

Självbestämmande genom myndighetsutövning?

Sametingets dubbla roller

Rebecca Lawrence & Ulf Mörkenstam

Self-determining parliament or government agency? The curious double life of the Swedish Sami parliament

The Swedish Sami Parliament is both a representative body elected by the Indigenous Sami people and a government agency under the Swedish state. Since its inception, this construction has been critiqued by the Sami people and Swedish governmental commissions alike: the Sami Parliaments dual roles are seen to be in fundamental conflict with one another. This article provides the first empirical study of the political and practical consequences of these conflicting roles. Using in-depth interviews with politicians and civil servants at the Sami Parliament, representatives of Sami organisations, and civil servants at the Swedish ministries, we analyse the extent to which the Sami Parliament is able to perform its role as a government agency. We argue that the dual roles of the Sami Parliament create problems not only for the decision making powers of the Parliament as a government agency, but also constitute a structural obstacle to Sami self-determination.

I. Inledning¹

I och med den nya regeringsform som antogs av den svenska riksdagen 2010 erkändes samernas särskilda ställning i Sverige för första gången konstitutivt. I det första kapitlet stadgas att det "[s]amiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas" (SFS 2010:1408 kap. 1 § 2). Även om inte samernas ställning som urfolk erkänns explicit, särskiljs det samiska folket från andra minoriteter och i förarbetet till lagstiftningen framhävdes att det just var egenskapen av urfolk som motiverade denna särställning (SOU 2008:125: 457).

1 Vi vill här passa på att rikta ett stort och varmt tack till alla informanter, som tog sig tid att medverka i intervjuerna. Vi vill även tacka Camilla Sandström, Patrik Lantto, Ludvig Beckman, Jouni Reinikainen och Mattias Åhrén, samt två anonyma referees för deras värdefulla kommentarer på tidigare utkast; för analys och innehåll tar vi dock själva fullt ansvar. Artikeln är skriven inom ramen för två projekt: *Urfolks rätt till självbestämmande: en studie av det svenska Sametingets makt och inflytande* (finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, RJ) och *Indigenous rights and nature conservation* (finansierat av Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, FORMAS).

Rebecca Lawrence är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet och Ulf Mörkenstam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: rebecca.lawrence@pol.umu.se, ulf.morkenstam@statsvet.su.se

Detta erkännande av samernas ställning som folk i grundlagen ansågs viktigt dels för att det skulle motsvara den ställning samerna redan hade tillerkänts i Finland och Norge, dels för att det låg i linje med att Sverige röstat för Förenta Nationernas (FN) *Deklaration om urfolkens rättigheter* (SOU 2008:125: 455-458).

Urfolksdeklarationen – som antogs av Generalförsamlingen 2007 – stadgar, bland mycket annat, att alla "urfolk har rätt till självbestämmande. I kraft av den rätten bestämmer de själva sin politiska status och råder själva över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling" (UN 2007a: art. 3). För att tillvarata de svenska samernas rätt till självbestämmande betraktas idag Sametinget av den svenska staten som det centrala organet, även om det vid inrättandet av tingen 1993 framhävdes att Sametingets huvudsakliga uppgift skulle vara att garantera samerna någon form av kulturell autonomi och att det inte skulle vara ett "organ för självstyre" (Prop. 1992/93:32: 35). Sametinget inrättades därför som en statlig myndighet under regeringen, som samtidigt – genom att också vara ett folkvalt parlament – skulle representera det samiska folket i Sverige. Vid sidan av denna folkvalda församling (plenum) organiserades tingen med en styrelse och ett kansli. Sametinget har på så sätt dubbla roller: en myndighetsroll och en politisk representativ roll.

Ända sedan tingen invigdes har Sametingets begränsade mandat, institutionella ordning och organisation varit kraftigt kritiserad av Sametinget själv, samiska organisationer, NGO:s och FN för att inte tillgodose det samiska folkets rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk (se t ex Amnesty 2010; Sametinget 2004: kap 7; Sametinget 2005a; SOU 2009:3: 117-135; UN 2009: art. 20). Redan i de remissvar på den offentliga utredning som föregick inrättandet av Sametinget var denna kritik tydligt formulerad, bland annat uttalade Svenska Samernas Riksförbund (SSR) att man kunde "konstatera att frågan om reellt samiskt inflytande blockerats" och förbundet framförde kravet "att sametinget skall tilläggas reella befogenheter" (Ds 1989: 127). I denna kritik har konstruktionen med Sametingets dubbla roller varit särskilt ifrågasatt. I en FN-rapport från 2011 ansågs det exempelvis särskilt betydelsefullt för Sverige att "review the statutory status and functions of the Swedish Sami Parliament in relation to Swedish government authority structures, with the goal of increasing its independent decision making powers" (UN 2011: art. 76).

Den största delen av Sametingets utförligt reglerade verksamhet handlar dock om myndighetsutövning och den övervägande delen av de ekonomiska resurserna är öronmärkta för myndighetsuppdraget. Mycket av den kritik som riktats mot Sametinget från den svenska statens sida har genom åren handlat om just myndighetsutövningen. Tingen har, som exempelvis i Statskontorets rapport 2010, kritiserats för bristande uppföljning av verksamheten, för avsaknad av systematik i verksamhetsplaneringen och otydliga ansvarsförhållanden samt att anslagen vid ett flertal tillfällen under 2000-talet har överskridits

(Statskontoret 2010:15: 43-45). Sametingets kunskap i olika frågor, dess opartiskhet och objektivitet har dessutom ifrågasatts av andra myndigheter (se t ex Prop. 2005/06:86: 36, 54; Wasara-Hammare 2002: 159-160). Denna kritik från majoritetssamhällets sida har ofta utmynnat i två övergripande slutsatser: att skiljelinjen mellan den politiska verksamheten och myndighetsutövningen måste tydliggöras (se t ex SOU 2002:77: kap. 7) och att "regeringens möjligheter till styrning och ansvarsutkrävande" måste stärkas (Statskontoret 2010:15: 63). I svensk dagspress förstärks också denna bild av tinget, som ofta beskrivs som en myndighet med bristande administrativ kapacitet, präglad av politisk instabilitet (Mörkenstam, Gottardis & Roth 2012). Detta synsätt tenderar därmed att förlägga skulden för de problem Sametinget står inför till tinget och samerna själva.

I denna artikel ifrågasätter vi denna senare logik och driver tesen att det är Sametingets dubbla roller i sig – som representativt organ och statlig myndighet – som i grunden skapar de problem som myndigheten står inför. Det finns naturligtvis en rad olika interna angelägenheter som Sametinget själv råder över och som inte enbart kan hänvisas till Sametingets dubbla roller. Vi är exempelvis medvetna om att det finns många skilda uppfattningar i olika frågor inom det samiska samhället, vilket kommer till uttryck både i debatten i Sametingets plenum och i samisk media. Vidare kan också Sametingets interna arbete bidra till att förklara vissa av de problem som idag råder inom tinget. Vi menar dock att dessa aspekter av Sametinget främst bör ligga inom ramen för en intern samisk debatt.

Vårt syfte i denna artikel är istället att analysera de förutsättningar som den svenska staten ger Sametinget i dess myndighetsutövande. Detta myndighetsutövande går dock inte att förstå utan att också analysera den roll Sametinget som representativt organ fyller. Detta medför, i sin tur, att Sametinget som myndighet inte går att analysera skild från en vidare debatt om vad samernas rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk egentligen innebär. Sametingets konstruktion skapar, menar vi, inte bara problem för Sametinget i sin myndighetsutövning, utan utgör även ett hinder för ett utökat samiskt självbestämmande. Vi ställer således ett antal kritiska frågor: Hur påverkar detta dubbla uppdrag Sametingets möjlighet att fullgöra sitt myndighetsuppdrag? Vilka är de centrala problemen för Sametinget som myndighet? Är självbestämmande genom myndighetsutövning möjligt?

Artikeln är uppbyggd i sex delar. I del två, som kommer efter denna introduktion, ger vi en kort bakgrund till vår studie utifrån den teoretiska debatten kring urfolks rätt till självbestämmande samt redogör för vår empiriska studie. I del tre ger vi en historisk analys av myndighetens tillkomst och i den fjärde beskriver vi Sametingets organisation och uppdrag. I den femte delen tar vi en djupdykning i vårt empiriska material och analyserar hur Sametingets dubbla roller påverkar förutsättningarna för myndighetsutövning i praktiken.

Slutligen, i den sjätte delen, diskuterar vi kortfattat vår studie i ljuset av den samtida debatten om urfolks rätt till självbestämmande.

II. Teoretisk bakgrund, metod och material

Sametinget och dess institutionella konstruktion aktualiserar flera av de frågor som är centrala i den samtida debatten om urfolks rättigheter i internationell rätt och politisk teori, inte minst frågan om vad självbestämmande egentligen innebär (eller borde innebära), hur denna rätt bäst kan institutionaliseras och vilka specifika institutioner – på nationell och internationell nivå – det i så fall kräver.

I och med att FN år 2007 antog deklARATIONEN om urfolks rättigheter fick en av de tidigare centrala frågorna i internationell rätt – nämligen frågan om vilka konventioner och överenskommelser som är tillämpliga på urfolk (se t ex Castellino & Walsh 2005; Kingsbury 1998) – ett entydigt svar. Urfolks rättigheter är en del av mänskliga rättigheter och urfolk är att likställa med andra folk i internationell rätt (Thornberry 2002). Och som ett folk i folkrättslig mening har urfolk därmed en rätt till självbestämmande (Allen & Xanthaki 2011).² Denna rätt hade tidigare under en lång tid tolkats som en exklusiv rätt för folk som varit utsatta för ”klassisk kolonisation” och därför inte ansetts tillämplig för folk som blivit koloniserade inom en nationalstats gränser. Denna ”tes om saltvattenskolonialism” utvecklades – som James Anaya (2004: 54) beskriver det – “effectively to preclude from decolonization procedures consideration of enclaves of indigenous or tribal peoples living within the external boundaries of independent states”. Trots detta erkännande av urfolks rättigheter i internationell rätt kvarstår dock frågan vad rätten till självbestämmande egentligen betyder mer konkret (se t ex Aikio & Schenin 2000; Henriksen, Sheinin & Åhrén 2007). Den egentliga innebörden av självbestämmande i internationell rätt är, som Helen Quane (2011: 269) uttrycker det, “notoriously difficult to pin down” och internationell rätt ger “little if any guidance as to what [...] means in actual practice”.

I den samtida debatten i politisk teori råder det en normativ samstämmighet om att rätten till självbestämmande implicerar politisk makt (Mörkenstam 2011). I de flesta delar av världen utgör urfolk en mycket liten andel av den totala befolkningen i de stater de lever i. I relation till majoriteten medborgare är de därför ofta utan faktiskt inflytande över politiska beslut, även när dessa beslut allvarligt hotar deras kultur eller traditionella levnadssätt (Robbins

2 Urfolksdeklarationens tredje paragraf är i det närmaste identisk med innehållet i den första paragrafen i FN:s *Konvention om medborgerliga och politiska rättigheter* (1966) respektive *Konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* (1966) – båda ratificerade av Sverige sedan länge – även om de inleds med orden ”alla folk har rätt till självbestämmande [...]”.

2011: 46).³ Och detta kan vara fallet även i de mest välvilliga av stater, där alla medborgare har samma politiska rättigheter, diskriminering inte förekommer och där det inte föreligger några stora socio-ekonomiska skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Råder det stora intresseskillnader i grundläggande frågor, som exempelvis i fråga om hur land, vatten och andra naturresurser skall utnyttjas, riskerar ett urfolk – i egenskap av att vara en minoritet – alltid att bli nedröstade. Denna utsatta position kan ses som ett specifikt fall av det klassiska problemet i demokratiteori om hur permanenta minoriteters intressen skall kunna behandlas med lika omtanke och respekt, det vill säga jämlikt (se t ex Dahl 1989: 160–161). Utan reell politisk makt kommer urfolk att ha ytterst begränsade möjligheter, eller inga möjligheter alls att i enlighet med FN-deklarationen själva bestämma sin politiska status och råda över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Vad betyder då reell politisk makt, eller jämlikhet i detta sammanhang? I den politisk-teoretiska debatten är enigheten stor om att rätten till självbestämmande i första hand bör förstås i termer av en rätt till internt självstyre i egna angelägenheter inom en nationalstats gränser, snarare än en rätt att (åter)upprätta en separat stat. Detta självstyre kan dock vara knutet till ett territoriellt väl avgränsat område, exempelvis inom ramen för en federation (se t ex Buchanan 2004; Kymlicka 1995; Moore 2003; Young 2005). Denna slutsats följer dock inte av vad urfolks rätt till självbestämmande implicerar på en normativ nivå – självbestämmande rättfärdigar i grunden en egen stat – utan den är i första hand en praktisk sådan. Secession anses helt enkelt inte vara ett bärkraftigt alternativ beroende av vad Margaret Moore (2003: 104) beskriver som “the situation or context in which indigenous peoples find themselves”. Urfolk har, framför det, ofta en alldeles för liten befolkning för att skapa institutioner vars “function is the provision of a secure and stable national culture, compensations for past evils, or the prevention of future wrongs” (Levy 2003: 121), eller så har de blivit “interspersed over contiguous lands” (Young 2005: 60) och kan därför inte längre forma en stabil majoritet inom ett större, väl avgränsat territorium. Denna slutsats understöds också ofta av referenser till de krav som urfolk själva formulerar. Jane Robbins (2011: 46) hävdar exempelvis att även om “self-determination is commonly desired by Indigenous peoples as an expression of their inherent sovereignty as a people, most Indigenous people do not want secession or full autonomy from the state” (se även t ex Kingsbury 2001: 221; Quane 2011: 266; Young 2005: 31).

Denna förståelse av rätten till självbestämmande överensstämmer dessutom helt med förarbetet till FN-deklarationen, där representanter för urfolken

3 I några få stater utgör dock urfolken en majoritet av befolkningen, som t ex i Bolivia (60–70 procent av den totala befolkningen) och Guatemala (45–60 procent), och det finns andra länder där de utgör en större andel, som i Peru och Ecuador (30–40 procent) (Yashar 2005: 19–21).

tydliggjorde att “the right to self-determination does not necessarily imply a right of a separate sovereign existence” (Anaya 2009: 60), den skall istället förstås som en “internal right” (Stavenhagen 2011: 163). Denna tolkning var avgörande för att ett flertal stater skulle ratificera deklARATIONEN (Wiessner 2008: 1160–1165) och den kommer till explicit uttryck i deklARATIONEN. “Ingenting i denna förklaring ska tolkas som [...] tillåtelse eller uppmuntran till att vidta en handling som helt eller delvis kan omintetgöra eller begränsa den territoriella integriteten eller den politiska enheten i en suverän och oavhängig stat” (UN 2007a: art. 46). Ur detta perspektiv bör den brett formulerade tredje paragrafen i FN-deklARATIONEN ges sitt innehåll genom den efterföljande artikel fyra, i vilken det anförs att urfolken ”vid utövandet av sin rätt till självbestämmande [är] berättigade till självständighet och självstyre i alla frågor som gäller deras interna och lokala angelägenheter [...]” (UN 2007a: art. 4).

Med denna oklarhet om vad urfolks rätt till självbestämmande egentligen innebär i politisk praktik är det kanske inte konstigt att det råder stor skillnad mellan olika stater i fråga om hur denna rätt bör institutionaliseras i och genom nationell lagstiftning, vad den bör omfatta och genom vilka konkreta institutioner denna rätt skall implementeras (jfr Buchanan 2004: 333).⁴ Det svenska Sametingets konstruktion som en myndighet under regeringen är således ett sätt – av flera – att i praktisk politik bekräfta erkännandet av samer som urfolk med en rätt till självbestämmande. I en övergripande mening handlar således vår artikel om hur väl Sametingets institutionella konstruktion kan ta tillvara de svenska samernas erkända rätt till självbestämmande. Har Sametinget utvecklats till en ”vehicle for a form of self-determination” och har det blivit “an important symbol of Indigenous status as a ‘nation within’” (Robbins 2011: 47).

Vid sidan av offentligt tryck använder vi oss i vår analys huvudsakligen av intervjuer.⁵ Studien baserar sig på 24 intervjuer – både gruppintervjuer och individuella – med företrädare för Sametinget (styrelse och kansli), med representanter för två samiska riksorganisationer och med företrädare för

4 På en internationell nivå kan denna skillnad mellan olika länder exempelvis illustreras genom konstaterandet att det endast är 22 länder som har ratificerat ILO:s *Konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* (ILOLEX 2012), i jämförelse med den icke bindande FN-deklARATIONENS 150 (UN 2012).

5 Intervjuerna utfördes i samband med Statskontorets myndighetsanalys av Sametinget under våren 2010 på uppdrag av regeringen. Rebecca Lawrence var ursprungligen ansvarig utredare, men strax före utredningens färdigställande valde hon att avgå från sitt uppdrag (liksom de två externa sakkunniga, Ulf Mörkenstam och Camilla Sandström), då det ursprungliga förslaget till rapport inte fick publiceras. I rapportens slutgiltiga version ströks nästan samtliga citat från de intervjuer som utförts. Istället presenteras resultaten av dessa här, i en ny kontext och efter godkännande av informanterna vid Sametinget och samiska organisationer. Informanterna vid Jordbruksdepartementet fick möjlighet att kommentera det ursprungliga förslaget till rapporten, som i stora drag innehöll samma empiriska material som presenteras här.

Jordbruksdepartementet.⁶ Urvalet av personer gjordes utifrån syftet att kunna jämföra berättelser från företrädare i olika positioner: inom Sametinget, från Jordbruksdepartementet (myndighetens huvudsakliga uppdragsgivare i egenskap av huvudansvarig i samefrågor), samt från samiska organisationer som representerar för Sametingets målgrupp, det samiska samhället. Det bör noteras att vi saknar intervjuer med folkvalda politiker i Sametinget, andra än de som också sitter i styrelsen, liksom intervjuer med andra samiska organisationer som skulle kunna representera det samiska samhället. Detta medför att vår studie i denna bemärkelse inte är representativ och vi är medvetna om att denna begränsning kan ha påverkat vår analys. Ytterligare intervjuer hade kunnat bidra med kunskap på framför allt två fält: dels att vidare belysa plenums perspektiv och därmed Sametingets politiska roll, dels att vidare belysa de olika perspektiven som finns representerade inom det samiska samhället. Intervjuerna som genomfördes varade i allmänhet mellan en och en och en halv timme och var i de flesta fall semistrukturerade, men vissa var mer öppna i sin form. Intervjumaterialet har analyserats utifrån de olika diskursiva fält som råder både inom den historiska debatten kring Sametinget och i den samtida politiska debatten om urfolks rätt till självbestämmande. Vi har således inte betraktat intervjuerna som isolerade berättelser utan som en del i ett bredare och mer komplicerat diskursivt sammanhang, som konstitueras av skiftande, överlappande och ibland motstridiga beskrivningar av "verkligheten" (Potter, Edwards & Wetherell 1993: 383-401). Syftet har därmed inte varit att värdera vissa berättelser som mer "sanna" än andra, utan snarare att belysa dess mångfald.

III. Sametingets tillkomst och rätten till självbestämmande

Under de senaste knappa tre decennierna har den svenska offentliga politiken i samefrågor allt tydligare formulerats som en explicit fråga om samiska rättigheter. 1977 erkändes samernas ställning som urfolk för första gången offentligt, då det i en proposition uttalades att "samerna utgör en etnisk minoritet i Sverige, som, i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land, intar en särställning både gentemot majoritetsbefolkningen och andra minoritetsgrupper" (Prop. 1976/77:80: 107). Staten har därför, som det anfördes i en offentlig utredning några år senare, "förpliktelser att visa respekt för samisk kultur och samiska näringar och ge utrymme för samerna att bestämma och påverka sin livssituation utifrån samiska värderingar" (SOU 1983:36: 134). När det i Samerättsutredningen under 1980-talet diskuterades vad det egentligen

6 Jordbruksdepartementet heter numera Landsbygdsdepartementet men refereras genomgående i artikeln som Jordbruksdepartementet.

innebär att öka det samiska folkets inflytande och möjlighet att påverka den egna livssituationen, hamnade samisk rätt till självbestämmande för första gången i centrum av debatten (se t ex Johansson 2008: 147-182; Mörkenstam 1999: 191-224). Den naturliga utgångspunkten för den diskussionen hävdades då vara den första artikeln i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som behandlar principen om folkens självbestämmanderätt. Och "[f]ör samerna" ansågs det "givetvis [vara] av största intresse att få fastslaget om de är ett folk i konventionens mening" (SOU 1986:36: 117). Den något motstridiga slutsats som presenterades var att Sverige erkänner samerna som folk, men inte som folk i folkrättslig mening. Denna slutsats var, som vi har sett, helt i linje med den internationella debatten vid denna tid, där dominerande synsätt gjorde gällande att rätten till självbestämmande endast tillkom folk som varit utsatta för "klassisk kolonialism". Artikeln om "alla folks rätt till självbestämmande" var således, enligt bedömningen, inte tillämplig på det samiska folket, som varit utsatta för inre kolonisering.

Det framhölls däremot att det fanns andra former av minoritetsskydd än självbestämmande i internationell rätt och artikel 27 i samma FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ansågs vara den absolut viktigaste (se t ex SOU 1986:36: 124-128). Den stadgar att personer 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". Denna artikel tolkades av samerättsutredningen som ett rättfärdigande av kollektiva rättigheter och med denna utgångspunkt bedömdes vissa rättighetskrav vara legitima och i enlighet med internationell rätt. Samerna har, framfördes det, exempelvis rätt att "till viss grad själv, utan statlig inblandning få råda över sina kulturfrågor (passiva rättigheter)" och rätt "att få statligt stöd för att upprätthålla sina kulturaktiviteter (aktiva rättigheter)" (SOU 1986:36: 131).

Denna tolkning av internationell rätt och samernas rättsliga ställning som urfolk låg till grund för inrättandet av Sametinget 1993 (SFS 1992). I sitt slutbetänkande 1989 föreslog Samerättsutredningen nämligen att ett nytt samiskt organ skulle inrättas som på samma gång var ett folkvalt organ och en förvaltningsmyndighet under regeringen (SOU 1989:41: 146-159). Förslaget sökte hantera regeringens tydliga direktiv om att inga konstitutionella förändringar skulle göras – eftersom "en sådan ordning skulle komma i strid med de principer regeringsformen bygger på" – samtidigt som behovet av ett ökat samiskt inflytande i den beslutsprocess som rörde dem skulle tillgodoses (Direktiv 1982:71, i SOU 1989:41: 416). Offentlighetsrättsligt erhöll Sametinget således en ställning som statlig myndighet under regeringen och det skulle inte vara "något organ för självstyrelse, som skall verka istället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ" (Prop. 1992/93:32: 35). Tinget skulle vara en myndighet med särskild kunskap i rennäringsfrågor och i egenskap av

myndighet skulle det därför iaktta objektivitet (SOU 1989:41: 151–159, 305–311; Prop. 1992/93:32: 35). För att ytterligare markera Sametingets ställning som myndighet föreslog regeringen att Sametingets ordförande formellt skulle förordnas av regeringen efter förslag från tinget (Prop. 1992/93:32: 45).

De dubbla funktionerna – folkvalt organ och myndighet – var alltså en medveten konstruktion i syfte att öka det samiska inflytandet utan att samtidigt skapa självbestämmande. Sametinget tillerkändes med detta inte några konstitutionella befogenheter eller ett reellt politiskt inflytande, exempelvis genom deltagande i beslutsfattande, medbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor, veto­rätt vad gäller förvaltningsbeslut eller en status som obligatorisk remissinstans i frågor som berör samiska intressen. Tinget gavs inte heller några oberoende inkomstkällor via exempelvis en beskattningsrätt. Myndighetens främsta uppgift skulle vara ”att bevaka frågor som berör samisk kultur” (Prop. 1992/93:32: 1).

Denna grundkonstruktion kvarstår än idag, däremot har synen på Sametingets betydelse för att tillvarata samernas rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk betonats alltmer. I en offentlig utredning 2002 ansågs det exempelvis vara ”ostridigt att samerna har en rätt till kulturell autonomi och att detta förutsätter en viss grad av självstyre” (SOU 2002:77: 10). Grundproblemet, enligt utredaren, var Sametingets dubbla roller. Sametinget som folkvalt organ skall driva den samepolitik som kommit till uttryck genom de allmänna val som föreskrivs, samtidigt som Sametinget i sin egenskap av statlig myndighet skall verkställa den politik och de beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Detta innebar, enligt utredaren, att den samiska kulturella autonomi då inte kan tillgodoses, vilket föranledde slutsatsen att ”det inte är ändamålsenligt att Sametinget är en myndighet” (SOU 2002:77: 10). Än tydligare markeras detta förändrade synsätt i en proposition några år senare, när det anfördes att det inom folkrätten de senaste åren

skett en dynamisk utveckling av framför allt urfolks rätt till självbestämmande, förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett folk. Alla folk som benämner sig själva som urfolk utgör inte ett ”folk” i folkrättslig mening och saknar därmed rätt till självbestämmande. Det samiska folket utgör emellertid ett sådant ”folk” som i folkrättens mening har rättigheter, inklusive rätten till självbestämmande (Prop. 2005/06:86: 38).

Detta var således en radikalt annorlunda tolkning av samernas ställning som folk i jämförelse med vad som framfördes bara ett drygt decennium tidigare. Slutsatsen som följde var dock i stort sett densamma: det samiska självbestämmandet borde – liksom tidigare – ökas genom att Sametinget som myndighet successivt ges fler myndighetsuppgifter som berör samiska förhållanden” (Prop. 2005/06:86: 38). I instruktionen för Sametinget från 2009 bekräftades myndighetsrollen i den första paragrafen (om än med ett något utvidgat verksamhetsområde i jämförelse med tidigare): ”Sametinget är förvaltningsmyndighet inom

rennäringens område och för samisk kultur” (SFS 2009:1395 § 1). Ett samiskt självbestämmande har således fortsatt att likställas med flera förvaltningsuppgifter och frågor kring samiskt självbestämmande över exempelvis mark och vatten har inte fått något utrymme i den politiska debatten.

I jämförelse med sametingen i Norge och Finland förefaller det svenska tinget ha en svagare ställning, även om tingen har en liknande institutionell organisation (se t ex Josefsen 2007; Robbins 2011: 65). Denna skillnad illustreras exempelvis av den introducerande paragrafen i den finska sametingslagen där det tydliggörs att lagens syfte är att tillförsäkra ”samerna såsom ett urfolk [...] kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde i ärenden som angår deras språk och kultur” (Sametingslag 17.7.1995/974 § 1). En liknande inledning återfinns också i den norska samelagens första paragraf (vars andra kapitel berör Sametinget), där det stadgas att “[l]ovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv” (LOV 1987-06-12 nr 56 § 1-1). Den första artikeln i den svenska Sametingslagen skiljer sig markant från dessa, då det stadgas att det ”[i] denna lag ges bestämmelser om en särskild myndighet – Sametinget [...]” (SFS 1992:1433 § 1). Föreskrifterna i både norsk och finsk lagstiftning är också formulerade i vidare termer i jämförelse med den svenska. Uppdraget för Sametinget i Finland handlar om alla frågor som berör språk, kultur och deras status som urfolk (Sametingslag 17.7.1995/974 § 5). I Norge definieras Sametingets verksamhetsområde som “alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe” (LOV 1987-06-12 nr 56 § 2-1). Detta i kontrast till Sverige där tingets viktigaste funktion är att ”bevaka frågor som berör samisk kultur i Sverige” (SFS 1992:1433 § 1). I finsk och norsk lagstiftning tillerkänns dessutom tingen en ställning som obligatorisk remissinstans, vilket innebär att andra myndigheter har skyldighet att förhandla med tinget i frågor som berör samiska intressen. I exempelvis den finska lagstiftningen uttrycks att denna skyldighet handlar om ”alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk” (Sametingslag 17.7.1995/974 § 9). Detta har dock inte ansetts lämpligt i Sverige, ”en allmän skyldighet för andra myndigheter att höra Sametinget skulle”, som det uttrycktes i en proposition 2006, ”föra för långt” (Prop. 2005/06:86: 56). Förvaltningslagens generella regler om möjligheten för myndigheter att själva inhämta information från andra myndigheter och om skyldigheten att hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten ansågs istället fullt tillräckliga (se SFS 1986:223 §§ 6-7).

En stor skillnad mellan de nordiska länderna är dock att Norge, till skillnad från både Finland och Sverige, har ratificerat ILO:s *Konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* (1989). Detta har inte bara medfört ett starkare erkännande av de norska samernas historiska rätt till mark, vatten och andra naturresurser i egenskap av urfolk, utan konventionen

garanterar också de norska samerna en legitim förhandlingsposition i den offentliga debatten inom ramarna för folkrätten och en pågående internationell diskussion. Norge har också genomfört två centrala reformer som på ett påtagligt sätt stärkt det norska Sametingets politiska inflytande i jämförelse med det svenska och finska (jfr Josefsen & Saglie 2011: 11). Den första utgörs av Finnmarksloven från 2005, som berör förvaltningen av naturresurserna i Finnmarks fylke ”til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv” (LOV 2005-06-17 nr 85 § 1). En av anledningarna till denna nyordning var, enligt förarbetet till lagen, att staten utifrån den juridiska utvecklingen både inom landet och i internationell rätt inte längre med säkerhet kunde hävda äganderätt till land och vatten i Finnmark. Den mark som tidigare ägts av staten, överfördes därför till en ny kollektiv och lokal ägare, Finnmarkseiendommen (Broderstad 2008: 174-176). Styrelsen för denna utses både av det norska Sametinget (tre ledamöter) och av Finnmarks fylkesting (tre ledamöter). Lagen tar explicit hänsyn till tredje part, då den erkänner att både samer och icke-samer har tillägnat sig en rätt till land och naturresurser i detta område genom långvarigt bruk. För att hantera den centrala frågan om mark- och vattenrättigheter inom det traditionella samiska bosättningsområdet (i Finnmark), stipulerar lagen dessutom att det skall upprättas en Finnmarkskommisjon, som skall utreda, identifiera och skydda land- och vattenrättigheterna i Finnmark. Likaså skall det upprättas en utmarksdomstol för Finnmark, som kan avgöra i de rättighetstvister som kan uppstå efter kommissionens utredning (se t ex Bull 2008; Hernes 2008; Josefsen 2008).

Den andra stora reform som genomförts i Norge – och som är ”særlig viktig for å forstå Sametingets styrkede innflytelse” (Josefsen & Saglie 2011: 14) – är den konsultationsordning som institutionaliserats genom en överenskommelse mellan staten och det norska Sametinget (*Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget* 2005: art. 1-8). Ordningen innebär att det samiska deltagandet i beslutsprocesser skall garanteras i alla ärenden som kan påverka samiska intressen och detta redan från beredningsstadiet (se t ex Broderstad & Hernes 2008). Detta ligger i linje med ILO-konventionen, där det bland annat stadgas att staterna skall ”samråda med berörda folk genom lämpliga förfaranden och särskilt genom deras representativa institutioner [...]” och dessa konsultationer ”skall ske förtroendefullt [...] i syfte att uppnå överenskommelse efter samtycke till föreslagna åtgärder” (ILO 1989: art. 6). Detta har dock visat sig svårt för den norska staten att leva upp till, exempelvis i frågor kring utvinning av naturresurser. De förhandlingar som fördes mellan staten och det norska Sametinget om en ny minerallag fungerade inte och Sametinget menade att den nya minerallag som slutligen drevs igenom *de facto* bryter mot ILO-konventionen. Det norska Sametinget har istället formulerat sina egna riktlinjer för gruvföretag (Sametinget (Norge) 2012).

I den samtida debatten – både nationellt och internationellt – är således samernas rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk erkänd. Det förfaller också lika självklart, åtminstone i Sverige, att detta självbestämmande skall förverkligas genom myndighetsutövning. Myndighetens konstruktion och de ifrågasatta dubbla rollerna har således inte förändrats över tid. Frågan är dock hur detta påverkar förutsättningarna för myndighetsrollen och – i förlängningen – om självbestämmande genom myndighetsövning är praktiskt möjligt eller ens politiskt realiserbart. Vi återkommer till dessa frågor senare i vår analys, först skall vi dock kort diskutera Sametingets organisation och dess uppdrag.

IV. Sametingets organisation och uppdrag

I korthet är Sametinget idag organiserat i tre delar med den kommunala organisationen som förebild, en folkvald församling (plenum), en styrelse och ett kansli (SOU 2002:77, 153–159). Rösträtt till Sametinget har den som är upptagen i sameröstlängden.⁷ Den folkvalda församlingen har 31 ledamöter och vid det senaste valet 2009 fördelades mandatena på 8 olika partier (Sametinget 2009a). Det är plenum som bland ledamöterna väljer styrelsen (maximalt 7 ledamöter) samt styrelsens ordförande. Regeringen tillsätter, som nämnts ovan, ordföranden för tinget, som har en roll motsvarande riksdagens talman. Vid sidan om en valnämnd, som är obligatorisk, kan tinget tillsätta de nämnder de själva vill och idag finns en nämnd, Sametingets Kulturråd (SFS 1992:1433 §§ 2–5).⁸ Sametinget skall också ha ett kansli som leds av en kanslichef (SFS 2009:1395 § 7). Tillsammans utgör således den folkvalda församlingen, styrelsen, de av tinget tillsatta nämnderna, samt kansliet myndigheten (SOU 2002:77: 153).

En myndighets verksamhet skall, enligt gällande myndighetsförordning, ledas av en myndighetschef, en styrelse, eller en nämnd (SFS 2007:515 § 2). Enligt Sametingslagen är det, som tidigare nämnts, det folkvalda organet, plenum (eller Sametinget som det skrivs i lagtexten), som skall utse styrelsen och som har rätten att återkalla uppdragen för styrelsens ledamöter om den politiska majoriteten förändras. Styrelsen skall i sin tur "1. bereda och yttra sig i ärenden som skall handläggas av Sametinget, 2. handha den ekonomiska förvaltningen, 3. verkställa Sametingets beslut om verkställigheten inte uppdragets åt någon annan, 4. fullgöra de uppdrag som Sametinget överlämnat till

7 I Sametingslagen definieras den person som same – och därmed har rätt att upptas i sameröstlängden – som anser sig vara same och "1. gör sannolikt att han har eller har haft samiska som språk i hemmet eller [...] 2. gör sannolikt att någon av hans föräldrar, far- eller morföräldrar har eller har haft samiska som språk i hemmet eller [...] 3. har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget" (SFS nr 1433 1992 kap. 1 § 2).

8 Vid ett sammanträde i extra plenum i Arvidsjaur den 1 september 2011 fattades dock efter en omfattande debatt beslut om att tillsätta tre nya nämnder: en rennäringsnämnd, en näringsnämnd och en språknämnd. Det finns dock fortfarande olösta frågor kring hur dessa nämnder skall finansieras och vilka arbetsuppgifter de skall ha (Sametinget 2011).

styrelsen”, samtidigt som det är ”Sametingets styrelse och nämnder [som] beslutar i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning” (SFS 1992:1433 §§ 4, 6a). Det innebär att styrelsen å ena sidan utgör ett beredande organ åt Sametinget (plenium) och verkställer dess beslut, å den andra skall den vara beslutande i frågor som rör förvaltning och myndighetsutövning. Kansliets roll i Sametingets verksamhet nämns inte alls i Sametingslagen. I instruktionen för Sametinget preciseras dock styrelsens respektive kanslichefens ansvar och uppgifter. Styrelsen skall, vid sidan av uppgifterna 1-4 ovan, ”pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten”, besluta om årsredovisning, internrevision och föreskrifter, samt säkerställa intern styrning och kontroll, medan kanslichefen är den som ”ansvarar för myndighetens verksamhet” (SFS 2009:1395 §§ 8, 11). Kanslichefen skall också se till att verksamheten ”bedrivs effektivt och enligt gällande rätt”, ge regeringen underlag för bedömningar av myndighetens verksamhet, hålla ”sametingets styrelse informerad om myndighetens verksamhet” och ansvara för uppgifter som följer av myndighetsförordningen (SFS 2009:1395 §§ 11-13).

Denna reglering av ansvarsförhållandena inom Sametinget är i många stycken oklar. I den proposition som föregick inrättandet av Sametinget framhävdes det att tinget skulle organiseras som en ”kollegial myndighet som exempelvis s.k. nämndmyndigheter [...] med ledamöterna som det egentliga beslutande organet” (Prop. 1992/93:32: 43). I enlighet med denna ordning hade styrelsen uppgifter som låg nära myndighetschefens i andra myndigheter och plenium hade i huvudsak en myndighetsstyrelses uppgifter. Enligt den gällande ordningen – där styrelsen har ansvaret för årsredovisning, budgetunderlaget och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter – överensstämmer organisationen mer med myndighetsordningen för en styrelse med begränsat ansvar enligt tidigare Verksförordning. Det innebär att styrelsen i så fall skulle dela ansvaret för verksamheten med en verkschef – kanslichefen (SFS 1995:1322 §§ 6-13). Detta bidrar till en stor förvirring i praktiken kring kanslichefens roll, vilket vi återkommer till senare.

Sametinget har inga egna inkomstkällor, exempelvis genom beskattning eller exploatering av de naturresurser som finns inom det traditionella samiska området, utan dess handlingsutrymme är begränsat av de ekonomiska anslagen från den svenska staten.⁹ För år 2010 tilldelades Sametinget ett ramanslag

9 Rätten till del av intäkter för utnyttjande av naturtillgångar är något som betonas i FN:s *Deklaration om urfolkens rättigheter* och i princip alla industrialiserade länder med erkända urfolk, utom Sverige, Norge och Finland, har infört en sådan ordning (se t ex World Bank 2005: 19). Även FN har slagit fast att urfolk har rätt till intäktsdelning, såväl generellt och specifikt i förhållande till samerna (UN 2003: 66; UN 2011: art. 55). Se även Svenska Samernas Riksförbund (2011) för en mer ingående diskussion om självbestämmanderättens resursdimension.

om 34 195 000 kronor (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 1, anslag 3:1).¹⁰ Utöver ramanslaget förfogade myndigheten över anslaget *Främjande av rennäringen m.m.* om totalt 109 915 000 kronor (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 23, anslag 1:28). I detta anslag ryms numer tre tidigare separata anslagsposter: Ersättning för renar som skadats eller dödats av varg, björn, järv, lo eller örn, kostnader för samebyarnas inventering av rovdjur, samt främjande av rennäring. I Sametingets budget inkluderades även *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* om 14 411 000 kronor (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 17, anslag 1:2). Dessutom disponerade Sametinget särskilda medel, 26 625 000 kronor, till *Åtgärder för nationella minoriteter* (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 1, anslag 7:1). Det finns inga särskilda anslag för Sametingets politiska roll som folkvald församling, utan anslagen är entydigt styrda utifrån myndighetens förvaltningsuppgifter.

De uppgifter dessa anslagsmedel skall täcka definieras i huvudsak av Sametingslagen och förordningen för sametinget. Enligt Sametingslagen har Sametinget ansvar för bland annat fördelningen av statens bidrag till samisk kultur och samiska organisationer, för fördelningen av medel ur Samefonden samt av andra medel som ställs till samernas förfogande. Sametinget skall vidare utse styrelse för sameskolan, fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet, medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten, tinget skall informera om samiska förhållanden och i övrigt utföra ytterligare uppgifter som åligger Sametinget enligt lag eller annan författning (SFS 1992:1433 2 kap. § 1).¹¹ Utöver dessa uppgifter ska Sametinget följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom rennäringen, övrigt samiskt näringsliv och samisk kultur, samt följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller samer och samiska (SFS 2009:1395 § 2). Sametinget har även ansvar för indelning i samebyar, inträde i sameby, registrering av stadgar för sameby, anmälan av styrelse för sameby och registrering av renmärken enligt rennärlagen, företagsregister, katastrofskadeskydd, samefondsmedel för kultur, ersättning för medlingskostnader, bidrag för främjande av rennäringen, bidrag för förebyggande åtgärder och ersättning för skador på ren av rovdjur (SFS 1971:437 §§ 7, 12, 39, 49-50, 52, 62, 74, 79-80, 97).

Formellt sett styr regeringen Sametinget som vilken annan statlig förvaltningsmyndighet som helst och dess verksamhet regleras genom lagar, förordningar och regleringsbrev. I Sverige, med sitt unika dualistiska

10 I stora drag var anslagstilldelningen densamma för år 2011 (se Jordbruksdepartementet 2010).

11 Det finns också ett flertal andra lagar som berör Sametingets verksamhet (se t ex SFS 1971:437; SFS 1986:255; SFS 1993:384; SFS 1994:246; SFS 1999:205; SFS 2001:724; SFS 2007:481; SFS 2007:1347; SFS 2009:724).

förvaltningssystem, där myndigheterna åtnjuter en relativt självständig ställning i förhållande till departementen (Anderson 2004: 1), har styrningen av ett "självständigt" Sameting dock inneburit särskilda komplikationer. En viktig skillnad mellan Sametinget och andra myndigheter är exempelvis, som tidigare nämnts, att regeringen inte utser myndighetschefen, utan istället formellt förordnar Sametingets ordförande. Regeringens förordnande av Sametingets ordförande ger dock inte regeringen något inflytande över Sametingets verksamhet, då tingets ordförande endast leder plenums möten. Ordföranden har således inte någon särskild beslutsrätt, vilket exempelvis både styrelsens ordförande och kanslichefen har. Det största dilemmat i relationen mellan Sametinget och regeringen har emellertid varit i vilken utsträckning regeringen i praktiken bör styra Sametinget. Eftersom Sametinget inte bara skulle ägna sig åt myndighetsutövning, utan också ha "en förhållandevis självständig ställning gentemot staten och dess övriga organ", framfördes det i exempelvis Samerättsutredningens slutbetänkande 1989 att man därför kunde "utgå ifrån att regeringen iakttar återhållsamhet när det gäller att utöva sin direktivrätt gentemot sametinget" (SOU 1989:41: 160). Trots att den formella regleringen således inte skiljer sig på något väsentligt sätt från andra myndigheter, förutsätts en viss försiktighet i regeringens förhållningssätt att genom direktiv styra Sametinget. Detta synsätt återkom också i en offentlig utredning 2002, där det rekommenderades att "regeringen framöver undviker att lägga arbetsuppgifter på Sametinget formlöst eller i en förordning" (SOU 2002:77: 141-142).

Denna ängslighet får även utslag i den praktiska styrningen av Sametinget. Exempelvis menade ett flertal informanter på Jordbruksdepartement att situationen på Sametinget var "turbulent" och "oerhört labil" på grund av den oklara rollfördelningen mellan kansliet och plenum. Samtidigt uppgav en av dessa att regeringen inte ville "peka med hela handen", eftersom samernas status som minoritet och urfolk gjorde att svenska politiker tycker att det blir för "känsligt" om Sametinget skulle styras alltför mycket (Informant L). Detta medför, tillsammans med att det inom svensk statsförvaltningspolitik finns skilda uppfattningar om hur självständiga myndigheterna *de facto* skall vara (Anderson 2004: 211), att regeringens styrning av Sametinget blir motsägelsefull. Å ena sidan tycks regeringen vilja hålla tinget på avstånd som bevis för att den respekterar ett samiskt självbestämmande, å den andra skall det samtidigt hållas nära eftersom samerna inte uppfattas som fullt kapabla till självstyre, ett synsätt som bland annat kom till uttryck i Statskontorets myndighetsanalys, då det förslags att regeringen skulle utse Sametingets ledning (Statskontoret 2010:15: 10). Utifrån denna redogörelse för Sametingets tillkomst, organisation och uppdrag, kommer vi nu att studera några av de problem som Sametinget ställs inför i sin myndighetsutövning och hur de kommer till konkret uttryck i den praktiska verksamheten. Fokus i vår analys är Sametingets konstruktion.

V. Sametingets dubbla roller i praktiken

Sametingets specifika konstruktion påverkar förutsättningarna för organisationen att genomföra sitt uppdrag på två skilda nivåer, som är nära förbundna med varandra, en extern och en intern. Den externa handlar om att det finns en potentiell – och som vi kommer att se, ofta reell – motsättning mellan den svenska statens intresse och det samiska folkets, vilket på ett påtagligt sätt inverkar på myndighetsutövningen. Den interna handlar om att denna konstruktion kan skapa intressemotsättningar inom organisationen mellan den folkvalda församlingen, som skall tillvarata det samiska folkets intressen som de kommer till uttryck i allmänna val, och kansliet och dess tjänstemän, som skall genomföra och ta ansvar för myndighetsrollen under regeringen. På dessa två skilda nivåer finns ett antal problem som vi diskuterar nedan.

SAMETINGETS KONSTRUKTION I: DEN POLITISKA ROLLEN VS MYNDIGHETSROLLEN

Ett första problem kan, som vi sett ovan, formuleras i termer av att det finns en inneboende konflikt mellan de intressen sameer har som urfolk med en erkänd rätt till självbestämmande och den svenska statens intressen som den kommer i uttryck i lagar, förordningar och i regleringsbrevet. Denna konflikt manifesterades på ett påtagligt sätt år 2009 när Sametinget fattade det kontroversiella beslutet att endast betala ut 71 procent av den berättigade rovdjursersättningen till samtliga samebyar på grund av brist på medel.¹² Detta beslut överklagades till länsrätten av Gällivare sameby, som i sitt domslut medgav klaganden full ersättning. Brist på medel var, enligt länsrätten, inte grund för att inte ersätta berövad egendom (Länsrätten i Norrbottens Län 2009).¹³

Sametingets styrelse beslöt, efter att ha lyft frågan till plenum, att inte överklaga domen, eftersom de ansåg att samebyarna var berättigade till full ersättning och att domen därför i grunden var i linje med styrelsens politik och i det samiska folkets intresse. Från Jordbruksdepartementets håll betraktades dock detta beslut som en politisering av en myndighetsfråga. Sametinget hade varken agerat som en ansvarstagande myndighet, eller i enlighet med myndighetens uppdrag. Enligt Jordbruksdepartementet borde Sametinget

12 Det ökande antalet rovdjur får såväl ekonomiska, sociala, kulturella som ekologiska konsekvenser för rennäringen. I ekonomiska termer beräknas konsekvenserna vara tre till fyra gånger större än den senaste rovdjursersättningen om 61 miljoner kronor. Det beror i första hand på starkt reducerade slaktintäkter i kombination med ökade driftskostnader. Därtill skall läggas förluster i samma storlek i förädlingsledet, till följd av den reducerade tillgången på renkött. I vissa områden beräknas predationen vara större än vad som är biologiskt hållbart (se t ex Hobbs m fl, kommande).

13 I sin dom konstaterade länsrätten att den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) faktiskt gäller som lag i Sverige och att den ger ett särskilt skydd för egendom. Den första artikeln i konventionen (tilläggsprotokoll 1) klargör rätten till respekt för egendom. Om inte full ersättning betalas ut innebär det att samebyarna har berövats sin egendom, vilket bara får ske om intrånget i egendomen sker i enlighet med proportionalitetsprincipen.

ha överklagat länsrättens beslut och prövat domen i alla möjliga instanser (Informant B; Informant C). Departementets syn framfördes med tydlighet både till Sametingets styrelseordförande och kanslichef strax efter det att domen kom (Informant B; Informant C; Informant J). Sametinget hade dock, menade en annan informant, ställts inför ett svårt dilemma: "Vi tvingas välja mellan att följa våra hjärtan och se att renägare får ersättning för förlust, eller att följa regeringens linje och förlora det samiska folkets förtroende" (Informant D). Detta försök till explicit styrning från Jordbruksdepartementets sida illustrerar den svåra balansgången mellan att å ena sidan upprätthålla förvaltnings-traditionen med självständiga myndigheter samtidigt som regeringsformen å den andra anger att regeringen styr riket och att myndigheterna lyder under regeringen. I just detta fall kan Jordbruksdepartementets agerande tyckas ligga på gränsen till ett så kallat ministerstyre. Än mer anmärkningsvärt är dock att denna sorts styrning av tingets dagliga verksamhet inte föreföll ovanlig, vilket tyder på att regeringens praktiska styrning av Sametinget markant avviker från den grundläggande tanken – som framförts ända sedan tingets inrättande – att regeringen skall vara ytterst försiktig i sin styrning, då det skall ha en "självständig ställning gentemot staten" (SOU 1989:41: 160).

Utifrån Sametingets uppgift att tillvarata det samiska folkets intresse, förfaller styrelsens beslut att inte överklaga länsrättens dom vara okontroversiellt, då väljarna naturligtvis har förväntningar på att Sametinget skall betala ut full ersättning. Detta är dessutom något som har betonats tidigare i svensk rovdjurspolitik, exempelvis i Rovdjursutredningens slutbetänkande 1999, där det anfördes att "ersättningsbeloppen skall vara så stora att rennäringen får full kompensation för rovdjursskadorna som de kan uppskattas" (SOU 1999:146: 238). Endast därigenom ansågs ersättningssystemet kunna "vinna förtroende" hos det samiska folket och "ytterst är ett sådant förtroende en viktig del i möjligheterna att föra en godtagbar politik i förhållande till den samiska ursprungsbefolkningen" (SOU 1999:146: 238). Generellt förefaller dock förtroendet för ersättningssystemet som det nu fungerar vara lågt bland det samiska folket, menade flera informanter. Det har, i sin tur, påverkat Sametinget negativt i egenskap av att vara utbetalningsmyndighet för rovdjursersättningar: "Sametinget hamnar i kläm när vi bara är utbetalande myndighet", hävdade en informant och då "blir vi boven om man inte får full ersättning. Vi kanske bör bli bättre på att informera att vi inte har mandat att bestämma" (Informant E). En annan anförde att "Sametinget är som en klagoinstans, man är en del i ett mycket större förvaltningssystem som man inte råder över. Man betalar ut rovdjursersättningar enligt regelverket och får ta skiten för hela systemet" (Informant F).

Enligt Svenska Samernas Riksförbund (SSR), som representerar samebyarna i Sverige och därigenom mottagarna av rovdjursersättning, är konflikterna kring ersättningarna i grunden beroende av ett mycket större problem. SSR

menar nämligen att Sveriges regering och riksdag inte skiljer mellan generella frågor som rör den samiska folkgruppen som sådan och lokala frågor, som i grunden berör samebyarna.

Endast [generella] frågor skall delegeras till Sametinget. I alla lokala frågor har Sveriges riksdag, regering och myndigheter att förhålla sig till samebyarna [...] Idag upprätthåller inte regering och riksdag denna distinktion. I stället överlåter man inte sällan – med svepande hänvisningar till samiskt självbestämmande – till Sametinget att fatta beslut också i frågor som uppenbarligen hör hemma på lokal nivå, även när detta strider mot egendomsrätter. Ett typexempel är rovdjursersättningen. Rovdjursersättning är compensation för skada orsakad av statens rovdjur på privat samisk egendom. Staten skall rakt av ersätta sådan skada. Det är rättsstridigt att regeringen gör en sådan sak till föremål för beslutsfattande på Sametinget (Svenska Samernas Riksförbund 2011).

Med Sametingets konstruktion är det tydligt att denna typ av motstridiga situationer lätt uppstår mellan samiska intressen – som i sig inte är homogena – och den svenska staten. Det är uppenbart att det samiska folket inte bara har krav och förväntningar på Sametinget i dess myndighetsroll, utan också legitima förväntningar på att det folkvalda organet skall tillvarata deras intressen. Frågan om rovdjursersättningar hamnar på ett tydligt sätt i en ”gråzon” mellan det politiska uppdraget att bevaka samiska intressen och myndighetsuppdraget att genomföra statens politik. Huruvida Sametinget skall agera som en statlig myndighet som lyder regeringen, eller som ett folkvalt organ som representerar det samiska folket, blev ytterst konkret i ersättningsfrågan. Inom Sametinget aktualiserade denna fråga vad tinget egentligen är. Är tinget ”en myndighet och ett parlament, eller ett parlament med myndighetsutövning?”, som en informant uttryckte det. ”Grundproblemet”, menade samma informant, ”är att vare sig regeringen eller Sametinget har bestämt sig hur man ska förhålla sig till rätten till självbestämmande. Det finns ingen konsultationsordning. Vad händer om vi inte kommer överens?” (Informant D).

En *andra* typ av problematik som tydliggör den potentiella konflikten mellan samiska intressen och den svenska statens handlar om att Sametinget upplever att deras myndighetsuppdrag i frågor som verkligen är av vikt för det samiska folket är kraftigt begränsat och att det i andra inte har mandat att agera överhuvudtaget. Denna problematik illustreras väl av den diskussion som uppstod när nya förvaltningsuppgifter inom rennäringen lades på Sametinget 2007, trots plenums explicita motstånd och beslut två år tidigare att inte ta över flera rennäringssuppgifter. De nya myndighetsuppgifter som ändock överfördes till tinget innebar bland annat uppgifter gällande samebyarnas gränser, medan länsstyrelserna däremot fick bibehålla ansvaret för högsta renantal (SFS 1971:437 §§ 7, 15).¹⁴ Sametinget menade att det var diskriminerande att

14 Högsta renantal är en kvot för det maximala renantal som är tillåtet inom respektive sameby.

enbart överföra frågor till tinget som uteslutande rörde samer, samtidigt som det inte fick beslutsmakt i frågor som också berör andra intressen (exempelvis skogsbruket och privata markägare), vilket frågan om högsta renantal gör (Informant G). Sametinget argumenterade för att de måste få besluta över samtliga frågor som regleras i rennäringslagen för att kunna utöva sitt ansvar som myndighet (Sametinget 2009c). En informant uppfattade exempelvis att Jordbruksdepartementet

säger att vi är en myndighet men ändå betraktas vi som jäviga. Och att vi inte får ta över högsta renantal är väl det bästa exemplet på det. Det visar att Sametinget bara ges ansvar för vad som kan betraktas som interna samiska angelägenheter. Om det är verksamhet som berör tredje part så betraktas inte Sametinget som tillförlitligt. Sametinget har bara hand om interna samiska frågor. Länsstyrelsen tar hand om alla tredjeparts frågor (Informant G).

En annan informant undrade vad ”poängen” var med att föra över uppgifter till Sametinget om det inte får ha åsikter om, eller inflytande över, hur själva politiken är utformad (Informant D). Vidare ställdes frågan om Sametinget skulle utföra förvaltningsuppgifterna på samma sätt som länsstyrelserna och Jordbruksverket tidigare hade gjort, eller om det nu var dags för ett förändrat synsätt. Vid fastställandet av samebyarnas gränser undrade exempelvis samma informant om Sametinget verkligen ”rakt av [kan] göra samma som Länsstyrelsen har gjort tidigare, eller behövs det en juridisk analys eller utredning ur ett självbestämmandeperspektiv med hänsyn till sedvanerätten?” (Informant D).

Vid olika tillfällen har det gjorts explicit att staten inte gärna släpper ifrån sig uppgifter där andra intressen berörs, särskilt i rennäringsfrågor. I den utredning som behandlade en eventuell svensk ratificering av ILO:s konvention 169, framhövdes det gällande en förstärkt rättslig ställning för rennäringen, att det var en fråga som också berörde andra markanvändares intressen. Och då är det ”naturligtvis så”, anfördes det, ”att även samerna måste vara beredda att ta hänsyn till andra som driver näring i renskötselområdet” (SOU 1999:25: 259). När ”motstående intressen” vägs in förskjuts perspektivet från att vara en fråga om ett ökat samiskt självbestämmande genom myndighetsansvar, till att handla om intressemotsättningar där statens uppgift i första hand är att avväga och skapa balans, vilket förklarar och rättfärdigar en fortsatt statlig reglering och kontroll i många frågor av vikt för det samiska folket, som rennäringen.

I detta sammanhang är det av vikt att notera att det förändrade och utvidgade uppdrag som Sametinget fått sedan det inrättades vanligen har rättfärdigats som ett led i att öka ”rätten att delta i beslut som rör förhållanden av särskild betydelse för dem i egenskap av urfolk, s. k. effektivt deltagande” (Ds 2009:40: 91). Detta har dock i samtliga fall gällt ett utökande av förvaltningsuppgifterna, medan Sametingets mandat och befogenheter i den politiska rollen inte har utökats sedan tingets tillkomst. Det samiska inflytandet i samiska

frågor har således sedan tingets bildande likställts med ansvar för myndighetsuppgifter med koppling till samisk kultur och samhälle. Om fler förvaltningsuppgifter kan likställas med ett ökat samiskt inflytande har dock ifrågasatts, exempelvis menade en informant att "[v]i har inte fått något självbestämmande alls – det handlar bara om clearinguppgifter [att betala ut ersättning och bidrag]" (Informant G). Informanter på Jordbruksdepartementet menade däremot att Sametinget har fått allt mer flexibilitet i sin budget. Som en följd av att Sametinget valde att betala ut full rovdjursersättning till samebyar trots brist på medel, slog regeringen exempelvis ihop anslaget för rovdjursersättning med anslaget för främjande av rennäring för att "Sametinget självt skulle få prioritera" (Informant B). Istället för att öka Sametingets handlingsutrymme fick dock detta snarare en motsatt effekt, enligt en informant från Sametinget, då sammanslagningen av anslagsposterna tvingade Sametinget att välja mellan att antingen betala ut rovdjursersättning, eller att stödja främjande projekt för rennäringen: "man ställer olika insatser mot varandra" (Informant Ia).

Liksom i frågan om rovdjursersättning uppfattar Sametinget att förväntningarna från väljarkåren är att tinget i rennäringssfrågor skall agera i "samernas intressen", snarare än som vilken annan myndighet som helst. Med ett begränsat ansvar i frågor av stor vikt för den samiska väljarkåren (och inget myndighetsansvar alls i andra) riskerar Sametingets legitimitet som folkvalt organ att urholkas, något som flera informanter uppmärksammade. Sametinget har, anfördes det, på sina håll fått smeknamnet "Ingentinget", eftersom det anses vara en förlängd arm av den svenska staten snarare än ett organ för samiskt självbestämmande (Informant H). Även om uppslutningen bakom tinget successivt växt bland samerna i termer av att allt fler samer anmält sig till Sametingets röstlängd, har samtidigt valdeltagandet sjunkit för varje val. Vid det första valet 1993 hade exempelvis knappt 5400 personer anmält sig till röstlängden och av dessa deltog 72 procent i valet. Vid de två senaste valen 2005 och 2009 hade antalet personer anmälda till röstlängden ökat markant – till knappt 7200 respektive drygt 7800 personer – medan valdeltagandet hade sjunkit till 66 respektive 59 procent (Valmyndigheten 2009).¹⁵ De undersökningar som har gjorts vad gäller förtroendet för Sametinget hos de samiska väljarna tycks stödja informanternas analys om ett gradvis minskat förtroende och en potentiell "legitimitetskris" (Informant G). Vid en undersökning 2001 svarade 63 procent att de hade förtroende för Sametinget, medan endast 24 procent hade högt eller mycket högt förtroende för Sametinget 2008 (37 procent av väljarkåren

15 Om detta procentuellt sett minskade valdeltagande också är ett uttryck för ett minskat förtroende för Sametinget, är dock svårt att uttala sig om. Forskning i Norge visar t ex att de som tidigt registrerade sig till sameröstlängden också är de som har det starkaste samepolitiska engagemanget. Om fler samer anmäler sig till Sametingets röstlängd, skulle detta kunna innebära att andelen röstande minskar, samtidigt som det totala antalet röster är ungefär detsamma, eller ökar (Josefsen & Saglie 2011: 25).

svarade då att de hade ett lågt eller mycket lågt förtroende) (Wasara-Hammare 2002: 162-163; Sametinget 2008a).

Denna förtroendekris kan i ett vidare perspektiv ses som en konstant risk i en korporativ stat, där ”genomförandeledet” av statens politik, med Bo Rothsteins ord, ”skall utövas av representanter som företräder de grupper som är direkt berörda av politiken” (Rothstein 1992: 59). Betraktar de egna medlemmarna sitt representativa organ som alltför nära lierad med staten och den av staten förda politiken, blir också legitimiteten svår att upprätthålla. För Sametinget förstärks denna problematik av att samernas rätt till självbestämmande har erkänts, samtidigt som organisationens myndighetsutövning är begränsad och tinget i sin roll som representativt organ saknar politiskt handlingsutrymme. Sametingets institutionella konstruktion gör att samerna genom att ”medverka i och därmed ta ansvar för besluten löper [...] stor risk att koopteras, dvs. fungera som en slags gisslan” (Rothstein 1992: 61), vilket ytterligare kan bidra till att undergräva det samiska folkets förtroende för sitt eget folkvalda organ. Denna risk tycks vara ytterst aktuell för Sametinget, enligt en informants beskrivning av Sametinget som

en skvader, en hybrid, någonting som egentligen inte finns. Man har skapat en konstruktion – både myndighet och parlament i en väldig rörig sammanblandning. Jag tror att den som stod för den designen hade läst sin Machiavelli väl. Det finns inbyggda problem som inte går att lösa [med den nuvarande konstruktionen] (Informant A).

I ett historiskt perspektiv överensstämmer denna konstruktion väl med hur ett samiskt inflytande och deltagande tidigare har organiserats. Det finns exempelvis tydliga paralleller mellan Sametingets konstruktion och den ordningsmannafunktion som fanns inom den statliga administrativa kontrollapparaten, ”lappväsendet”, som växte fram i slutet av 1800-talet i syfte att hantera alla frågor rörande samerna på regional nivå, särskilt renskötelsen, men också skolgång, fattigvård och beskattning. Ordningsmannen – som skulle övervaka att renskötelsen i samebyarna följde den nya lagstiftningen – var vald av samebyn men förordnades av länsstyrelsen.¹⁶ I Sverige var ”befattningen [...] en märklig hybrid mellan tjänsteman för staten och förtroendevald ombud för samerna”, skriver Patrik Lantto, och ”[d]etta medförde att ordningsmannen många gånger kunde hamna i intressekonflikter där hans dubbla lojaliteter riskerade att kollidera med varandra” (Lantto 2000: 55). Var ordningsmännen alltför lojala med länsstyrelserna och lappfogdarna, riskerade de att förlora samebyns förtroende och därmed sin legitimitet. Var de däremot alltför lojala mot samebyn, kunde de avsättas av länsstyrelsen och samebyn var tvungen att välja en ny ordningsman.

16 Detta sätt att agera stämmer väl med hur kontrollerande funktioner har byggts upp i andra delar av världen, där t ex det engelska imperiet historiskt försökte utnyttja lokala strukturer och styra sina kolonier indirekt via de olika urfolkens elit (se t ex Helliwell & Hindess 2002: 137-150).

Denna konflikt mellan samiska intressen och statens är på ett påtagligt sätt förbunden med Sametingets dubbla roller: att fullfölja myndighetsuppdraget under regeringen och att samtidigt fullfölja det politiska uppdraget att bevaka det samiska folkets intressen. Målen för Sametinget som myndighet är inte nödvändigtvis i överensstämmelse med de mål som den folkvalda församlingen prioriterar. Vid potentiella målkonflikter riskerar dock inte bara samiska intressen att hamna i konflikt med den svenska statens, utan risken för interna motsättningar inom Sametinget ökar också, vilket blir påtagligt i Sametingets dagliga verksamhet. Det analyserar vi nu i mer detalj.

SAMETINGETS KONSTRUKTION II: INTERNA MOTSÄTTNINGAR?

Ett *tredje* problem som i hög grad skapar svårigheter för Sametinget i sin myndighetsutövning berör den interna problematiken och hur konstruktionen av tingen har byggt in en potentiell motsättning inom själva myndigheten. Med de dubbla rollerna för Sametinget, vem är, exempelvis, egentligen myndighetens chef? På en direkt fråga om vem som styr Sametinget i dess myndighetsroll var svaren från informanterna på Sametinget och Jordbruksdepartementet inte entydiga. Företrädare för Jordbruksdepartementet gjorde exempelvis olika bedömningar, vissa uppfattade kanslichefen som chef, andra styrelsen. En informant vid departementet menade att beslutsfattandet vid tingen konstant glider mellan de olika beslutsnivåerna: "Plenum fattar beslut som styrelsen borde göra. Det är inte helt klart vilket mandat kanslichefen har. Även om styrelsen ska fatta beslut så glider det mellan styrelse och plenum" (Informant L).

Denna otydlighet skapar, i sin tur, en rad olika problem. För det första förefaller det råda en viss oklarhet kring plenums roll i myndighetsutövningen. I en mening är det självklart att plenum utgör myndighetens högsta beslutande organ i egenskap av att vara vald av det samiska folket. Det är också i denna egenskap som plenum utser styrelsens ledamöter och tillsätter nämnder (och har rätten att återkalla förtroendeuppdrag). Mer konkret skall plenum också, enligt 2005 års arbetsordning, fatta beslut i ett antal frågor av mer övergripande karaktär, som att fastställa budgetramarna för verksamheten (styrelsen skall dock fatta beslut om detaljbudgeten) och ta initiativ i frågor som berör samernas och Sametingets ställning i Sverige (Sametinget 2005b: bil. 2). I en jämförelse med exempelvis hur en kommun är organiserad, med kommunfullmäktige som högsta beslutande organ och med styrelse och nämnder som beslutande i myndighetsärenden, är kanske plenums roll i myndighetsutövningen inte särskilt märklig (jfr t ex SOU 2002:77: 153-158). Till skillnad från kommunernas organisation är dock Sametinget som helhet – inklusive det folkvalda organet – en myndighet under regeringen med en starkt reglerad verksamhet. Det innebär att det organ som skall representera det samiska folkets intressen är ytterst begränsat och detta förstärks av att det inte finns några särskilda anslag för den folkvalda församlingens representativa funktion. Denna begränsade

roll har, enligt några informanter, bidragit till att skapa interna motsättningar inom Sametinget. ”Det finns väldigt lite utrymme för plenum att fatta beslut”, menade en informant, det

har ett begränsat mandat, vilket leder till frustration och att plenum försöker skapa sig ett utökat mandat: i två fall har [...] plenum fattat beslut om enskilda anslagsposter vilket endast regeringen kan, detta trots att politikerna är upplysta om det, men jag uppfattar det som en frustration och att man i bland vill skicka politiska signaler [till regeringen] (Informant Ib).

Enligt en annan informant hade också plenum fattat beslut om förvaltningsuppgifter och organisationsfrågor som ”står i strid mot förordningar. Ett mycket tydligt exempel är ju plenums principbeslut att besluta om myndighetens föreskrifter vilket är en uppgift som enligt förordningen med instruktion för Sametinget ankommer på styrelsen att besluta om” (Informant J). Plenums ansvar och uppgifter blir således föremål för debatt när Sametingets myndighetuppgifter är så begränsade och tingets möjlighet att tillvarata det samiska folkets intressen är ringa. I vilka frågor skall de folkvalda ledamöterna agera och fatta beslut? Vad är deras egentliga mandat? Och vad har plenum för handlingsutrymme om de skall tillvarata det samiska folkets intresse? En informant menade att det stora problemet är att ”regeringen ser på plenum som ett nödvändigt ont – det ser bra ut, men de vill inte att plenum ska ha något inflytande – och vi har inget inflytande” (Informant D).

Också styrelsen utsätts, för det andra, för svårigheter som är förknippade med Sametingets konstruktion. Dels skall den verkställa det som beslutats av den folkvalda församlingen, dels har den uppgifter som är direkt knutna till myndighetsuppdraget. Varken i interna eller externa styrdokument finns dock någon vägledning för styrelsen i fråga om hur den politiska verksamheten skall skiljas från myndighetsstyrningen och myndighetsutövningen. En av informanterna menade exempelvis att ”[s]tyrelsen har två roller: att verkställa regeringens regleringsbeslut och att verkställa plenums beslut. Vad händer när dessa två roller hamnar i konflikt?” (Informant D)

Kanslichefens roll komplicerar, för det tredje, ansvarsförhållandena ytterligare, när denne enligt förordningen skall ”ansvara för myndighetens verksamhet” (SFS 2009:1395 § 11). Styrelsen består av valda samepolitiker och den har fått sitt mandat från plenum medan kanslichefen, i sin tur, är anställd av Sametinget, men med ansvar och befogenheter som hos många andra myndigheter vanligen åligger myndighetschefen. En informant uttryckte en tydlig frustration över denna otydlighet: ”Hur ska vi förhålla oss till regleringsbrevet? Regleringsbrevet går direkt från Regeringskansliet till kanslichefen, så vad får styrelsen för roll då? Lyder kanslichefen under plenum och styrelsen, eller under Regeringskansliet?” (Informant D). Svaret tycks vara oklart och ett flertal informanter menade att kanslichefen och kansliet var utsatta för ”dubbla kommandon” när regering respektive plenum och styrelse gav olika styr signaler

(Informant Ia). Denna problematik är på ett påtagligt sätt förbunden med Sametingets dubbla roller: att fullfölja myndighetsuppdraget under regeringen och att samtidigt fullfölja det politiska uppdraget att bevaka det samiska folkets intressen. Om Sametinget skall tillvarata det samiska folkets intresse och rätten till självbestämmande, då bör det demokratiskt valda parlamentet och styrelsen vara Sametingets chef. Är det dock så att det i första hand är myndighetsuppdraget som skall utföras i enlighet med regeringens intresse, är det kanske snarare kanslichefen som bör vara Sametingets chef. Men vilken roll får då de folkvalda ledamöterna? Och hur skall plenum i så fall verka i sin representativa funktion?¹⁷

Denna oklara rollfördelning öppnar också för andra former av interna motsättningar som, vilket vår fjärde problematik visar, exempelvis tar sig uttryck i en konkurrens om resurser mellan Sametingets olika delar. Detta är visserligen inget unikt, utan förekommer inom alla organisationer. Frågan blir dock än mer påtaglig när konkurrensen står mellan plenum och kansliet och samspekar med de övriga spänningar som redan finns mellan Sametingets olika delar. När dessutom anslagen till Sametingets verksamhet till största del är öronmärkta för förvaltningsuppgifter blir denna konkurrens än mer märkbar. Som flera informanter beskrev situationen pågår det "en maktkamp" mellan kansliet och plenum, som bland annat kommer till uttryck i fråga om tolkningsföreträdare gällande hur Sametingets ekonomiska resurser skall användas. Denna interna motsättning kan beskrivas på två sätt. För det första saknar styrelsen och plenum resurser till uppföljning av Sametingets myndighetsutövning. En informant menade exempelvis att "Sametinget har fått nya myndighetsuppgifter för språk men inte mer pengar till arvode för politiker. Vi förväntas ta emot flera uppgifter och vara ansvariga för dem utan att ha en åsikt om dem. Vi har dåligt ryckte för dålig service och långa handläggningstider men vi har inte resurser till att sätta oss in i Sametingets verksamhet, så hur kan vi vara ansvariga för den?" (Informant D).

För det andra finns det, som tidigare nämnts, inga särskilda anslag för Sametingets politiska roll som folkvald församling. Den enda heltidsarvoderade politikern är styrelsens ordförande och det finns således inte ekonomiska resurser avsatta för att plenum skall kunna anställa politiska sakkunniga eller rådgivare. Samtidigt behöver både plenum och styrelsen, precis som vilken annan politisk verksamhet som helst, stöd i beredningen av politiska tal, lobbystrategier och andra politiska ärenden. Från Sametingets folkvalda del efterfrågades också utökade resurser för anställning av en eller flera politiska tjänstemän, eller åtminstone flera heltidsarvoderade styrelseledamöter, för att

17 Denna oklara rollfördelning kan vara en bidragande orsak till en allmän turbulens i plenum under den senaste mandatperioden, där exempelvis styrelsen och styrelsens ordförande har bytts ut ett flertal gånger. Likaså kan den vara betydelsefull för möjligheten att rekrytera en ny kanslichef, då tinget haft tillförordnade kanslichefer till och från sedan 2009.

underlätta det politiska arbetet och samtidigt tydliggöra gränsdragningen mellan politisk beredning och förvaltning. Denna avsaknad av resurser innebär att styrelsen och plenum måste vända sig till kansliet för stöd, men det är oklart om Sametingets kansli står till plenums förfogande för beredning av politiska ärenden, eller om kansliet enbart är till för att bereda myndighetsärenden.

Ett konkret exempel på när denna oklarhet kan bli problematisk var, enligt en informant, när styrelsen uppdrog åt kanslichefen att ta fram ett strategidokument för lobbyverksamhet. Av kansliet uppfattades detta egentligen inte som en uppgift för dem, eftersom det var en politisk uppgift. ”När resurserna är begränsade, måste man välja mellan förvaltning och politik [...] man ska antingen driva en effektiv förvaltning eller bereda ärenden för politikerna” (Informant Ia). Styrelsens uppfattning var dock att kansliet är den enda resurs som finns tillgänglig för den typen av uppgifter vid Sametinget (Informant D). Från Jordbruksdepartementets sida förefaller styrsignalerna varit tydliga i riktning mot att kansliet i sin verksamhet skall prioritera förvaltningsuppgifter. ”Det lät från Jordbruksdepartementet som att det viktiga med det vi gjorde var myndighetsuppdraget”, menade en informant, ”och frågan kring politisk styrning – att vi är också ett folkvalt organ – var inte viktig” (Informant H). Enligt en annan informant finns det inte ens möjlighet för Sametinget att redovisa för sin politiska verksamhet, eftersom den

inte hör hemma i det vanliga statliga systemet [...] Sametingets anslag är ju hårt knutet till uppgifter i regleringsbrev och även personalens kompetens och tid är kopplat till [förvaltnings]uppdraget. Politikernas önskemål utanför regleringsbrevet blir inte tillgodosedda fullt ut i dag. I instruktionen för i år är det tydligt att endast uppgifter i regleringsbrev med tillhörande indikatorer ska redovisas. Det är därmed inte möjligt att redovisa politisk verksamhet. Överhuvudtaget finns ingen ekonomisk eller verksamhetsmässig uppföljning av den politiska verksamheten (Informant Ib).

Frågan om i vilken utsträckning resurser skall kunna läggas på Sametingets politiska uppdrag belyser således inte bara det problem som avsaknaden av anslag för den politiska verksamheten skapar, utan också de fundamentala oklarheterna kring plenums, styrelsens och kansliets olika roller i det dubbla uppdraget.

Dessa exempel på hur Sametingets institutionella konstruktion påverkar förutsättningarna för tinget i dess myndighetsroll kan sammanfattas i termer av att tinget saknar tre aspekter som ofta beskrivs som avgörande för en fungerande organisation: en tydlig identitet, en tydlig hierarki och en tydlig rationalitet (se t ex Brunsson & Sahlin-Andersson 1998: 61-98). För det första saknar Sametinget en stabil och förankrad identitet eftersom tinget både betraktas som statens förlängda arm och som ett självständigt folkvalt organ som skall tillvarata en erkänd rätt till självbestämmande. Analysen pekar mot att denna osäkerhet kring organisationens identitet är ett direkt utslag av att Sametinget

sedan det invigdes har haft i uppdrag att samtidigt fylla två funktioner och därmed också har behövt hantera förväntningar som ibland kan vara motstridiga. Detta kan också förstås som en bidragande orsak till att Sametinget har ett så pass lågt förtroende hos det samiska folk det skall representera.

För det andra, saknas det tydliga hierarkier och delegationskedjor – och därmed förutsättningar för ansvarsutkrävande – inom Sametinget, mellan Sametinget och det samiska folket, och mellan Sametinget och staten. Detta får exempelvis som praktisk följd att definitionen av myndighetens chef är beroende av vilken av Sametingets två roller som prioriteras och vem som betraktas som den huvudsakliga uppdragsgivaren, regeringen eller det samiska folket. Men det får även som politisk följd att ansvaret för Sametinget och dess ”problem” bollas runt från svenska politiker till sametingspolitiker, och från sametingspolitiker tillbaka till den svenska staten, vilket leder till politiska låsningar och stor frustration för plenum, kansliet, regeringskansliet och inte minst det samiska folket.

För det tredje, präglas Sametingets verksamhet av fundamentala konflikter i fråga om mål, syfte och uppgifter, vilket innebär att myndigheten får en bristande ”rationalitet”. Å ena sidan förväntar sig regeringen att Sametingets kansli skall agera som en traditionell statlig myndighet, å den andra förväntar sig plenum att kansliet skall ha tillvaratagandet av det samiska folkets intressen som huvudsakligt verksamhetsmål. Detta gör att kansliet och även styrelsen hamnar som gisslan mellan två fundamentalt motstridiga politiska viljor. Vidare förefaller det vara svårt att förstå hur Sametingets dubbla roller påverkar förutsättningarna för myndighetsutövningen, utan att samtidigt fästa uppmärksamheten vid den grundläggande betydelse det samiska folket och de folkvalda samiska ledamöterna tillskriver rätten till självbestämmande. En informant sammanfattade detta på följande sätt:

Jag anser att det största problemet är svenska statens inställning till Samerna och Sametinget. Eftersom staten inte kunnat hantera samefrågorna [...] kommer Sametinget och dess syfte i en mellanposition. Den svenska staten är endast intresserad av en ”fin” samisk fasad! Det samiska självbestämmandet är obefintligt! Förvaltningsmyndigheten styrs av regering och riksdag! Den folkvalda delen ska i princip bara föreslå hur den samiska kulturen och näringen ska utvecklas (Informant K).

VI. Slutord: myndighetsrollen och självbestämmande

Vår studie pekar entydigt mot att det är ytterst angeläget att diskutera andra organisationsformer för Sametingets myndighetsuppdrag respektive politiska uppdrag. Lika uppenbart är det också att frågan om Sametingets framtida konstruktion inte kan föras utan att frågan om samernas självbestämmanderätt

ligger högst upp på den politiska agendan. Att de svenska samernas representativa organ konstruerats som en myndighet under regeringen förfaller vara ett misslyckande. Varken i sin roll som representativt organ för det samiska folket, eller i sin myndighetsroll har Sametinget garanterats ett handlingsutrymme som möjliggör för tinget att – tillsammans med tingen i Norge och Finland – bli "the principle vehicles for Sami self-determination", som det uttrycks i en FN-rapport (UN 2011: art. 37).

I ett vidare perspektiv innebär detta också att frågan om Sametingets organisation och uppdrag inte kan diskuteras skiljd från en grundläggande diskussion hur den svenska samepolitiken i sin helhet skall utformas. Sveriges nuvarande förhållningssätt till urfolks rättigheter är slående januslikt: utåt tycks den svenska staten kämpa för en ökad respekt för urfolks rättigheter (i synnerhet i internationella sammanhang), samtidigt som den i praktiken hindrar ett samiskt inflytande genom att upprätthålla en struktur som gör det omöjligt för samerna att uppnå ett reellt självbestämmande. Utmaningen är därför, i överensstämmelse med Robbins (2011: 68) jämförelse mellan de representativa organen för urfolk i Australien och de nordiska länderna, att "develop more meaningful processes of Indigenous representation which will allow Indigenous minorities their rights to self-determination". Och detta kräver ett effektivt deltagande av samerna själva i utformningen av dessa institutioner, exempelvis bör en diskussion om andra organisationsformer och uppgifter för Sametinget föras i och ledas av det samiska samhället själv.

Sametingets problematik och den svenska statens dubbelhet har också blivit än mer påtaglig i takt med ett ökat internationellt erkännande av urfolks rättigheter. Även om samerörelsen redan hade drivit frågan om självbestämmande långt innan Sametinget inrättades, har synen på urfolks rättigheter och internationell rätt förändrats markant sedan dess. Det tydligaste uttrycket för detta är naturligtvis, som nämnts, FN:s urfolksdeklaration, men också den förhandlingsprocess som inletts under våren 2011 mellan Finland, Norge och Sverige om en Nordisk samekonvention, som på många sätt kan ses som "a pioneering international law instrument regarding the protection of indigenous peoples" (Fitzmaurice 2011: 556). Samekonventionens tredje artikel berör, i likhet med urfolksdeklarationen, rätten till självbestämmande: "Samerna har rätt till självbestämmande som urfolk i överensstämmelse med folkrättens regler [...] det samiska folket [har] rätt att själv bestämma om sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling och att för sina egna syften själv förfoga över sina naturtillgångar" (*Nordisk samekonvention* 2005: art. 3). Denna förändrade syn på samernas rätt till självbestämmande innebär således att den inbyggda motsättningen mellan den folkvalda församlingens representativa politiska roll och rollen som myndighet under regeringen har växt sig allt starkare.

Denna motsättning riskerar också att öka om den svenska regeringen fortsätter att tolka det internationella erkännandet av urfolks rätt till

självbestämmande som att den svenska samepolitiken i grund och botten inte behöver förändras. Detta framfördes exempelvis i det uttalande som Sveriges representant gjorde i FN:s Generalförsamling i samband med att urfolksdeklarationen undertecknades (UN 2007b). I det betonades att rätten till självbestämmande skulle kunna tillförsäkras urfolk genom deras deltagande i det demokratiska systemet i sin helhet (som i Sverige) och genom konsultationer med för urfolket representativa institutioner. Det poängterades också att rätten till självbestämmande inte innebar någon kollektiv vetorätt för det samiska folket. Dessutom anfördes att alla referenser i deklarationen till frågan om urfolks äganderätt till och kontroll över mark i Sverige även fortsättningsvis skulle tolkas i termer av de traditionella rättigheter samer redan tillförsäkras i enlighet med gällande lagstiftning. Att Sverige undertecknat FN-deklarationen och erkänt samer som urfolk, tolkades således inte i termer av att en radikalt ny svensk politik var nödvändig, tvärtom.¹⁸ Ett liknande synsätt framfördes också av jordbruksminister Eskil Erlandsson, när han i ett anförande vid Sametingets plenum 2008 undvek frågan om hur FN:s deklaration skulle implementeras i Sverige och istället valde att poängtera att hänsyn även måste tas till andra grupper, som markägare, skogsägare och jägare (Sametinget 2008b).

Sverige har idag erkänt samer som ett folk med rätt till självbestämmande. Det finns således två folk i Sverige i folkrättslig mening: det svenska folket och det samiska folket. I den svenska regeringsformens portalparagraf stadgas det att "[a]ll offentlig makt i Sverige utgår från folket" (SFS 1974:152 kap. 1 § 1), men vad händer när det finns två folk?

18 Föreställningen att Sverige och den svenska lagstiftningen redan tillvaratar det samiska folkets intressen och rättigheter, är inte ny, utan har präglat den offentliga svenska samepolitiken i över ett sekel, alltsedan den första renbeteslagen 1886, med följden att politiken varit ytterst svår att förändra (Mörkenstam 1999: 231-243; Lantto & Mörkenstam 2008: 38-42).

Referenser

- Aikio, Pekka & Martin Scheinin (red.), 2000. *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Åbo: Åbo Akademi University.
- Allen, Stephen & Alexandra Xanthaki (red.), 2011. *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Amnesty, 2010. *Brev till jordbruksminister Eskil Erlandsson*, tillgängligt på [http://www2.amnesty.se/extern/aiglobal.nsf/6cc2d1fa54dfo28cc125737d0046d3b3/e3eed718c4625660c12576e0003fo496/\\$FILE/Brev%20om%20Samer.pdf](http://www2.amnesty.se/extern/aiglobal.nsf/6cc2d1fa54dfo28cc125737d0046d3b3/e3eed718c4625660c12576e0003fo496/$FILE/Brev%20om%20Samer.pdf), citerad 12 maj 2011.
- Anaya, S. James, 2004. *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Anaya, S. James, 2009. "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", i S. James Anaya (red.), *International human rights and indigenous peoples*. Chicago: Wolters Kluwer Law & Business.
- Anderson, Catrin, 2004. *Tuledad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 107.
- Broderstad, Else Grete, 2008. *The Bridge-Building Role of Political Procedures. Indigenous Rights and Citizenship Rights Within and Across the Borders of the Nation-State*. Tromsø: University of Tromsø.
- Broderstad, Else Grete & Hans-Kristian Hernes, 2008. "Gjennombrudd ved konsultasjoner", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.
- Brunsson, Nils, & Kerstin Sahlin-Andersson, 1998. "Att skapa organisationer", i Göran Ahrne (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Buchanan, Allen, 2004. *Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert, 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Ds 1989:72, *Remissyttranden över Samerättsutredningens betänkanden (SOU 1986:36 Samernas folkrättsliga ställning och (SOU 1989:41) Samerätt och sameting*.
- Ds 2009:40, *Ett ökat inflytande för Sametinget i beslutsprocessen*.
- Fitzmaurice, Malgosia, 2011. "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Recent Developments regarding the Saami People of the North", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Helliwell, Christine & Barry Hindess, 2002. "The 'empire of uniformity' and the government of subject peoples", *Cultural Values*, Vol. 6, No.1.
- Henriksen, John B., Martin Sheinin & Mattias Åhrén, 2007. "The Saami People's Right to Self-Determination", *GÁLDU CÁLA Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 3.
- Hernes, Hans Kristian, 2008. "Fra Stilla til storm. En introduksjon om finnmarksloven", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.
- Hobbs, Thompson N. m fl (kommande). "Native predators reduce harvest of reindeer by Sámi pastoralist", *Ecological Applications*.
- ILOLEX 2012, *Database of International Labour Standards. Ratifications by Conventions*, tillgänglig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>, citerad 30 januari 2012.
- Johansson, Peter, 2008. *Samerna – ett ursprungsfolk eller en minoritet? En studie av svensk samepolitik 1986-2005*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Jordbruksdepartementet, 2010. Jo 2010/3612, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sametinget*.
- Josefsen, Eva, 2007. "The Saami and the National Parliaments – Channels for Political Influence", *GÁLDU CÁLA Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 2.
- Josefsen, Eva, 2008. "Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.

- Josefsen, Eva & Jo Saglie, 2011. "Innledning: det samiske demokratiets utfordringer", i Eva Josefsen & Jo Saglie (red.), *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt förlag.
- Kingsbury, Benedict, 1998. "Indigenous peoples' in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy", *The American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3, July.
- Kingsbury, Benedict, 2001. "Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law", *N.Y.U Journal of International Law and Politics*, 34.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lantto, Patrik, 2000. *Tiden börjar på nytt. En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1950*. Umeå: Kulturgräns norr.
- Lantto, Patrik, 2003. *Att göra sin stämman hörd*. Umeå: Kulturgräns norr.
- Lantto, Patrik & Ulf Mörkenstam, 2008. "Sami Rights and Sami Challenges: The Modernization Process and the Swedish Sami Movement, 1886-2006", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 33, No. 1.
- Levy, Jacob T., 2003. "Indigenous self-government", i Stephen Macedo & Allan Buchanan, (red.), *Self-determination and secession, NOMOS XLV*. New York: New York University Press.
- LOV 1987-06-12 nr 56: *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*.
- LOV 2005-06-17 nr 85: *Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmarks fylke (finnmarksloven)*.
- Länsrätten i Norrbottens Län, 2009. DOM 2009-09-09 Meddelad i Luleå, Mål nr 1565-09, Rotel 6.
- Moore, Margaret, 2003. "The right of indigenous peoples to collective self-determination" i Stephen Macedo & Allen Buchanan (red.), *Self-determination and secession, NOMOS XLV*. New York: New York University Press.
- Mörkenstam, Ulf, 1999. *Om "Lapparnes privilegier". Föreställningar om samiskhet i offentlig svensk samepolitik 1883-1997*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 67.
- Mörkenstam, Ulf, 2005. "Indigenous Peoples and the Right to Self-Determination: The Case of the Swedish Sami People", *Canadian Journal of Native Studies/Le Revue Canadienne Des Etudes Autochtones*, Vol. 25, No. 2.
- Mörkenstam, Ulf, 2011. "Parallel Sovereignty and Intra-State Autonomy? Narrowing Down the Meaning of Indigenous Peoples' Right to Self-Determination", Conference Paper, Workshop: Urfolksrätt, 19-20 maj 2011, Umeå.
- Mörkenstam, Ulf, Andreas Gottardis & Hans-Ingvar Roth, 2012 (kommande). *The Swedish Sami Parliament: A Challenged Recognition?* EUI, Florens: ACCEPT PLURALISM.
- Nordisk samekonvensjon, 2005. *Utkast fra finsk-norsk-svensk ekspertgruppe. Avgitt 26. oktober 2005*.
- Potter, Jonathan, Derek Edwards, & Margaret Wetherell, 1993. "A Model of Discourse in Action", *American Behavioral Scientist*, Vol. 36, No. 3.
- Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget*, Oslo, 11 maj 2005, tillgänglig på <http://www.sametinget.no/Filnedlasting.aspx?MId1=3474&Filld=235>, citerad 2 juni 2011.
- Proposition 1976/77:80, *Om insatser för samerna*.
- Proposition 1992/93:32, *Om samerna och samisk kultur m.m.*
- Proposition 2005/06:86, *Ett ökat samiskt inflytande*.
- Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.
- Quane, Helen, 2011. "New Directions for Self-Determination and Participatory Rights?", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.

- Robbins, Jane, 2011. "Indigenous Representative Bodies in Northern Europe and Australia", in Günter Minnerup & Pia Solberg (red.), *First World, First Nations. Internal Colonialism and Indigenous Self-Determination in Northern Europe and Australia*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Sametinget, 2004. *Betänkande av det svenska Sametingets kommitté med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande på den svenska sidan av Sápmi*.
- Sametinget, 2005a. *Östersundsdeklarationen*.
- Sametinget, 2005b. *Arbetsordning för Sametingets förvaltningsorganisation*.
- Sametinget, 2006. *Årsredovisning*.
- Sametinget, 2008a. *Lågt förtroende för Sametinget*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/3626>, citerad 4 juni 2011.
- Sametinget, 2008b. *Anförande av jordbruksminister Eskil Erlandsson vid öppnandet av Sametingets 45:e plenum den 26 februari 2008 i Stockholm*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/3923> och <http://www.sametinget.se/3906>, citerade 22 augusti 2011.
- Sametinget, 2009a. *Valresultatet*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/9044>, citerad 30 mars 2011.
- Sametinget, 2009b. *Årsredovisning*.
- Sametinget 2009c. *Sametingets Sammanträdesprotokoll 2009:4*.
- Sametinget, 2011. *Tre nya nämnder skall inrättas*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/29739>, citerad 8 september 2011.
- Sametinget (Norge), 2012. *Egen mineralveileder for undersøkelser og drift på mineralressurser*, tillgänglig på <http://www.sametinget.no/artikkel.aspx?Aid=3674&Back=1&Mid1=3296>, citerad 7 februari 2012.
- Sametingslag 17.7.1995/974.
- SáOU 2009:3, *Sveriges grundlagsanpassning till gällande folkrätt. Betänkande från självbestämmandeutredningen lesjmierrredimjuogos*.
- SFS 1971:437, *Rennäringslagen*.
- SFS 1974:152, *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*.
- SFS 1986:255, *Förordningen om pristillägg på renkött*.
- SFS 1992:1433, *Sametingslagen*.
- SFS 1993:384, *Rennäringsförordningen*.
- SFS 1994:246, *Förordningen om ersättning för vissa merkostnader och förluster med anledning av Tjernobylolyckan*.
- SFS 1995:1322, *Verksförordning*.
- SFS 1999:205, *Sameskolförordningen*.
- SFS 2001:724, *Viltskadeförordningen*.
- SFS 2007:515, *Myndighetsförordningen*.
- SFS 2007:481, *Förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder*.
- SFS 2007:1347, *Förordningen om statsbidrag vid vissa studier i samiska*.
- SFS 2009:724, *Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk*.
- SFS 2009:1395, *Förordning med instruktion för Sametinget*.
- SFS 2010:1408, *Lag om ändring av regeringsformen*.
- SOU 1983:67, *Rennäringsens ekonomi. Betänkande av rennäringskommittén*.
- SOU 1986:36, *Samernas folkrättsliga ställning. Delbetänkande av samerättsutredningen*.
- SOU 1989:41, *Samerätt och sameting*.
- SOU 1999:25, *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige? Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*.
- SOU 1999:146, *Rovdjursutredningen*.
- SOU 2002:77, *Sametingets roll i det svenska folkstyret*.

- SOU 2008:125, *Grundlagsutredningen*.
- Statskontoret 2010:15, *Myndighetsanalys av Sametinget*.
- Stavenhagen, Rodolfo, 2011. "Making the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Work: The Challenges Ahead", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Ström Bull, Kirsti, 2008. "Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.
- Svenska Samernas Riksförbund, 2011. *SSR:s positionsdokument inför framtagandet av en ny samepolitik*.
- Thornberry, Patrick, 2002. *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press.
- UN, 2003. E/CN.4/2003/90. *Report of the Special Rapporteur on Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People*.
- UN, 2007a. *Deklaration om urfolkens rättigheter*.
- UN, 2007b. General Assembly GA/10612, *General Assembly adopts declaration on rights of indigenous peoples*, tillgänglig på <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.html>, citerad 28 augusti 2011.
- UN, 2009. CCPR/C/SWE/CO/6 (7 maj 2009), *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant*.
- UN, 2011. A/HRC/18/XX/Add.Y, 12 January 2011, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya*.
- UN, 2012. UNPFII, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Adopted by the General Assembly 13 September 2007, tillgänglig på <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/declaration.html>, citerad 31 januari 2012.
- Valmyndigheten, 2009. *Val till Sametinget*, tillgängligt på http://www.val.se/tidigare_val/same2009/index.html, citerad 8 juni 2011.
- Wasara-Hammare, Nils, 2002. "Sametinget i Sverige – parlament eller myndighet?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg 105, nr 2.
- Wiessner, Siegfried, 2008. "Indigenous sovereignty: A reassessment in the light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 41.
- World Bank, 2005. *World Bank. Operational Manual, OP 4.10 – Indigenous Peoples*.
- Yashar, Deborah J., 2005. *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Iris Marion, 2005. *Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice*. Cambridge: Polity Press.

INTERVJUER

- Informant A, samisk organisation, intervju 2010-03-19.
- Informant B, Jordbruksdepartementet, intervju 2010-03-15.
- Informant C, Jordbruksdepartementet, intervju 2010-03-24.
- Informant D, Sametinget, intervju, 2010-02-17.
- Informant E, Sametinget, intervju 2010-04-22.

Informant F, Sametinget, intervju 2010-05-03.

Informant G, Sametinget, intervju 2010-04-22.

Informant H, Sametinget, intervju 2010-04-27.

Informant Ia, Sametinget, intervju 2010-04-29.

Informant Ib, Sametinget, mejlkorrespondens 2011-09-20.

Informant J, Sametinget, intervju 2010-02-17.

Informant K, Sametinget, mejlkorrespondens 2010-05-31.

Informant L, Jordbruksdepartementet, intervju 2010-02-24.