

HUGH BEACH

# Den svenska samepolitiken



Nilsson/Mira

I skildringar av samerna har man ofta delat in dem i beskrivande kategorier som rensamer, fjällsamer, skogssamer och fiskesamer. Gränsdragningen mellan dagens nationalstater har delat upp dem i norska, svenska, finska och ryska samer. Den svenska samepolitiken har gjort ytterligare en indelning, baserad på sysselsättningsform: renskötare och icke renskötare. Renskötarna är en minoritet inom den samiska minoriteten, men åt dem och endast åt dem har staten gett möjlighet att utöva sina rättigheter som samer. Icke desto mindre handlar det här om ett och samma folk med en gemensam kultur som överskrider alla gjorda indelningar. Den svenska samepolitiken borde ta fasta på att samerna först och främst är en distinkt etnisk grupp snarare än arbetare inom rennäringen eller fisket.

Samerna tillhör urbefolkningen i Nordeuropa och ur deras synvinkel är normmän, svenskar, finnar och ryssar invandrare och koloniserare av deras områden. En tillförlitlig demografisk statistik beträffande samernas antal och utbredning finns inte, men trots praktiska problem att definiera en same lär det enligt nyare uppskattningar finnas runt 40 000 samer i Norge, ca 15 000 i Sverige, ca 4 000 i Finland och ca 2 000 på Kolahalvön.

Samernas språk tillhör västliga delen av den fenno-ugriska grenen av den ural-altaiska språkfamiljen. De har en egen unik form av sång, *jojken*, sin traditionella klädstil och ett särpräglat konsthantverk. Runtom i världen är de bekanta för sin högt specialiserade renskötsel som många fortsätter att utöva trots intrång av olika exploatörer i deras betesland. Samernas skatt av muntligt traderade berättelser är omfattande, och sameförfattare har även skrivit böcker som blivit klassiker. Samerna administrerar ett antal egna skolor och den samiska teatern blomstrar.

Trots att det alltså finns en rik samekultur är den vanlige medborgaren från majoritetskulturen i norr ofta bara ytligt bekant med densamma. Och vad han menar sig känna till är ofta fel. Icke-samer i Nordsverige är ofta benägna att sätta tro till varje nedsättande påstående om samer. I Lappland är svenskar och samer ofta invecklade i konflikter om naturresurser som jakt- och fiskerätt eller krav på att dämna upp älvar eller kalhugga skogsmark kanske bara för att ge arbetstillfällen på bekostnad av renbetesland.

Det är lättare att finna stöd för den egna positionen om man kan utmåla den andra parten som girig, orättvist gynnad och oärlig. Därför får man t ex ofta höra att samerna medvetet driver ut sina hjordar på järnvägen för att få ut statlig ersättning för dödade renar, eller att samerna än i dag är undantagna från att göra värmplikt. Även om de fientliga stämningarna mot samerna i Lappland lyckligtvis inte är regel så kan de vara högljudda. Fastän alltså okunskapen om samekulturen är stor bland svenskar i norr, trots att man lever sida vid sida, finns det många andra som känner den väl, är sakkunniga och som politiskt sympatiserar med samernas sak.

I Sydsverige, där fördomarna mot samerna är färre, är å andra sidan kunskapen om dem mindre. Svenskar som

inte bor i samernas kärnområden kommer sällan i kontakt med det samiska språket eller renskötelsen. I stadsmiljö smälter en same in obemärkt. Man passerar samer på Stockholms gator utan att se dem som samer.

Samerna lever inte i djup fattigdom, om man jämför dem med många andra folk i världen. Många svenskar som sympatiserar med och engagerar sig för fattiga folk i världen tänker inte i första hand på samerna. De som ändå lagt märke till de tydliga orättvisor som historien igenom har begåtts mot samerna från svenska statens sida skaffar sig sällan ingående kunskaper. Deras intresse är förstäligt nog ofta av mer allmänt slag. Man försöker se ett gemensamt mönster i den koloniala historien, att hitta likheter mellan samernas nuvarande situation och den som andra ursprungsbefolkningar lever i och möjligen arman intresserad av att åstadkomma internationella överenskommelser. Många kan ha en sympatisk inställning till ursprungsbefolkningen men är inte tillräckligt insatta för att vara till någon nytta.

Säkert kan mycket vinnas för urbefolkningarnas sak genom internationell uppmärksamhet. Infödda minoriteter har ofta så lite politiskt inflytande att deras intressen vanligtvis negligeras i den demokratiska processen. Uppmärksamhet och påtryckningar från den internationella gemenskapen kan få regeringar att ändra sin inrikespolitik till det bättre. Det är nödvändigt att upprätta bindande och uppförande konventioner beträffande ursprungsbefolkningarna. Men de paragrafer om de mänskliga rättigheterna och skydd för minoriteters och ursprungsbefolkningarnas rättigheter som erkänns i olika internationella fora, måste hos oss uppfattas enbart som ett minimikrav.

### **Kosmetiska förändringar**

Det må vara att man sätter målet så högt att vissa nationer får svårt att leva upp till det, men man får därför inte overse med en sänkning av policystandarderna hos någon nation som redan nu väl uppfyller dessa minimikrav. Ej heller bör detta att minimikrav fastställts avhålla någon nation från att sätta upp ännu högre mål för sig. Ändå räcker det inte att stödja ursprungsbefolkningarnas rättigheter på det internationella planet. Inget kan ersätta

en detaljkunskap om de speciella nationella frågorna för en infödd minoritet. Finns inte den kan de förändringar som genom den internationella uppmärksamheten åstadkommes i den nationella policyn stanna vid rent kosmetiska åtgärder eller i värsta fall försämringar istället för påstådda förbättringar. Samernas ställning i dagens Sverige är ett belysande exempel. Den svenska samepolitiken håller just på att revideras med anledning av:

HD-utslaget i Skattefjällsmålet år 1981 där samernas urgamla nyttjanderätt fastställdes, sedan målet behandlats i svenska domstolar under hela 15 år.

Det ansvar Sverige påtagit sig genom att ratificera avtal om urbefolkningar.

Det exempel Norge har gett med sin vidsynta omarbetning av samepolitiken.

Det finns verkligen en hel del i svensk samepolitik som tål att ändras. Det är avslöjande att denna politik - enligt svenska staten - helt regleras av den rennäringslag (RNL) som antogs 1971, tio år innan Skattefjällsmålet avgjordes. Enligt denna lag avser samernas nyttjanderätt enbart renbetet, en förmån som alltså bara en liten del av den samiska befolkningen har. Kort sagt, samernas urminnes rättigheter som bekräftades av HD har blivit förvanskade till att vara fråga om ett privilegium för en liten yrkesgrupp.

Enligt svenska statens policy har samerna - vissa samer - tillstånd att öva renskötelse för att vidmakthålla sin kultur. Denna kultur jämföras på ett förenklat sätt med renskötelse, och om en renskötande same skulle råka få en större del av sin inkomst från en icke renskötande verksamhet, så ska han enligt lagen berövas sina privilegier som renskötare.

Enligt samma filosofi har de kollektiva renskötarenheterna, samebyarna, inte rätt att ägna sig åt andra ekonomiska aktiviteter än renskötelsen. De samer som av gammal tradition för sitt uppehälle ägnat sig åt fiske snarare än åt renskötelse står utanför rennäringslagen. De har alltså inte tillåtits att utöva sina gamla rättigheter. Endast renskötare har tillstånd att fiska - men som ett bihang till sina renskötarrättigheter.

I vad består då denna urminnes hävd som för samernas del bekräftades av HD? En beskrivning av urminnes hävd finner vi i Jordabalkens 15 kapitel:



"Det är urminnes hävd, där man någon fast egendom eller rättighet i så lång tid okvald och obehindrad besuttit, nyttjat och brukat haver, att ingen minnes eller av sanna sago vet, huru hans förfäder, eller fångesmän först därtill komme äro" (JB: 15, Cf Undén, 1960:137).

Det finns inget i ovanstående som antyder att urminnes hävd endast gäller samernas rensköttsel. I själva verket finns det prejudikat där svenskar fiskat och jagat av urminnes hävd. Den riktiga tillämpningen av urminnes hävd garanterar nuvarande och kommande generationer att fortsätta med samma traditionella resursnyttjande som sina förfäder, eftersom detta varit oomtvistligt och välgrundat. Här finns emellertid mycket som behöver förklaras.

Är urminnes hävd endast en individuell rättighet? Det verkar snarare vara så att lappbyn (samebyn) såsom juridisk enhet även har rätt att kräva vissa rättigheter under urminnes hävd. Om den är en civil rättighet och inte enbart ett privilegium, hur kommer det sig då att staten kan styra tillämpningen så att den färvägrar icke-renskötande samer tillgång till deras urminnes resurser utan lagliga procedurer eller rättvis ersättning och med hänvisning endast till "ekonomiska skäl"?

Varför har samernas urminnes rättigheter till jakt och fiske förnekats? Och om de skulle erkännas, vad skulle detta i praktiken innebära? Frågorna hopar sig och - föreställer man sig - ger anledningar till en strikt granskning av den svenska samerättsutredningen som tillsattes 1982.

### Samerättsutredningen

Denna utredningskommission har misslyckats i sitt uppdrag att revidera RNL från 1971 så att den överensstämmer med HDs utslag i det utdragna Skattefjällsmålet. Genom detta misslyckande måste man ifrågasätta den svenska statens förhållningssätt till den svenska statens ursprungsbefolkningar som nyligen i olika sammanhang blivit internationell lag. I sitt remissyttrande till arbetsmarknadsdepartementets ILO-kommitté beträffande den nya ILO-konventionen, vilket han överlämnade den 19 december 1989, pekar Diskrimineringsombudsmannen (DO) Peter Nobel på den ansevärd klyftan mellan tankarna i konventionen och de mål utredningen sätter för en reformerad

svensk samepolitik.

I ett tidigare remissyttrande var DO också mycket kritisk till utredningens svar på HDs bekräftande av samernas urminnes hävd. Även om termen urminnes hävd används en enda gång i de ändringsförslag till RNL som lades fram i regeringens proposition 1990/91:4, sägs ingenting om vad denna innebär eller vilka som åtnjuter densamma. Termen nämns alltså högaktningfullt, men man låtsas inte om dess genomgripande konsekvenser och föreslår bara några justeringar av vissa administrativa procedurer för att bistå renskötseln i trängda lägen snarare än att återge samerna deras rätt.

Trots att direktiven för samerättsutredningen gav möjligheter till en vid tolkning av mandatet har utredningen ett flertal gånger förklarat, att den inte ser som sin skyldighet att undersöka vilka rättigheter samerna faktiskt har. I stället var utredarna och regeringen i sin proposition 1990/91:4 beträffande RNL enbart inriktade på att förbättra samernas hotade läge genom att på några enstaka punkter jämka på regler för att öka deras s k privilegier. Men läget kräver nu en genomgripande förändring av hela den svenska samepolitiken, inte bara några futtiga justeringar i samma gamla lagstiftning.

Regeringens proposition förkastades av såväl samernas organisationer som av en enig opposition. Även om man kan vara överens med den kritik som riktats mot regeringen i denna sak - att den borde ha lagt fram en samlad sameproposition - så vore det ett stort misstag att se just detta som den enda skamfläcken hos propositionen. Dess innehåll och bristerna i detta - inte bara att man struntat i att lämna en samlad och övergripande sameproposition - är efter Skattefjällsmålets utslag helt otillräckliga för att nå en anpassning av RNL till internationell lag. Med tanke på vad vi nu vet om samernas rättigheter och med hänsyn till remissyttrandena till denna proposition, så vore det en ren cynism, om man nästa gång skulle lägga fram samma gamla propositionsinnehåll i någon ny tappning som en del av en samlad sameproposition.

### Sameting saknas

Ännu har ingen regeringsproposition lagts fram där man förordar inrättande av ett nationellt samiskt parlament, ett "sameting". Det är tänkbart, att både



Nilsson/Mira

ändringar av RNL och inrättandet av ett sameting kunde ingå i en proposition för en vidare samelag. Men samerna ska inte behöva godta vilka grova och inadekvata ingrepp som helst i RNL bara för att vinna sitt så åtrådda sameting.

Sverige har inte som Norge ratificerat ILO-konventionen nummer 169, där ursprungsbefolkningars urminnesrättigheter nämns. Den förra socialdemokratiska regeringen har visat fögalust att behandla samernas rättsituation på ett seriöst sätt. Utredningens slutrapport - SOU 1990:91 *Samerätt och samiskt språk* - innehåller ett hopkok av olika samefrågor och anstränger sig inte att se dessa spridda frågor ur ett helhetsperspektiv. Medan man å ena sidan föreslår förbättringar i samiskans officiella status uraktlåter man helt att behandla frågan om urminnes hävd för fiskesamerna, vilkas situation man undersökt.

Med risk att låta alltför teknisk vill jag ägna det följande åt en diskussion kring den lagstiftning för de s k fiskesamerna som samerättsutredningen förordat. Jag gör detta inte bara för att lyfta fram frågor specifika för fiskesamerna utan främst för att tackla mer generella problem som illustreras av dessa samers situation. Som jag påpekat ovan krävs det för att det ska göras verkliga framsteg i Sveriges behandling av landets urbefolkning att allmänheten får en djupare kännedom om samernas förhållanden till svenska staten. Det räcker inte att ha hjärtat på rätta stället; man ska veta vad saken gäller.

Exemplet fiskesamerna har valts eftersom det så tydligt avslöjar hur otillräcklig den svenska samepolitiken är, hur brådskande det är med en översyn och faran av att tillåta förändringar på basis av yrkesmässiga behov snarare än efter en grundlig analys av samernas rätt. I dag finns det inte många samer som kan leva av enbart fiske. De flesta har med lagens hjälp tvingats bort från sina vatten och ironiskt nog har många av dem tvingats överge sina hem, där vattnet börjat tränga in på grund av att nivån stiger i de nyligen uppdämnda sjöarna och vattendragen, som blivit väldiga reservoarer för produktion av vattenkraft. Den så skapade artificiella vattennivån höjs och sänks och kan helt förstöra fisket. Nät rivs ofta sönder av dränkta träd som inte blivit undanröjda innan vattnet släppts på.

Medan de samebyar som drabbats av sådan exploatering av vattnen på sina betesland fått viss ersättning för sina förluster inklusive för förlust av fiske som bihang till sin renskötelse, så har fiskesamerna som inte håller djur och alltså inte räknas in i samebyarna oftast inte fått ett öre i statlig ersättning. Historien om den behandling fiskesamerna fått utstå är skamlig, och det är inte förvånande att samerättsutredningen måst ta upp den. Medan jag är helt överens med utredningen om att fiskesamernas sak måste prövas med skyndsamhet, kan jag inte dela dess syn på hur detta bör gå till. Fallet fiskesamerna sammanfattar den mycket breda debatten om samernas urminnes hävd gentemot statens samepolitik som vanligen begränsats till yrkesprivilegier.

### Endast renskötare i lappbyn

Bästa sättet att illustrera hur fiskesamernas lagliga rättigheter har utvecklat är att se efter hur deras situation varit före den första renbeteslagen av år 1886 och följa upp förändringar som inträffat därefter. Lagarna från 1886 och 1898 förändrade inget i fiskesamernas möjligheter att utöva jakt- och fiskerättigheter såsom medlemmar av sina lappbyar. Den stora förändringen kom med lagen från 1928 som stängde lappbyn för andra än renskötare. Jakt- och fiskerättigheterna begränsades till att vara bihang till renskötelsen, och icke-renskötande samer drevs bort från sina lappbyar. Samma karakteristika har den nu gällande RNL från 1971, trots att den stiftades alltmedan en stor rättsprocess pågick som ifrågasatte dess juridiska bas: Skattefjällsmålet åren 1966-1981. Här är det nyttigt att uppmärksamma vad jordbruksutskottet yttrade inför den regeringsproposition 1971:51 som ledde till den nuvarande RNL:

"Erinras må att vissa lappbyar och enskilda samer väckt talan mot Kungl. Maj:t och kronan om i första hand bättre rätt än kronan till renbetesfjällen i Jämtlands län samt att ytterligare processer är att vänta. En slutlig domstolsprövning av föreliggande tvistefrågor torde dock dröja åtskilliga år. En lösning av rationaliseringsproblemen och en förbättring av rennäringens lönsamhet kan emellertid inte anstå. Såsom lagrådet anfört synes i rådande läge och i avbidan på att föreliggande





Pressens Bild

tvistefrågor prövas av domstol få godtas att den nya lagstiftningen bygges upp på samma grund som gällande renbeteslag. I likhet med departementschefen är utskottet inte berett att nu i hela dess vidd förorda en omprövning av frågan om samernas rätt till mark och vatten inom renskötselområdet. Utskottet vill dock understryka, att ett antagande av den föreslagna rennäringslagen inte innefattar något ställningstagande i föreliggande tvistefrågor" (JoU 1971, sid 36).

Nu medan RNL håller på att revideras bör det åligga regeringen och dess utredning att i den arbete in HDs utslag i detta mål. HDs bekräftande av att samerna kan återropa urminnes hävd kräver en genomgripande granskning av rättsläget som skulle innebära något av en revolution i statens samepolitik och leda till, att det väsentliga innehållet i nuvarande RNL med dess yrkesparadigm avvisas till förmån för ett erkännande av rättigheter för samerna såsom folk baserat på en grundlig analys av begreppet urminnes hävd. En jämförelse med nyare samepolitik under utveckling i Norge och Finland visar att det här är den kurs dessa länder slagit in på i motsats till Sverige.

#### Missledande tolkning

På en rad väsentliga punkter är samerättsutredningens tolkning av samepolitik och renskötselag missledande. Dessa punkter som vid en första anblick kan synas oväsentliga är i själva verket synnerligen kontroversiella. Beträffande renbeteslagen av 1886 skriver utredningskommissionen: "Alla samer kunde alltså bedriva rensköttsel med egna eller andras renas och *däri-genomkomma i ätnjutande av jakt- och fiskerätten*" (SOU 1990:91, sid 180, min kurs). Dock finns ingenting i lagen av 1886 som säger att endast renskötare har samers jakt- och fiskerätt. Lagen säger helt enkelt, att alla renskötare ska tillhöra en lappby; det säger ingenting om att jägare och fiskare inte tillhör sina lappbyar eller att de inte har urminnes rättigheter i en sådan.

Syftet med lagen var att få renskötare registrerade på lappbyar, så att de kunde hållas kollektivt ansvariga för skador åsamkade av renarna på böndernas egendom i de fall då en särskild renägare inte kunde utpekas som ansvarig. Det är en sak att säga, att endast medlemmar i lappby kan hålla renar och en

helt annan att påstå att endast renskötare får vara medlemmar i lappbyn. Det var först lagen från 1928 som sammanställde dessa båda påbud.

Till år 1928 var icke renskötande fiskesamer fortfarande medlemmar av lappbyar och ätnjöt fiskerätten utan att ha något med renskötelsen att göra. Medan det är sant att lagen av år 1886 tog fasta på att renskötare i lappbyn också hade jakt- och fiskerätt - så att de inte skulle kunna anses vara i avsaknad av dessa rättigheter som var och är viktiga för att klara livet som renskötare - så innebär detta inte att dessa var de enda som hade rätt att jaga och fiska. Nuvarande utredningsuttalanden kan få den mindre insatte läsaren att tro, att samernas samtliga jakt- och fiskerättigheter tillföll enbart renskötare. Faktiskt är det ett vanligt misstag att tro att från och med renbeteslagen av 1886 endast renskötare kunde tillhöra en lappby. Ett uttalande från denna tid av advokaten och senare generaldirektören för Riksräkenskapsverket Christian Tenow som skrev utförliga rapporter om samernas situation är ganska belysande:

"Det står föreskrivet, att lapparne skola välja ordningsman; men det finns icke angivet vare sig huruvida det endast är de renegande lapparne, som i valet få deltaga, eller huruvida valet ska ske efter hufvudtalet eller efter antalet egande renar eller någon annan grund. Ett fullständigande i dessa hänseenden torde vara af behovet påkalladt. Att alla lappar inom lappbyn, såväl renegande som der sig uppehållande fattiglappar, fiskarlappar, vallhjon m fl, skola få i valet deltaga torde knappast vara lämpligt" (Tenow, 1893:82).

Samerättsutredningen vilseför också när den bekräftande lagen från 1928 säger att: "Genom lagen utestängdes alltså den same som inte var medlem i lappby från rätten att utöva rensköttsel och därigenom från rätten att jaga och fiska med stöd av lagen" (sid 108). Den okritiske läsaren förstår inte omedelbart att när lagen av 1928 - förstärkt nog - inte ger icke-renskötare rätten att jaga och fiska såsom bihang till renskötande, så betyder detta ingalunda att sådana icke-renskötande samer inte skulle ha annat lagligt stöd för sin rätt till jakt och fiske. Det hade de även om de inte längre - genom ett orättfärdigt påbud - var medlemmar i en lappby.

Utredningen försummar att under-

söka de centrala momenten: Med vad rätt blev lappbyn ett kollektiv för enbart renskötare? Med vad rätt kunde samernas urminnes jakt- och fiskerätt bli "birättigheter" enbart för renskötare? Dessa frågor är inte endast av historiskt intresse. Samernas rätt eller urminnes hävd har nu bekräftats, och såsom juridiska precedensfall visat har urminnesrätt företräde framför "eljest gällande lag" (NJA 1956, sid 161, Lilla Hamnskär och NJA 1984, sid 148, Torringen).

Man får intrycket att utredningen själv är medveten om komplikationerna. Så heter det t ex:

"Som närmare beskrivs... innebär emellertid inte nödvändigtvis den omständigheten att en fiskesame inte kan återopa medlemskap i sameby, enskild fiskerätt eller fiskerättsupplåtelse att han saknar rättslig grund för fiske" (sid 18 f).

"Rättsläget torde som vi ser saken kunna sammanfattas så, att det i vart fall inte kan uteslutas att åtminstone en del av de samer som i dag bedriver yrkesmässigt fiske inom renskötselområdet och som inte är medlemmar i någon sameby kan ha särskilda fiskerättigheter som på grund av urminnes hävd tillkommer dem såsom fiskande samer. I den fortsatta framställningen kallas sådana fiskerättigheter för särskilda samiska fiskerättigheter för att skilja dem från de fiskerättigheter som grundar sig på renskötselrätten" (sid 187).

### Modifiera begreppen!

Det rätta vore ju att modifiera begreppen så att samerättsutredningens "särskilda samiska fiskerättigheter" helt enkelt blev "samiska fiskerättigheter" och att den speciella undergrupp som reserverats för renskötare, en del av samefolket, skulle kallas "renskötsel-fiskerättigheter". Faktiskt kunde distinktionen helt lösas upp under den mer omfattande termen "samiska fiskerättigheter" om dessa vore tillgängliga för alla samer, oavsett deras sysselsättning och inom en större samebyorganisation, en lokal samemenighet såsom lappbyn före 1928.

Detta skulle inte nödvändigtvis betyda att inlandssjöarna skulle komma att plundras på fisk av en stor samisk fiskarbefolkning, så att renskötarna bleve utan. Bara att den nödvändiga regelsättningen skulle handhas av en lokal samemenighet enligt gammal

samisk tradition.

Samerättsutredningens huvudrapport - SOU 1989:4 *Samerätt och sameting* - tog upp frågan om samernas urminnes hävd och återopade denna som grund för samisk renskötselrätt, bara för att sedan blunda för mycket av det centrala innehållet i denna hävd beträffande samernas renskötsel. Utredningens slutrapport *Samerätt* och samiskt språk lyfter för första gången fram en annan aspekt av samisk urminnes hävd: fiskerätten. Då man nu redan har hänvisat till urminneshävderna har utredningen problem med att klara ut, varför alla samiska naturresursrättigheter utöver renskötseln ska ses som ett "bihang" eller "birättigheter" till renskötselrätten eller som något helt undantaget från icke renskötare. Faktiskt anstränger sig utredningen att undvika dessa frågor och vägrar att låta dem få något inflytande över formulerandet av det lagförslag som ska läggas fram. Utredningen gör en kort historisk sammanfattning av de fiskande samernas problem, vilka de är och hur de har hamnat i sitt nuvarande predikament, en sammanfattning som inte saknar värde, men själv tar utredningen RNL från 1971 till utgångspunkt för en diskussion av tänkbara lösningar.

Samerättsutredningen tycks inte veta på vilket ben den ska stå och undviker varje meningsfull hållning genom att påstå att: "Frågan vilka särskilda rättigheter en enskild fiskesame kan ha i dessa sammanhang är endast domstol behörig att avgöra" (sid 43). Men nu har redan svenska domstolar och även norska som behandlat svenska samers rättigheter i Norge gjort det helt klart, att samers rätt är grundad på uråldrig rätt.

På annat ställe säger utredningen: "Det bör understrykas att det inte är fråga att utreda de icke renskötande samernas rättigheter till mark och vatten i civilrättsligt hänseende" (sid 177). Man skulle ju annars kunna förvänta, att detta vore just det område där en samerättsutredning skulle uttala sig och att det ligger helt i linje med utredningens direktiv för en undersökning av samernas situation och särskilt de behov som hänger samman med deras ställning som ursprungsbefolkning.

### Behov styr rättigheter

Samerättsutredningen försöker ursäkta sig för att man inte behandlat de

viktiga frågorna genom att rent ut påstå, att dessa alls inte står under prövning och genom att hänvisa dem till framtida uppgörelser inför domstol. Utredningen har i sina förslag avhänt sig varje motivering grundad på en historisk analys av samernas rättigheter. I stället grundar man förslagen, som utredningen själv tydligt framhåller på de välfärdsbehov man uppfattat att fiskande samer kan ha. Inte på deras rättigheter! Eller snarare, man är beredd att överväga att ge dem rätt att utöva sina rättigheter om de tillräckligt starkt kan visa att de är i behov av dem.

Många samer med rättigheter enligt urminnes hävd, men som i praktiken nekats att utöva dem, kan se samerättsutredningens förslag att tillåta, att vissa behövande fiskesamer får del i de fiskerättigheter som är knutna till renskötseln - dock utan att ge dem rätt att utöva renskötsel som ju är det som kvalificerar till rätten att fiska som "birättighet" - såsom ett försök att köpa ut oppositionen. Utredningens föreslagna reform skulle tillåta vissa samer att fiska, men detta innebär inte nödvändigtvis att fiskerätten skulle gå i arv enligt urminnesrätten så som stadgas i Jordabalken från år 1734.

Vidare kan samma fiskerättigheter lika gärna ges till personer som saknar urminnes hävd och alltså inkräkta på andras urminnes hävd. Inte heller skulle den juridiska grunden för det fisketillstånd utredningen föreslagit innefattas i urminnes hävd utan snarare avse fiske som bihang till renskötselrätten.

I denna klart absurda situation föreslår samerättsutredningen till och med att den rätt som yrkesslöjdande samer har att ta slöjdmaterial också skulle uppfattas som rätten att utöva sitt arbete som bihang till renskötsel (se sid 195 i betänkandet), något de emellertid aldrig skulle bli i tillfälle att utöva och som deras förfäder kanske aldrig sysslat med. I sina ansträngningar att hålla fast vid den fallfärdiga RNL och införa vissa nödvändiga reformer utan att för den skull rubba den gamla yrkesbundna samepolitiken måste utredningen ge sig in på juridisk akrobatik som gränsar till det absurda.

Det står ganska klart för var och en som gräver i materialet, att så djupa orättvisor inte rättas till bara genom att man gör några smärre ad hoc-justeringar i ett genomruttet hus. Vad som behövs är en ny start baserad på den mest noggranna utredning om samerätt

som existerar i dag, även om detta kräver en större omställning av och en radikal brytning med gängse statlig samepolitik. Trots att utredningen är medveten om de "särskilda samiska fiskerättigheterna" anser den, att det räcker att granska enbart tre möjliga lösningar på fiskesamernas problem, alla med utgångspunkt, att stommen av RNL från 1971 bevaras, fastän den nu blivit värdelös i och med HDs erkännande av samernas urminnes rätt:

"Det finns tre lösningar att välja mellan när man avser att stärka den fiskesamiska gruppens ställning. Samtliga innebär att man på ett eller annat sätt reglerar utövandet av renskötselrätten... Det kan alltså... inte bli fråga om att lagfästa utövandet av eventuella samiska fiskerättigheter utanför renskötselrätten" (sid 189).

Genom att utesluta sitt första alternativ - att fiskesamer skulle kunna utöva sitt fiske som bihang till renskötselrätten genom att bli medlemmar i en sameby - har samerättsutredningen mycket riktigt pekat på problem som säkert skulle uppstå vid fördelning av ersättning och fördelning av rösträtt mellan renskötare och fiskare i en sameby. Utredningen föredrar sitt tredje alternativ, där fiskesamer ges rätt att utöva vissa valda delar av renskötselrätten utan att bli medlemmar i en sameby. Det märkliga är att utredningen bara kan tänka sig alternativ, där fiskesamer antingen är med i eller står utanför samebysammanhanget. Vad som behövs är en både-och-lösning.

### Bästa lösningen

Enligt min mening vore det ett mer logiskt alternativ, baserat på historiska förebilder och en rätt tillämpning av urminnes hävd, att göra samebyn till en underavdelning av en större samemenighet. Samer med urminnes hävd på samemark skulle inte uteslutas från tillhörighet i denna samemenighet, inte heller från underavdelningen samebyn om deras urminnes hävd innefattar renskötsel. Det är emellertid viktigt att det lokala renskötarkollektivets integritet bevaras, och därför är det livsviktigt, att det bibehålls som en underavdelning av ett större kollektiv. Icke-renskötare har inget att vinna på att ifrågasätta renskötarens resursutnyttjande eller på något sätt underminera deras möjligheter att fortsätta med renskötseln.

En större samemenighet innefattande olika undergrupper, vardera med skilda resursrättigheter och skyldigheter, syns mig vara den lämpligaste utvecklingen och även den som ligger närmast samisk tradition. Renskötare skulle på så vis bli medlemmar både i den större lokala samemenigheten och i renskötarenheten (samebyn). Den avgörande frågan skulle då bli inte en avvägning av rösträtt och ersättning mellan samebyns fiskare och renskötare utan snarare en avvägning mellan samebyn, renskötarenheten och den större samemenigheten. Det är ju till syvende och sist inte sin renskötarrätt som fiskesamerna utövar när de fiskar utan sin urminnes fiskerätt.

Det skulle vara den lokala samemenigheten som reglerade tillgången till naturresurserna på sitt territorium, inte svenska staten. En viss ordning behövs för att skydda dess olika medlemmar liksom miljön, dvs att det bör finnas en viss struktur genom vilken tillgången till resurser regleras med hänsyn till ekologiska faktorer och som kan minskas vid behov enligt en bestämd prioritetsskala för nyttjande av olika slag.

Så kan t ex samemenigheten besluta att, om fisketillgången skulle bli kritisk, renskötarnas kommersiella fiskande skärs ner innan samma sak sker med fiskesamernas. Men å andra sidan kan fiskesamernas kommersiella fiske skäras ner innan renskötarnas husbehovsfiskande stoppas. Sådana saker måste diskuteras med utgångspunkt i samernas urminneshävd och med syfte att stadfästa det resursutnyttjande som en gång tillämpades av de samiska förfäderna. Detta allmänna regelverk innebär, att det är otillständigt att staten utsätter de fiskande samerna för behovsprövning, precis som det skulle vara helt otillfredsställande att göra det beträffande samernas urminnes jakt-rättigheter. Utan att ta någon som helst notis om samernas urminnes jakt- och fiskerättigheter väljer samerättsutredningen att än en gång göra samma misstag och definiera ett privilegium som bihang till något annat:

"Det är inte, annat än i rena undantagsfall, möjligt att i de områden det här är fråga om uteslutande försörja sig på fiske. Det tillskott till hushållet som jakten ger är ofta en förutsättning för bosättning i området. En reglering av fiskesamernas utövande av renskötselrätten bör därför även innefatta rätten

till jakt" (sid 193).

An en gång: Detta är ett argument för socialhjälp för att bevilja privilegier till samerna som dessa i dag redan äger i form av en rättighet!

Svenska statens obenägenhet att ta itu med den svåra frågan om samernas rätt har lett in i en återvändsgränd där samerna än en gång hänvisas till domstolarna. Kampen för ett erkännande av deras rättigheter via domstol kommer att bli både lång och kostsam för samerna. Skattefjällsmålet tog 15 år innan HD kom fram till ett utslag. Vem kan säga hur länge det nyligen startade Härjedalsmålet kommer att ta? Samtidigt har staten berövat samerna rätten till fri rättegång i mål av så principiell betydelse.

Så som samerättsutredningen själv framhåller i sin slutanmärkning måste samebyproblematiken ses över i sin helhet. Därför är det ju märkligt, att utredningen inte åstadkommit just detta. Tills den saken är avklarad har rennäringslagen inte anpassats till HD-domen i Skattefjällsmålet, så som det förutsattes vid stiftandet av RNL år 1971. Inte heller kan man säga att samerättsutredningen fullföljt sitt uppdrag att undersöka samernas ställning som ursprungsbefolkning i Sverige. Att bara komplettera samernas privilegier med en behovsprövning kan näppeligen kallas en tillfredsställande undersökning av deras rättsliga situation.

HUGH BEACH är docent vid Kulturanthropologiska institutionen, Uppsala universitet. Hans forskning är inriktad på ursprungsbefolkningar i norr.

Övers. från engelskan: Ingvar Enghardt.