med stöd av gällande rätt numera konkurrerar om stora delar av den (SOU 2006:14: 462).

Kommissionen sluter sig därför till att det inte går att finna något större, sammanhängande område där samernas besittningsrätt kan fastslås. Dock finns det enligt utredaren, vissa markområden som kan anses nyttjas exklusivt av samerna och där detta nyttjande är tillräckligt intensivt för att uppfylla konventionens krav på innehavsmark. Det gäller områden såsom renvaktarstugor, arbetshagar, kalvningsland etc som är nödvändiga för rennäringen.²⁵¹ (SOU 2006:14: 462)

I en för denna avhandling mycket intressant slutsats, skiljer sig Gränsdragningskommissionen från ILO-utredningen, då den som en konsekvens av den bedömning den gjort ovan, anser att det vore ”lämpligt att tillerkänna samerna en formell äganderätt och därmed en rätt att disponera över marken oberoende av rennärlagslagstiftningen”.²⁵² Detta förslag kräver dock

²⁵¹ En intressant reservation i utredningen när det gäller frågan om de i utredningen identifierade markområdena är följande:

Slutligen bör också anmärkas att vårt arbete begränsats av den tid och de resurser som stått till vårt förfogande. Det är således inte uteslutet att man vid mera djuplodande undersökningar av begränsade områden kan finna historiska belägg för vinterbeten i sådant material som vi saknat möjlighet att ta del av, såsom domböcker, tidningsnotiser m.m. Det är också möjligt att vi med tillgång till sakkunskap på området genom en mera genomgripande analys av andra rättssystem än den som vi gjort skulle ha kunnat anlägga [...] synpunkter av betydelse för bedömningen av såväl den yttre som den inre gränsen. (SOU 2006:14: 16)

Med andra ord indikerar utredaren att framtida historisk och rättsvetenskaplig forskning på området kan komma att spela en viktig roll för gränsdragningen av de marker som är att betrakta som sådana som samerna kan anses ha besittnings- eller nyttjanderätt till. Konsekvensen av detta blir med andra ord att Gränsdragningskommissionen inte kunnat ge en slutlig bild av renbetessituationen för riksdagen att fatta beslut på.

²⁵² En komplikation i sammanhanget är dock att vissa av de områden som skulle kunna komma ifråga för samisk äganderätt historiskt har varit så kallade lappskatteländ. Lappskatteländan tillkom dock enskilda samer, och inte samerna som kollektiv, och idag drivs rättsprocesser mot

enligt utredaren nya överväganden som utredningen inte ansåg sig ha möjlighet att göra inom ramen för sitt uppdrag. (SOU 2006:14: 462f) Som synes utvidgar härmed Gränsdragningskommissionen diskursen om samernas markrättigheter enligt ILO-konventionen ytterligare. Förvisso inskränker den de områden som kan komma ifråga för en starkt skyddad besittningsrätt i förhållande till ILO-konventionen men å andra sidan föreslår den att innehavet av dessa områden skall ges formen av formellt kollektivt ägande för samerna.

Jakt- och fiskerättsutredningen

Den andra utredning som tillsattes som en konsekvens av ILO-utredningen var Jakt- och fiskerättsutredningen som bland annat fick i uppdrag ”att så långt det är möjligt klargöra grunderna för och omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt” samt ”överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att samarbetet om jakten och fisket mellan markägare, samebymedlemmar och nyttjanderättshavare skall kunna förbättras” (dir. 2003:45). Precis som Gränsdragningskommissionens slutbetänkande, slutredovisades Jakt- och fiskerättsutredningen sitt slutbetänkande²⁵³ *Jakt och fiske i samverkan* (SOU 2005:116) först under 2006, vilket egentligen faller utanför ramen för denna avhandlings tidsramar. I korthet kan dock sägas att utredningen tydligt illustrerar de fundamentalt skilda åsikter som råder när det gäller vilka rättigheter till jakt som olika grupper anses ha i renkötselområdet:

Till svårigheterna hör att det inte bara är tolkningen av lag och urminnes hävd som skiljer sig starkt mellan olika parter – jag skulle vilja påstå att den allmänna rättsuppfattning som alltid är viktig i ett demokratiskt samhälle också skiljer sig starkt mellan olika befolkningsgrupper. Olika rättsuppfattningar, var och en ”allmän” inom den egna gruppen, kolliderar nästan bokstavligen med varandra. Övertygelsen är stark om att den egna uppfattningen är den från juridisk synpunkt korrekta. På samma sätt skiljer sig olika uppfattningar om och tolkningar av historien från varandra. (SOU 2005:116: 280)

Utredarens slutsatser när det gäller samebymedlemmarnas markrättigheter är att det finns tre typer av områden som är av intresse att reda ut. Det första området är *statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen*. Inom detta område finns enligt utredaren ett starkt stöd för att samebyarna har ensamrätt till jakt och fiske. Dock vill utredaren därmed inte dra slutsatsen om att det verkligen förhåller sig på detta vis, utan tillägger att det kan vara så att jakt- och

staten av ättlingar till innehavare av lappskatteländ där man yrkar om individuell äganderätt till dessa områden. (SOU 2006:14: 458)

²⁵³ Utredningen lämnade också två delbetänkanden: *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen* (SOU 2005:17) samt *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* (SOU 2005:79).

fiskerättigheten i dessa områden kan vara delad mellan staten och samebymedlemmarnas och menar att

det förhållande att staten under lång tid accepterat en ensamrätt för samebymedlemmarna till jakt och fiske på den statliga marken ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen inte nödvändigtvis behöver betyda att staten därmed definitivt av sagt sig sin jakt- och fiskerätt. (SOU 2005:116: 15)

Slutsatsen som utredaren drar utifrån detta resonemang blir att samebymedlemmarnas andel av jakt- och fiskerätten är minst lika stor som markägarens, dvs staten, och att den om inga andra hänsyn tas också kan vara större än statens (SOU 2005:116: 16). Utredaren anser dock att frågan om olika hänsynstagande föranleder en annan bedömning av markrättigheterna:

Om samebymedlemmarnas rätt tenderar att vara större än markägarens så vägs detta emellertid upp av att markägarna har ett bredare ansvar för markerna än vad samebymedlemmarna har. Ansvaret omfattar också andra hänsynstaganden än de som gäller jakt, fiske och rennäring. Den slutliga bedömningen är att jakt- och fiskerätten är jämnt fördelad mellan markägare och samebymedlemmar på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. (SOU 2005:116: 16)

Denna glidning i synen på markrättigheterna i fjällvärlden är intressant. Först slås det fast att samebyarna troligen har en ensamrätt till jakt- och fiske på dessa marker. Sedan argumenteras för att staten kanske trots allt också har sådana rättigheter eftersom den aldrig sagt att den inte har dem, och utifrån detta tillkommer sedan en argumentation där staten som markägare²⁵⁴ har ett större ansvar för förvaltningen av marken vilket leder till slutsatsen att rättigheterna är jämnt fördelade. Konsekvensen för samernas del är att utifrån alla de möjligheter som utredaren öppnar för i argumentationen, stannar den vid den lägsta nivå som är möjlig i sammanhanget.

Den andra typ av område som utredaren identifierat är *privatägd mark ovanför odlingsgränsen*. Även i dessa områden anser utredaren att samebymedlemmarna och markägaren har en jämnt fördelad jakt- och fiskerätt. (SOU 2005:116: 16)

Den tredje typ av område som utredaren identifierar är *mark nedanför odlingsgränsen*. I dessa områden anser utredaren att samebymedlemmarnas rätt är svagare än ovan odlingsgränsen. Slutsatsen blir därför att jakt- och fiskerätten är delad mellan samebymedlemmarna och markägaren, men att markägarens andel av denna rätt är större än samebyns. Även i detta sammanhang motiverar utredaren denna uppfattning i markägarens mer omfattande förvaltningsansvar. (SOU 2005:116: 16)

²⁵⁴ Frågan om statens äganderätt av marken är dessutom ifrågasatt och frågan har aldrig prövats juridiskt för stora delar av fjällvärlden. Se domen i Skattefjällsmålet för en utveckling av denna diskussion.

I ljuset av ovanstående bedömning formulerar utredaren sedan ett förslag om hur stort samebyarnas inflytande bör vara i de samverkansföreningar som föreslås inrättas. I samverkansföreningar *ovanför* odlingsgränsen och på renbetesfjällen, föreslås att samebyarna ha hälften av representationen och i samverkansföreningar som upprättas *nedanför* odlingsgränsen föreslås samebyarna ha mindre än hälften av representationen dock minst en fjärdedel. (SOU 2005:116: 17ff)

Vad gäller rådande ordning där samebymedlemmarna inte själva får besluta om att upplåta jakt- och fiskerätt uppfattar utredaren denna som diskriminerande:

Bakom detta ligger en i dag i alla avseenden otidsenlig uppfattning om att samerna själva saknar förmåga att hantera denna uppgift. Min uppfattning är att samebymedlemmarna skall ha samma inflytande över sina jakt- och fiskeupplåtelser som markägaren. (SOU 2005:116: 16)

Att samebyarna själva bör få bestämma över sin jakt- och fiskerätt råder det alltså samstämmighet kring i alla ovanstående utredningar.

Sammanfattningsvis kan det om Jakt- och fiskerättsutredningen sägas att den trots att den tillsattes som en direkt konsekvens av ILO-utredningen inte i någon större utsträckning knyter an till ILO-konventionen i sin bedömning. Av direktiven framgår också tydligt att uppdraget på denna punkt begränsas av regeringen. Syftet är istället att utreda det aktuella rättsläget när det gäller jakt- och fiskerättigheter samt att överväga former och åtgärder för bättre samarbete i jakt- och fiskerättsfrågor. Utredaren anför dock följande i utredningen:

Jag har i mitt arbete utgått från nu gällande lagstiftning. Det gäller den juridiska analys som jag redovisar. Det gäller också mina förslag som bygger på att de skall kunna genomföras oberoende av vilka beslut som i framtiden kan komma att fattas om Sveriges hållning till ILO-konventionen. (SOU 2005:116: 11)

En problematik som aktualiseras i och med detta uttalande är dock att det uppstår frågetecken kring om de förslag som läggs i utredningen verkligen lever upp till ILO:s standard vid en ratificering.

* * *

En god sammanfattning av läget kring frågan om en ratificering av ILO-konvention nr 169 återfinns i regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009* (skr. 2005/06:95). Där framgår att (den socialdemokratiska) regeringens åsikt i frågan är följande:

Regeringens ambition är att Sverige skall ratificera ILO-konventionen så fort det låter sig göras. För Sveriges del medför en anslutning till konventionen att olika rättigheter påverkas med avseende på ett markområde som motsvarar en tredjedel av Sveriges yta. Ett beslut i en fråga av sådan betydelse kan inte hastas

fram. En förutsättning för att ratificera konventionen är att regeringen först inhämtar riksdagens godkännande. Inför riksdagens ställningstagande måste frågor kring de rättsliga konsekvenserna vara utredda. Dessutom måste de lagändringar som blir nödvändiga ha utarbetats. Ett omfattande utredningsarbete pågår för att ta fram ett underlag inför en ratificering. Resultatet av detta utredningsarbete måste avvaktas innan en proposition med godkännande av konventionen kan utarbetas. (skr. 2005/06:95: 56)

Regeringen står dock inte ensam i denna fråga. Även riksdagens parlamentariska majoritet, genom konstitutionsutskottet, står bakom denna hållning i frågan (bet. 2005/2006:KU19). Läget kring en eventuell svensk ratificering av ILO-konvention nr 169 är med andra ord fortfarande oklar och lär med största sannolikhet så förbli för en lång tid framöver. Detta betyder dock inte att den avvaktande hållningen till en svensk ratificering vare sig står eller har stått outmanad. I riksdagen har frågan debatterats i drygt 15 år och i nedanstående avsnitt följer en identifiering och analys av de huvudsakliga diskursiva positionerna i denna debatt.

9.2.2 Diskurser i den svenska riksdagen kring ILO-konvention nr 169

Som framgår ovan hävdade den svenska regeringen 1958 att ILO:s dåvarande konvention om ursprungsfolks rättigheter, ILO-konvention nr 107, saknade omedelbart intresse för Sveriges vidkommande. Att representanter för samerna själva sedermera kom att stödja denna uppfattning stärkte bara denna diskursiva position. Efterhand samverkade dock utvecklingen på ett antal olika områden, vilket ledde fram till att Sverige behövde ompröva sin inställning till ILO:s ursprungsfolksinstrument. En sådan viktig förändring var att Sverige 1977 erkänner samerna som ett ursprungsfolk och betonar deras särskilda status i förhållande till andra minoriteter i Sverige. En annan viktig förändring var 1980-talets utveckling inom internationell rätt, där ursprungsfolksfrågor tydligt hamnar på den internationella agendan. Detta föranleder ILO att revidera sin konvention från 1957 och istället lansera ett nytt ursprungsfolksinstrument – ILO-konvention nr 169 – som Sverige aktivt deltog i utvecklingen av samt också röstade för vid ILO:s internationella arbetskonferens i juni 1989. Till skillnad från den tidigare ILO-konventionen stöds också en ratificering av detta nya instrument av en majoritet av de svenska samerna. Sammantaget utmanas därmed den tidigare svenska inställningen till ILO:s ursprungsfolksinstrument och Sverige måste formulera en ny officiell hållning i frågan om samernas ställning i förhållande till den internationella ursprungsfolksrätten.

Detta avsnitt syftar till att ge en bild av den diskursiva striden stått kring ILO-konvention nr 169 i den svenska riksdagen under perioden 1990-2005, genom att analysera hur riksdagen debatterat frågan om dess status och eventuella ratificering. Som kommer att framgå av nedanstående analys, är ett första område som debatten fokuserat kring konventionens betydelse som en del av

en samlad svensk samepolitik. Ett andra område för debatten har rört bredare frågor om Sveriges hållning till såväl folkrätten och de mänskliga rättigheterna i stort, som Sveriges syn på den internationella diskursen om ursprungsfolks rättigheter. Få argument *för* en ratificering har dock kopplingar till den nationella nivån, medan de argument som anförs *mot* att konventionen skall ratificeras, vare sig det rör sig om för stunden eller för all framtid, i första hand är knutna just till den inhemska situationen i Sverige, vilket utgör debattens tredje stora område.²⁵⁵

ILO-konventionen som en del av en samlad svensk samepolitik

En första tydlig diskurs kring ILO-konventionen i det svenska riksdagsarbetet framgår redan i inledningen av föregående avsnitt, där konventionen och dess eventuella ratificering kopplas till frågan om en samlad svensk samepolitik. Flertalet av de motioner som uttalar sig vid debattens början förespråkar dock inte öppet en ratificering, utan snarare att hindren för en ratificering måste utredas och förhoppningsvis undanröjas, så att riksdagen ges möjlighet att överväga en ratificering i samband med ett samlat grepp om svensk samepolitik (se t ex mot. 1990/91:U16 (fp); mot. 1990/91:U17 (v); mot. 1992/93:Bo16 (kds)). Tydlig ställning för en ratificering tas endast i en motion från miljöpartiet som anser att ILO-konventionen genast ska ratificeras så att den kan utgöra en bas för den svenska samepolitiken (mot. 1990/91:U660 (mp)).

Regeringens proposition om en samlad samepolitik (prop. 1992/93:32) innehöll dock inga tecken på att koppla samman ens delar av konventionens innehåll med den föreslagna samepolitiken. Tvärtom ansåg regeringen att ILO-konventionen inte var avsedd för svenska förhållanden. Riksdagsmajoriteten som den representerades i konstitutionsutskottet ställde sig dock inte bakom regeringens uppfattning i frågan men gav heller inte stöd åt miljöpartiets krav om en omedelbar ratificering (bet. 1992/93:KU17). Tvärtom beslöts att Sverige skulle avvakta i frågan tills omständigheterna kring konventionens artikel 14 eventuellt förändrades.

Genom den tillslutning av diskursen som riksdagens behandling av ärendet innebar i december 1992, separeras frågan om ILO-konventionen och dess innehåll från den svenska samepolitiken i ett antal år framöver och dessa lever istället parallella liv fram till 1999, när ILO-utredningens betänkande kommer. Som vi såg ovan var det först efter ILO-utredningens färdigställande som idén

²⁵⁵ Det är viktigt att notera i den kommande klassificeringen att den uppdelningen som görs mellan argument för respektive emot en ratificering, inte med nödvändighet betyder att den eller de personer som i tal eller skrift uttalat dessa argument är uttalat för eller emot en ratificering. Syftet med analysen är inte heller att fastslå vem som är för eller emot en ratificering, utan att kartlägga de diskurser som artikuleras för respektive emot en ratificering. Det är fullt möjligt att artikulera flera olika diskurser kring ILO-konventionen som inbördes rent av kan vara motstridiga.

om att konventionens innehåll rent konkret borde påverka den svenska samepolitiken åter blev aktuell för den svenska regeringen. Ett stöd för att denna omsvängning sker först efter ILO-utredningen, är att Rennäringspolitiska kommitténs arbete, vilket inleddes samtidigt som ILO-utredningens, inte hade i uppdrag att ta hänsyn till ILO-konventionen i sina ursprungliga direktiv, trots att de frågor den behandlade i allra högsta grad får anses ha kopplingar till innehållet i konventionen. Däremot kom ILO-konventionen in i bilden när kommitténs uppdrag utökades 2001 genom att den blev ålagd att följa upp två frågor från ILO-utredningen; frågan om en förstärkt renskötselrätt och frågan om ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar.

Det är dock inte bara i Rennäringspolitiska kommitténs betänkande som ILO-konventionen plötsligt aktualiseras. Andra utredningar har, efter det att ILO-utredningen lämnat sitt betänkande, valt att själva braska i frågan om att en ratificering av ILO-konventionen kan komma att påverka resultaten av de utredningar som gjorts. Detta gäller t ex Rovdjursutredningen som tillkallades i januari 1998 (dir. 1998:6) och som lämnade sitt slutbetänkande *Sammanhållen rovdjurspolitik* (SOU 1999:146) i januari 2000. I detta betänkande hänvisas till ILO-utredningen och det påpekas att en ratificering av ILO-konventionen kan komma att ställa krav på Sverige att samråda med samerna när det gäller beslut i rovdjursfrågor (SOU 1999:146: 131). Ett annat exempel är Sametingsutredningen som tillsattes i oktober år 2000, där utredaren väljer att kort beröra att vissa frågor kan komma att behöva lyftas över till sametinget i samband med en eventuell ratificering av ILO-konventionen (se kapitel 7), trots att man inte fick några särskilda direktiv från regeringen att titta närmare på frågan.²⁵⁶

En intressant aspekt av ILO-utredningen var att utredaren själv ansåg att de åtgärder som föreslås i utredningen bör genomföras oavsett om Sverige väljer att ratificera konventionen eller ej. Detta synsätt har också ett visst stöd i riksdagen, vilket bland annat framgår av en socialdemokratisk motion från 2005 (mot. 2005/06:Ju479 (s)).²⁵⁷ I denna föreslås att då en snar ratificering av ILO-konventionen inte tycks ligga vid handen, bör ändå ILO-utredningens förslag om att staten täcker rättegångskostnaderna i principiellt viktiga mål när det gäller samernas markrättigheter genomföras. Med andra ord får ILO-utredarens förslag som konsekvens att den erbjuder en öppning av diskursen kring ILO-konventionen, som innebär att dess innehåll kan komma att genomsyra den svenska samepolitiken även om Sverige inte ratificerar konventionen. Att Sverige hittills valt att inte anpassa sig till konventionen på de punkter som inte

²⁵⁶ Se dir. 2000:70. Att man inte fick några sådana direktiv kan i sig tyckas något märkligt, givet utredningens fokus på att undersöka såväl framtida former för sametingets organisation, som för dess arbetsuppgifter.

²⁵⁷ Se även motionerna 2001/02:K82 (mp), 2004/05:MJ502 (kd) och 2005/06:MJ527 (kd).

identifierats som problematiska (det vill säga i princip alla områden som inte berör markättigheter), får dock som konsekvens att den internationella ursprungsfolksrätten i praktiken hålls utanför den svenska samepolitiken.

ILO-konventionen och Sveriges roll i det internationella samfundet

En andra tydlig dimension av debatten om ILO-konventionen är argument som placerar in ILO-konventionen i ett folkrättsligt ramverk. Denna typ av argument lyfter upp frågan om ILO-konventionens ratificering i Sverige från ett nationellt perspektiv till ett internationellt, vilket aktualiserar flera aspekter kring Sveriges och den svenska samepolitikens globala betydelse.

Ovan framgår att det var riksdagsmajoritetens något försiktiga åsikt 1991 att ILO:s konvention ”*kan* fylla en viktig funktion för skyddet av dessa folks fri- och rättigheter” (bet. 1991/92:UU7, min kursivering). Flera riksdagspartier framför dock redan från början åsikten om att ILO-konventionen *är* ett viktigt människorättsdokument (se t ex motionerna 1990/91:U15, (mp), 1990/91:U17, (v) och mot. 1992/93:Bo7, (v)).²⁵⁸ Att ILO:s ursprungsfolksinstrument ges vikt av att vara ett centralt människorättsdokument, implicerar i sin tur ett stort förpliktigande för Sverige, då en svensk ratificering inte bara skulle komma att få betydelse för samerna i Sverige vilket följande två citat visar:

Enligt min mening vore det angeläget att Sverige undanröjer de hinder som finns för att kunna skriva under konventionen. Det gäller ursprungsbefolkningars rättigheter överhuvudtaget och det är viktigt att Sverige internationellt kan vara pådrivande i den frågan. (mot. 1992/93:K3, (fp))

Att Sverige ratificerar konventionen får [...] betydelse inte enbart för samerna som folk utan främjar på ett positivt och aktivt sätt möjligheterna att förbättra situationen för ursprungsfolk i hela världen. (mot. 1999/2000:MJ220 (mp))

Med andra ord artikuleras ett slags moraliskt förpliktigande att Sverige måste ratificera konventionen, eftersom detta sträcker sig bortom bara den omedelbara betydelsen för samerna i Sverige, till att också påverka ursprungsfolk i andra delar av världen. Man kan också implicit skymta en uppfattning om att Sverige inte kan vara ett aktivt och pådrivande land i frågan om ursprungsfolks rättigheter om man inte ratificerar konventionen. Detta skulle innebära ett brott med den förhärskande föreställningen om Sverige som ett land som under lång tid varit engagerat i det internationella arbetet för ursprungsfolks och minoriteters rättigheter.²⁵⁹ Istället anförs att Sverige riskerar

²⁵⁸ ILO-konventionens status som ett viktigt folkrättsligt dokument betonas även senare under perioden, se t ex motionerna 1994/95:K508 (kds), 1999/2000:MJ220 (mp), 2002/03:K394 (mp) och 2004/05:K330 (mp).

²⁵⁹ Se exempelvis motionerna 1990/91:U14 (c) och 1992/93:K3 (fp).

att hamna i svårigheter när det gäller att bibehålla sitt goda internationella rykte om man inte ratificerar konventionen:

Med hänsyn till Sveriges strävan att bidra till förbättringar för minoriteter i andra länder finns även anledning att reflektera över hur Sveriges anseende i världen och möjligheter att arbeta med dessa frågor kommer att påverkas om Sverige inte efter hand ratificerar konventionen (mot. 1990/91:U14, (c)).

Sverige har ännu inte ratificerat ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk. Därmed minskar Sveriges trovärdighet som förespråkare för de mänskliga rättigheterna och ursprungsfolkens rättigheter. (bet 2004/05:UU9, reservation 5 (mp))²⁶⁰

I citaten ovan betonas Sveriges position och ställning i det folkrättsliga arbetet vad gäller inflytande, trovärdighet samt historia av att internationellt verka för att förbättra minoriteters och ursprungsfolks situation. Denna typ av argumentet för en svensk ratificering återfinns såväl implicit som explicit genom hela den undersökta perioden och det påpekas att Sverige har en slags dubbelmoral, där landet gärna kritiserar andra länder, samtidigt som man har svårt att agera på hemmaplan.²⁶¹ Den svenska hållningen har därför beskrivits som paradoxal:

Den svenska minoritetspolitiken kännetecknas av stor otydlighet och ständiga fördröjningar. ILO-konventionen nummer 169 är fortfarande inte ratificerad [...]. I den svenska politiken förekommer ofta en märklig paradox när det gäller minoriteter. Den svenska staten visar stor förståelse för förtryckta minoriteter i världen och engagerar sig på deras sida i internationell politik, men lyckas inte se behoven hos de egna minoriteterna i landet! (mot 2003/04:Sk284 (fp))

Tolkningen av den svenska motsägelsefullheten på internationellt och nationellt plan när det gäller frågan om minoriteters och ursprungsfolks rättigheter, framkommer också när det påpekas att Sverige varit en drivande kraft bakom ILO-konventionen men att man sedan väljer att inte ratificera densamma: ”Det ligger en paradox i att Sverige aktivt har deltagit i arbetet med konventionen, men självt inte skriver under den” (mot 1994/95:Bo602, (v))²⁶². Istället lyfts andra länder fram som föregångsländer i detta hänseende, däribland Norge som ratificerade konventionen 1990 och Danmark som ratificerade 1994. Inte oväntat intar Norge, som ratificerade ILO-konvention nr 169 som första land, en särställning i denna argumentation:

Genom att Norge redan ratificerat konventionen uppstår den situationen att de båda länderna, vars gräns delar det traditionella samiska området, valt olika

²⁶⁰ Se även motion 2004/05:U10 av Lotta Hedström (mp).

²⁶¹ Se till exempel motion 1999/2000:MJ220 av Per Lager (mp).

²⁶² Se även motionerna 1999/2000:MJ220 (mp) och 2004/05:K330 (mp)

linjer. [...] Eftersom ett tillträde till ILO-konventionen ses som positivt ur samisk synpunkt kommer Sverige nu ytterligare efter Norge ur samepolitisk synpunkt. (mot. 1990/91:U14 (c))²⁶³

Vidare framförs det att ILO-konventionen för de norska samerna ”blivit ett viktigt instrument att arbeta med i det norska sametinget” (mot 1994/95:K507 (mp)).²⁶⁴ Ju längre tiden går, och särskilt efter det att ILO-utredningen presenterat sitt betänkande, framställs Sverige i kontrast till ovanstående som ett land som begraver ”frågan om en svensk anslutning och dess konsekvenser för Sverige i utredningar” (mot. 2002/03:K394 (mp)).²⁶⁵ Det framförs också att det

är genant för Sverige, ett demokratiskt samhälle som värnar om minoriteter och ursprungsfolk, att inte ansluta sig till en konvention som har stor betydelse för det egna landets ursprungsfolk, samerna. Vi kan inte vänta med en svensk anslutning till dess att Sverige uppfyller varje liten del i konventionen. Det bör räcka med den viljeinriktning som Sverige visat att lösa återstående frågor. (mot. 2002/03:K394, (mp))²⁶⁶

Ett visst stöd för att det börjat gå väl lång tid för Sverige att ratificera konventionen finner den parlamentariska minoriteten också i det internationella samfundets kritik av och rekommendationer till Sverige i samband med landets rapportering till FN:

I början på augusti i år höll FN:s kommitté mot rasdiskriminering förhör med Sverige [...] Samernas situation berördes av flera ledamöter och frågor ställdes bland annat om [...] den svenska anslutningen till ILO-konventionen 169 [...] Efter förhöret skriver FN-kommittén i en rapport att Sverige måste erkänna samernas traditionella landrättigheter, särskilt vad gäller jakt och fiske, och ansluta sig till ILO-konventionen 169. (mot. 2000/01:K378, (mp))²⁶⁷

Trots att företrädarna för den officiella svenska diskursen ansträngt sig för att hålla den internationella rätten utanför frågan om samernas rättigheter som

²⁶³ Se även motionerna 1990/91:U15 (mp), 1990/91:U17 (v), 1994/95:K507 (mp), 1994/95:U622 (mp), 1996/97:U630 (mp), 1997/98:U412 (mp), 2002/03:K394 (mp), 2003/04:K417 (fp), 2004/05:K284 (fp), 2004/05:K330 (mp), 2005/06:K249 (fp).

²⁶⁴ För en liknande argumentation, se även motion 1994/95:U622 (mp) och reservation 4 av (mp) i betänkande 1994/95:KU37.

²⁶⁵ Se även motion 2000/01:K378 (mp).

²⁶⁶ Se även motionerna 2003/04:K417 (fp), 2003/04:Sk284 (fp) och 2004/05:K330 (mp) samt reservation nr 15 av (fp) och (mp) i konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU26 för liknande uttalanden.

²⁶⁷ Konsekvensen av den kritik som riktas mot Sverige är att detta kom att användas som ett argument för en svensk ratificering: ”Vi anser att Sverige - i enlighet med rekommendationerna från FN:s kommitté mot rasdiskriminering - snarast skall ratificera ILO-konventionen nr 169” (bet. 2000/01:KU14, reservation 1 av Helena Bargholtz (fp) och Per Lager (mp)). Se även motion 2000/01:K378 (mp).

ursprungsfolk, framgår det av ovanstående citat att den ändå lyckas leta sig in i det svenska riksdagsarbetet. Även den socialdemokratiska regeringen under perioden 2002-2006 känner trycket från det internationella samfundet i frågan, vilket bland annat framgår av ett anförande av Jordbruksminister Ann-Christin Nykvist 2004:

Samtidigt som vi inom Jordbruksdepartementet utreder frågan får vi också påpekanden från internationella övervakningsorgan inom både FN och Europarådet om vikten av att Sverige, i likhet med övriga Nordiska länder, tar steget och ratificerar konventionen. Som svar på detta vill jag säga att en svensk ratificering av ILO 169 är ofrånkomlig. Det är nödvändigt för att underlätta samspelet mellan samiska perspektiv och övriga på en rad konfliktområden och det påverkar synen på Sverige som ledande nation gällande frågor om mänskliga rättigheter. (Nykvist 2004)

Men att det skulle gå att ansluta sig till konventionen utan att ha rätt ut alla frågetecken, vilket bland annat framförs i ett citat från Miljöpartiet ovan, vill dock inte den socialdemokratiska regeringen ställa upp på:

Det är god svensk parlamentarisk tradition att först klarlägga alla konsekvenser innan man går till beslut. En anslutning till ILO 169 måste få konsekvenser och vi bör ha en klar bild av dessa när beslut tas. (Nykvist 2004)

Utvecklingen internationellt har dock anförts som argument för en svensk ratificering även tidigare. Redan 1992 framförs att Sverige borde skynda på ärendet med att undanröja hindren för en ratificering av ILO-konventionen med anledning av FN:s internationella ursprungsfolksår 1993 (mot. 1992/93:Bo7, (v)). En liknande åsikt framförs 1995 med anledning av att FN utlyst ett internationellt ursprungsfolksårtionde (mot. 1994/95:K508 (kds)) och ännu en gång 2004²⁶⁸ men då med anledning av att årtiondet led mot sitt slut (mot. 2004/05:K330 (mp)).

Sammanfattningsvis kan sägas att placandet av frågan om en ratificering av ILO-konventionen i ett internationellt ramverk har varit frekvent och mångsidigt. Inte helt oväntat återfinns dock få argument emot en ratificering inom det internationella ramverket. Den internationella arenan är helt enkelt den planhalva som förespråkarna för en ratificering i första hand befinner sig på. Vill man finna argument mot en ratificering måste man söka på den nationella planhalvan. Att dessa argument återfinns där är dock inte helt oväntat, givet att den redan från första början angivna orsaken till att Sverige inte kan ratificera konventionen är att artikel 14 strider mot det svenska rättsläget. Men, även skäl för en ratificering kan kopplas till situationen inom Sverige, vilket framgår nedan.

²⁶⁸ Denna gång var dock kravet en omedelbar ratificering.

ILO-konventionen och den inhemska situationen i Sverige

En intressant aspekt när det gäller argument emot en ratificering, är att ILO-utredningen förändrade den diskursiva situationen i Sverige när det gäller vilken sida i den diskursiva striden som kan anses ha störst momentum. Före ILO-utredningen avfärdar riksdagens olika utskott merparten av alla argument för en ratificering, med den diskursiva tillslutningen att det svenska rättsläget och ILO-konventionen (åtminstone för stunden) var oförenliga, med konsekvens att Sverige inte inleder någon process som syftar till en ratificering.

Som framgår av redovisningen ovan, är det i första hand de mindre riksdagspartierna (fp, kd, mp, c och v) som under perioden fört fram skäl till varför ILO-konventionen antingen bör ratificeras eller åtminstone ställer krav på att Sverige bör utreda och/eller undanröja de hinder som står i vägen för en ratificering. De två största riksdagspartierna, Moderaterna och Socialdemokraterna, lyser dock med sin frånvaro i dessa frågor. De utgör istället en parlamentarisk majoritet i riksdagen och i de beredande utskotten och kan därmed stoppa alla försök att driva igenom en ratificering.

Efter det att ILO-utredningen publicerat sitt betänkande, där det framförs att det kanske inte förelåg en lika stor oförenlighet som man tidigare trott, syns dock en förändring i diskursen i den socialdemokratiska synen på konventionen. Förvisso har det allt sedan den första propositionen i ärendet 1990 varit önskvärt att på sikt ratificera konventionen, men inga avgörande steg har tagits på den vägen förrän ILO-utredningens betänkande kom (om man nu inte räknar in att utredningen tillkallades). Efter ILO-utredningens betänkande börjar dock frågan om en eventuell ratificering ta sig mer konkreta uttryck i regeringsarbetet, om än med en, från den parlamentariska minoritetens sida, kritiserad långsamhet, och det uppstår därmed plötsligt skäl att i riksdagen argumentera emot en ratificering. Utöver Socialdemokraternas försiktiga svängning i frågan hade det i ILO-utredningen också lagts konkreta förslag på vad som bör åtgärdas för att konventionen skall kunna ratificeras. Detta föranleder Moderaterna att genom en tydlig skrivning aktivt engagera sig i frågan för första gången sedan de ingick i den borgerliga regeringen 1991-1994, då de medverkade till att hävda ståndpunkten att konventionen inte var tillämplig på svenska förhållanden:

Inom renskötseområdet, och då framförallt på de s.k. vinterbetesmarkerna, är den privata äganderätten under diskussion. I utredningen om ILO-konventionen 169 framgår det att Sverige måste genomföra förändringar i lagstiftningen, i syfta [sic!] att stärka renskötselns rättigheter på annans mark, för att Sverige skall kunna ratificera konventionen. Dessa förändringar skulle leda till att markägarens rättigheter minskar och att renskötselns rättigheter stärks i

motsvarande mån. Mot bakgrund av denna rättighetsförskjutning motsätter vi oss en svensk ratificering av ILO 169. (mot. 2000/01:N385 (m))²⁶⁹

Mot en ratificering artikuleras här en tydlig äganderättsdiskurs, vilket framgår än tydligare av att motionärerna i samband med skrivning ovan också uttrycker att det ”privata ägandet är en viktig hörnsten i det demokratiska samhället” och att det ”[d]ärför krävs ett starkare grundlagsskydd för äganderätten” (mot. 2000/01:N385 (m)).

Den privata äganderätten ställs i detta sammanhang tydligt mot den internationella ursprungsfolksrättens krav på starkare markrättigheter för samerna. För att en svensk ratificering skall komma till stånd har det bedömts som att samernas renskötselrätt måste stärkas, vilket av motionärerna tolkas som att markägarens äganderätt måste minska i samma omfattning och det framgår där av att uppfattningen kring rättigheter i denna diskurs ses som ett nollsummespel. När det gäller frågan om särskilda minoritetsrättigheter, särskilt sådana som formuleras i termer av kollektiva rättigheter, framgår redan i samband med diskussionerna om ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet (se kapitel 8) att sådana inte anses förenliga med Moderaternas syn på demokrati. Istället anförs indirekt att en stärkt renskötselrätt rent av skulle stå i strid med det demokratiska samhället, vars ena hörnsten är den privata äganderätten, på samma sätt som att särskild representation för minoriteter i beslutsfattande församlingar står i strid med densamma. Diskursen som artikuleras är med andra ord den klassiska demokratidiskursen som baserar sig på alla människors lika, och samma, rättigheter oavsett ursprung. Sär rättigheter är inte förenliga med denna diskurs.

Den klassiska demokratidiskursen är dock även här, precis som i fallet med en samisk representation i Nordiska rådet, utmanad i riksdagen – i detta fall av riksdagens andra uttalat liberala parti, Folkpartiet. I redovisningen ovan har framgått att Folkpartiet tillsammans med Miljöpartiet är ett av de två partier som idag, och sedan ett antal år tillbaka, kräver en omedelbar ratificering av ILO-konvention nr 169. För denna ståndpunkt, framförs i partiets motioner om en ratificering, utöver de internationella skäl som stod i fokus ovan, även inomstatliga och uttalat ideologiska argument baserade i en alternativ demokratidiskurs som tar andra hänsyn än den klassiska:

Det finns risk för att markägare och kommunala företrädare i renskötselområdet kommer att göra motstånd mot att samerna skulle få en förstärkt rätt till marken. För en liberal är det emellertid naturligt att ta ställning för ursprungsbefolkningarnas rättigheter och att förespråka att även Sverige ratificerar konventionen. Det måste då bli en statlig uppgift att garantera

²⁶⁹ Se även motionerna 2001/02:MJ525 (m), 2002/03:N304 (m) samt Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2004/05:MJU3, reservation 101 av (m).

rättigheterna för de individer som ingår i minoritetsgrupper, om lokala majoritetsbeslut riskerar att motverka minoritetens rättigheter. (mot. 2001/02:K224 (fp))²⁷⁰

På 70- och 80-talen var [den svenska staten] alltid redo att t ex försvara den ungerska minoritetens rätt till eget utbildningssystem i Transsylvanien men hade ytterst svårt att överhuvudtaget starta en diskussion om de egna minoriteternas, i första hand finländarnas och samernas, krav på egna skolor i Sverige! Förre eller senare kommer det svenska folkhemmet att överge sina gamla och ganska destruktiva illusioner om total enhetlighet och konformitet för alla grupper och alla områden i landet. [...] Ju tidigare denna process sätts i gång, desto bättre är förutsättningarna för att en levande demokratisk samhällsordning skapas inom landet. Denna process bör startas redan nu och ett välgörande första beslut vore att ratificera den välkända ILO-konventionen nr 169. (mot 2003/04:Sk284 (fp))

I det översta citat ovan återfinns med andra ord en annan position inom den liberala demokratiska diskursen, som bygger på ett värnande om att minoriteten inte ska riskera drabbas av majoritetens diktatur i beslutfattande. I stark kontrast till den moderata betoningen av äganderätten, ser motionärerna bakom detta att samerna som ursprungsfolk och minoritet har en svag rättslig position gentemot majoritetssamhället. De konflikter som finns inom renskötselområdet betraktas ha ojämnt starka parter och det är statens skyldighet att i en sådan situation värna om minoriteten. I det andra citatet finner vi en utmaning av den medborgernationalistiska diskursen och dess starka kopplingar till den klassiska demokratidiskursen. I detta citat anförs istället att en ratificering av ILO-konventionen skulle vara ett led i en process som erkänner befolkningens kulturella mångfald och att minoriteter har särskilda behov och rättigheter.

Frågan om rättigheter som ställs mot varandra i renbetesområdet bekymrar dock fler än de moderata motionärerna ovan. En motionär från Kristdemokraterna lyfter exempelvis frågan om konflikter mellan samernas markrättigheter och näringslivet:

Anpassningen av lagar och förordningar pågår i regeringen för att kunna ratificera FN:s ILO 169-konvention. Konventionen handlar bland annat om rätten till mark och vatten. [...] En eventuell ratificering oroar berörda parter. [...] Innan ILO 169 ratificeras bör en konsekvensanalys för att klarlägga vilka konsekvenserna blir för näringslivet i berörda områden. [...] Enligt min mening bör regeringen göra en konsekvensanalys för att klarlägga vilka konsekvenserna blir och hur en ratificering påverkar relationerna mellan berörda parter i området. (mot 2004/05:K266 (kd))²⁷¹

²⁷⁰ Se även motionerna 1999/2000:K223 (fp), 2000/01:K204 (fp) samt konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU14 reservation 1 av (fp) & (mp).

²⁷¹ Se även motionerna 2003/04:K287 (kd) och 2005/06:K308 (kd).

Här artikuleras en oro över vad en ratificering kan komma att betyda dels för näringslivets möjligheter att verka inom renskötseområdet men också för vilka konsekvenser en ratificering får för relationerna mellan samer och andra grupper. Citat uttrycker en indirekt oro över att en ratificering kan komma att förvärra konfliktläget i renskötseområdet.

Konfliktproblematiken i renskötseområdet framförs även av miljöpartiet. Här framställs dock en ratificering av ILO-konventionen som en lösning på en del av den problematik som finns i området men också att dessa konflikter kommer att öka om Sverige inte ratificerar konventionen:

Renbetesmark är en förutsättning för renskötsel, och renskötsel bär en viktig del av den samiska kulturen. Att samernas rättigheter när det gäller att nyttja mark för renbete, jakt och fiske bygger på urminnes hävd, och inte på upplåtelse och lagstiftning, har skapat en del av problemet kring markutnyttjandet. Att ratificera ILO-konventionen är ett viktigt steg för att komma till rätta med dessa problem. [...] Intressekonflikterna mellan de olika samhällsaktörerna i norra Sverige har blivit alltmera påtagliga [...] Vi är väl medvetna om de konflikter som finns, men vi anser att de snarare kan öka än lösas om frågan förhålls genom ytterligare långbänkar. (mot. 1999/2000:MJ220 (mp))²⁷²

Som framgår av ovanstående fokuserar en stor del av de inhemska argumenten inte helt oväntat på rättsläget i renskötseområdet. Det argumenteras både för att en ratificering kan bidra till konflikter i renskötseområdet men också att en ratificering kan hjälpa till att lösa samma konflikter. I fokus står frågan om samernas renskötselrätt bör förstärkas eller ej, något som efter ILO-utredningen betänkande är något som alla tycks acceptera som en förutsättning för att kunna ratificera konventionen.

Det finns dock några få inhemska argument som inte är relaterade till en stärkt renskötselrätt och konflikter i renskötseområdet. Ett väldigt tydligt argument, men som framförs förvånansvärt sällan, är att samerna själva uttryckt att de önskar en ratificering av konventionen (mot. 1990/91:U15 (mp); mot. 1997/98:K344 (kd))²⁷³. Kanske kan samernas önskemål anses som implicit för många av dem som yttrar sig till stöd för en ratificering, men att argumentet inte framförs oftare än det gör, får som konsekvens att samernas uttryckliga önskemål i frågan tonas ner och ger ett intryck av samerna som en passiv grupp vars rättigheter måste värnas om, snarare än en grupp som aktivt kämpar för rättigheter.

²⁷² Se även motion 2000/01:K378 (mp) samt reservation 2 (mp) i konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6 och reservation 1 (mp) och (fp) i betänkande 2000/01:KU14.

²⁷³ Indirekt återfinns detta argument även i motionerna 1990/91:U14 (c) och 1992/93:Bo16 (kds).

9.3 Sammanfattning och slutsatser

Vid en jämförelse av Sveriges behandling av Europarådets minoritetskonventioner och ILO-konvention nr 169 står det tydligt att Sverige uttalat anslutit sig till det skydd som den internationella rätten ger minoriteter genom de internationella människorättskonventionerna på området, medan man inte anslutit sig till den internationella ursprungsfolkrätten, vare sig genom ratificering eller genom annan handling. Det står också klart att inställningen hos den svenska regeringen när det gäller betydelsen av den internationella rätten skilt sig åt mellan de bägge fallen. I fallet med Europarådets minoritetskonventioner var inställningen redan i direktiven till utredningen att den internationella minoritetsrätten borde ligga till grund för en svensk minoritetspolitik oavsett om Sverige kunde ratificera konventionerna eller ej. När det gäller ILO-konventionen har dock inga sådana åsikter uttalats, trots att det redan från början stått klart att det i princip bara är artiklarna om markrättigheter som ansetts stå i vägen för en svensk ratificering.

Ratificeringen av minoritetskonventionerna har inneburit en diskursförändring i den svenska minoritetspolitiken där man går från en politik som i första hand riktats mot nyligen invandrade grupper till att istället omfatta de fem grupper som klassats som nationella minoriteter, däribland samerna. För några av de nationella minoriteterna innebär denna diskursförändring en revolutionerande förstärkning av rådande rättighetsläge, då den nya minoritetspolitiken lyfter dem från att ha varit relativt lågt prioriterade grupper i samhället till att bli de mest omhuldade av minoriteter. Denna förändring gäller även samerna men för deras del torde statusen som nationell minoritet kunna betraktas med viss kluvenhet, då det i denna politik är omöjligt att se att samerna skulle ha en särställning i Sverige gentemot de andra nationella minoriteterna. Detta avspeglar sig till exempel i de diskussioner som förs i Sverige när det gäller specifika rättigheter och politiska åtgärder till skydd för den samiska kulturen, vilka efter ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner självklart kopplas just till statusen som nationella minoritet, eftersom denna för denna kategori finns en konkret lagstiftning i Sverige, förankrad i normer och regler inom den internationella rätten. Samernas status som ursprungsfolk är däremot fortfarande ett oklart kapitel eftersom Sverige fortfarande håller denna utanför den svenska kontexten. Diskursivt leder detta till att den svenska samepolitiken i sin praktik i första hand kommit att ekvivalera samernas ställning som ett ursprungsfolk med deras ställning som en nationell minoritet om än med vissa begränsade markrättigheter och ett mycket begränsat självstyre inom ramen för sametingets verksamhet.

10 Slutsatser och slutdiskussion

Avkoloniseringsprocessen fram till idag kan delas in i tre faser. Fas 1 bestod i USA:s och Latinamerikas frigörelse från Europa under 1700- och 1800-talet; processer i första hand drivna av ättlingar till utvandrade européer. Fas 2 bestod i de asiatiska och afrikanska koloniernas befrielse under 1900-talet. Dessa rörelser leddes i första hand av personer utan europeiska rötter. Gemensamt för de två första avkoloniseringsfaserna är att befrielseprocesserna syftade och ledde till upprättandet av nya suveräna nationalstater med rätt till självbestämmande. Denna utveckling har sedermera kommit att legitimeras i såväl politisk retorik som internationell praxis (se kapitel 3 & 4), då principen om nationellt självbestämmande under 1900-talet utvecklades till diskursen om folkens rätt till självbestämmande och ett avskaffande av det koloniala systemet. Diskursen om folkens självbestämmanderätt har tagit sig konkreta uttryck genom flera av de internationella dokument som ligger till grund för den rådande världsordningen, såsom FN-stadgan, FN:s kolonialdeklaration (1960), de två konventionerna om mänskliga rättigheter (1966) och Friendly Relations-deklarationen (1970). Dessa slår alla fast folkens rätt till självbestämmande som en grundläggande princip för det internationella systemet.

Kolonialismens avskaffande som den diskuteras ovan, var dock i första hand knuten till så kallade saltvattenskolonialism, det vill säga sådan kolonialism som innefattar landområden långt borta från kolonialmakten och som vanligen är avskild från densamma av ett eller flera världshav. Med en sådan definition kan sägas att en avkoloniserad värld i princip uppnåddes i mitten av 1970-talet. Det har dock under flera decennier varit omtvistat om avkoloniseringen också borde innefatta så kallad *intern kolonialism*. Denna uppfattning har bland annat framförts av många ursprungsfolk. Dessa grupper anser sig befinna sig i en position av att vara koloniserade folk, utan realistiska möjligheter till avkolonisering i betydelsen av att bryta sig loss och utveckla suveräna nationalstater såsom andra koloniserade folk gjort före dem. Ursprungsfolkens kamp för självbestämmande kan därför ses som en tredje fas i avkoloniseringsprocessen, vilket återspeglas i ursprungsfolkens *diskursiva kamp* för att betraktas som folk i en folkrättslig betydelse och därigenom också omfattas av rätten till självbestämmande. I likhet med de tidigare faserna av avkolonisering, är ursprungsfolkens kamp för självbestämmande förankrad inom de ramar den nationalistiska diskursen sätter. En avgörande skillnad ligger dock i att där tidigare avkoloniseringsprojekt i första hand riktats mot en långt bortifrån kommande kolonialmakt, är ursprungsfolkens situation sådan att deras nationalistiska projekt utmanar redan existerande nationalistiska projekt, det vill säga de nationalstater som omsluter dem. Dessa staters utgångspunkt är i många fall att de redan varit offer för kolonialism eller, som i Sveriges fall, inte

har någon identitet knuten till vare sig den ena eller andra sidan av det koloniala myntet (se avsnitt 6.2.3). Diskursen om intern kolonialism har därför haft svårt att få gehör eftersom detta skulle innebära att stater såsom Sverige måste omdefiniera sin självbild.

I sin strategi för att få gehör för sina anspråk på att vara koloniserade folk med rätt till självbestämmande, har ursprungsfolken sedan ett par decennier bedrivit en diskursiv kamp på olika nivåer i det internationella systemet, vilket inkluderar lokala, nationella, regionala och globala arenor. De centrala aktörerna i den diskursiva kampen är ursprungsfolken själva och de transnationella nätverk dessa ingår i samt världens stater som både enskilt (lokalt och nationellt) och tillsammans med andra stater (regionalt och globalt) besitter den yttersta makten att bestämma i frågor som rör ursprungsfolks rättigheter. Det är dock en avsevärd skillnad i en enskild stats inflytande över lagstiftning på internationell och nationell nivå. På den internationella nivån utgör en enskild stat endast en aktör bland många. På den nationella nivån är dock staten suverän med en, i princip, oinskränkt makt över hur man vill utforma sin lagstiftning. Idealt ska dock nationell lagstiftning utformas i enlighet med de lagar och regler som slås fasts i den internationella rätten. Detta har gjort FN särskilt viktig för ursprungsfolkens kamp eftersom det är där huvudansvaret för utveckling och övervakning av den internationella rätten ligger sedan andra världskriget. Även om medlemsstaterna har den yttersta makten i FN, påbjuder FN-stadgan att ickestatliga aktörer ska ges utrymme inom organisationen. Detta har ursprungsfolk nyttjat för att inifrån FN-systemet försöka åstadkomma en diskursiv förändring kring sin folkrättsliga status från en position som minoritet till en position som ett folk. Målsättningen med arbetet har varit att verka för att uppnå förändringar i riktlinjer, regler och lagar inom den internationella rätten på ett sätt som stärker ursprungsfolkens folkrättsliga ställning. Detta är i sin tur avsett att sätta press på enskilda stater att agera på nationell och lokal nivå när det gäller ursprungsfolks situation och rättigheter. Syftet med att föra den diskursiva kampen inom FN:s ramar har därmed varit ett sätt för världens ursprungsfolk att uppnå vad Keck och Sikkink (1998) benämnt *the boomerang effect* (se kapitel 3).

En omfattande utveckling när det gäller ursprungsfolks ställning och deras rättigheter har också skett inom den internationella rätten under de senaste tre decennierna. ILO konvention nr 169, FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter, utlysningen av ett FN-år och två FN-dekader med fokus på ursprungsfolks situation, inrättande av flera forum inom FN med särskilt uppdrag att behandla ursprungsfolksfrågor samt FN:s människorättskommittés uppmaning till flera stater om att de bör redovisa vilka steg som tas för att realisera ursprungsfolkens självbestämmanderätt, påvisar alla att en ny diskurs kring ursprungsfolks ställning inom internationell rätt har utvecklats under

perioden. Likaledes har frågan om minoriteters ställning utvecklats under samma period. FN har bland annat tagit fram en deklaration som slår fast rättigheter för personer som tillhör nationella, etniska, religiösa och språkliga minoriteter samt inrättat en arbetsgrupp med särskilt uppdrag att arbeta med minoritetsfrågor. På regional nivå i Europa, har Europarådet å sin sida tagit fram en ramkonvention till skydd för nationella minoriteter samt en stadga som syftar till att skydda nationella minoritetsspråk. Sammantaget pekar ovanstående på en internationell utveckling som kan sammanfattas i följande punkter:

- Under de senaste tre decennierna har det utvecklats två distinkta diskurser inom internationell rätt med bäring på samernas situation; en kring *ursprungsfolk* och deras rättigheter och en kring *minoriteter* och deras rättigheter. Detta innebär att den internationella rätten idag erkänner dessa grupper som två olika subjekt med olika rättigheter knutna till respektive status och det internationella samfundet har som en konsekvens av de två diskurserna organiserat sitt arbete därefter.
- Innehållsmässigt är minoritetsrätten kultur-, religions- och språkorienterad och anbefaller att positiv särbehandling kan vara nödvändig för att kunna tillgodose minoriteters rättigheter.
- Ursprungsfolksrätten är mer omfattande än minoritetsrätten. Utöver den typ av kulturella, språkliga och religiösa rättigheter som tillfaller minoriteter, innefattar den områden som rätt till självbestämmande, land och naturresurser, även om omfånget och formerna för dessa rättigheter är fortsatt omtvistade.

Ovanstående punkter är av stor vikt för slutsatserna i denna avhandling då syftet har varit att identifiera och analysera de diskurser som artikuleras kring samernas folkrättsliga ställning i det svenska riksdagsarbetet under perioden 1986-2005, samt problematisera dessa i relation till utvecklingen inom internationell rätt vad gäller minoriteters och ursprungsfolks rättigheter. För att realisera detta syfte har studien utgått från tre frågeställningar vilka kommer att besvaras i tur och ordning nedan, för att sedan följas av en slutdiskussion vilken inkluderar förslag till framtida forskningsfrågor.

10.1 Frågeställning 1: Den officiella svenska diskursen

Vilken är den officiella svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning och hur förändras denna under den undersökta perioden?

Avhandlingens avstamp står att finna i den svenska regeringens erkännande av samerna som ett ursprungsfolk 1977. Detta erkännande innebar att samerna, enligt den svenska regeringen, hade en särställning i sin relation med den svenska staten visavi andra minoriteter och det ansågs därmed finnas anledning att undersöka möjligheterna att stärka samernas ställning i Sverige (se kapitel 1

& 6). Som en konsekvens av detta tillkallades en statlig utredning vars direktiv pekar ut tre områden som särskilt relevanta att fokusera; rennäringsen, det samiska språket samt möjligheterna för samerna att få ett eget representativt organ. Den rättsliga grunden för ett eventuellt stärkande av samernas ställning fann den då borgerliga regeringen i den svenska regeringsformens skrivningar om etniska minoriteter samt i artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, vilken på ett övergripande sätt slår fast minoriteters rättigheter till sitt språk, sin kultur och sin religion (dir. 1982:71). Med andra ord förankras frågan om samernas folkrättsliga ställning i den då existerande minoritetsrätten. Den socialdemokratiska regering som tillträdde 1982 gick ett steg längre när det gällde den rättsliga grunden för utredningen och pekade i ett tilläggsdirektiv ut att den pågående utvecklingen internationellt kring ursprungsfolks ställning också var viktig att beakta (dir. 1983:10). 1977 års erkännande av samerna som ett ursprungsfolk kan därmed sägas ha öppnat upp den officiella svenska diskursen om samernas folkrättsliga ställning och uppdraget att etablera en ny diskurs kring samernas ställning hamnade hos den tillkallade Samerättsutredningen (se kapitel 6).

Samerättsutredningen lanserar under perioden 1986-1990 tre betänkanden (SOU 1986:36; SOU 1989:41; SOU 1990:91). Det första av dessa betänkanden fokuserar på att utreda samernas folkrättsliga ställning, vilket aktualiserar frågor om samerna är att betrakta som en minoritet eller ett folk och huruvida de i enlighet med folkrätten kan anses ha rätt till självbestämmande. I betänkandet framgår att utredningen identifierar två diskurser inom internationell rätt med bäring på samernas folkrättsliga ställning – minoritetsdiskursen och självbestämmandediskursen. Dessa diskurser kan sammanfattas i två enkla ekvivalenskedjor. Minoritetsdiskursen knyter an till de rättigheter som stammar ur artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och kan formuleras som: etnisk minoritet – artikel 27 – individuella rättigheter till kultur/språk/religion. Diskursen om självbestämmande kan i sin tur härledas ur artikel 1 i de två konventionerna om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, vilket ger följande ekvivalenskedja: folk – artikel 1 – kollektiv rätt till självbestämmande.

I utredningen förs sedan en diskussion om vilken av dessa två diskurser som är applicerbar i samernas fall och slutsatsen dras att ”Samerna i Sverige utgör förmodligen ej ett ’folk’ i konventionens mening” (SOU 1986:36: 15). Därigenom exkluderas samerna diskursivt från att omfattas av rätten till självbestämmande (ekvivalenskedja två ovan), då denna rätt i enlighet med folkrätten bara tillfaller kategorin folk. De huvudsakliga argumenten bakom denna slutsats är tre. För det första anförs att den historiska framväxten av självbestämmanderätten och dess kodifiering i MR-konventionerna inte tycktes avsedd att appliceras på förhållanden inom etablerade nationalstater. För det

andra framförs att FN:s MR-kommitté, vars uppdrag är att övervaka efterlevnaden av artikel 1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, aldrig relaterat frågan om minoriteters eller ursprungsfolks ställning till densamma. För det tredje görs en jämförelse mellan norra Skandinavien och samernas situation med Grönland och grönlänningarnas status vilka av Danmark erkänts som ett eget folk. Resultatet av denna jämförelse blir att utredningen konstaterar att den koloniala situation som rått i det grönländska fallet inte är att jämföra med den koloniserig som skett av norra Skandinavien. Grönland ses som ett exempel på typisk saltvattenskolonialism, vilken anses innebära rätt till självbestämmande, medan utvecklingen i norra Skandinavien av historiska skäl inte kan jämföras med ”vad som vanligen kallas kolonialism” (SOU 1986:36: 164) och följaktligen aktualiseras inte någon rätt till självbestämmande för samernas del.

Konsekvensen av att samerna inte anses utgöra ett folk och därmed inte heller kan anses omfattas av självbestämmandediskursen, leder dock till problem för utredningen. Utgångspunkten för utredningen var ju att samerna inte bara är att betrakta som en minoritet utan också ett ursprungsfolk, en status som skulle ge dem en särställning gentemot andra minoriteter i Sverige. Om man då avgränsar självbestämmandediskursen till att inte omfatta samerna återstår i den internationella rätten endast minoritetsdiskursen, vilken dock får anses innefatta även andra minoriteter. För att lösa detta dilemma artikulerar samerättsutredningen i sina betänkanden en diskurs om *kulturell autonomi*. Denna diskurs tar sin utgångspunkt i artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och med stöd i de internationella diskussioner som förs kring ursprungsfolks ställning gör man för samernas del en ”extensiv tolkning” av denna rättighet. Detta innebär enligt utredningen, att man för denna grupp bör tolka begreppet kultur i artikel 27 i en vid mening, för att därigenom också inkludera de materiella förutsättningarna för kulturen. Utifrån detta argumenteras sedan för att samerna har ett visst folkrättsligt skydd för rätt till mark och vatten, vilket leder till slutsatsen att tillgången till mark och vatten för de samiska näringarna måste tryggas. Vidare argumenteras i utredningen för att inrättandet av ett sameting är ett sätt att stärka samernas politiska inflytande och möjlighet att utöva kulturell autonomi. Man argumenterar också för att samernas ställning som en folkgrupp i flera länder ställer särskilda krav på internationell politisk representation i form av ett gemensamt sameparlament samt att man bör erbjuda samerna egen fullvärdig representation i Nordiska rådet. Utöver detta, förespråkar utredningen bland annat också att en Nordisk samekonvention bör utarbetas gemensamt mellan de tre nordiska länderna med en samisk befolkning, vilken kan ligga till grund för ett övergripande och gemensamt rättsläge för samerna i dessa länder. Förutom olika konkreta förslag på åtgärder för att stärka samernas ställning, påtalar samerättsutredningen också att folkrätten är stadd i ständig förändring

och att just frågan om ursprungsfolks ställning och deras rättigheter är under utveckling internationellt, vilket kan komma att påverka samernas ställning i framtiden.

I och med att samerättsutredningen 1990 överlämnade sina tre betänkanden till regeringen, kan en ny diskurs om samernas folkrättsliga ställning sägas ha artikerats för den svenska riksdagen att ta ställning till. Diskursen innefattar dels synen på samerna som en folkgrupp boende i tre nordiska länder med gemensamma intressen och behov, dels synen på samerna som en minoritet vars ställning som ursprungsfolk borde inkludera mer långtgående rättigheter till politiskt inflytande, kulturell autonomi och mark, än vad som då var fallet. Den artikerade diskursen är i första hand förankrad i den internationella minoritetsdiskursen men utredningen har modifierat densamma till att omfatta mer omfattande rättigheter med stöd i den internationella ursprungsfolksrätt som utredningen identifierat är under utveckling.

Hur har då den officiella svenska diskursen om samernas folkrättsliga ställning utvecklats sedan samerättsutredningens betänkanden? För att utröna denna fråga har avhandlingen i huvudsak fokuserat på tre övergripande teman som aktualiseras i samerättsutredningen respektive avhandlingens analytiska ramverk (se kapitel 3-6). Dessa områden är i) synen på begreppet självbestämmande (se kapitel 7), ii) synen på begreppet folk (se kapitel 8) samt iii) hur Sverige förhållit sig till utvecklingen inom den internationella rätten vad gäller ursprungsfolk och minoriteters rättigheter (se kapitel 9).

Som framgår av kapitel 7 har begreppet självbestämmande inte sammankopplats med samerna i den officiella svenska diskursen, förrän den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna lanseras 2002 (skr. 2001/02: 83). Där tas dock steg i riktning mot att koppla samman ursprungsfolk med begreppet, även om detta för samernas del inskränks till att endast omfatta ett ”ökat samiskt självbestämmande” (skr. 2001/02:83: 91). Processen av ett ökat samiskt självbestämmande kom dessutom att begränsas ytterligare i de kommande årens budgetpropositioner till att röra ”områden där detta är möjligt” (prop. 2002/03:1 bilaga 36; prop. 2003/04:1 bilaga 18). Tidigare hade det, i den mån det diskuterats frågor om politiskt inflytande för samerna, använts begrepp som autonomi och självstyre (se kapitel 6 och 7), vilka under vissa omständigheter kan anses vara exempel på ett realiserande av rätten till självbestämmande, men som i den svenska kontexten saknar självbestämmanderättens mest centrala komponent, nämligen att den berörda gruppen själv ska få bestämma sin politiska status (se kapitel 4). Detta är en aspekt som hittills inte inkluderats i den samepolitik som förs i Sverige. Med andra ord har det för ursprungsfolkerna så centrala begreppet självbestämmande börjat leta sig in i den svenska diskursen om samernas ställning, men det används tvetydigt och inte i sin fulla folkrättsliga betydelse.

Som slagits fast tidigare i avhandlingen, så är begreppet självbestämmande diskursivt sammankopplat med begreppet folk i den internationella rätten. Samerättsutredningen slog dock fast att samerna ”förmodligen” inte var ett folk i den folkrättsliga meningen. Trots detta användes begreppet genomgående i utredningen för att beskriva samerna, men då i en samhällsvetenskaplig betydelse, vilken av utredningen anses skilja sig från den folkrättsliga. Den diskussion i den svenska riksdagen som tydligast aktualiserat frågan huruvida ursprungsfolk i allmänhet och samerna i synnerhet är att betrakta som ett folk eller ej rör frågan om egen politisk representation i olika sammanhang, och då särskilt i frågan om egen samisk representation i Nordiska rådet (se kapitel 8). I denna debatt framgår att bärarna av den officiella diskursen genomgående knyter samman samernas ställning med en minoritetsposition. Vidare anser bärarna av diskursen att man redan har gett samerna ett relevant inflytande, då de har tilldelats ett observatörskap i organisationen. Samernas status som ett ursprungsfolk anses därmed inte förläna dem någon rätt till fullvärdig representation i organisationen.

Argumenten för att inte arbeta för att samerna ska få en fullvärdig representation i Nordiska rådet hämtas främst från två i varandra invävdade diskurser; den klassiska demokratidiskursen och den medborgarnationalistiska diskursen. I det första fallet argumenteras för att ett demokratiskt samhälle inte bör ge vissa grupper rättigheter som andra grupper i samhället inte får åtnjuta, det vill säga sär rättigheter. Härigenom avgränsas den officiella diskursen kring samernas folkrättsliga ställning som ett ursprungsfolk till att inte inkludera en egen politisk representation i Nordiska rådet i egenskap av att samerna skulle vara ett av de nordiska folken, vilket bland annat Samerättsutredningen argumenterat för. Utifrån den medborgarnationalistiska diskursen argumenteras det i sin tur mot ett samiskt medlemskap i Nordiska rådet genom att anföras att samerna är svenskar. Därmed har de samma rättigheter som alla andra svenskar att ställa upp i allmänna och fria val och bli invalda i den svenska riksdagen, vilket i sin tur öppnar upp för att man som individ kan engagera sig i Nordiska rådets arbete. Utöver att detta är en artikulering av den klassiska demokratidiskursen, så är det också en artikulering av en nationalistisk diskurs som reducerar den samiska identiteten till en etnisk identitet som underordnas den officiella nationella identiteten som svensk. Konsekvensen blir därmed att diskursen avgränsas till att inte innefatta den samiska självuppfattningen om att vara ett folk med rätt att representera sig självt i Nordiska rådet, samtidigt som samer i Sverige tillskrivs en nationell identitet som svenskar vare sig de själva väljer att identifiera sig på detta sätt eller ej.²⁷⁴

²⁷⁴ Detta ska inte tolkas som att samer inte identifierar sig som svenskar, norrmän eller finländare i olika sammanhang. Istället är det en dekonstruktion och ett ifrågasättande av de maktrelationer som ligger i att utifrån sin egen position definiera andra människors primära identitet.

Utifrån det faktum att samerna har ett observatörskap i Nordiska rådet, och konsekvensen av den svenska politiken på området inte syftar till att ändra denna status till ett fullvärdigt medlemskap, är detta ett ställningstagande i den svenska riksdagen mot att samernas ställning som ursprungsfolk skulle förläna dem några långtgående rättigheter till egen politisk representation i internationella sammanhang. Därmed underordnas samerna också tre andra statslösa grupper i Norden; ålänningar, grönlänningar och färöingar, vilka har beretts plats i det Nordiska rådet.

I kapitel 9 analyserades Sveriges förhållande till de två framväxande diskurserna om ursprungsfolks respektive minoriteters rättigheter inom internationell rätt. Redan i direktiven till de olika utredningar som låg till grund för svenska ställningstaganden om en ratificering av Europarådets minoritetskonventioner (SOU 1997:192; SOU 1997:193) respektive ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolks rättigheter (SOU 1999:25) återfinns en skillnad i inställning till konventionernas rättighetsområden. I direktiven till Minoritetsspråkskommittén som tillkallas 1996, uttrycker regeringen att kommittén ska överväga hur konventionerna kan ligga till grund för en samlad svensk minoritetspolitik oavsett om Sverige ratificerar konventionen eller ej (dir. 1996:77). I direktiven från 1997 till utredaren som fick i uppdrag att undersöka om Sverige kunde ratificera ILO:s konvention finns inga motsvarande skrivningar (dir. 1997:103). Istället är det utredaren själv som i ILO-utredningen lägger ett sådant förslag. Med andra ord återfinns det redan i direktiven till de olika utredningarna en större tveksamhet till att låta ILO-konventionen och den internationella synen på ursprungsfolks rättigheter influera situationen i Sverige, än det finns kring att låta den influeras av Europarådets minoritetskonventioner och den internationella synen på minoriteters rättigheter. Detta visar sig än tydligare i hur Sverige sedan förhållit sig till de olika konventionerna. Europarådets två minoritetskonventioner – Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk och Ramkonvention för skyddet av nationella minoriteter – ratificerades år 2000 medan ILO:s konvention nr 169 till dags dato inte har ratificerats.

Som framgår av kapitel 5 och 9 har Sveriges officiella inställning till ILO:s konvention nr 169 varit ambivalent under hela den undersökta perioden. I ILO:s arbete med att utforma konventionen under perioden 1986-1989, diskuterades bland annat frågan om ursprungsfolkens äganderätt till land och huruvida det gick att föra in i konventionstexten att detta krav kunde tillgodoses genom olika former av bruksrätt. Detta ansåg till exempel den svenska delegationen som mer förenligt med förhållandena i norra Sverige och med det svenska rättsläget. Argumentet fick dock inget genomslag i den slutliga konventionstexten, då det ansågs att detta skulle försvaga konventionens skydd för ursprungsfolkens marker. Trots detta röstade Sveriges representanter i juni 1989 för att konventionen skulle antas och Sverige tar då också, tillsammans

med andra nordiska länder, initiativ till en resolution som uppmanar medlemsstaterna att ratificera konventionen. Arton månader senare föreläggs dock den svenska riksdagen en regeringsskrivelse där det framförs ”att Sverige för närvarande inte bör tillträda konventionen” (skr. 1990/91:101: 6) på grund av konventionens skrivningar om landrättigheter, vilka inte anses vara förenliga med det svenska rättsläget. På längre sikt ansågs det dock önskvärt att Sverige skulle ratificera konventionen och det anförs att den ökar förutsättningarna för ursprungsfolk att bevara och utveckla sitt språk, sin kultur och sina traditionella näringar.

Frågan om landrättigheter har under hela perioden varit den stora stötstenen för Sverige när det gäller frågan om en ratificering av ILO-konventionen. De argument som har sträckt sig längre än att konstatera att det finns problem i förhållande till rådande rättsläge, har antingen uttryckt uppfattningar om att konflikter skulle uppstå i norra Sverige vid en ratificering eller att en ratificering skulle underminera den privata äganderättens ställning i Sverige. Med andra ord är de argument som anförs *mot* att konventionen skall ratificeras i första hand knutna till den inhemska situationen i Sverige och det råder en avsaknad av internationellt förankrade argument. Detta beror på att dessa är svåra att finna givet att utvecklingen inom internationell rätt under perioden pekar i en annan riktning, vilket ILO-konventionen är ett exempel på.

Trots att det i huvudsak endast är mot ILO-konventionens hantering av landrättigheter som det argumenterats i den svenska riksdagen, har det inte funnits några tydliga tecken på att Sverige avser att implementera övriga delar av konventionen. Med andra ord kan man dra slutsatsen att det finns föga intresse hos den parlamentariska majoriteten att låta den internationella ursprungsfolkrätten ligga till grund för den svenska samepolitiken på samma sätt som man låtit den internationella minoritetsrätten ligga till grund för en svensk minoritetspolitik.

Kortfattat blir därmed svaret på avhandlingens första frågeställning om vilken den officiella svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning är och hur denna förändrats under den undersökta perioden, att samerna, sin status som ursprungsfolk till trots, under hela perioden i första hand betraktas som en minoritet och inte ett folk, samt att de inte har någon rätt till självbestämmande i den folkrättsliga betydelsen av begreppet. Vissa politiska eftergifter har gjorts gentemot samerna vad gäller att ge dem ett visst mått av kulturell autonomi genom inrättandet av sametinget och dess uppdrag att verka för att stärka det samiska språket, ansvara för olika rennäringsspörsmål etc. Sametinget i Sverige är dock en organisation med relativt litet mandat, vilket framgår om man jämför det med exempelvis den norska sametingsmodellen. Andra mer långtgående rättigheter som kan sägas stamma ur deras status som ursprungsfolk är svåra att se. De insatser och rättigheter som kan urskiljas stammar i första hand ur deras

status som nationell minoritet, vilket förvisso ger dem en särskild ställning jämfört med en del andra minoriteter i Sverige, men denna är dock föga annorlunda än den som ges de andra nationella minoriteterna.

10.2 Frågeställning 2: Motdiskurser

Vilka diskurser om samernas folkrättsliga ställning artikuleras mot den officiella svenska diskursen inom ramen för det svenska riksdagsarbetet?

Som framgår av svaret på den första frågeställningen har den officiella svenska synen på samernas folkrättsliga ställning i huvudsak influerats av tre olika diskurser: demokratidiskursen, den medborgarnationalistiska diskursen och minoritetsdiskursen. De två första är i huvudsak förankrade i situationen i Sverige medan den tredje har kopplingar till utvecklingen internationellt. Mot konsekvenserna av dessa diskurser har i första hand tre andra diskurser ställts. Den första av dessa är en artikulering av en demokratidiskurs som, till skillnad från den klassiska demokratidiskursen, baserar sig på uppfattningen om att det i ett samhälle måste finnas särrättigheter för vissa grupper för att uppnå demokrati i den sociala praktiken och inte bara stanna vid att demokrati blir tomma ord på papper eller i politisk retorik (se kapitel 8 och 9). Denna diskurs utmanar därmed den klassiska demokratidiskursen och försöker förändra synen på samernas ställning och rättigheter genom att artikulera en demokratidiskurs som kan sägas vara mer orienterad mot samernas egen inställning i de frågor som analyserats. Det är här dock inte frågan om att föra över frågan om samernas folkrättsliga ställning till en helt annan diskurs utan är mer ett uttryck för en diskursiv strid kring demokratisk grundsyn. Hur långt särrättigheterna i den demokratiska motdiskursen sträcker sig i sin sociala praktik är dock svårt att urskilja. I de sakfrågor som analyserats har diskursen åtminstone sträckt sig till att inkludera en fullvärdig politisk representation för samerna i Nordiska rådet och till att argumentera för att Sverige ska ratificera ILO-konvention nr 169. Förespråkandet av sådana handlingar skulle kunna vara ett indirekt uttryck för ett tillgodoseende av självbestämmanderätten då båda dels syftar till att ta politiska steg som förbättrar samernas politiska ställning och inflytande och dels lever upp till samernas uttryckta vilja i dessa frågor.²⁷⁵ Det finns dock ingen uttalad position inom denna diskurs som säger att samerna skulle ha rätt till självbestämmande i den fulla folkrättsliga betydelsen men diskursens

²⁷⁵ Formuleringen om ”samernas uttryckta vilja” i denna mening är inte helt oproblematisk. Det råder nämligen delade meningar inom den samiska gruppen om ILO-konvention nr 169 bör ratificeras eller ej. I flera opinionsundersökningar de senaste åren har siffran för andelen samer som är för en ratificering legat på runt 70% (Sveriges Radio 2008; Sámi Ráđio 2001). 30% av de tillfrågade samerna har därmed ingen uppfattning i frågan eller är emot en ratificering och det största partiet i Sametinget efter valet 2005, Jakt- och fiskesamerna, har många gånger uttalat att man är emot en ratificering.

konsekvenser sträcker sig i alla fall långt bortom vad som är den officiella politiken på området.

Den andra tydligt urskiljbara motdiskursen har ett utrikespolitiskt fokus och knyter an till den av Sverige ofta använda retoriken om sig självt som ett land bra på mänskliga rättigheter och demokrati och som driver dessa frågor internationellt. Bärarna av denna motdiskurs argumenterar för att Sverige måste utsträcka samernas rättigheter och möjligheter till inflytande över sin livssituation för att inte svärta ner Sveriges goda rykte och handlingsutrymme internationellt i demokrati- och MR-frågor. Inte heller här uttrycks någon tydlig uppfattning om ett samiskt självbestämmande i den fulla folkrättsliga betydelsen, men det impliceras att samernas ställning som minoritet och ursprungsfolk måste ses över för att Sverige ska kunna agera med handlingskraft internationellt. Konkreta åtgärder enligt denna diskurs inkluderar att Sverige måste ratificera ILO:s konvention nr 169 samt verka för en fullvärdig samisk representation i Nordiska rådet. Därigenom får även denna diskurs som konsekvens att det ska införas betydligt mer långtgående rättigheter för samerna än vad som är fallet idag.

Den tredje motdiskursen som artikuleras i de frågor som avhandlingen behandlat är den internationella ursprungsfolksdiskursen. Denna diskurs har lanserats som en tydlig motdiskurs i relation till den officiella uppfattningen om samernas folkrättsliga ställning och därigenom flyttar bärarna av denna diskurs hela diskussionen om samernas ställning och deras rättigheter från diskurserna om demokrati, medborgarnationalism och samerna som en minoritet, till en diskurs som implicerar att samerna är ett ursprungsfolk och därmed har stöd i den internationella rätten för rätt till självbestämmande, mark och naturresurser.

Sammanfattningsvis artikuleras alla tre identifierade motdiskurser en samepolitik som är mer långtgående än den officiellt förda, men det är egentligen bara den som knyter an samernas ställning i Sverige till den internationella ursprungsfolksdiskursen som otvetydigt kan sägas ha som konsekvens att samerna är ett folk med rätt till självbestämmande. Detta för oss över till avhandlingens tredje frågeställning.

10.3 Frågeställning 3: Korrespondens med internationell rätt

Hur korresponderar den officiella svenska diskursen och de artikulera motdiskurserna kring samernas folkrättsliga ställning med den utveckling som sker inom internationell rätt kring ursprungsfolks och minoriteters rättigheter under perioden?

Om man ser till utvecklingen av den officiella svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning över den undersökta perioden, kan det sägas att Sveriges erkännande av samerna som ett ursprungsfolk 1977 var en ganska tidstypisk

händelse. Erkännandet kom i en tid då ursprungsfolk under ett par decennier mobiliserat på såväl nationell som internationell nivå för att dra uppmärksamhet till sin situation och till sin ställning såväl inom de nationalstater de bor i som i det globala samfundet och den internationella rätten. Mobiliseringen hade också fått ett visst gensvar genom att ursprungsfolkens situation uppmärksammats i FN genom utredningar och tematiska konferenser.

Under 1980-talet tar utvecklingen på global nivå fart på allvar genom att FN tillsätter en särskild arbetsgrupp som ska arbeta med ursprungsfolkfrågor (WGIP) samt ger denna i uppdrag att ta fram en deklaration om ursprungsfolks rättigheter (se kapitel 5). I arbetet med deklarationen ges utrymme för ursprungsfolkerna själva att delta i processen. Under samma årtionde dammar ILO av sin gamla konvention nr 107 från 1957 och bestämmer sig för att uppdatera denna, vilket 1989 resulterar i att ILO-konvention nr 169 antas. Sverige kan under denna period anses följa med utvecklingen internationellt, då man tillsätter en utredning som ska utreda på vilket sätt samernas nyvunna status som ursprungsfolk kan komma att påverka deras ställning och rättigheter. De förslag som läggs av Samerättsutredningen i sin tre betänkande under perioden 1986-1990, kan även dessa bedömas som att Sverige följer med den internationella utvecklingen. Utredningens slutsats om att samerna förmodligen inte var ett folk i den folkrättsliga betydelsen med rätt till självbestämmande var i allra högsta grad den uppfattning som återfanns inom FN:s medlemsstater och Samerättsutredningens lansering av en slags kulturell autonomi baserad på en extensiv tolkning av minoritetsrätten kan sägas leva upp till de krav som den internationella rätten ställde vid tiden vad gällde ursprungsfolks ställning och rättigheter. Samerättsutredningen påpekade dock att den internationella rätten är stadd i ständig utveckling och att Sverige skulle vara uppmärksam på vad som föregick inom denna när det gällde synen på ursprungsfolk. ILO-konvention nr 169 som lanseras ungefär samtidigt som utredningen slutförs är ett tydligt exempel på den utveckling som Samerättsutredningen påtalade borde följas upp. Initialt framstår det också som att Sverige tänker haka på den utveckling som konventionen innebar när man 1989, tillsammans med bland annat Norge, uppmanar världens stater att tillträda densamma.

I den svenska riksdagen var dock mottagandet av konventionen svalare. Frågan om äganderätt till land som återfinns i konventionens artikel 14, ansågs lägga hinder i vägen för en svensk ratificering. Inga direkta initiativ tas dock under hela den undersökta perioden till att implementera konventionens övriga delar. Istället avvaktar Sverige i väntan på hur dialogen som Norge och ILO för i frågan om landrättigheter ska utveckla sig. Först 1997 anser Sverige tiden mogen att utreda om ILO-konventionen kan ratificeras och vilka åtgärder som i så fall måste genomföras. Vid det laget hade tio av världens länder ratificerat

konventionen, inklusive Norge som nummer ett och Danmark som nummer nio. 1999 är ILO-utredningen klar och utredarens slutsats är att Sverige kan ratificera konventionen på fem års sikt om ett antal lagändringar och ytterligare utredningar genomförs. Då har ytterligare tre länder ratificerat konventionen. Sverige tillsätter sedan ytterligare utredningar men fram till mars 2008 har fortfarande inga större steg tagits för att initiera en ratificering och nu har nitton länder ratificerat. Sverige har inte heller tagit initiativ till att implementera de delar av ILO-konventionen som har identifierats som oproblematiska utifrån det svenska rättsläget. Därför kan man dra slutsatsen att Sveriges officiella hållning i frågan om samernas folkrättsliga status, i sin sociala praktik, har halkat efter i relation till den internationella utvecklingen kring ursprungsfolks status. Sverige benämner förvisso samerna som ett ursprungsfolk men det går trögt när det gäller att anpassa den förda politiken till den internationella rättens utveckling. Denna slutsats förstärks ytterligare genom att FN under hösten 2007 till sist antog en deklaration om ursprungsfolks rättigheter som bland annat slår fast ursprungsfolkens ställning som folk med rätt till självbestämmande och ett starkt skydd för markrättigheter.

I motsats till denna situation kan Sveriges relation till utvecklingen inom den internationella minoritetsrätten ställas. Parallellt med framväxten av den globala ursprungsfolksrätten inom FN, utvecklas också den internationella minoritetsrätten genom att FN formulerar en deklaration om minoriteters rättigheter. Än mer centralt på detta område är de två konventioner som Europarådet utvecklade under 1990-talet till gagn för nationella minoriteter. Dessa konventioner valde Sverige att ratificera år 2000 (minoritetsspråksstadgan som 9:e land och ramkonventionen som 29:e land). Till skillnad från fallet med ILO-konventionen var det redan från början en tanke hos regeringen att dessa konventioner skulle ligga till grund för en svensk minoritetspolitik vare sig Sverige ratificerade dem eller ej. Med andra ord har Sverige sedan 1997, när direktiven till Minoritetsspråkskommittén skrevs, kopplat samman samernas ställning med rättighetsområdet som gäller för nationella minoriteter, vilket innebär ett antal språkliga och kulturella rättigheter som samerna delar med de andra nationella minoriteterna.

Utifrån ovanstående kan man dra slutsatsen att Sverige haft betydligt lättare att anpassa sig till den internationella minoritetsrätten än till ursprungsfolksrätten. För samernas del innebär detta att den officiella diskursen kring deras folkrättsliga ställning, under hela den undersökta perioden, i första hand är förankrad i den internationella minoritetsrätten och inte i den utveckling som skett kring ursprungsfolks rättigheter. Därför kan man också säga att den officiella svenska diskursen kring samernas folkrättsliga ställning, i sin sociala praktik, behandlar samerna som en slags ”minoritet de luxe”, snarare än ett ursprungsfolk.

En annan slutsats som kan dras, är att denna ”de luxe”-ställning i första hand stammar ur historisk hävd snarare än ur utvecklingen inom internationell rätt, eftersom merparten av de rättigheter som samerna har idag, och som andra nationella minoriteter inte har, i första hand är historiskt betingade. Hit hör de begränsade markrättigheter som är kopplade till traditionella samiska näringar som renskötsel, jakt, fiske och slöjd. Dessa rättigheter är inte ett resultat av en anpassning till de senaste årens utveckling inom internationell rätt. Tvärtom framgår det av bland annat ILO-utredningen att dessa historiska rättigheter inte ens lever upp till de minimikrav som gäller för den internationella ursprungsfolksrätten. Den enda egentliga anpassningen till ursprungsfolksrätten är inrättandet av sametinget 1993, vilket skulle kunna ses som ett steg på vägen att ge samerna ett större politiskt inflytande över sin egen situation. Samtidigt som Sametinget inrättas fråntas dock samerna sin ensamrätt till småviltsjakt på kronomark i fjällvärlden, vilket får anses ha varit ett beslut som gick på tvärs med samernas ställning som ett ursprungsfolk i relation till utvecklingen internationellt vid samma tid. Konsekvensen av detta är att den förda politiken ytterst utgår från en uppfattning om att samernas rättigheter är att betrakta som något den svenska staten har suverän kontroll över och inte något man behöver rådgöra med samerna om.

Trots den officiella diskursens hegemoniska ställning, har det under hela den period som undersökts funnits diskurser som utmanat densamma. Dessa motdiskurser har strävat efter att förändra den svenska samepolitiken så att den är mer i samklang med den internationella utvecklingen kring ursprungsfolks rättigheter, även om de nått föga framgång. Den alternativa demokratidiskursen har försökt förändra synen på demokrati till att innefatta ytterligare sär rättigheter för samerna i sin egenskap av ett ursprungsfolk i Sverige och vars position ska stärkas genom bland annat en ratificering av ILO-konvention nr 169 och egen fullvärdig representation i Nordiska rådet. Vidare påtalar diskursen som artikulerar att Sverige bör göra på hemmaplan som man lär internationellt, att landet måste leva upp till de krav som den internationella rätten ställer på nationell lagstiftning och praktisk implementering. Om inte, anses Sverige riskera att underminera sin position som en moralisk supermakt som går i bräschen för mänskliga rättigheter och demokrati och som agerar för minoritets- och ursprungsfolksfrågor internationellt. Till sist har även den internationella ursprungsfolksdiskursen artikulerats direkt i den svenska riksdagen vilket ligger så mycket i linje med den internationella utvecklingen som det går att komma.

10.4 Slutdiskussion och förslag till vidare forskning

Syftet med denna avhandling har varit att identifiera och analysera vilka diskurser som artikuleras kring samernas folkrättsliga ställning i det svenska

riksdagsarbetet under perioden 1986-2005, samt problematisera dessa i relation till utvecklingen inom internationell rätt vad gäller minoriteters och ursprungsfolks rättigheter. Den första delen av detta syfte får anses besvarat genom svaren på ovanstående frågeställningar. Den andra delen får dock hittills anses delvis behandlad. Det har varit ett avsiktligt val att i syftet formulera att *relationen* mellan de svenska diskurserna om samernas folkrättsliga ställning och utvecklingen inom internationell rätt vad gäller minoriteters och ursprungsfolks rättigheter ska problematiseras, medan den sista frågeställningen handlar om hur de svenska diskurserna *korresponderar* mot den internationella utvecklingen. Svaret på denna sista frågeställning kan därmed sägas bara delvis besvara syftet, vilket här lämnar utrymme för en vidare slutdiskussion, som i linje med den diskursanalytiska traditionen kommer att artikulera nya diskurser i de frågor som avhandlingen behandlat.

Utgångspunkten för utvecklingen av mänskliga rättigheter inom den internationella rätten, är att det finns en relation mellan nationell och internationell nivå. Denna relation tar sig flera uttryck vad gäller implementering, utveckling, uttolkning och efterlevnad. För det första består relationen i att de normer, riktlinjer, regler och lagar som man kommer överens om på internationell nivå idealt ska influera staterna i sådan utsträckning att de lagar som formuleras och den politik som förs på nationell nivå inom ett rättighetsområde är i harmoni med den internationella rätten. I relation till detta bör påpekas att folkrättsliga krav inom olika rättighetsområden är att betrakta som minimikrav. Med andra ord är de en lägsta nivå som en stat ska eller bör leva upp till. Stater har dock alltid en möjlighet att välja en mer progressiv inställning till olika rättighetsområden så länge som detta inte inskränker implementeringen av andra mänskliga rättigheter. För det andra sker inte utvecklingen av nya rättighetsområden i ett vakuum, utan är högst beroende av hur rättsläget redan ser ut i olika nationella sammanhang. Ett exempel på detta är att Martinez Cobo-rapporten, som låg till grund för FN:s inledande arbete med ursprungsfolksfrågor (se kapitel 5), utgick från en inventering av hur den faktiska situationen för ursprungsfolk såg ut i olika länder, vilka typer av definitioner som fanns kring begreppet ursprungsfolk samt vilka rättigheter som slagits fast för dessa grupper i staters nationella lagstiftning. Med andra ord vilar den utveckling som sker internationellt på normer som många gånger redan etablerats på nationell nivå i statssystemet. För det tredje sker det en progressiv utveckling av uttolkningen av de mänskliga rättigheter som slagits fast i internationella konventioner genom bland annat den dialog som förs mellan olika övervakningsorgan och de stater som rapporterar kring sin efterlevnad av de tillträdna konventionerna. Uttolkningen påverkas också av hur olika stater influerar och kritiserar varandra i relation till de internationella normer, regler och lagar som ska efterlevas.

Sverige anser sig sedan länge vara ett land som uttrycker vikten av att folkrätten följs och som internationellt verkar för utveckling och implementering av demokrati och mänskliga rättigheter. Man ser sig också som ett land som är handlingskraftigt på dessa områden nationellt, vilket får stöd i olika rapporter som mäter och sammanställer hur länder presterar i frågor om mänskliga rättigheter och demokrati. Att människorättsituationen i Sverige är god generellt framgår också av de rapporter som FN:s och Europarådets övervakningsorgan kontinuerligt producerar. Frågan om samernas situation är dock ett av de områden där internationella övervakningsorgan, såsom FN:s övervakningskommittéer för rasdiskrimineringskonventionen och de två MR-konventionerna, uttrycker kritik när det gäller Sveriges saktfärdighet i att ansluta sig till och implementera internationella normer.²⁷⁶

I många andra sammanhang strävar Sverige efter att vara bäst i klassen när det gäller att uppfylla de mänskliga rättigheterna och man betonar ofta vikten av att andra stater ansluter sig till och efterlever de normer, riktlinjer, regler och lagar som finns inom internationell rätt. Genom att ha ett internationellt fokus och stödja såväl svaga grupper som stater runt om i världen, har Sverige etablerat sig som ett land som uppfattas som en slags moralisk supermakt, i kontrast till landets ekonomiska och militära inflytande. Denna moraliska position är dock avhängig att landet själv följer de normer lagar och regler man förfäktar i sin retorik. På grund av detta finns det en valid kritik i den diskurs som artikulerats i den svenska riksdagen, vilken hävdar att Sverige måste leva som man lär i frågor som rör samernas ställning för att inte förlora trovärdighet och inflytande internationellt. Med andra ord är den nationella behandlingen av frågan om samernas folkrättsliga ställning en fråga som kan få konsekvenser för Sveriges anseende i världen och därmed också för utrymmet för svensk utrikespolitik. Det torde exempelvis vara svårt för Sverige att gentemot andra länder förespråka såväl ratificering som implementering av ILO-konvention nr 169, när man själv vare sig har ratificerat eller på annat sätt låter denna konvention ligga till grund för den svenska samepolitiken. Inte heller lär konventionen kunna ligga till grund för det svenska biståndssamarbetet med andra länder, vare sig dessa har ratificerat konventionen eller ej, om inte dessa stater själva är den pådrivande parten i en implementering. Här finns med andra ord en risk att det uppstår samförståndssituationer kring ömsesidig tystnad i Sveriges internationella kontakter, då kritik från Sverige mot andra länders behandling av minoriteter och ursprungsfolk kan innebära att det kommer likartad kritik tillbaka. Med andra ord kan man anta att det finns en möjlighet att Sveriges utrikes- och biståndspolitiska handlingsutrymme minskar genom att

²⁷⁶ Se till exempel CERD/C/64/CO/8, CERD/C/304/Add.103, CCPR/CO/74/SWE, CCPR/C/79/Add.58 och E/C.12/1/Add.70.

Sverige inte ratificerat ILO:s konvention nr 169. Denna fråga har dock inte undersökts i denna studie utan utgör istället ett område för framtida forskning.

Det är dock inte bara Sveriges egen internationella position som riskerar att försvagas genom att Sverige avstår från att ratificera. Den tyngd ett visst rättighetsområde har inom internationell rätt är beroende av i vilken utsträckning olika folkrättsliga instrument ratificerats och implementerats av världens stater. När ILO-konventionen antogs och öppnades för ratificering 1989 var Sverige ett av de länder som tog initiativ till att uppmana alla länder att ratificera densamma, eftersom den sågs som ett viktigt instrument till gagn för ursprungsfolk världen över. Genom att sedan inte själv ratificera konventionen, framstår Sverige inte bara som ett land med dubbelmoral, utan genom den sociala praktik det innebär att inte ratificera försvagar man också konventionens status. I relation till många länder i världen som redan har ratificerat, eller som potentiellt kan komma att göra det, har Sverige en position av att vara ett land med gott rykte i frågor om mänskliga rättigheter, vilket innebär att så länge Sverige väljer att inte ratificera konventionen sänder detta signaler om att konventionen är ett svagt och föga relevant människorättsinstrument, vilket i sin tur riskerar att påverka situationen även för ursprungsfolk i andra länder. I kraft av att vara en slags moralisk supermakt vore en svensk ratificering betydligt tyngre än många andra länders och skulle därigenom kunna bidra positivt till ursprungsfolks ställning och rättigheter även utanför landets gränser. En argumentation i denna riktning framfördes av Minoritetsspråkskommittén när den i betänkandena angående Sveriges ratificering av Europarådets minoritetskonventioner menade att en ratificering av konventionerna skulle stödja situationen för nationella minoriteter generellt i världen (se avsnitt 9.1.1). Samma uppfattning framförs också av Samerättsutredningen när den pekar på det stora internationella intresse som samerättsutredningarna i de nordiska länderna fick i slutet av 1980-talet (se avsnitt 6.4).

Ytterligare en konsekvens av Sveriges passiva hållning i frågan om ILO-konvention nr 169 är att man genom att avstå från att ratificera, också har av sagt sig möjligheten att påverka hur uttolkningen av konventionens innehåll ska göras. Som framgår av denna studie avvaktade Sverige under större delen av 1990-talet hur dialogen kring uttolkningen av artiklarna om markrättigheter skulle utveckla sig mellan Norge och ILO. Situationen och positionen för Norge och Sverige i denna fråga var relativt likartad men genom en ratificering öppnade Norge upp sin samepolitik för internationell kontroll och influens, vilket i traditionell bemärkelse kan tolkas som en inskränkning av den norska suveräniteten. Samtidigt vann dock landet i inflytande kring hur ILO-konventionen ska uttolkas. Sverige har som en konsekvens av att inte ratificera konventionen förvisso bevarat en del av sin suveränitet men därigenom också

avsagt sig möjligheten att ha inflytande över hur den internationella ursprungsfolksrätten ska uttolkas.

En vidare reflektion kring Norges agerande i frågan är att landet ratificerade ILO-konventionen som första land och man agerade därmed konsekvent gentemot den rekommendation man varit med att ta initiativ till i samband med att konventionen antogs. Som en konsekvens av Norges ratificering av ILO-konventionen har denna kommit att bli ett folkrättsligt instrument som dels ligger till grund för den norska samepolitiken men som också har stärkt de norska samernas position i sin relation till staten och den övriga befolkningen. Norge kan därför anses ha tagit en ledande roll när det gäller att utforma sociala praktiker inom det relativt outvecklade område som konventionen omfattar. Huruvida detta också har påverkat den norska bistånds- och utrikespolitiken är dock ett område för framtida forskning.

En märklig situation som uppstår för samerna i och med att Norge, men inte Sverige och Finland, ratificerat ILO-konventionen, är att man som ett folk med gemensam identitet och gemensamma mål på internationell nivå, lever med olika folkrättslig ställning i respektive land. De norska samerna har en starkare rättsställning och ett större politiskt inflytande över sin situation än vad samerna i de andra länderna har. Detta skulle till exempel kunna få konsekvenser för den pågående processen med att utforma en nordisk samekonvention. Denna process har dock legat utanför såväl denna avhandlings tidsperiod som det huvudsakliga forskningsområdet och kan därmed ses som ytterligare ett område för framtida forskning.

Att Norge har ratificerat ILO-konventionen, medan Sverige och Finland inte har gjort detta, kan också återknytas till ursprungsfolkens politiska kamp för rättigheter på internationell nivå i enlighet med Keck och Sikkinks bumerangmönster (se avsnitt 3.3). Det är uppenbart att ursprungsfolkens gemensamma kamp för en förstärkt ställning i den internationella rätten på global nivå har gett olika resultat på nationell nivå, beroende på i vilken utsträckning länder valt att anpassa sig till de internationella reglerna. Ytterst är nämligen ursprungsfolken beroende av nationalstaternas goda vilja när det gäller synen på ursprungsfolks ställning och rättigheter. För samernas del har detta inneburit olika resultat inom gruppen, beroende på vilket land man är bosatt i. För de norska samernas del har den internationella kampen lett till konkreta resultat på nationell nivå. Det vill säga det finns en tydlig återkoppling mellan den internationella och den nationella nivån i bumerangmodellen (se figur 1) genom att den ursprungsfolksrätt som utvecklats internationellt också har kommit att påverka politiken och lagstiftningen i Norge. För de samer som är bosatta i Sverige har det dock hittills inte uppstått några sådana återkopplingar mer än i den politiska retoriken där begrepp som ursprungsfolk och självbestämmande används. En reflektion utifrån detta resonemang är att

en ratificering av ILO-konvention nr 169 därmed tycks central för att samerna ska behandlas som ett ursprungsfolk även i handling och inte bara i ord.

En annan reflektion utifrån ovanstående diskussion är att begreppet ursprungsfolk i första hand är att betrakta som ett folkrättsligt begrepp vilket är sprunget ur en specifik historisk kontext som gett det en särskild innebörd på internationell nivå. Alla försök att diskursivt ge begreppet en annan innebörd i den svenska kontexten har därför som konsekvens att den folkrättsliga betydelsen riskerar att utarmas. Därmed kan sägas att om Sverige inte är intresserat av att ansluta sig till den internationella ursprungsfolksrätten bör man kanske överväga att släppa användningen av begreppet ursprungsfolk helt. Detta skulle dock få som konsekvens att Sverige inte kommer att ha samma folkrättsliga benämning på samerna som exempelvis Norge och FN vilket skulle skapa en minst sagt märklig situation, men det vore en mer ärlig och konsekvent hantering av frågan än dagens diskursiva artikuleringar, vilka ständigt avgränsar samernas ställning som ursprungsfolk till att i praktiken vara en "minoritet de luxe".

Ett sätt varpå den diskursiva artikulering som här benämns "minoritet de luxe" ständigt reproduceras i svensk samepolitik, är den komplicerade situation som uppstått i och med Sveriges ratificering av Europarådets två minoritetskonventioner och att Sverige utgår från dessa i den förda minoritetspolitiken, vilken inkluderar samerna. Detta har inneburit att flertalet av de åtgärder som vidtagits för att stärka samernas ställning i Sverige sedan ratificeringen har sprungit ur samernas ställning som nationell minoritet, vilket gett dem utökade rättigheter på det språkliga och kulturella området. Sådana åtgärder är förstas att betrakta som positiva för skyddet av samisk kultur och det samiska språket, men en konsekvens av detta är att samernas status som nationell minoritet jämställer dem med övriga nationella minoriteter och de åtgärder som genomförs är därmed inte ett tecken på deras status som ett ursprungsfolk. Denna situation var något som flera utskott i riksdagen varnade för i samband med regeringens proposition *Nationella minoriteter i Sverige* (prop. 1998/99:143) där den nya minoritetspolitiken lades fast (se avsnitt 9.1.2). Inte oväntat tycks det dock finnas en trend att man i den svenska samepolitiska debatten alltmer talar om samerna som en nationell minoritet och att de politiska åtgärder som föreslås och genomförs baserar sig på Europarådets minoritetskonventioner. Vill man motivera och genomföra politiska åtgärder är det enklast att göra detta utifrån de lagar, regler och förordningar som redan finns och inte genom att referera till ett rättighetsområde som inte gjort något avtryck i den svenska lagstiftningen. Konsekvensen blir dock att diskursen om samernas folkrättsliga ställning i Sverige därmed reproduceras som en nationell minoritet och inte som ett ursprungsfolk. Någon genomgripande analys av

denna utveckling har dock inte gjorts i denna studie, vilket gör även detta till ett område för vidare studier.

Hade det då varit någon skillnad om Sverige ratificerat ILO-konvention nr 169? Om man jämför med utvecklingen inom den norska samepolitiken efter det att landet ratificerat konventionen, så blir svaret på denna fråga: ”Ja”. Då hade olika politiska åtgärder kunnat motiveras utifrån ILO-konventionen och samernas folkrättsliga ställning i Sverige hade på allvar kunnat sägas vara ett som ursprungsfolk. Förvisso hade många av de konkreta politiska åtgärderna med stor sannolikhet blivit desamma som de som nu inrättats till följd av minoritetspolitiken, men ursprunget för en del av dessa politiska åtgärder hade varit annorlunda, likväl som omfattning och innehåll i vissa rättigheter. Idag finns en möjlighet att Sveriges klassificering av samerna som en nationell minoritet rent av är hämmande för samernas ställning som ett ursprungsfolk, eftersom den diskursiva praktiken ständigt läser fast dem i minoritetsdiskursen och de rättigheter som stammar ur denna, samtidigt som den utesluter de rättigheter som ursprungsfolksrätten tillhandahåller. Å andra sidan kanske samerna i ett längre perspektiv kommer att gynnas av den nationella minoritetsrättens inflytande i Sverige. Anledningen till detta är att Sverige i och med denna, även i praktisk handling, lämnat idén om alla minoriteters lika ställning. I framtiden skulle detta kunna bidra till att samerna kommer att skiljas ut från de andra nationella minoriteterna på grundval av sin status som ursprungsfolk – en status som alltså är kopplad till mer omfattande rättigheter såsom självbestämmande, land och vatten.

Vad händer då om Sverige fortsatt väljer att inte ratificera ILO-konvention nr 169 och vad skulle en ratificering av konventionen innebära för Sverige? Ovan har argument framförts om att det i längden inte håller för Sverige att inte erkänna samernas rättigheter i enlighet med ILO-konventionen om Sverige vill fortsätta att hävda samernas status som ett ursprungsfolk. Vid en internationell jämförelse finns det självklart många andra länder som inte heller ratificerat ILO:s konvention och fyra av världens länder motsatte sig rent av antagandet av FN:s deklaration av ursprungsfolks rättigheter. Dessa länder, Australien, Kanada, USA och Nya Zeeland, befinner sig trots detta agerande på internationell nivå inte nödvändigtvis i samma situation som Sverige på nationell nivå. Dessa länder har utifrån sitt interna rättsläge baserat på historiska omständigheter, i vissa fall gått betydligt längre än vad ILO-konventionen kräver när det gäller att erkänna ursprungsfolkens rättigheter till självbestämmande, mark och naturresurser (därmed inte sagt att allt står väl till när det gäller ursprungsfolkens situation i dessa länder). Sverige har å andra sidan en historia av att in i nutid frånta samerna sådana rättigheter som skulle kunna argumenteras faller inom den internationella ursprungsfolksrättens skydd (jmf frågan om den fria småviltsjakten). Det torde också sedan länge stå klart

att en förstärkning av samernas landrättigheter och ett erkännande av ett samsikt självbestämmande inte kommer att innebära att samerna får ett eget territorium att bilda en egen stat på. Inte heller skulle en ratificering innebära några omfattande inskränkningar i statens förvaltning av markerna ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen i relation till hur den sköts idag. Dock kommer en ratificering att inskränka det sätt varpå andra aktörer inom renbetesområdena kan agera. Lite talar däremot för förbud av såväl skogsavverkning eller andra näringar i norra Sverige. Däremot kommer det att krävas olika former av samrådsförfarande, att större hänsyn tas till samernas intressen och rättigheter samt att eventuella system för utbetalning av ersättning för de inskränkningar som samernas rättigheter kan komma att drabbas av i olika sammanhang måste införas. En ratificering av ILO-konventionen kommer därmed att innebära att samernas rättigheter gentemot andra markanvändare förstärks till en nivå som det skulle kunna argumenteras för att de skulle ha redan idag, men som de av historiska och maktpolitiska skäl inte kan åtnjuta. Att tillträda och implementera konventionen skulle i detta sammanhang också kunna ses som en symbolisk handling var på Sverige närmar sig den svårlösta frågan om hur historiskt begångna oförrätter ska hanteras idag.

En ratificering av ILO-konvention nr 169 kommer dock att kräva att den svenska riksdagen måste fatta beslut i strid med uppfattningen hos ett antal svenska intresseorganisationer, såsom LRF, skogsbolag och jägarförbund. Dessa representerar grupper vars inflytande och användning av mark skulle komma att påverkas av stärkta markrättigheter för samerna och de har i många sammanhang uttalat att de motsätter sig en ratificering av konventionen, däribland i remissvaren till ILO-utredningen. Detta reser en ytterst intressant och högst komplicerad fråga i relation till det svenska demokratiska systemet. Syftet med remisser är att regeringen ska få in synpunkter kring vilka konsekvenser ett förslag kan få om det genomförs och remissförfarandet anses därmed stamma ur den svenska regeringsformen (Regeringskansliet 2003: 5). På regeringens webbplats står det vidare att ”om en stor del av remissinstanserna är negativa kan beslutet bli att inte gå vidare i frågan, eller att försöka finna andra lösningar än dem utredningen föreslår” (Information Rosenbad 2007). Här återfinns en potentiell konflikt mellan demokrati och mänskliga rättigheter. Till skillnad från många andra politiska frågor är implementering av mänskliga rättigheter ett ansvar som åläggs staten utifrån normer och regler i den internationella rätten. Det kan då vara problematiskt om staten genom institutionaliserade demokratiska förfaranden riskerar att låta skyddet av utsatta gruppers mänskliga rättigheter underställas olika intresseorganisationers uppfattning i en fråga. Självklart är det en skyldighet för staten att beakta hur en implementering av mänskliga rättigheter ska gå till så att det inte skapar onödigt friktion i samhället, men att avstå från att ratificera och implementera

folkrättsliga dokument på grundval av att det finns grupper i samhället med ekonomiska och andra egenintressen som motsätter sig en sådan, är inte att fullt ut ta det ansvar staten har för de mänskliga rättigheterna. Det går inte ur denna studie att utläsa vilket inflytande olika intresseorganisationer haft på den svenska samepolitiken under perioden men frågan är ändå ytterst relevant och utgör därför ett rekommenderat område för framtida forskning.

Detta leder i sin tur över till frågan om de konflikter som finns kring ILO-konventionen i Sverige. Denna fråga faller också utanför studiens huvudsakliga fokus men det bör påpekas att Sveriges otydlighet i frågan om en ratificering av ILO-konvention nr 169 har skapat en situation av stor osäkerhet kring vad en ratificering och en implementering av konventionen kan komma att innebära för såväl samer (renskötande och icke-renskötande) som icke-samer, trots otaliga utredningar på området. I detta perspektiv går det därför att dra slutsatsen att om Sverige följt Norges exempel, hade landet idag varit i en situation där mer än femton års arbete hade kunnat ägnas åt att, i dialog med berörda grupper och ILO, implementera konventionen i praktiken. Istället befinner sig Sverige i en situation med ett stort antal missnöjda aktörer som alla känner sig hotade av de processer som pågår. Den svenska staten har genom en passiv och otydlig hållning i frågan därmed bidragit till att skapa lokala konflikter kring konventionen och samernas ställning och rättigheter, vilka allvarligt påverkar relationerna mellan människor i renbetesområdena. Vidare har den svenska staten inte tagit något ansvar för situationen utan har låtit konflikterna fortgå utan att ingripa. Då denna problematik inte har fallit inom avhandlingens problemområde, uppmanas därför till forskning kring dessa konflikter och hur de påverkar relationen mellan människor i norra Sverige.

En annan konsekvens av ILO-konventionens oklara status vilken däremot faller inom avhandlingens fokus, är att det är påtaligt hur Sverige befinner sig, och länge har befunnit sig, i ett samepolitiskt läge där det är svårt att utarbeta konkret politik i frågor kring renskötsel, jakt och fiske, eftersom en ratificering av ILO-konventionen kan komma att innebära att de åtgärder som görs inte räcker till (se kapitel 9). En ratificering av konventionen skulle därmed kunna leda till att Sverige i direkt dialog med ILO kan reda ut dessa frågor. På grund av detta blir Sveriges utestängande av den internationella ursprungsfolksrätten från svenska förhållanden, att landet placerar sig själv i ett slags limbo när det gäller att arbeta med vissa samefrågor.

I relation till ovanstående måste också den bredare frågan om samerna som ett folk lyftas. Utifrån den internationella ursprungsfolksrätten, som den utformats i FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter och ILO-konvention nr 169, är det otvetydigt att ursprungsfolk idag anses ha rätt till självbestämmande, land och naturresurser. Frågan är hur detta kommer att realiseras i en svensk kontext om utvecklingen kring samernas folkrättsliga ställning i Sverige tar steg mot att

anpassas till den internationella utvecklingen. Som framgår av tidigare forskning på området (Mörkenstam 1999), har situation för samerna i Sverige, som en konsekvens av historiska beslut, under mer än hundra år varit att det samiska folket i första hand likställts med de samer som bedriver rennäring. Det är egentligen först under den period som denna avhandling fokuserat på som samerna i praktisk handling åter betraktas som en grupp vare sig de ägnar sig åt renskötsel eller ej. Detta framgår bland annat av de lagar som gäller för att upptas i sametingslängden, där det objektiva kriteriet är baserat på språk och inte näringsutövning. Därmed kan sägas att den svenska samepolitiken i den sociala praktik som rör politiskt inflytande, behandlar alla samer som tillhörande en grupp. Sametinget har också vissa kopplingar till aspekter av självbestämmanderättens innehåll (det vill säga att gruppen själv ska bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling). När det gäller frågan om markrättigheter, är dock situationen annorlunda. De personer som i första hand har en reell möjlighet att nyttja de särskilda markrättigheter samerna har, är de som tillhör en sameby, även om dessa rättigheter potentiellt tillhör alla samer. Det är dock utifrån resultatet av denna studie oklart vilka som i praktiken, enligt de analyserade diskurserna, kan komma att omfattas av de markrättigheter ursprungsfolksdiskursen påbjuder. Innefattar exempelvis de diskurser som artikulerar en starkt ställning för samerna och en ratificering av ILO-konvention nr 169 alla samer i lika utsträckning? Kommer konsekvenserna av en eventuell framtida implementering av konventionens innehåll innebära några särskilda rättigheter för hela den samiska gruppen och sträcker sig dessa i så fall utöver de rättigheter som gruppen i princip redan har i egenskap av att vara en nationell minoritet? Eller tillkommer det endast rättigheter som i första hand kommer att knytas till den renskötande gruppen? Vilka konsekvenser kan detta i så fall få för det samiska samhällsbygget i allmänhet och för relationen mellan samer? Dessa frågor är fortsatt obesvarade och utgör därför underlag för framtida forskning.

I anknytning till ovanstående frågor går det också att reflektera över den svenska regeringens placering av samordningen för samefrågorna som sedan 1994 legat på jordbruksdepartementet och därigenom också ger jordbruksministern rollen som sameminister. Denna sociala praktik är för det första ett tecken på att samefrågorna är diskursivt knutna till att i första hand omfatta frågor som har med rennäring, jakt och fiske att göra trots att detta är rättigheter som i praktiken endast åtnjuts av en liten del av den samiska gruppen. För det andra är det en praktik som kan riskera att skapa misstankar om intressekonflikter. Det är inte ovanligt att personer som utses till ministrar, statssekreterare och politiskt sakkunniga, har en bakgrund i olika organisationer och verksamheter som verkar inom politikområdet. Detta är inte i sig ett problem. Tvärtom kan det argumenteras för att det finns stora fördelar med att ha personer vid departementen som har ett personligt engagemang samt

relevanta kunskaper och erfarenheter från den praktik som ett politikområde reglerar. Detta ställer dock krav på noggranna överväganden kring vilka politikområden som kopplas samman inom ett departements ansvarsområde. Exempelvis arbetade jordbruksdepartementets nuvarande statssekreterare vid LRF:s kontor i Bryssel under de tio år som föregick hans utnämning, varav de sista fem åren som chef för enheten. Idag ligger politikområdet samer och samepolitik inom hans ansvarsområde (Jordbruksdepartementet 2007). Detta exempel är inte avsett att ifrågasätta den kompetens som denna person besitter. Det är dock en problematisering kring om en person med sådan bakgrund bör vara Sveriges näst högst uppsatta person när det gäller ett övergripande ansvar för samefrågor, då den organisation han tidigare representerat under lång tid och på hög nivå, har intressen som tydligt går på tvärs med de som samerna själva uttryckt. Däribland att organisationen motsätter sig en ratificering av ILO-konvention nr 169 som är den enda globala konvention som finns kring särskilda rättigheter för ursprungsfolk. Ett alternativ till ovanstående diskursiva placering av samefrågorna, vore att det samordnande ansvaret för dessa låg vid integrations- och jämställdhetsdepartementet, där ansvarsområdena mänskliga rättigheter och nationella minoriteter är placerat. En sådan placering skulle diskursivt koppla samman den svenska samepolitiken med politikområdet mänskliga rättigheter istället för att reproducera diskursen om samerna som i första hand varades en yrkeskategori. En möjlig konsekvens av en sådan placering vore dock att samernas ställning än mer skulle komma att knytas till sin status som nationell minoritet. Å andra sidan kanske det skulle innebära att det enklare gick att i praktisk handling arbeta för att samernas ställning som ursprungsfolk fick ett mer substantiellt innehåll än idag.

* * *

I denna avhandling har det flera gånger slagits fast att samernas folkrättsliga ställning i Sverige, till namnet är en som ursprungsfolk men som i den sociala praktiken är en ställning som minoritet. Hur skulle man då diskursivt kunna komma till rätta med denna inkonsekvens? Ett alternativ är att göra på motsvarande sätt som redan gjorts med den svenska minoritetspolitiken, det vill säga att det inrättas ett helt nytt område i svensk politik. I detta fall skulle området kunna kallas ursprungsfolks- eller urfolkspolitik och det skulle utvidga det politikområde som idag benämns ”samepolitik”. Politikområdet skulle kunna ta sin utgångspunkt i ILO-konvention nr 169 och FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter och utformas för att omfatta både en nationell, en regional och en global dimension. På så vis skulle Sverige kunna arbeta aktivt med det smalare området samefrågor på lokal och nationell nivå i Sverige och regional nivå i Norden samt med det bredare området ursprungsfolksfrågor på global nivå. Med andra ord skulle detta politikområde vara tvärasektionellt,

precis som samepolitiken är idag, men skulle också komma att involvera exempelvis utrikesdepartementet. Konsekvensen skulle därmed kunna bli att Sverige lever som man lär på folkrättsområdet, att den svenska samepolitiken har en direkt koppling till den internationella ursprungsfolkrätten och att det finns ett stort utrymme för Sverige att driva frågor om ursprungsfolks ställning och rättigheter i såväl utrikespolitik som utvecklingssamarbete. Med andra ord skulle det därigenom finnas en gemensam bas för, och en direkt koppling mellan, inrikes- och utrikespolitik i frågor som rör samerna och andra ursprungsfolk. Det skulle också finnas en återkoppling mellan den internationella nivån och den nationella nivån i Sverige i enlighet med bumerangmodellen och Sverige skulle själv kunna bli en del av de processer som pågår att utforma och sprida den internationella ursprungsfolkrätten.

Ovanstående är dock inte möjligt så länge som Sverige håller fast vid att i praktisk handling ge samerna en ställning av att vara en ”minoritet de luxe”.

Referenser

DOKUMENT FRÅN INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

FN:s Generalförsamling

- A/784. *Draft International Declaration Of Human Rights, Union of Soviet Socialist Republics: Amendments to the draft Declaration proposed by the Third Committee (A/777)*. 8 December 1948. <<http://www.udhr.org/history/A784.htm>>, (2008-04-04).
- A/C.3/59/L.30. *Second International Decade of the World's Indigenous People* [draft resolution, antagen utan omröstning 4 november 2004.]
- A/C.3/61/L.18/Rev.1. *Report of the Human Rights Council - Working group of the Commission on Human Rights to elaborate a draft declaration in accordance with paragraph 5 of General Assembly resolution 49/214 of 23 December 1994*.
- A/C.3/61/L.57/Rev.1. *Namibia: amendments to draft resolution A/C.3/61/L.18/Rev.1*.
- A/CONF.151/26. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.
- A/CONF.157/23. *Vienna Declaration and Programme of Action*. Adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993.
- A/HRC/4/77. *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled "Human Rights Council"* – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on indigenous issues.
- A/RES/48/163. *International Decade of the World's Indigenous People*.
- A/RES/54/150. *International Decade of the World's Indigenous People*.
- Assembly/AU/Dec.141 (VIII). *Decision On The United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples* (Doc. Assembly/Au/9 (Viii) Add.6).

FN:s Economic and Social Council (ECOSOC)

- CERD/C/64/CO/8. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Sweden*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sixty-fourth session, 23 February – 12 March 2004. (10 May 2004)
- E/C.12/1/Add.70. *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Sweden*. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-seventh session, 12-30 November 2001.
- E/CN.4/1996/84. *Report of the Working Group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32 of 3 March 1995*.
- E/CN.4/1997/102. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32*.
- E/CN.4/1998/106. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32*.
- E/CN.4/1999/82. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32*.

- E/CN.4/2000/84. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32.*
- E/CN.4/2001/85. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32.*
- E/CN.4/2002/98. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32.*
- E/CN.4/2003/92. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32.*
- E/CN.4/2004/81. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32.*
- E/CN.4/2005/89. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32 of 3 March 1995 on its tenth session.*
- E/CN.4/2006/79. *Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32 of 3 March 1995 on its eleventh session.*
- E/CN.4/Sub.2/1985/31. *Proposal concerning a definition of the term "minority".* Special Rapporteur Jules Deschenes.
- E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4. *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Volume V - Conclusions, proposals and recommendations.* Special Rapporteur José R. Martínez Cobo.
- E/CN.4/SUB.2/1994/2/Add.1: *Discrimination against indigenous peoples. Draft declaration as agreed upon by the members of the working group at its eleventh session.*
- E/CN.4/Sub.2/1995/27. *Discrimination Against Indigenous Peoples: Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations, Second progress report.* Special Rapporteur Miguel Alfonso Martínez.
- E/CN.4/Sub.2/1999/20. *Human Rights of Indigenous Peoples: Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations, Final report.* Special Rapporteur Miguel Alfonso Martínez.
- E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.* Special Rapporteur Francesco Capotorti. Reprinted as United Nations Study Series 5, sales No. E.91.XIV.2, United Nations, New York, 1991.
- E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3. *Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning The Rights of Indigenous People - New Developments And General Discussion of Future Action.* Note by the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Indigenous populations, Ms. Erica-Irene Daes, on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples.
- E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. *Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning The Rights of Indigenous People.* Working Paper by the Chairperson-Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes, on the concept of "indigenous people".
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1. *Minorities and Self-determination.* Working paper prepared by José Bengoa, member of the Working Group on Minorities.
- E/RES/1995/31. *Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities.* Economic and Social Council resolution 1995/31.
- E/RES/2000/22. *Establishment of a Permanent Forum on Indigenous Issues.* Economic and Social Council Resolution 2000/22.

FN:s övervakningskommittéer för mänskliga rättigheter

- CCPR/C/79/Add.58. *Concluding observations of the Human rights Committee - Sweden*, Human Rights Committee. (9 November 1995)
- CCPR/CO/74/SWE. *Concluding observations of the Human Rights Committee - Sweden*, Human Rights Committee, Seventy-fourth session. (24 April 2002)
- CERD/C/304/Add.103. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Sweden*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifty-seventh session, 31 July - 25 August 2000. (1 May 2001)
- General Comment No. 23. *The rights of minorities (Art. 27)*. Human Rights Committee.
- General Recommendation No. 21. *Right to self-determination*. Committee on the Elimination of Racial Discrimination.
- General Recommendation No. 23. *Indigenous Peoples*. Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

FN:s människorättsråd (Human Rights Council)

- Human Rights Council Resolution 2006/2. *Working group of the Commission on Human Rights to elaborate a draft declaration in accordance with paragraph 5 of the General Assembly resolution 49/214 of 23 December 1994*.

FN:s Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

- OHCHR (2007). *Declaration on the rights of indigenous peoples*.
<<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/declaration.htm>> (2008-03-24).

FN-deklarationer, -konventioner etc

- Basic Principles for the Treatment of Prisoners* (1990)
- Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* (1988)
- Charter of Economic Rights and Duties of States* (1974)
- Charter of the United Nations* (1945)
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (1987)
- Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others* (1951)
- Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages* (1964)
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (1981)
- Convention on the Political Rights of Women* (1954)
- Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (1951)
- Convention on the Rights of the Child* (1989)
- Declaration of the Rights of the Child* (1959)

- Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* (1970)
- Declaration on Social Progress and Development* (1969)
- Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief* (1981)
- Declaration on the Elimination of Violence against Women* (1993)
- Declaration on the Establishment of a New International Economic Order* (1974)
- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* (1960)
- Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (1975)
- Declaration on the Right to Development* (1986)
- Declaration on the Rights of Disabled Persons* (1975)
- Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons* (1971)
- Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1992)
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (1965)
- International Covenant on Civil and Political Rights* (1966)
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966)
- Principles for the Protection of Persons with Mental Illnesses and the Improvement of Mental Health Care* (1991)
- Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order* (1974)
- Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (1951)
- Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery* (1957)
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (2007)
- Universal Declaration of Human Rights* (1948)

International Labour Organization (ILO)

- ILO 1989. *Resolution on ILO action concerning indigenous and tribal peoples*, 26 juni 1989.
- ILO 2003. *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual* (Revised edition), International Labour Office, Geneva.
- ILO C50. *Recruiting of Indigenous Workers Convention*, 1936.
- ILO C64. *Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention*, 1939.
- ILO C65. *Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention*, 1939.
- ILO C86. *Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention*, 1947.
- ILO C104. *Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention*, 1955.
- ILO C107. *Indigenous and Tribal Populations Convention*, 1957.
- ILO C169. *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989.
- ILO Constitution*
- ILO R58. *Contracts of Employment (Indigenous Workers) Recommendation*, 1939.
- ILO R59. *Labour Inspectorates (Indigenous Workers) Recommendation*, 1939.

ILO R104. *Indigenous and Tribal Populations Recommendation*, 1957.

ILOLEX (2008). <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169>> (2008-03-26).

Nationernas Förbund

Covenant of the League of Nations. <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>> (2008-04-04)

Nationernas Förbund (1921). *Protokoll fört vid Nationernas Förbunds Råds fjortonde möte den 24 juni 1921*.

<http://www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater/svenska/1921a_sv.htm> (2008-04-04)

UNESCO (UN Educational, Scientific, and Cultural Organization)

SHS-89/CONF.602/7. *International Meeting of Experts on further study of the concept of the rights of peoples - Final report and Recommendations*. UNESCO Paris, 27-30 november 1989. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000851/085152eo.pdf>> (2007-03-15)

UNESCO 1999. *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Prevention*, Report of the international conference of experts held in Barcelona from 21 to 27 november 1998.

<<http://www.unpo.org/downloads/THE%20IMPLEMENTATION%20OF%20THE%20RIGHT%20TO%20SELF.pdf>> (2007-03-15)

Världsbanken

OD 4.20. *Indigenous Peoples*

OMS 2.34. *Tribal People in Bank-financed Projects*

OP/BP 4.10. *Indigenous peoples*

DOKUMENT FRÅN REGIONALA ORGANISATIONER

Europeiska unionen (EU)

Resolution on Action Required Internationally to Provide Effective Protection for Indigenous Peoples, Eur. Parl. Doc. PV 58(II) (1994)

EU (1998a). *Working Document of the Commission of May 1998 on support for indigenous peoples in the development co-operation of the Community and the Member States*.

<http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/ip/work_doc98.pdf> (2008-03-23).

EU (1998b). *Council Resolution Of 30 November 1998 on Indigenous peoples within the framework of the development cooperation of the Community and the Member States*.

<http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/ip/res98.pdf> (2008-03-23).

EU (2007). *The EU's Human rights and Democratisation Policy - Promoting and Protecting the Rights of Indigenous Peoples*.

<http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/ip/index.htm> (2008-03-23).

Europarådet (Council of Europe)

Council of Europe (2008a). *European Charter for Regional or Minority Languages, Chart of signatures and ratifications.*

<<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=01/01/08&CL=ENG>> (2008-03-30)

Council of Europe (2008b). *Framework Convention for the Protection of National Minorities, Chart of signatures and ratifications.*

<<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=01/01/08&CL=ENG>> (2008-03-30).

ETS No. 005 - *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950)

ETS No. 148 - *European Charter for Regional or Minority Languages* (1993)

ETS No. 157 - *Framework Convention For The Protection Of National Minorities* (1995)

Europarådets Wiendeklaration. *Vienna Declaration*. 9 October 1993.

<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (2008-04-04)

Explanatory Report on ETS No. 148.

Explanatory Report on ETS No. 157.

Parliamentary Assembly Opinion No. 142: *on Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe.*

Parliamentary Assembly Order 456: *on the rights of minorities.*

Parliamentary Assembly Order 474: *on the rights of minorities.*

Parliamentary Assembly Recommendation 285: *on the rights of national minorities.*

Parliamentary Assembly Recommendation 928: *on the educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe.*

Parliamentary Assembly Recommendation 1134: *on the rights of minorities.*

Parliamentary Assembly Recommendation 1177: *on the rights of minorities.*

Parliamentary Assembly Recommendation 1201: *on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights.*

European Court of Human Rights

European Court of Human Rights (2003). *The European Court Of Human Rights - Historical background, organisation and procedure.* Information document issued by the Registrar of the European Court of Human Rights, January 2003.

<<http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/HistoricalBackground.htm#A.%A0%A0The%20European%20Convention%20on%20Human%20Rights%20of%201950>> (2003-07-21).

Organization of American States (OAS)

American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948)

American Convention on Human Rights (1992)

Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

OAS (2007). *OAS History at a Glance*.

<http://www.oas.org/key_issues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=17>
(2008-03-18).

Organization of African Unity (OAU)

African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights (1981)

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europé)

Helsinki document 1992

Nordiska rådet

A 1181/p. *Presidiets betänkande om den samiska befolkningens ställning i Nordiska rådet*.

Nordiska rådet, 50:e sessionen 1998.

<<http://www.norden.org/sagsarkiv/docs/1181.pdf>> (2007-08-19).

Helsingforsavtalet. Samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, senast fastställd 29 september 1995.

<<http://www.norden.org/avtal/helsingfors/sk/3-2-2-hfors.asp>> (2007-08-19).

Nordiska rådet (2002). *Sessionsprotokoll 2002*. Protokoll från Nordiska rådets 54:e session i Helsingfors 29 – 31 oktober 2002.

<http://www.norden.org/blaboken/2002/main_content.htm> (2007-08-19).

Nordiska rådet (2005). *Arbetsordning för Nordiska rådet*. Reviderad genom beslut under Nordiska rådets 57:e session den 27 oktober 2005.

<http://www.norden.org/nr/sk/2005%20arbetsordning/svenska_arbetsordning_2005.pdf> (2007-08-19).

Nordiska rådet (2006). *Att möta globaliseringen tillsammans - Program för Nordiska rådets arbete 2007*. <<http://www.norden.org/pub/ovrigt/ovrigt/sk/us2007403sk.pdf>> (trycksak). (2007-08-19).

NU 1982:6: *Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet*. Betänkande avgivet av kommittén för utredning av frågan om Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet.

OFFENTLIGT TRYCK

Kommittédirektiv och Statens Offentliga Utredningar (SOU)

Dir. 1982:71. *Vissa frågor om samernas ställning i Sverige*.

Dir. 1983:10. *Tilläggsdirektiv till kommittén med uppgift att utreda vissa frågor om samernas ställning i Sverige*.

Dir. 1995:84. *Europarådets konvention om regionala språk och minoritetsspråk*, 18 maj 1995.

Dir. 1996:77. *Tilläggsdirektiv till Minoritetsspråkskommittén*, 17 oktober 1996.

- Dir. 1997:102. *En ny rennäringspolitik samt en översyn av stödet till rennäringen och samisk kultur, rennäringsadministrationen och rennäringslagstiftningen, m.m.*, 11 september 1997.
- Dir. 1997:103. *ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder*, 11 september 1997.
- Dir. 1998: 6. *En sammanhållen rovdjurspolitik* (s), 29 januari 1998.
- Dir. 2000:70. *Översyn av Sametingets organisation* (s), 19 oktober 2000.
- Dir. 2002:7. *En gränsdragningskommission för renskötselområdet*, 24 januari 2002.
- Dir. 2003:45. *Några jakt- och fiskefrågor i renskötselområdet*, 3 april 2003.
- SOU 1986:36. *Samernas folkrättsliga ställning*. Delbetänkande från Samerättsutredningen.
- SOU 1989:41. *Samerätt och sameting*. Huvudbetänkande från Samerättsutredningen.
- SOU 1990:91a. *Samerätt och samiskt språk*. Slutbetänkande av samerättutredningen.
- SOU 1990:91b. *Rapport om samarbetet mellan samerättsutredningarna i Norge, Sverige och Finland*. Återfinns som bilaga 2 i SOU1990:91a.
- SOU 1997:192. *Steg mot en minoritetspolitik - Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk*. Minoritetsspråkskommitténs sektion 1.
- SOU 1997:193. *Steg mot en minoritetspolitik - Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter*. Minoritetsspråkskommittén sektion 2.
- SOU 1999:25. *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*. Utredningen om ILO-konvention nr 169.
- SOU 1999:146. *Sammanhållen rovdjurspolitik*. Slutbetänkande från Rovdjursutredningen.
- SOU 2001:101. *En ny rennäringspolitik - öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare*. Betänkande från Rennäringspolitiska kommittén.
- SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*. Betänkande från Sametingsutredningen.
- SOU 2005:17. *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen*. Delbetänkande från Jakt- och fiskerättsutredningen.
- SOU 2005:79. *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö*. Delbetänkande från Jakt- och fiskerättsutredningen.
- SOU 2005:116. *Jakt och fiske i samverkan*. Slutbetänkande från Jakt- och fiskerättsutredningen.
- SOU 2006:14. *Samernas sedvanemarker*. Slutbetänkande från Gränsdragningskommissionen.

Propositioner, regerings- och departementskrivelser

- Ds. 1989:38. *Saemien kultuvre – Sáme kultuvra – Samisk kultur*, Utbildningsdepartementet, 27 juni 1988.
- Ds. 1989:72. *Remissyttranden över Samerättsutredningens betänkanden*, Justitiedepartementet.
- Prop. 1990/91:3. *om skogsbruket i fjällnära skogar*, 21 juni 1990.
- Prop. 1990/91:4. *om ändring i rennäringslagen (1971:437), m.m.*, 21 juni 1990.
- Prop. 1992/93:32. *om samerna och samisk kultur m.m.*, 1 oktober 1992.
- Prop. 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, 10 juni 1999.

Referenser

- Prop. 2002/03:1. *Bilaga 36: Budgetpropositionen för 2003, 36 - Bilaga: UO 23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar* (s), 3 oktober 2002.
- Prop. 2002/03:1. *Bilaga 37: Budgetpropositionen för 2003, 37 - Bilaga: UO 1, Rikets styrelse* (s), 3 oktober 2002.
- Prop. 2003/04:1. *Bilaga 18: Budgetpropositionen för 2004, 18 - Bilaga: UO 23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar* (s), 11 september 2003.
- Prop. 2003/04:1. *Bilaga 30: Budgetpropositionen för 2004, 30 - Bilaga: UO 1, Rikets styrelse* (s), 11 september 2003.
- Prop. nr 46 1958. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1957 vid dess fjortonde sammanträde fattade beslut.*
- Skr. 1990/91:101. *om ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder*, 20 december 1990.
- Skr. 2001/02:172. *Nationell strategi för hållbar utveckling* (s), 14 mars 2002.
- Skr. 2001/02:83. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna* (s), 24 januari 2002..
- Skr. 2003/04:110. *Demokratipolitik* (s), 11 mars 2004.
- Skr. 2005/06:95. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, 9 mars 2006.

Motioner till riksdagen

- Mot. 1990/91:U14. *med anledning av skr. 1990/91:101 ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* av Martin Olsson och Karin Israelsson (c), 15 april 1991.
- Mot. 1990/91:U15. *med anledning av skr. 1990/91:101 ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* av Ragnhild Pohanka och Eva Goës (mp), 15 april 1991.
- Mot. 1990/91:U16. *med anledning av skr. 1990/91:101 ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* av Anders Castberger och Kerstin Ekman (fp), 15 april 1991.
- Mot. 1990/91:U17. *med anledning av skrivelse 1990/91:101 ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* av Berith Eriksson m.fl. (v), 15 april 1991.
- Mot. 1990/91:U660. *Urbefolkningar* av Ragnhild Pohanka m. fl. (mp), 24 januari 1991.
- Mot. 1992/93:Bo16. *med anledning av prop. 1992/93:32 Samerna och samisk kultur m.m.* av Pontus Wiklund och Jan-Erik Ågren (kds), 4 november 1992.
- Mot. 1992/93:Bo7. *med anledning av prop. 1992/93:32 Samerna och samisk kultur m.m.* av Lars Werner m.fl. (v), 3 november 1992.
- Mot. 1992/93:K2. *med anledning av prop. 1992/93:32 Samerna och samisk kultur m.m.* av Erik Arthur Egervärn (c), 4 november 1992.
- Mot. 1992/93:K3. *med anledning av prop. 1992/93:32 Samerna och samisk kultur m.m.* av Ingela Mårtensson (fp), 4 november 1992.
- Mot. 1992/93:U217. *Ursprungsbefolkningar* av Ingela Mårtensson och Barbro Westerholm (fp), 21 januari 1993.
- Mot. 1993/94:K213. *Ursprungsbefolkningar* av Ingela Mårtensson och Barbro Westerholm (fp), 25 januari 1994.

- Mot. 1994/95:Bo602. *Samesambällets överlevnad* av Maggi Mikaelsson m.fl. (v), 23 januari 1995.
- Mot. 1994/95:K507. *Samerna* av Birger Schlaug m.fl. (mp), 24 januari 1995.
- Mot. 1994/95:K508. *Samerna* av Ulf Björklund och Rolf Åbjörnsson (kds), 25 januari 1995.
- Mot. 1994/95:U622. *Urbefolkningar* av Ragnhild Pohanka m.fl. (mp), 25 januari 1995.
- Mot. 1996/97:U630. *Minoriteternas rättigheter* av Eva Goës och Ragnhild Pohanka (mp), 5 oktober 1996.
- Mot. 1997/98:K344. *Minoriteters rättsliga skydd* av Ulf Björklund (kd), 6 oktober 1997.
- Mot. 1997/98:K524. *Samerna i Sverige* av Ulf Björklund (kd), 6 oktober 1997.
- Mot. 1997/98:U412. *Global rättvisa* av Eva Goës m.fl. (mp), 30 september 1997.
- Mot. 1998/99:MJ257. *Samerna i Sverige* av Ulf Björklund och Ulla-Britt Hagström (kd), 28 oktober 1998.
- Mot. 1998/99:U703. *Nordiskt samarbete* av Elver Jonsson (fp), 28 oktober 1998.
- Mot. 1998/99:U704. *Nordiskt samarbete* av Charlotta L. Bjälkebring m.fl. (v), 28 oktober 1998.
- Mot. 1999/2000:K223. *ILO-konventionen om ursprungsbefolkningarna* av Harald Nordlund (fp), 28 september 1999.
- Mot. 1999/2000:MJ220. *ILO* av Per Lager m.fl. (mp), 2 oktober 1999.
- Mot. 1999/2000:U16. *Motion till riksdagen med anledning av skr. 1999/2000:90 Nordiskt samarbete 1999* av Jan Erik Ågren m.fl. (kd), 3 april 2000.
- Mot. 2000/01:K204. *ILO-konventionen om urprungsbefolkningarna* [sic!] av Harald Nordlund m.fl.(fp), 26 september 2000.
- Mot. 2000/01:K378. *Samerna och ILO 169* av Matz Hammarström m.fl. (mp), 3 oktober 2000.
- Mot. 2000/01:N385. *Landsbygdens möjligheter* av Bo Lundgren m.fl.(m), 5 oktober 2000.
- Mot. 2000/01:U12. *Motion till riksdagen med anledning av skr. 2000/01:90 Nordiskt samarbete 2000* av Jan Erik Ågren m.fl. (kd), 29 mars 2001.
- Mot. 2001/02:K82. *med anledning av skr. 2001/02:83 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna* Per Lager m.fl. (mp), 18 februari 2002.
- Mot. 2001/02:K224. *Ursprungsbefolkningarnas villkor* av Harald Nordlund m.fl. (fp), 24 september 2001.
- Mot. 2001/02:MJ525. *Rennäringen* av Anders Sjölund (m), 5 oktober 2001.
- Mot. 2002/03:K394. *En svensk anslutning till ILO 169 om ursprungsfolks rättigheter* av Åsa Domeij (mp), 22 oktober 2002.
- Mot. 2002/03:N304. *Effektiv regionalpolitik* av Mikael Odenberg m.fl. (m), 22 oktober 2002.
- Mot. 2003/04:K287. *Konsekvensanalys av ILO 169* av Erling Wälivaara (kd), 2 oktober 2003.
- Mot. 2003/04:K417. *Minoritetspolitik* av Tobias Krantz m.fl. (fp), 7 oktober 2003.
- Mot. 2003/04:Sk284. *Minoritetspolitik* av Ana Maria Narti (fp), 30 september 2003.
- Mot. 2004/05:K266. *Konventionen om ursprungsbefolkningar* av Erling Wälivaara (kd), 22 september 2004.

- Mot. 2004/05:K284. *Liberal minoritetspolitik* av Tobias Krantz m.fl. (fp), 28 september 2004.
- Mot. 2004/05:K330. *En svensk anslutning till ILO 169* av Gustav Fridolin m.fl. (mp), 1 oktober 2004.
- Mot. 2004/05:MJ502. *Rennäringen* av Sven Gunnar Persson m.fl. (kd), 5 oktober 2004.
- Mot. 2004/05:U10. *med anledning av skr. 2004/05:95 Sverige i Förenta nationerna 2003-2004* av Lotta Hedström (mp), 31 mars 2005.
- Mot. 2005/06:Ju479. *Motion om samers underläge i markrättstvister* av Paavo Vallius (s), 26 september 2005.
- Mot. 2005/06:K249. *Nationella minoriteter* av Liselott Hagberg m.fl. (fp), 23 september 2005.
- Mot. 2005/06:K308. *Utredning om följderna av en ratificering av ILO 169* av Erling Wälivaara (kd), 26 september 2005.
- Mot. 2005/06:MJ527. *Rennäringen* av Sven Gunnar Persson m.fl. (kd), 5 oktober 2005.

Utskottsbetänkanden och -yttranden

- Bet. 1990/91:JoU12. *Ändring i rennäringslagen, m.m.*, Jordbruksutskottet, 13 november 1990.
- Bet. 1991/92:UU2. *Mänskliga rättigheter*, Utrikesutskottet, 14 november 1991.
- Bet. 1991/92:UU7. *ILOs konvention om ursprungsbefolkningar*, Utrikesutskottet, 14 november 1991.
- Bet. 1992/93:KU17. *Sameting m.m.*, Konstitutionsutskottet, 3 december 1992.
- Bet. 1993/94:KU24. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, Konstitutionsutskottet, 29 mars 1994.
- Bet. 1993/94:UU3. *Mänskliga rättigheter*, Utrikesutskottet, 26 oktober 1993.
- Bet. 1994/95:KU37. *Sametinget, m.m.*, Konstitutionsutskottet, 21 mars 1995.
- Bet. 1994/95:UU24. *Mänskliga rättigheter, m.m.*, Utrikesutskottet, 18 maj 1995.
- Bet. 1995/96:UU23. *Nordiskt samarbete*, Utrikesutskottet, 25 april 1996.
- Bet. 1996/97:UU12. *Mänskliga rättigheter, m.m.*, Utrikesutskottet, 6 mars 1997.
- Bet. 1996/97:UU7. *Verksamheten inom Europarådet*, Utrikesutskottet, 29 april 1997.
- Bet. 1997/98:KU11. *Minoritetsfrågor*, Konstitutionsutskottet, 4 november 1997.
- Bet. 1998/99:UU3. *Mänskliga rättigheter, m.m.*, Utrikesutskottet, 11 februari 1999.
- Bet. 1999/2000:KU06. *Nationella minoriteter i Sverige*, Konstitutionsutskottet, 21 oktober 1999.
- Bet. 1999/2000:UU09. *Nordiskt samarbete 1999*, Utrikesutskottet, 11 maj 2000.
- Bet. 2000/01:KU14. *Nationella minoritetsfrågor, m.m.*, Konstitutionsutskottet, 13 februari 2001.
- Bet. 2000/01:UU13. *Nordiskt samarbete*, Utrikesutskottet, 26 april 2001.
- Bet. 2002/03:KU26. *Fri- och rättighetskyddsfrågor*, Konstitutionsutskottet, 13 februari 2003.
- Bet. 2004/05:MJU3. *En svensk strategi för hållbar utveckling -ekonomisk, social och miljömässig*, Miljö- och jordbruksutskottet, 28 oktober 2004.

- Bet. 2004/05:UU9. *Sverige i Förenta nationerna samt vissa frågor rörande mänskliga rättigheter, folkrätt m.m.*, Utrikesutskottet, 24 maj 2005.
- Bet. 2005/2006:KU19. *Minoritetsfrågor*, Konstitutionsutskottet, 2 maj 2006.
- Ytt. 1991/92:JoU1y. *ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder*, 24 oktober 1991.
- Ytt. 1999/2000:KrU2y. *Nationella minoriteter i Sverige*, Kulturutskottet, 19 oktober 1999.
- Ytt. 1999/2000:SfU2y. *Nationella minoriteter i Sverige*, Socialförsäkringsutskottet, 21 oktober 1999.
- Ytt. 1999/2000:SoU3y. *Nationella minoriteter i Sverige*, Socialutskottet, 21 oktober 1999.
- Ytt. 1999/2000:UbU3y. *Nationella minoriteter i Sverige*, Utbildningsutskottet, 21 oktober 1999.
- Ytt. 1999/2000:UU3y. *Nationella minoriteter i Sverige*, Utrikesutskottet, 21 oktober 1999.

Riksdagsprotokoll

- Prot. 1992/93:45. 7 § *Sameting m.m.*, 15 december 1992.
- Prot. 1992/93:55. 8 § *Svar på interpellation 1992/93:57 om ursprungsbefolkningar*, 20 april 1993.
- Prot. 1995/96:80. 4 § *Svar på interpellation 1995/96:132 om Australiens urbefolkning*, 16 april 1996.
- Prot. 1995/96:97. 17 § *Nordiskt samarbete*, 22 maj 1996.
- Prot. 1997/98:35. 13 § *Minoritetsfrågor*, 27 november 1997.
- Prot. 1997/98:111. 11 § *Nordiskt samarbete 1997*, 25 maj 1998.
- Prot. 1998/99:67. 4 § *Mänskliga rättigheter, m.m.*, 11 mars 1999.
- Prot. 1999/2000:24. 6 § *Nordiskt samarbete 1998*, 3 november 1999.
- Prot. 1999/2000:38. 5 § *Nationella minoriteter i Sverige* samt 9 § *Beslut om utskottsbetänkande som slutdebatterats vid dagens sammanträde - KU6 Nationella minoriteter i Sverige*, 2 december 1999.
- Prot. 2000/2001:107. 10 § *Nordiskt samarbete*, 9 maj 2001.
- Prot. 2001/2002:105. 8 § *Svar på interpellation 2001/02:416 om kritik mot Sverige från FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna*, 14 maj 2002.

Frågor för skriftliga svar

- Fråga 1999/2000:1027 av Ewa Larsson (mp) till statsrådet Britta Lejon *om samernas representativitet i beslutsfattande församlingar*, 25 maj 2000.
- Svar på fråga 1999/2000:1027 från Ewa Larsson (mp) *om samernas representativitet i beslutsfattande församlingar* av jordbruksminister Margareta Winberg, 14 juni 2000.

ÖVRIGA KÄLLOR

- Abiri, Elisabeth (2001). *Miljö och mänskliga rättigheter – samband och motsättningar*. Sida, Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete, Avdelningen för naturresurser och miljö.
- Alston, Philip (2001). Peoples Rights: Their Rise and Fall. I Alston, Philip (red.) (2001) *People's Rights*. Oxford University Press.
- Alvesson, Mats & Deetz, Stanley (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur.
- Amft, Andrea (2000). *Sápmi i förändringens tid. En studie av svenska samers levnadsvillkor under 1900-talet ur ett genus- och etnicitetsperspektiv*. Kulturens frontlinjer, Skrifter från forskningsprogrammet Kulturgräns Norr, nr 20, Umeå.
- Anaya, S. James (2000). *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford University Press. [1996]
- Andersen, Niels Åkerström (2003). *Discursive Analytical Strategies: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. The Policy Press.
- Anderson, Benedict (1990). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso. London. [1983]
- Andrén, Mats (2005). *Mellan deltagande och uteslutning: Det lokala medborgarskapets dilemma*. Gidlunds förlag.
- Baer, Lars-Anders (2002). Särskilt yttrande av sakkunnige Lars-Anders Baer. I SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*.
- Barry, Brian (2002). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Harvard University Press. [2001]
- Barsh, Russel Lawrence (1996). Indigenous Peoples and the UN Commission on Human Rights: A Case of the Immovable Object and the Irresistible Force. *Human Rights Quarterly*, Vol 18, No 4, 782-813.
- Beach, Hugh (1995). The New Swedish Saami Policy – A Dismal Failure: Concerning the Swedish Government's Proposition 1992/93:32, Samerna och samisk kultur m.m. (Bill). I Gayim, Eyassu & Myntti, Kristian (red.) (1995). *Indigenous and Tribal Peoples' Rights – 1993 and After*. Juridica Lapponica No. 11. The Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland.
- Beach, Hugh (1997). Negotiating Nature in Swedish Lapland: Ecology and Economics of Saami Reindeer Management. I Smith, Eric A. & McCarter, Joan (red.) (1997). *Contested Arctic: Indigenous Peoples, Industrial States, and the Circumpolar Environment*, University of Washington Press.
- Bilder, Richard B. (1992). Can Minorities Treaties Work?. I Dinstein, Yoram & Tabory, Mala (red.) (1992). *The Protection of Minorities and Human Rights*, Kluwer Academic Publishers.
- Brantenberg, Terje & Minde, Henry (1995a). Epilogue. I Brantenberg, T., Hansen, J. & Minde, H. (red.) (1995). *Becoming Visible: Indigenous Politics and Self-Government*. Proceedings of the Conference on Indigenous Politics and Self-Government in Tromsø, 8-10 November, 1993, University of Tromsø, Centre for Sámi Studies.

- Texten återfinns också på:
<<http://www.uit.no/ssweb/dok/series/n02/en/304mibra.htm>>
- Brantenberg, Terje & Minde, Henry (1995b). Introduction: The Indigenous Perspective. I Brantenberg, T., Hansen, J. & Minde, H. (red.) (1995). *Becoming Visible: Indigenous Politics and Self-Government*. Proceedings of the Conference on Indigenous Politics and Self-Government in Tromsø, 8-10 November, 1993, University of Tromsø, Centre for Sámi Studies. Texten återfinns också på:
<<http://www.uit.no/ssweb/dok/series/n02/en/002mibra.htm>>
- Bring, Ove (2002). *FN-stadgan och världspolitik: Om folkrättens roll i en föränderlig värld*, Norstedts Juridik AB.
- Brown, Philip Marshall (1920). Self-determination in Central Europe. *The American Journal of International Law*, Volume 14, No. 1 (Jan. 1920), 235-239.
- Brownlie, Ian (1988). The Rights of Peoples in Modern International Law. I Crawford, James (red.) (1988). *The Rights of Peoples*. Clarendon Press (Oxford University Press).
- Burr, Vivien (2003). *Social Constructionism*, Routledge (2nd ed).
- Cassese, Antonio (1995). *Self-determination of Peoples – A Legal Reappraisal*. Cambridge University Press.
- Cassese, Antonio (2001). *International Law*. Oxford University Press.
- Centre for Human Rights (1987). *Human Rights – Status of International Instruments*. United Nations, New York. (UN Sales No. E.87.XIV.2). Citerade reservationer finns också på: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty4_asp.htm> (2008-04-04)
- Chamberlin, Waldo (1995). The League of Nations. *Encyclopedia Americana 1995*. <<http://www.library.miami.edu/gov/League.html>>
- CIA (2007). *The World Factbook 2007*. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>> (2007-07-03).
- Coates, Ken S. (2004). *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*. Palgrave Macmillan.
- Corntassel, Jeff T., & Primeau, Thomas Hopkins (1995). Indigenous “Sovereignty” and International Law: Revised Strategies for Pursuing “Self-Determination”. *Human Rights Quarterly*, 17.2 (May 1995), 343-365.
- Crawford, James (1988): The Rights of Peoples: Some Conclusions. I Crawford, James (red.) (1988). *The Rights of Peoples*. Clarendon Press (Oxford University Press).
- Davis Shelton H. (1993). *The World Bank and Indigenous Peoples*. Paper prepared for a panel discussion on Indigenous Peoples and Ethnic Minorities at the Denver Initiative Conference on Human Rights, University of Denver Law School, Denver Colorado, April 16-17, 1993.
<[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/63ByDocName/TheWorldBankAndIndigenousPeoples1999/\\$FILE/WBandIndigenousPeoples.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/63ByDocName/TheWorldBankAndIndigenousPeoples1999/$FILE/WBandIndigenousPeoples.pdf)> (2003-08-26)
- Davis, S., Salman, S. & Bermudez, E. (nd). *Approach Paper on Revision of OD 4.20 on Indigenous Peoples*. Approach Paper prepared for the revision of the indigenous peoples policy at the World Bank consultations with external stakeholders between July 1998 and June 1999 in various countries in South and Central America, East and West Africa as well as in India, Philippines, Vietnam, Russia

- and in Geneva and Washington D.C.
 <[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/63ByDocName/ApproachPaperonRevisionofOD420onIndigenousPeoplesTheWorldBank1998/\\$FILE/ApproachPaperOnRevisionofOD410.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/63ByDocName/ApproachPaperonRevisionofOD420onIndigenousPeoplesTheWorldBank1998/$FILE/ApproachPaperOnRevisionofOD410.pdf)> (2003-08-26)
- Dixon, Norm (1999). Marx, Engels and Lenin on the national question. I *LINKS – International journal of socialist renewal*, no. 13: September to December, 1999.
 <<http://links.org.au/node/164>> (2008-04-04).
- Donnelly, Jack (1998). *International Human Rights*, Westview Press.
- Eide, Asbjørn (1999). The Non-Inclusion of Minority Rights: Resolution 217C (III). I Alfredsson, Gudmundur & Eide, Asbjørn (red) (1999). *The Universal Declaration of Human Rights – A Common Standard of Achievement*. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague.
- Eriksen, Thomas Hylland & Neumann, Iver D. (1993). International Relations as a Cultural System: An Agenda for Research. I *Cooperation and Conflict: Nordic Journal of International Studies*, Vol 28, no 3, September 1993.
- Eriksen, Thomas Hylland (1992). *Us and Them in Modern Societies*. Scandinavian University Press, Drammen.
- Eriksen, Thomas Hylland (1993). *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*. Pluto Press.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Polity press.
- Fairclough, Norman (2003). *Analysing Discourse: Textual analysis for social research*. Routledge.
- Fleras, Augie & Elliot, Jean Leonard (1992). *The Nations Within: Aboriginal - State Relations in Canada, the United States, and New Zealand*, Oxford University Press: Toronto.
- Formas (2006). *Hållbar rennärning och övrig samerelaterad forskning*. Rapport 3:2006.
- Foucault, Michel (1993). *Övervakning och straff*. Arkiv förlag. [1974]
- Gadamer, Hans-Georg (1989). *Förnuftet i vetenskapens tidsålder*. Daidalos.
- Gayim, Eyassu (1987). *Brief Introduction to the Principle of Self-determination*. Swedish Institute of International Law, Uppsala University.
- Gellner, Ernest (1992). *Nations and Nationalism: New Perspectives on the Past*. Billing & Sons Ltd, Worchester [1983]
- Granqvist, Karin (2004). *Samerna, staten och rätten i Torne lappmark under 1600-talet: Makt, diskurs och representation*. Doktorsavhandling vid Institutionen för historiska studier vid Umeå universitet.
- Gregory, Charles Noble (1923). The Neutralization of the Aaland Islands. *The American Journal of International Law*, Volume 17, No. 1 (Jan. 1923), 63-76.
- Hannum, Hurst (1996). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press (rev ed.).
- Hansen, Lars Ivar, & Olsen, Bjørnar (2006). *Samernas historia fram till 1750*. Liber.
- Henriksen, John B. (2002). Har kravet om samisk rett til selvbestemmelse støtte i folkeretten?. I Oskal, Nils (red) 2002: *Samisk selvbestemmelse*. Diedut nr 2 2002. Sámi instituhtta (Nordisk Samisk Institutt).
- Hettne, Björn (1996). *Internationella relationer*. Studentlitteratur

- Hettne, Björn, Sörlin, Sverker & Østergård, Uffe (1998). *Den globala nationalismen*. SNS Förlag.
- Hicks, Jack (2006). *On The Application Of The 'Internal Colonial' Metaphor To Inuit Societies*, Paper prepared for the Remote Regions/Northern Development sessions, 45th annual meeting of the Western Regional Science Association, Santa Fe, New Mexico, February 23-25, 2006.
<http://www.jackhicks.com/e107_files/downloads/Hicks%20J%20WRSA%202006.pdf> (2008-03-22).
- Hobbes, Thomas (2004). *Leviathan eller En kyrklig och civil stats innehåll, form och makt*. Bokförlaget Daidalos. [1651]
- Hobsbawm, E. J. (1992) *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Humphrey, John (1989). *No distant millennium: The International Law of Human Rights*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Quetigny.
- Hutchinson, John & Smith, Anthony D. (red.) (1994). *Nationalism*. Oxford readers. Oxford university Press.
- Hutchinson, John & Smith, Anthony D. (red.) (1996). *Ethnicity*. Oxford readers. Oxford university Press.
- Idéhistorisk läsebok Band II (1992). *Texter och bilder ur den västerländska tankens historia under 3000 år*. Gidlunds.
- Information Rosenbad (2007). *SOU, Ds och remissförfarandet*.
<<http://www.regeringen.se/sb/d/1522/a/13504>> (2008-03-26).
- Iorns, Catherine J. (1992). Indigenous peoples and self determination: Challenging state sovereignty. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Spring 92, Vol. 24 Issue 2, 199-348.
- Iverson, Duncan, Patton, Paul & Sanders, Will (red.) (2002). *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Cambridge University Press [2000].
- Johansson Dahre, Ulf (2002). *The International Discourse on indigenous Peoples – A Compilation of Legal and Political Documents*. IWGIA – Lundagruppen för ursprungsfolk. Sociologiska institutionen: Lund.
- Johansson Dahre, Ulf (2005). *Ursprungsfolk i internationell politik och rätt*. Studentlitteratur.
- Jordbruksdepartementet (2007). *Statssekreterare Rolf Eriksson*.
<<http://www.regeringen.se/sb/d/7465/a/70882>> (2008-03-26).
- Jørgensen, Marianne Winther & Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur.
- Kekk, Margaret E. & Sikkink, Kathryn (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Kirgis Jr., Frederic L. (1994). The degrees of Self-Determination in the United Nations Era. *The American Journal of International Law*, Volume 88, Issue 2 (Apr. 1994), 304-310.
- Korpjiaakko-Labba, Kaisa (1994). *Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland. En rättshistorikes utredning av markanvändningsförhållanden och -rättigheter i Västerbottens lappterritorier före mitten av 1700-talet*. Juristförbundets förlag, Helsingfors.

- Kunz, Josef L. (1945). The future of the international law for the protection of minorities. *The American Journal of International Law*, Volume 39, No. 1 (Jan. 1945), 89-95.
- Kvist, Roger (1992). Swedish Saami Policy, 1550-1990. I Kvist, Roger (red.) (1992). *Readings in Saami History, Culture and Language III*. Center for Arctic Cultural Research, Miscellaneous Publications No. 14, University of Umeå, sid 63-77.
- Kymlicka, Will (1998). *Mångkulturellt medborgarskap*. Bokförlaget Nya Doxa.
- Kymlicka, Will (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (red.) (1997). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press [1995].
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (1985). *Hegemony & Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Verso.
- Laclau, Ernesto (1998). Discourse. I Goodin, Robert E (1998). *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Publishers.
- Lantto, Patrik (2000). *Tiden börjar på nytt – En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1950*. Kulturens frontlinjer. Skrifter från forskningsprogrammet Kulturgräns Norr, nr 32, Umeå.
- Lantto, Patrik (2003) *Att göra sin stämna hörd: Svenska Samernas Riksförbund, samerörelsen och svensk samepolitik 1950-1962*. Kulturens frontlinjer. Skrifter från forskningsprogrammet Kulturgräns Norr, nr 47, Umeå.
- Lenin, V.I. (1955). *Om nationernas självbestämmanderätt*. Förlaget för litteratur på främmande språk, Moskva. [1914]
- Lenin, V.I. (1966). *Lenin on War and Peace*. Foreign Languages Press, Peking. [1914]
- Leth, Göran och Thurén, Torsten (2000). *Källkritik för Internet*. Rapport nr 177 utgiven av Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm.
<http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/Ovriga%20publikationer/OCB%20SPF/kallkritik_internet_spf.pdf> (2007-06-28)
- Lawrence, Paul (2005). *Nationalism: history and theory*. Pearson Education Limited. [2004].
- Lindholm Schulz, Helena (1996). *Between Revolution and Statehood: Reconstruction of Palestinian Nationalism*. Göteborg: Padrigu Papers.
- Lundmark, Lennart (1982). *Uppbörd, utarmning, utveckling – Det samiska fångstsambällets övergång till rennomadism i Lule lappmark*. Arkiv avhandlingsserie 14. Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia.
- Lundmark, Lennart (1999). *Så länge vi har marker – Samerna och staten under sexhundra år*. Prisma. [1998]
- Lundmark, Lennart (2002). *"Lappen är ombytlig, ostadig och obekvämlig" - Svenska statens samepolitik i rasismens tidevarv*. Norrlands Universitetsförlag.
- Lunds universitetsbibliotek (2006). *Informationskompetens: självstudier på nätet*, (Kapitel 3 B: Vetenskaplig kvalitet).
<<http://www3.uu.se/infokompetens/vetkomm/index.html>> (2008-04-04)
- Macchiavelli, Niccolò (1996). *Fursten*, Natur och Kultur. [1532]
- Malanczuk, Peter (2002). *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Taylor & Francis e-Library. [Routledge 1997]

- Marx, Karl (1843). *On The Jewish Question*.
<http://ih52.stier.net/texts/MARX_JQ.HTM> (2008-04-04)
- Minde, Henry (1995). The International Movement of Indigenous Peoples: an Historical Perspective. I Brantenberg, T., Hansen, J. & Minde, H. (red.) (1995). *Becoming Visible: Indigenous Politics and Self-Government*, Proceedings of the Conference on Indigenous Politics and Self-Government in Tromsø, 8-10 November, 1993, University of Tromsø, Centre for Sámi Studies. Texten återfinns också på:
<<http://www.uit.no/ssweb/dok/series/n02/en/003minde.htm>>
- Myntti, Kristian (1998). *Minoriteters och urfolks politiska rättigheter – En studie av rätten för små minoriteter och urfolk till politiskt deltagande och självbestämmande*. Juridica Laponica no. 18. Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt, Lapplands universitet, Rovaniemi.
- Mörkenstam, Ulf (1999). *Om "Lapparnes privilegier" – Föreläsningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997*. Avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Neuberger, Benyamin (1995). National self-determination: dilemmas of a concept. *Nations and Nationalism*, Vol 1, nr 3, 297-325.
- Neumann, Iver B. (2003). *Mening, materialitet, makt – En introduktion till diskursanalys*. Studentlitteratur.
- NOU 1984:18. *Om samenes rettstilling*. Samerettsutvalgets första utredning. Universitetsforlaget.
- Nykvist, Ann-Christin (2004). *Urfolksårtiondet och svensk samepolitik*. Anförande av jordbruksministern vid seminariet "Att vända en vind" i samband med avslutningen av FN:s ursprungsfolksårtionde i Sveriges Riksdag den 7 december 2004. <<http://www.regeringen.se/sb/d/1191/a/35083>>
- Oommen, T K (1997). *Citizenship, Nationality and Ethnicity*. Polity Press.
- Padelford, Norman J. & Andersson, K. Gösta A. (1939). The Aalands Islands Question. *The American Journal of International Law*, Volume 33, No. 3 (Jul. 1939), 465-487.
- Parekh, Bhikhu (2002). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Harvard University Press. [2000]
- Potter, Jonathan & Wetherell, Margaret (1987). *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. Sage.
- Puhle, Hans-Jürgen (1978). Conservatism in Modern German History, *Journal of Contemporary History*. Vol. 13, No 4, 689-720.
- Purich, Donald (1986). *Our Land: Native Rights in Canada*. The Canadian Issues Series, James Lorimer & Company: Toronto.
- Regeringskansliet (2003). *Svara på remiss – hur och varför: Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet*. (SB PM 2003:2)
<<http://www.regeringen.se/content/1/c4/36/52/b33ac379.pdf>> (2008-04-04)
- Riksdagen (2006). *Utskotten & EU-nämnden*.
<http://riksdagen.se/templates/R_SubStartPage____282.aspx> (2007-07-25).

- Rosas, Allan (2001). The Right of Self-Determination. I Eide, Asbjørn, Krause, Catarina & Rosas, Allan (red.) (2001). *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*. Martinus Nijhoff Publishers. (second revised edition)
- Rosengren, Dan (2003). The Colective Self and the Ethnopolitical Movement: 'rhioemes' and 'taproots' in the Amazon. I *Identities: Global Studies in Culture and Power*. Volume 10, Number 2 / April-June 2003, s 221-240.
- Rousseau, Jean-Jacques (1996). *Om samhällsfördraget eller statsrättens grunder*. Natur och Kultur. Lund. [1762]
- Samelandspartiet (2003). *Yttrande över Sametingsutredningens betänkande "Sametingets roll i det svenska folkstyret"* SOU 2002:77.
- Sameloven: *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (kapittel 2. Sametinget)*. <<http://www.lovdatab.no/all/tl-19870612-056-002.html#2-1>>, (2008-04-08)
- Samerådet (1996). *Samerådets statutter* (Samerådets stadgar). Antagna vid Samerådets 16:e konferens, 1996 i Murmansk.
- Samerådet (2000a). *Kirunadeklarasjonen*. Resolution nr 5 vid Samerådets 17:e konferens 28.-30.9.2000 i Giron/Kiruna.
- Samerådet (2000b). *Resjolsion om samenes rett til selvbestemmelse*. Resolution nr 6 vid Samerådets 17:e konferens 28.-30.9.2000 i Giron/Kiruna.
- Samerådet (nd). *Urfolkssamarbeid*. <<http://www.saamicouncil.net/?deptid=1336>> (2008-04-08).
- Sametinget (2006). *FN och urfolken*, <<http://www.sametinget.se/1097>> (2007-07-30)
- Sámi Rádío (2001). *SKOP 2001*. Artikel publicerad 2001-04-17, kl 01.19. <http://www.saamiweb.org/norwegian/sameting/opinion/564456.shtml>. (2001-10-29, kl 19.04). [Sidan och domänen existerar ej längre. Papperskopior av sidan finns hos författaren.]
- Samiskt Informationscentrum (2007a). *Pressmeddelande 2007-02-06 - Nationaldagen firas i Sápmi*. <http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=2060> (2007-06-28).
- Samiskt Informationscentrum (2007b). *Pressmeddelande 2007-02-27 - Blandad kunskap om samerna*. <http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=2074> (2007-07-02).
- Samnøy, Åshild (1999). Origins of the Universal Declaration. I Alfredsson, Gudmundur & Eide, Asbjørn (red) (1999). *The Universal Declaration of Human Rights – A Common Standard of Achievement*. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague.
- Scott, Craig (1996). Indigenous Self-Determination and Decolonization of the International Imagination: A Plea. *Human Rights Quarterly*, 18.4.
- Shapiro, Ian & Kymlicka, Will (1997). *Ethnicity and Group Rights*. Nomos XXXIX. New York University Press.
- Shaw, Malcolm N. (1992). The Definition of Minorities in International Law. I Dinstein, Yoram & Tabory, Mala (red.) (1992). *The Protection of Minorities and Human Rights*. Kluwer Academic Publishers.
- Shils, Edward (1995). Nation, nationality, nationalism and civil society. I *Nations and Nationalism*, Vol 1, Issue 1, sid 93-118.
- Sillanpää, Lennard (1994). *Political and Administrative Responses to Sami Self-determination: A Comparative Study of Public Administrations in Fennoscandia on the Issue of Sami Land Title as an Aboriginal Right*. Commentationes Scientiarum Socialium 48 1994, Finnish Society of Sciences and Letters (Societas Scientiarum Fennica), Helsinki.

- Sjölin, Rolf (2002). En studie i ickemakt: Samer och samefrågor i Svensk politik. *Diedut* 3/2002, Sámi Instituhtta.
- SMHI (2005). *Vad är en tsunami?*.
<http://www.smhi.se/sgmain/loppedel/041227_tsunami.htm> Sidan författad av Lasse Johansson, oceanograf SMHI. (2007-07-23)
- Smith, Anthony D. (1986). *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford: Basil Blackwell.
- Smith, Anthony D. (1991). *Nationalism – Theory, Ideology, History*. Cambridge: Polity Press.
- Spero, Joan E. & Hart, Jeffrey A. (2000). *The Politics of International Economic Relations*. Fifth Edition. Routledge. [1997]
- Stalin, J. (1950). *Marxismen och den nationella frågan*. Förlaget för litteratur på främmande språk, Moskva. [1913]
- Stavenhagen, Rodolfo (1994). Indigenous Rights: Some Conceptual Problems. I Assies, W.J. & A. J. Hoekema (1994). *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*. IWGIA Document no. 76, IWGIA and University of Amsterdam, Copenhagen.
- Steiner, Henry J. & Alston, Philip (2000). *International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals*. Oxford University Press. (Second edition).
- Steiner, Kristian (2002). *Utlänningen och nationen - En diskussion om nationers syn på främlingen*. Papper presenterat vid Statsvetenskapliga förbundets årskonferens 6-8 oktober 2002 vid Växjö universitet. Återfinns på:
<<http://www.vxu.se/statsvkonf/steiner.pdf>> (2003-02-20)
- Stern, Maria (2001). *Naming In/security – Constructing Identity: 'Mayan-Women' in Guatemala on the Eve of 'Peace'*. Doktorsavhandling framlagd vid Institutionen för freds och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet.
- Sveriges Radio (2008). *Stor övervikt för att ratificera ILO 169*. Artikel publicerad 2008-01-30, kl 14.40. <<http://www.sr.se/cgi-bin/sameradion/nyheter/amnessida.asp?grupp=4625>> (2008-03-09)
- Tauli-Corpuz, Victoria (2007). How the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Got Adopted. I *UN Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples*. Tebtebba - Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, sid 1-34.
<http://www.tebtebba.org/about_us/publications/special/Declaration/UND RIP.pdf> (2008-04-04)
- Thomasson, Lars (1998). Doktorandämnena vid sameforskningen i Umeå - Från Gustav Park och Ragnar Sundberg till etnisk identitet bland läppar i Arvidsjaur. I *Samefolket*, nr 6-7, 1998, s 78-79.
- Thornberry, Patrick (2002). *Indigenous Peoples and Human Rights*. Melland Schill Studies in International Law. Juris Publishing, Manchester University Press.
- Tägil, Sven (red.) (1995). *Ethnicity and Nation Building in the Nordic World*. C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd
- UN (1994). *Seeds of A New Partnership: Indigenous Peoples and the United Nations*. United Nations, New York.
- UN 1997: *The Rights of Indigenous Peoples*. Fact Sheet No.9, Rev.1. The High Commissioner/Centre for Human Rights, United Nations Office, Geneva.

- Urbefolkningsdelegationen (2005). *Slutrapport från regeringens urbefolkningsdelegation*. <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/13/54/742aa173.pdf>> (2008-04-04)
- Westboro Baptist Church (2005). *News Release: Thank God for the tsunamis – and for 5,000 dead Swedes!!!*. <<http://www.godhatessweden.com/pdf/050102.pdf>> (2007-07-23).
- Westboro Baptist Church (nd). *God Hates Sweden -- Bible Commentary from WBC on Sodomite Sweden*. <<http://www.godhatessweden.com/>> (2007-07-23).
- Wilson, Woodrow (1917). *Address of the President of the United States to the Senate*, 22 January, 1917. <http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Address_of_the_President_of_the_United_States_to_the_Senate> (2008-04-04)
- Wilson, Woodrow (1918). *President Woodrow Wilson's Fourteen Points*, 8 January, 1918. <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918/14points.html>> (2008-04-04)
- Woolsey, Theodore S. (1919). Self-Determination. *The American Journal of International Law*, Volume 13, No. 2 (Apr. 1919), 302-305.
- Yuval-Davies, Nira (1997). *Gender & Nation*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Ålands lagting (2003). *Åland i nordiska rådet*. <<http://www.lagtinget.aland.fi/nr.html>> (2007-08-19).

Summary

Framework of analysis

The processes of de-colonisation can be separated into three phases. Phase one was the liberation from European control of the US and the Latin-American states in the 18th and 19th century. These processes were mainly driven by descendants of emigrated Europeans. Phase two was the liberation of Asia and Africa in the 20th century. These processes were mainly driven by representatives for the non-European descendants. The first two phases have a commonality in the fact that the liberation from European control aimed to establish new and sovereign nation-states. This development has come to be legitimised in both political rhetoric and praxis in the international community (see chapter 3 & 4) through the development of the principle of national self-determination into the right of peoples to self-determination during the 20th century, and the abolishment of the colonial system. The discourse of self-determination has been concretised through several of the international documents that make up the foundation of the current world order, such as the Charter of the United Nations (1945), the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (1960), the two International Covenants of Human Rights (1966), and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (1970).

In this context, colonialism has generally been interpreted as “saltwater colonialism”, i.e. *external colonialism* where overseas colonisers, mainly from Europe, have dominated people in geographical areas far away from Europe. With such a definition, the final abolishment of colonialism can be said to have taken place in the middle of the 1970s. However, for several decades it has been discussed whether the abolishment of colonialism should also include *internal colonialism*. This view has been put forward by many indigenous peoples, who regard themselves as being colonised but without realistic possibilities to achieve de-colonisation in the sense of breaking free and develop sovereign nation-states as other peoples have done before them. Their struggle for self-determination can be seen as the third phase of de-colonisation. In turn, this process is mirrored in indigenous peoples’ discursive efforts to be acknowledged as *peoples* – a term which under international law implies the right to self-determination. As in the earlier phases of de-colonisation, the struggle of indigenous peoples is based in the frames set by the nationalist discourse. A fundamental difference, however, is that earlier de-colonisation projects were directed towards a colonial power far away, while the nationalist projects of indigenous peoples challenge already existing nationalist project in the same

territory, i.e. the nation-states that enclose them. The views of these states are often that they themselves are former victims of colonisation or, as in the case of Sweden, have no identity of colonialism at all (see chapter 6.2.3). The discourse of internal colonialism has therefore had a hard time winning recognition.

In their strategies to achieve recognition as colonised peoples with the right to self-determination (see chapter 5), indigenous peoples have engaged in a discursive struggle on different levels of the international system for several decades. The central actors in this struggle are the indigenous peoples themselves and their transnational networks on the one hand, and the states on the other. Due to the structure of the current world order, the state holds more or less supreme power over indigenous peoples' situation on local and national levels, and shares that power with other states on regional and global levels. However, states' influence over the development of law differs fundamentally between the international and the national levels. On the international arena, a state is but one of many actors; on the national arena, a state is sovereign with the power to draw up almost any law it wants, even though ideally it should be in accordance with laws, norms and regulations in international law. This situation has made the UN particularly important for the discursive struggle of indigenous peoples, since it is with the UN that the main responsibility to develop and supervise international law is placed. Even though the member states have the final power in the UN, the Charter imposes that non-state actors shall be given space within the organisation. This has been utilised by indigenous peoples to seek a discursive change within the UN-system, from being seen as minorities to being recognised as peoples with the right to self-determination in accordance with international law. The aim of this struggle has been to achieve changes in the norms, rules and laws within international law regarding the status of indigenous peoples, which in turn will put pressure on individual states to act on local and national levels regarding the situation and rights of indigenous peoples. In other words, this is a strategy from the indigenous peoples of the world to achieve what Keck and Sikkink (1998) have termed *the boomerang effect* (see chapter 3).

Far-reaching changes in the status and the rights of indigenous peoples have developed within international law during the last three decades. ILO Convention no 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989), the UN Declaration on Indigenous Peoples Rights (2007), the proclamation of a UN year in 1993 and two UN decades on indigenous peoples situation (1995-2004 and 2005-2014), the establishment of several forums within the UN with special tasks to deal with indigenous peoples issues, and the UN Human Rights Committee's request to several member states to report steps taken to implement indigenous peoples' right to self-determination, are all

indications of such changes. At the same time, the question of the status and rights of minorities has developed internationally. On the global level, the UN has adopted a Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities and established a working group with the task to work with minority issues. On the regional level in Europe, the European Council has developed the European Charter for Regional or Minority Languages (1993) and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995). All in all, this implies an international development that can be summarised in the following points:

- During the last three decades, two distinct discourses have developed within international law: one discourse on the status of indigenous peoples and their rights, and one on the status of minorities and their rights. This means that international law today recognises these two groups as different subjects with different rights connected to their respective status. As a consequence, the international community has organised its social practices in accordance with this division.
- In terms of content, the minority rights discourse includes rights directed towards the protection and development of minority cultures, languages and religions.
- The rights within the indigenous peoples discourse are more extensive than those of minorities. In addition to cultural, linguistic and religious rights, indigenous peoples' rights also include the right to self-determination (political, economical, social and cultural) and the right to land and natural resources, even though the precise content of these rights are still under debate.

These three points are of great importance for the conclusions of this study.

Aim, questions and conclusions

The aim of the study has been to identify and analyse the discourses that have been articulated on the status of the Sami in the Swedish parliament during the period of 1986-2005, and to problematise these discourses in relation to the development within international law concerning the rights of minorities and indigenous peoples. In order to fulfil this aim, the study has generated three questions that will be answered below. The method used is discourse analysis of documents generated in the work of the Swedish government and parliament, such as terms of reference for appointed commission, commission reports, government ministry reports, government bills, written communications, parliamentary committee reports, minutes of plenary sessions, and private members' motions.

Question 1

Which is the official Swedish discourse on the status of the Sami and how has it changed during the period 1986-2005?

In 1977, the Swedish government declared that the Sami was an indigenous people in Sweden and that because of this status the Sami have a special relationship with the Swedish state vis-à-vis other ethnic minorities in Sweden (see chapter 1 and 6). This statement was followed in 1982 by a decision to appoint a commission of inquiry to find out what the special status of the Sami meant in practice. In the terms of reference (dir. 1982:71), three areas of particular concern for the commission were specified; reindeer herding, the Sami language and the possibility for the Sami to have an official representative organisation. The judicial base for the strengthening of the status of the Sami was declared to be the section on ethnic minorities in the Swedish constitution and article 27 of the International covenant on civil and political rights. In other words, the special status of the Sami was to be based on the existing minority rights discourse. However, in 1983, after the Social democratic party came in to power, an addition to the commission's terms of reference was made, stating that the international development regarding the special status of indigenous peoples were important to take into account (dir. 1983:10). This meant that the discourse regarding the status of the Sami people in Sweden was opened to also include the emerging global discourse on the status and rights of indigenous peoples.

The appointed commission, Samerättsutredningen (eng. the Sami Rights Commission), produced three reports during the period 1986-1990 (SOU 1986:36; SOU 1989:41; SOU 1990:91). The first of these three reports focuses on what status the Sami might have in international law and one of the main questions discussed is whether the Sami are a minority or a people and thus if they were to be considered to have a right to self-determination. The Commission identifies two main discourses of interest in international law – the minority discourse and the discourse on self-determination – and continues to discuss which of these two that can be applied to the case of the Sami. The conclusion drawn is that the Sami is “probably not” to be considered as a people in the meaning that they have a right to self-determination (SOU 1986:36: 15). The main arguments behind this conclusion are three. Firstly, the Commission argues that the historical background to the right to self-determination shows that it is not applicable within existing nation-states. Secondly, it refers to the fact that UN Human Rights Committee had never related the issue of indigenous peoples' situation or status to the implementation of article 1 in the two human rights covenants where the right to self-determination is recognised. Thirdly, the Commission compares the situation for the Sami with the situation of the Inuit on Greenland and

concludes that whereas Greenland is a typical example of (saltwater) colonialism, the historical development in Scandinavia are different and cannot be placed in the same category as that which is usually called colonialism.

However, the consequence of the conclusion that the Sami are not to be considered a people, nor to have a right to self-determination, poses a problem for the Commission. The main starting point for the inquiry is that the Sami were not only a minority but also an indigenous people and that this special status put them in a special position to the state vis-à-vis other minorities. When reaching the conclusion that the self-determination discourse is not applicable on the case of the Sami, only the minority discourse remains, but this discourse also includes other minorities. To solve this dilemma, the Commission articulates a new discourse in Swedish Sami politics; *cultural autonomy*. This discourse takes its starting point in article 27 in the International covenant of civil and political rights, but gives it an “extensive interpretation” with support from the global discussions on indigenous peoples’ rights, including material prerequisites for the culture of the Sami. From this, the Commission argues that the Sami have a certain international protection of their land rights and that the political influence of the Sami must be strengthened through the establishment of a Sami council. The Commission also argues that the Sami situation of living in several countries implies that they should have a right to represent themselves in a Nordic context through a joint Sami council with Sami representatives from all of the three Nordic countries and the right to represent themselves in the Nordic Council. Another suggested international measure is the development of a Nordic Sami convention. Finally, the Commission also points out that international law is constantly developing and that the issue of indigenous peoples is far from settled on the global level. The Commission therefore concludes that Sweden needs to be mindful of future international development.

The Commission’s reports pose a number of issues for the Swedish government and parliament to consider in the coming years. To analyse this process, the study has mainly focused on three themes generated from the Commission’s reports (chapter 6) and the overarching analytical framework of the thesis (chapter 3-5). These themes are i) the view in the Swedish parliament on the concept of “self-determination” (chapter 7), ii) the view in the Swedish parliament on the concept “peoples” (chapter 8), and iii) the issue of how Sweden has dealt with the development in international law concerning minority and indigenous peoples’ rights (chapter 9).

Chapter 7 concludes that the concept of self-determination was not linked to the Sami in the official Swedish discourse until the development of the first Swedish national action plan for human rights in 2002 (skr. 2001/02: 83). In this written communication from the government, both indigenous peoples in

general and the Sami in particular are linked to the concept of self-determination. However, the right to self-determination for the Sami is limited to “an increased Sami self-determination” (skr. 2001/02:83: 91), which in the following years’ government budget bills is further limited to “areas where this is possible” (prop. 2002/03:1, bilaga 36; prop. 2003/04:1, bilaga 18). However, in comparison to earlier discussions on political influence for the Sami where terms such as autonomy and self-government have been used (see chapter 6 & 7), it is a discursive change, at least in terms of using the actual concept of self-determination. The question remains however, if this is a step towards realising Sami self-determination in accordance with its meaning under international law, or just a general use of the concept.

Regarding the concept of “peoples”, the most clear example of a debate in the Swedish parliament where the issue whether indigenous peoples in general and the Sami in particular are to be considered as peoples or not, is the issue of political representation, especially the question regarding Sami representation in the Nordic Council (see chapter 8). In this debate, the bearers of the official discourse on the status of the Sami people constantly link the Sami with a position of being an ethnic minority and even though they sometime call the Sami an indigenous people it does not imply any right to have any political representation of their own. The arguments against Sami representation comes from two intertwined discourses: the classic democratic discourse and the discourse of civic nationalism. In the first case, the argument is that in a democratic society, no group should have special rights. In the second case, the argument is that the Sami are Swedish and thereby have the same rights as other Swedish citizens, including being elected into the Swedish parliament and thereby get the opportunity to engage in the work of the Nordic Council. Apart from this being an articulation of the classic democratic discourse, it is also an articulation of a nationalist discourse that reduces the Sami identity to an ethnic identity that is subordinated to the official national identity. In other words, these discourses do not include the Sami perception of themselves as a people; the Sami are assigned the Swedish national identity regardless of whether they themselves adopt this identity or not. The articulated discourse also subordinate the Sami vis-à-vis three other stateless groups in the Nordic countries, the Åland islanders, the Inuit of Greenland and the population on the Faeroe islands, who have political representation in the Nordic Council.

Chapter 9 analyses the ways in which Sweden has dealt with the emerging international discourses on minority and indigenous peoples’ rights. Already in the terms of reference for the commissions appointed to investigate whether Sweden can ratify the two minority conventions of the European Council and ILO convention no 169, there is a clear difference in position. In the terms of reference for the Commission on the minority conventions, the committee is

told to consider if the conventions can be a foundation for a new Swedish minority politics and whether Sweden would choose to ratify the conventions or not (dir. 1996:77), while no similar task was given to the Commission on the ILO convention (dir. 1997:103). In other words, already in the terms of reference there is a reluctance to let the international discourse on indigenous peoples' rights have an influence on the situation in Sweden, while the case is the opposite when it comes to the discourse on minority rights. This conclusion is further strengthened by the fact that Sweden ratified the two minority conventions of the European Council in 2000, but has still to ratify ILO convention no 169.

As can be concluded from chapter 5 and 9, Sweden's official view on the ILO convention has been ambivalent since it was opened up for ratification in 1989. Sweden then voted in favour of the convention and also took initiative together with other Nordic countries to adopt a resolution stating the importance of the convention and asking the states of the world to ratify it as soon as possible. Eighteen months later, the Swedish government presented a written communication to the parliament stating that Sweden should not ratify the convention at the present time due to issues concerning land rights. However, it also states that it is desirable that Sweden should be able to ratify the convention in the future if the land rights issues can be solved (skr. 1990/91:101: 6).

Despite the fact that the main concern with the ILO convention is the issue of land rights, Sweden has taken no steps to implement other parts of the convention. In other words, it is possible to draw the conclusion that there is no big interest among the parliamentary majority to let the international discourse on indigenous peoples' rights to serve as a foundation for Swedish Sami politics in the way the international discourse on minority rights serve as a foundation for the Swedish minority politics.

A short answer to the first question of the study is therefore that the official Swedish discourse on the status of the Sami people during the period 1986-2005 states that the Sami are to be considered first and foremost as a minority and not a people, and that they have no right to self-determination under international law. Some concessions have been made to the Sami in terms of granting them some cultural autonomy through the establishment of the Swedish Sami Council and its tasks to strengthen the Sami language and make certain decisions regarding reindeer herding. The Swedish Sami Council is however a weak political institution, something which is apparent when comparing it to the Norwegian Sami Council, and any other rights stemming from their position as an indigenous people is hard to identify. Rather, the political action taken to strengthen the position of the Sami comes from their status as national minority in accordance with the minority conventions of the

European Council, which pretty much place the Sami on the same footing as the other national minorities in Sweden.

Question 2

Which counter discourses on the status of the Sami are articulated against the official discourse in the Swedish parliament during the studied period?

As can be seen from the answer to the first question above, the official discourse on the status of the Sami is mainly influenced by three discourses; the classic democratic discourse, the civic nationalism discourse and the international minority discourse. Against these official discourses, three main discourses can be identified as being articulated in the Swedish parliament. The first of these is an articulation of a democratic discourse that, in contrast to the classic democratic discourse, is based on the opinion that there must be special rights for discriminated and/or marginalised groups for democracy to be fulfilled (see chapter 8 & 9). However, this is not a discourse that aims to change the focus for the discussion of the status of the Sami to another discursive domain, but rather an expression of a discursive struggle concerning democratic values and premises. How far the alternative democratic discourse is willing to go regarding special rights are impossible to tell from this study, but at least it includes a political representation in the Nordic Council for the Sami and arguments for Sweden to ratify ILO convention no 169. However, there is no clear position within this discourse explicitly stating that the Sami have the right to self-determination, but the consequences of the discourse is far beyond the consequences of the current official discourse in terms of adapting to international law.

The second counter discourse has a clear foreign policy focus and links itself to the often stated political opinion that Sweden is good at human rights and democracy and is a strong promoter of these values internationally. The carrier of this discourse argues that Sweden must extend Sami rights and political influence; failure to do so will affect Sweden's international repute negatively and its possibility to act internationally in issues concerning democracy and human rights. This discourse too lacks a clear stance on Sami self-determination in accordance with international law, but it is implied that Sweden needs to adapt to international law by ratifying ILO convention nr 169 and that working for political representation of the Sami in the Nordic Council is a way of showing that Sweden is leading the way on minority and indigenous peoples issues.

The third counter discourse articulated in the Swedish parliament is the international discourse on the status and rights of indigenous peoples. This discourse is clearly challenging the official Swedish discourse by moving the whole issue of the status of the Sami from the discourses of classic democracy,

civic nationalism and the Sami as a minority to a discourse stating that the Sami is an indigenous people and that this status, according to international law, includes Sami rights to land and self-determination.

All in all, the three counter discourses articulate a Sami politics that is substantially more far-reaching than official Swedish politics, but it is only the last one that unambiguously perceives of the Sami as a people with the right to self-determination in accordance with international law. This brings us to the third and last question of this study.

Question 3

How do the official discourse and the counter discourses on the status and rights of the Sami in the Swedish parliament correspond to the development in international law regarding the rights of minorities and indigenous peoples during the studied period?

When looking at the development of the official Swedish discourse concerning the status of the Sami over the whole period, the recognition of the Sami as an indigenous people in 1977 was typical of the period. The recognition came at time when indigenous people had been mobilising both nationally and globally for a few decades, striving to draw attention to their situation and their status. This mobilisation had earned some international recognition through UN inquiries and thematic conferences.

During the 1980s, this development picked up speed through the UN establishing a working group to work with indigenous issues (WGIP), including the drafting of a declaration on indigenous peoples rights (see chapter 5). During the same period, ILO decides to update their old convention no 107 from 1957 which resulted in 1989 resulted in ILO convention no 169. Sweden can be considered to have acted in line with international developments during the 1980s by appointing a commission to investigate how the status of the Sami as an indigenous people affects their rights. The suggestions put forward by the Commission during the period 1986-1990 are also in keeping with international developments. The conclusion by the Commission that the Sami were probably not to be considered a people with the right to self-determination corresponded with the view most states had at the time, and the suggestion to give the Sami some kind of cultural autonomy based on an extensive interpretation of the rights of minorities was more than well within the demands put forth in international law at the time concerning indigenous peoples. The Commission pointed out, however, that there was continuous international development concerning indigenous peoples and recommended that Sweden should be wary of these developments. ILO convention no 169 is a typical example of that development. Initially it seems that Sweden was moving along with that development when the country took part in a Nordic initiative to draft a resolution encouraging states to ratify the convention. However, the question

of land rights (especially article 14) proved too difficult for Sweden to deal with and in December 1990 it was concluded that Sweden could not ratify the convention. Instead Sweden awaits the development in the dialogue between ILO and Norway who did ratify the convention. In 1997, the Swedish government decided that the time had come to appoint a commission to make inquiries into what steps Sweden needed to take to be able to ratify the convention. At this time, ten countries had ratified the convention, including Norway as number one and Denmark as number nine. In 1999 the Commission published its report and the overall conclusion was that Sweden would be able to ratify the convention within a five year period if the suggested changes in the Swedish law were made and further commissions were appointed. At that time another three countries had ratified the convention. Sweden then proceeded to appoint more commissions and up until March 2008 no significant steps have been taken to initiate ratification; meanwhile, the number of countries that have ratified has increased to nineteen.

Apart from being a document that Sweden has not ratified, few steps have been taken to implement the convention in areas not considered problematic for a Swedish ratification and the conclusion must be that Sweden no longer keeps up with the international development of indigenous peoples' rights. Sweden names the Sami an indigenous people, but in practice they tend to treat them as a minority.

In stark contrast to the international development concerning indigenous peoples, Sweden does fulfil and is keeping up with international standards regarding minority rights. Parallel to developing standards regarding indigenous peoples in the UN, there is also a process in developing standards for minority rights. This process also takes place on the regional level in Europe through the development of the two minority conventions by the European Council, which Sweden ratified in 2000. As can be seen under question 1 above, the Swedish government planned for the minority conventions to lay the foundation for new Swedish minority politics, whether they were ratified or not. This means that already in 1997, the Swedish government had linked the Sami to the status of a national minority and the rights coming from this status such as linguistic and cultural rights.

From this, one can conclude that Sweden have had a much easier time to adapt to international norms when it come to the rights of minorities than the rights of indigenous peoples. This means that the official discourse regarding the status of the Sami, during the whole period, is linked first of all to the international discourse on minority rights. Therefore one can also say that the official Swedish discourse regarding the Sami in political practice is that they constitute a "minority de luxe" rather than an indigenous people, despite the official recognition as an indigenous people.

In addition, the “de luxe” status comes first of all from historical practices rather than being connected to the development in international law. Most rights that the Sami have that other minorities in Sweden have not, are historic rights such as limited land rights connected to traditional Sami livelihoods such as reindeer herding, hunting, fishing and handicraft, not a result of developments in international law. On the contrary, the result of the Commission on the ILO convention show that these historic rights do not live up to the minimum standards set by the convention. The only real adaptation to the developments in international law concerning indigenous peoples was the establishment of the Sami Council in 1993. This could be seen as a step towards giving the Sami greater political influence, even though the scope of that influence is very limited in comparison to the Norwegian Sami Council.

Despite the hegemonic position of the official discourse, there have been several discourses articulated during the studied period that challenge the official position of the Sami as being a “minority de luxe”. These counter discourses have strived to change Swedish Sami politics to be more in accordance with the norms regarding indigenous peoples’ status and rights in international law. The alternative democratic discourse has tried to redefine the view on democracy to include special rights for the Sami and has argued that Sweden needs to ratify ILO convention no 169. The discourse that argues that Sweden needs to do at home what they ask others to do internationally proposes that it is vital for Sweden to adapt to international law concerning indigenous peoples so as not to lose its position as a “moral super power”, thereby undermining its international influence. Finally the international discourse on indigenous peoples has been articulated directly in the Swedish parliament, which is in line with international developments.

To conclude, the counter discourses do argue, from different positions, that Sweden must adapt to international law and start recognising the Sami as an indigenous people not only in name but also in practice. So far though, the counter discourses have had little power over the actual development in Swedish Sami politics and it still remains to be seen if Sweden will put its money where its mouth is regarding this issue, or if Sweden will continue to treat the Sami as “minority de luxe” rather than an indigenous people.

