



TIMBRO

BEFRIA SÁPMI

REFORMER FÖR EN LIBERAL SAMEPOLITIK

ADAM DANIELI
AUGUSTI 2025

OM FÖRFATTAREN



Adam Danieli är jurist och ansvarig för rättsstatsfrågor på Timbro

TIDIGARE PUBLIKATIONER

- Kostnaden för S-kongressen (2025)
- Demokratisera Sverige (2024)
- Har nöden ingen lag? (2024)
- Efter Tesla (2024)
- En liberalare demokrati (2022)
- Kommandohöjderna (2022)
- Enpartistaten (2021)

© Timbro

AUGUSTI 2025

www.timbro.se

info@timbro.se

Sättning: Erik Johnsson

Omslag: Erik Johnsson

Få frågor i Sverige väcker så starka känslor som de som rör den samiska minoriteten. Oavsett om det gäller historieskrivningen, rennäringen eller hur jakt- och fiskerättigheter i fjällvärlden ska upplåtas, tycks det omedelbart öppnas en avgrund mellan människor som i andra fall har mycket gemensamt. Där vissa ser en undanträngd och utsatt minoritet, ser andra en grupp som inte lever efter samma regler som övriga – plötsligt slutar människor som bor sida vid sida i samma land att tala samma språk.

Den här skriften är ett försök att hitta en väg ut ur skyttegravarna. För oavsett var man står är det svårt att hävda att dagens sätt att reglera rennäringen, samebyarna och markanvändningen fungerar. Trots decennier av utredningar har inga betydande reformer genomförts. I stället har det vuxit fram en föreställning om att en djupt etnifierad politik är oundviklig också i Sverige – en bild som politiken inte får acceptera.

Syftet med den här rapporten är tudelat. Dels vill jag ge en lättillgänglig beskrivning av vad som faktiskt gäller i dag. Juridiken kring Sápmi – det som jurister kallar samerätt – är ett komplext område. Ändå saknas enkla

och begripliga översikter, i alla fall om man inte nöjer sig med onyanserade beskrivningar som ofta förs fram av olika parter.

Trots att lagar och regler om markanvändningen i Sápmi påverkar väldigt många människor – med eller utan samisk bakgrund – har de länge behandlats som specialkunskap förbehållen ett fåtal invigda. Nedan följer därför en översikt av de viktigaste reglerna kring rennäring och markanvändning i Sápmi, skriven för en intresserad allmänhet snarare än för jurister. Förhoppningsvis är den inte alltför anemisk, trots vissa förenklingar.

Dels vill jag föreslå en konstruktiv och konkret liberal reformagenda. Mig veterligt har inga tydligt liberala inlägg publicerats i den svenska samedebatten i modern tid. Den akademiska diskussionen domineras av komplicerade teoribyggen och kollektivistiska angreppssätt, och mycket av det som skrivs i offentligheten utgör tydliga partsinlagor. Debatten har fastnat i en spiral av historiska oförrätter och blivit alltmer av en ekokammare. Men viktiga frågor om identitet, staten, historieskrivning och mänsklig värdighet måste kunna diskuteras öppnare – inte

förpassas till rättssalar och universitet. Den här rapporten vill därför visa vilka konkreta förbättringar som faktiskt är möjliga.

Den röda tråd som reformerna följer är lätt att identifiera: fungerande institutioner. Vi behöver spelregler som kan skapa goda incitament och hantera de intressekonflikter som uppstår i Sápmi – vare sig de är ekonomiska, kulturella eller politiska. I resten av Sverige har vi sådana mekanismer: rättsstat, tydliga äganderätter, näringsfrihet och stor frihet för individen att välja livsstil. Men av någon anledning har vi just i frågor om Sápmi valt en helt annan modell, där godtycke och inlåsning tycks vara ledord. Resultatet har varit allt annat än lyckat.

Den här rapporten tar inte ställning för en viss part eller något specifikt intresse. Jag presenterar ingen plan för hur Sápmi ska utvecklas eller något historiskt facit för hur det måste se ut. I stället förespråkas regler som gör det möjligt för enskilda att själva styra över sitt liv, ta vara på möjligheter som finns och hantera intressekonflikter som uppstår. Näringsfrihet, äganderätt och förutsebarhet är en win-win i det långa loppet.

En utgångspunkt ska dock tydliggöras: den samiska kulturen är en tillgång. Den berikar Sverige, men behöver frihet att utvecklas på egna villkor.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

VAD ÄR SÁPMI?	7
KORT HISTORISK BAKGRUND.....	9
FOLKRÄTTEN – RÄTTIGHETER OCH KONFLIKTER	13
NATIONELL REGLERING – SAMERÄTTEN	27
EKONOMIN I RENSKÖTSELN OCH ANDRA SAMISKA NÄRINGAR.....	37
PROBLEMEN MED DAGENS SAMEPOLITIK.....	41
EN LIBERAL REFORMAGENDA FÖR SÁPMI	47
EFTERORD – VARFÖR LIBERALER BEHÖVER EN MINORITETSPOLITIK.....	59
REFERENSER	65

Sápmi är en samlande benämning på det område som sedan förhistorisk tid befolkats och brukats av det samiska folket. De exakta gränserna är omdiskuterade, men området brukar sägas omfatta Kolahalvön i Ryssland, norra Finland, norra Norges inland och kust, samt stora delar av Sveriges nordliga inland, från Idre i söder och norrut. Utöver att beteckna ett geografiskt område används Sápmi också som ett begrepp för samisk samhörighet – kulturellt, språkligt och historiskt – över nationsgränserna och som samlingsbegrepp för den samiska traditionen. Sametinget uppskattar det totala antalet samer i Sápmi till mellan 80 000 och 100 000, varav 20 000 till 40 000 bor i Sverige.¹

Den breda allmänhetens bild av samer är starkt präglad av rennäringen, en liten men kulturellt viktig näring som i Sverige är förbehållen det samiska folket. I dag finns cirka 4 000 renägare i Sverige, organiserade i 51 samebyar, som tillsammans ansvarar för omkring en kvarts miljon renar. Till skillnad från vad namnet antyder, är en sameby inte en fysisk plats

utan en juridisk och ekonomisk enhet knuten till ett avgränsat geografiskt område. En genomsnittlig sameby har knappt 100 medlemmar som äger sina egna renar men delar på ett gemensamt betesområde.

Samebyarna sträcker sig som landremsor efter renarnas betesmönster, från norska gränsen och fjällen i väster, ned längs dalgångarna och till skogarna i Norrlands kustland i öster. Under sommarhalvåret när marken är bar rör sig renarna västerut, i de flesta fall upp i fjällvärlden ovanför den så kallade odlingsgränsen. Under vintern vandrar renarna sedan österut längs dalgångarna till skogsmarkerna för vinterbete. Ett antal samebyar sträcker sig hela vägen ned till Bottenvikens kust.

Samer har i alla tider rört sig över statsgränserna, och under olika historiska perioder har deras rättigheter reglerats i uttryckliga avtal mellan de nordiska länderna. I dag är ingen sådan överenskommelse i kraft. Rätten att driva renar mellan länderna följer därför vad som stadgades i den så kallade lappkodicillen, en bilaga till Ström-

1 Sametinget (2024a).

stadstraktaten från 1751, som drar upp gränserna mellan Sverige, Norge och Finland. Utgångspunkten är att förflyttningar får ske enligt gammal hävd utan hinder av landsgränserna.

De svenska samebyarna äger själva ingen mark, utan innehar olika typer av renbetesrätter grundade på urminnes hävd. Inom varje samebys område finns dels åretruntmarker, där rätten till bete är starkare, dels vinterbetesmarker, som kan tas i anspråk under vinterhalvåret. Totalt berörs ungefär 150 000 kvadratkilometer – en tredjedel av Sveriges yta – i någon utsträckning av renskötseln. Marken ägs till stor del av staten, men även av privata fastighetsägare, skogsbolag, jordbru-

kare och andra aktörer. I vissa delar av Norrland, inte minst kring tätorterna, är betesrätten helt upphävd.

Man ska dock inte låta dagens storskaliga renskötsel teckna hela bilden av Sápmi. Även om renen länge har haft betydelse som både arbetsdjur och kulturell symbol, är det värt att påminna om att den storskaliga, organiserade renskötseln är ett relativt modernt fenomen. Under större delen av historien har renskötsel varit ett komplement till andra näringar: jakt, fiske, jordbruk, slöjd och småskalig djurhållning.

Svenska statens relation till det samiska folket har skiftat kraftigt genom historien. För att sätta dagens debatt i perspektiv och förklara ett antal begrepp som fortfarande används behöver man göra några nedslag i framväxten av dagens system.²

KOLONISATION OCH TIDIG STATLIG KONTROLL

Förfäder till det vi i dag kallar det samiska folket har levt i stora delar av Sverige sedan förhistorisk tid. Så sent som på 1500-talet tros samisk bosättning ha förekommit så långt söderut som Dalarna och Mälardalen. Under lång tid förefaller relationerna mellan samer och andra folkgrupper ha varit fredliga och jämlika.

Under 1500-talet inleddes en aktiv kolonisationspolitik som kom att präglade Norrland i flera sekler. Steg för steg växte både den svenska kronans och nybyggarnas anspråk på mark och resurser, särskilt i kustlandet inom det svenska Sápmi. Samerna, som vid denna tid hade omfattande kontakter med andra folkgrupper – inte minst genom pälshandeln – trängdes grad-

vis tillbaka och underställdes svensk statlig kontroll. En viktig milstolpe var kronans beslut att börja ta upp skatt från samer i mitten av 1500-talet, något som Gustav Vasa använde för att hävda svensk suveränitet över norra Sverige. Samtidigt kunde många interna angelägenheter fortsatt skötas enligt samisk sedvana.

Med tiden formaliserades relationen. Den lukrativa pälshandeln reglerades, och samisk sedvanerätt fick visst erkännande från staten. Samer gavs även ett visst inflytande i lokal rättsskipning genom representation i häradsrätterna. De undantogs från utskrivning till krigstjänst men ålades andra skyldigheter, såsom att bistå med transporter genom det väglösa Norrland – inte minst för gruvverksamhet.

Kronans inflytande över lappmarkerna växte sedan gradvis. Genom ett antal så kallade lappmarksplakat och reglementen under 1600-talets andra hälft fick nybyggare statliga privilegier för att stimulera inflyttning. En särskild lappskatt infördes, vilket kunde ge samer rätt till mark på sätt som lik-

2 Kapitlets översikt är baserad på Lundmark (2008), Haggård (2011) och Bengtsson (2004).

nade bönders rätt till skattejord. Det var så lappskattelanden växte fram – områden där samer erkändes kontroll över jakt, fiske och bete i Norrlands inland.

Den ökande inflyttningen krävde tydligare regler för markanvändning och rättigheter. År 1749 infördes därför en formell gräns mellan kustlandet och lappmarken – den så kallade lappmarksgränsen. Ovanför (väster om) denna skulle samer ha företrädare till marken, medan nybyggare uppmuntrades att etablera sig nedanför (öster om) den. Någon formell åtskillnad mellan samer och andra undersåtar gjordes dock inte; även samer kunde bli nybyggare.

SEDVANERÄTT BLIR STATLIGT FÖRMYNDERI

Under 1800-talet förändrades relationen mellan staten och samerna i grunden. Den moderna äganderätten slog igenom, och rättigheter började formaliseras. Den tidigare pragmatiska hållningen ersattes av ett mer administrativt och förmyndande synsätt, där staten tog ett fastare grepp om markanvändningen. En central förändring var att beslutsfattandet i markfrågor flyttades från häradsrätterna – där samer fortfarande kunde utöva visst inflytande – till landshövdingen, vars

uppgift var att främja inflyttning och resursutnyttjande som kronans ställföreträdare.

Resultatet blev att stora delar av norra Sverige, även ovanför lappmarksgränsen, fick staten som lagfaren ägare. Landshövdingen kunde i praktiken förklara obebyggd mark som statens, även om den brukades av samer för renskötsel. Genom så kallad avvittning delades stora statliga markområden därefter ut till jordbrukare och företagare för att främja befolkningstillväxt och industrialisering.

Samerna trängdes undan, och försörjningsmöjligheterna minskade i takt med ökad konkurrens om jakt och fiske. Även om renbetesrätten formellt fortfarande gällde på avvitttrad mark blev den allt svårare att hävda. År 1867 flyttades gränsen för nybyggare ytterligare västerut till den så kallade odlingsgränsen. Väster om denna ansågs inget bärkraftigt jordbruk kunna bedrivas och området skulle därför vara ”för lapparnas uteslutande begagnande”, som det beskrevs i riksdagens betänkande.

Genom 1886 års renbeteslag kollektiviserades all renskötsel. De individuella lappskattelanden avskaffades, och den samiska befolkningen tilldelades en kollektiv bruksrätt inom ramen för samebyar – en ny juridisk och

administrativ konstruktion som inrättades genom samma lag. Den kvarvarande lappmarken övergick formellt i statlig ägo och ställdes under förvaltning av ett särskilt lappväsende.

Med 1928 års rennäringslag snävades samernas rättigheter in ytterligare. De jakt- och fiskerättigheter som samer tidigare haft på sina traditionella marker begränsades nu till medlemmar i samebyar, och de samer som inte ägnade sig åt renskötsel förlorade därmed sina rättigheter. Samtidigt avskaffades de särskilda former av beskattning som tidigare gällt för den samiska befolkningen. Därefter beskattades samer på samma sätt som övriga medborgare.

När den nu gällande rennäringslagen infördes 1971 behölls systemet i stort sett oförändrat. Även om lappväsendet då avskaffades kvarstår förvaltningen av lappmarken i huvudsak hos länsstyrelserna – ett tydligt arv från landshövdingens historiska roll som förvaltare av kronojord. Staten äger fortfarande en mycket stor del av fjällvärlden. Övriga delar av renbetesområdet ägs av ett stort antal privata aktörer, inte minst skogsbolag.

RASBIOLOGI OCH DISKRIMINERING

Vid sidan av konkurrensen om mark och resurser har samerna också varit föremål för starkt skiftande ideologiska föreställningar. Både pseudovetenskap och förvanskad historieskrivning har använts för att legitimera diskriminering, stigmatisering och fördrivning.

Under lång tid var statens huvudsakliga intresse att kristna samerna och befria dem från vad som uppfattades som avgudadyrkan och trolldom. Ett omfattande missionsarbete inleddes, och det tvångskristnande som följde var i huvudsak genomfört vid mitten av 1700-talet.

Ett sekel senare, i mitten av 1800-talet, introducerades rasbiologiska idéer i Sverige. Upplysningstidens föreställningar om olika folkgruppers "kulturutveckling" – där nomadfolk betraktades som mindre utvecklade – övergick i en uttalad biologisk rasism. Genom skallmätningar och kranio-logiska studier hävdade forskare som Anders Retzius att samerna utgjorde en degenererad folkstam, som naturligt trängts undan av mer "civiliserade" folk. Samerna beskrevs som en underlägsen ras, även om de samtidigt erkändes som Nordens ursprungsbe-folkning.

Rasbiologiska föreställningar levde kvar i svensk offentlighet ända till andra världskrigets slut och tilläts påverka samepolitiken i hög grad. Framför allt genom den brett förankrade uppfattningen att samer borde hållas åtskilda från övrig befolkning. Den så kallade ”Lapp ska vara lapp”-politiken, som bedrevs under första hälften av 1900-talet, syftade till att bevara den traditionella samiska kulturen genom segregation. Bildning betraktades som något främmande för renskötande, nomadiserande samer, som i stället skulle förbli i sitt ”naturliga tillstånd”. Begränsningar infördes vad gäller deras rätt till utbildning och bostäder, och barnen gavs endast en mycket begränsad skolgång inom

ramen för ett särskilt nomadskoleväsende.

Samtidigt bedrevs en aktiv assimileringspolitik gentemot bofasta samer, som ansågs vara mindre genuina och därför borde försvenskas. Samiska barn förbjöds att tala sitt språk i skolan – något som lämnat djupa spår i kulturen och som än i dag är en levande del av den politiska debatten. Först under 1960-talet avvecklades nomadskolesystemet och ersattes av ett reformerat sameskolväsende. År 1977 erkändes samerna som ett urfolk i Sverige, och år 2000 blev samiska ett officiellt minoritetsspråk.

FOLKRÄTTEN – RÄTTIGHETER OCH KONFLIKTER

Under lång tid betraktades frågor om minoriteter och urfolk som en strikt nationell fråga. Hur Sverige behandlade sina minoriteter var upp till den svenska politiken, som inte behövde likna hur andra länder valt att hantera motsvarande frågor.

Under de senaste decennierna har frågan snarast fått omvänd utgångspunkt: det är inom folkrätten som debatten kring minoriteters olika rättigheter – inte minst de som tillkommer urfolk – har väckt störst intresse. Flera försök har gjorts att inlemma minoriteter i det folkrättsliga systemet och skapa internationella rättighetsstandarder som motvikt mot nationella prioriteringar. Även i svensk debatt har folkrätten fått en helt central plats, inte minst genom hänvisningar till den så kallade urfolkskonventionen.

Den naturliga ingången i den svenska samepolitiken är därför inte den svenska lagstiftningen, utan det folkrättsliga regelverket. Det sätter ramarna för den svenska statens möjligheter att utforma sin politik för Sápmi, men dras också med tydliga

motstridigheter. Nedan följer en översikt av rättsläget, med särskilt tonvikt på den omdebatterade urfolkskonventionen, och ett antal argument för att den bör ha en begränsad roll i svensk debatt.

RÄTTEN TILL SJÄLVBESTÄMMANDE

En grundbult i den moderna folkrätten är folkens rätt till självbestämmande som slås fast i FN-stadgans första artikel. Varje folk har rätt att själva bestämma sin politiska status och utveckling. I kontrast till koloniala föreställningar om hierarkier mellan folk uttrycker principen tanken på att alla världens folk äger en grundläggande jämlikhet. För att orientera sig i den moderna folkrätten krävs således svar på två grundläggande frågor: vad är ett folk, och vad innebär självbestämmande?

Begreppet “folk” har ingen entydig folkrättslig definition, men vållar i praktiken sällan större problem. I regel godtas etniska grupper som upprätthåller en kollektiv identitet och själva identifierar sig som ett folk – exem-

pelvis samerna.³ Varje minoritet utgör dock inte ett folk.

Vad gäller självbestämmandets innehåll är rättsläget mer omstritt. Man kan tänka sig olika grader på en skala. I ena änden finns rätten att bilda en självständig stat, i den andra endast ett grundläggande skydd mot direkt förföljelse. Rättsläget innebär i praktiken ett mellanting. För folk under kolonialt styre, som principen ursprungligen formulerades för, råder bred enighet om rätten att själva avgöra sin politiska framtid, inklusive rätten att bilda egna stater.⁴ Vad gäller etniska minoriteter inom existerande stater, särskilt om dessa är demokratiska och respekterar grundläggande mänskliga rättigheter, är folkrätten betydligt mer restriktiv. Minoritetsfolk inom etablerade statsbildningar har ingen rätt att bryta sig ur och bilda egna stater så länge som det finns en tillfredsställande grad av internt självbestämmande.⁵

Internt självbestämmande är ett omdiskuterat begrepp som syftar på en rätt att leva inom en politisk ordning som ger folket och dess medlem-

mar möjlighet att utvecklas på egna villkor. Det kan uttryckas i exempelvis jämlikt deltagande i demokratiska processer eller rätt att använda sitt minoritetsspråk.⁶ Som yttersta, folkrättsliga gräns för svensk politik i frågor som rör den samiska minoriteten gäller alltså att den inte får kränka det samiska folkets rätt till internt självbestämmande.

MINORITETSRÄTTIGHETER

Den grundläggande rätten till internt självbestämmande för minoritetsfolk kompletteras av ett flertal konventioner som Sverige ratificerat och därmed gjort åtagande avseende minoritetsrättigheter. Vad gäller den samiska minoriteten är tre instrument centrala: FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), Europakonventionen och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (Europarådets ramkonvention).

ICCPR

ICCPR är FN:s mest centrala konvention om mänskliga rättigheter och

3 Klabbers (2023), s. 14ff.

4 Hannum (2025).

5 Shaw (2021), s. 34f.

6 Klabbers (2023), s. 15.

garanterar alla personer inom en stats jurisdiktion välkända fri- och rättigheter, såsom yttrandefrihet, religionsfrihet och föreningsfrihet. Artikel 26 innehåller ett generellt diskrimineringsförbud, med krav på likhet inför lagen och förbud mot särbehandling på exempelvis grund av börd eller nationellt ursprung.

Frågan om minoriteter behandlas särskilt i artikel 27. Där anges att i stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ska personer som tillhör sådana grupper inte förvägras rätten att tillsammans med andra i gruppen utöva sitt eget kulturliv, sin religion och använda sitt språk. Sverige är därmed förpliktat inte bara att garantera likhet inför lagen, utan också att inte hindra medlemmar av en minoritet möjligheten att bevara och utöva sin kultur och sitt språk.

Det är omdiskuterat hur långtgående dessa skyldigheter är. Ett uttryckligt förbud mot en verksamhet som är central för en minoritet, som renskötsel, faller tveklöst inom rättighetens kärnområde och skulle stå i strid med konventionen. Stater som ratificerat konventionen är dock också skyldiga

att avstå från ingrepp som direkt eller indirekt försvårar för verksamheten.⁷ FN:s människorättskommitté har också menat att det av artikeln följer vissa positiva skyldigheter för staten, för att möjliggöra för medlemmar av minoriteter att nyttja sina rättigheter. Det kan exempelvis röra sig om ett effektivt skydd mot hatbrott eller andra hot från det omgivande samhället, eller att praktiskt möjliggöra deltagande i beslutsprocesser som berör minoriteten som annars skulle underminera möjligheterna att utöva ett eget samfundsliv.⁸

Europakonventionen

Europakonventionen innehåller inga särskilda regler om minoriteter. Däremot finns ett generellt diskrimineringsförbud i artikel 14: åtnjutandet av de rättigheter och friheter som omfattas av konventionen ska säkerställas utan diskriminering på grund av bland annat ras, språk, religion, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller annan ställning.

Av särskild betydelse i sammanhanget är diskrimineringsskyddets

7 Saul (2016), s. 144ff. För ett konkret fall avseende samer, se yttrandet från FN:s människorättskommitté i Länsman et al mot Finland, 511/1992.

8 Se UNHCHR (1994). En omfattande genomgång av skyddet mot i en nordisk kontext finns i Norges institusjon for menneskerettigheter (2022).

tillämpning i förhållande till skyddet för egendom, som återfinns i första tilläggsprotokollet till konventionen. Egendomsskyddet ska gälla utan åtskillnad på etnisk tillhörighet – det vill säga, egendom som tillhör personer ur den samiska minoriteten eller samiska organisationer måste ges samma skydd mot ingrepp som annan egendom. Bestämmelsen kan komma att få stor betydelse, givet att de rättigheter som är knutna till renskötseln utgör egendom i Europakonventionens mening.⁹

Det är ännu oklart vilka konsekvenser bestämmelsen har. Givet att renskötsel i Sverige är ett etniskt monopol, och att åtskillnad kring rättigheter i praktiken görs utifrån börd i dag, uppstår komplicerade frågor om huruvida inskränkningar eller expropriation av desamma är diskriminerande. Europadomstolen, som vakar över konventionen, har aldrig tagit ställning till frågan. Frågan om, och i så fall när, lagstiftning som ingriper i egendom som är förbehållen en viss etnisk grupp i sig är särbehandlande har inget entydigt svar.¹⁰

Europarådets ramkonvention

Europarådets ramkonvention innehåller mer långtgående åtaganden i förhållande till medlemmar av vissa typer av minoriteter. Den som tillhör det som kallas nationella minoriteter ska inte bara tillförsäkras likhet inför lagen och fullt rättsskydd; staten är också skyldig att främja förutsättningarna för att dessa minoriteter ska kunna bevara och utveckla sin kultur och identitet. Det innebär skydd mot påtvingad assimilation, rätt att använda sitt språk i offentligheten, rätt att inrätta egna utbildningsinstitutioner och, i vissa fall, få undervisning på sitt eget språk.

År 2000 erkändes samerna som en av Sveriges fem nationella minoriteter, tillsammans med judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Det har bland annat lett till att det samiska språkets ställning i offentliga sammanhang har stärkts. Ramkonventionens fokus ligger dock främst på kulturella frågor, snarare än markrättigheter, och den har därför haft begränsade konsekvenser i frågor som rör exempelvis rennäringen.¹¹ Som nationell minoritet åtnjuter dock samer ett starkare

9 En diskussion om egendomsskyddets räckvidd finns i SOU 2023:46, s. 271ff.

10 Jfr. Bengtsson (2004), s. 95ff.

11 Se exempelvis Rådgivande kommittén för ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (2023).

skydd än många andra minoritetsgrupper i Sverige.

Dessa tre instrument – ICCPR, Europakonventionen och Europarådets ramkonvention – sätter de folkrättsliga ramarna för den svenska politiken för Sápmi. Gemensamt för dem alla tre är att bestämmelserna om minoriteter är absoluta – det saknas utrymme för inskränkningar. Även om flera av rättigheterna är öppet formulerade och att det finns stort utrymme för tolkning, finns det i princip inget utrymme för stater att genom demokratiska processer göra undantag i det fall konventionerna är tillämpliga. Om en åtgärd exempelvis inkräktar på centrala delar av samisk kultur, eller om det svenska egendomsskyddet behandlar invånarna olika beroende på etnicitet, är de otillåtna, även om det finns ett folkligt mandat för ingreppet.

VAD ÄR ETT URFOLK?

Ytterligare ett gemensamt drag hos de folkrättsliga instrument som berörs ovan är att de formuleras som individuella rättigheter – de tillkommer varje enskild medlem av en minoritet, snarare än minoriteten i sig. Även om det i praktiken kan vara svårt att utöva en kultur eller tala ett språk på egen hand, är det skydd som ges knutet till individen. Detta skiljer sig från idén

om kollektiva rättigheter, som i stället anses tillhöra en minoritet som helhet – ett folk eller dess företrädare.

Det är en viktig distinktion som blivit allt svårare att upprätthålla i debatten om minoritetsrättigheter. Det blir allt vanligare att inom folkrätten tala om kollektiva rättigheter av olika slag, till exempelvis god miljö, utbildning eller till en minoritetskultur. Det är mot denna bakgrund man måste förstå den växande diskussionen om urfolksrättigheter och huruvida det förekommer en särskild internationell urfolksrätt.

Någon åtskillnad mellan olika typer av folk görs inte i FN-stadgan. Det spelar alltså ingen större roll vilket ursprung en grupp har eller hur ett minoritetsfolk har kommit att betrakta sig själv som folk. Inuiter och den franskspråkiga befolkningen i Quebec, eller samer och judar – för att ta svenska exempel – betraktas alla som folk och har enligt FN-stadgan rätt till internt självbestämmande. Varje medlem har samtidigt rätt att åtnjuta samma mänskliga rättigheter som alla andra, inklusive det skydd för medlemmar av minoriteter som kan följa av olika konventioner.

Mot detta ortodoxa synsätt har det inom akademiska och folkrättsliga kretsar under de senaste decennierna

vuxit fram en annan indelning, där vissa minoritetsfolk – de som klassas som urfolk – behandlas som en avskild kategori och tillskrivs vissa kollektiva rättigheter utöver de som kan tillfalla varje medlem av minoriteten.¹² Som urfolk räknas folk som härstammar från befolkningar som bodde i ett område vid tiden för de nuvarande statsgränsernas tillkomst, och som helt eller delvis har bevarat sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.¹³ Genom denna historiska kontinuitet särskiljs urfolk från andra minoriteter. Samerna i Sverige räknas som urfolk, men judar gör det inte.

Bland förespråkare för detta synsätt lyfts ofta tanken på subjektivitet – att urfolket inte bara är en minoritet inom ramen för en större politisk kontext, utan en levande enhet och aktör. I stället för att eftersträva ett samhälle blint för människors bakgrund, bör urfolk bemötas som tydligt avgränsade kollektiv vid sidan om staten, med egna intressen i både nationella och internationella sammanhang. De bör enligt denna syn ses som politiska enheter, arvtagare till och bärare av en

egen tradition som koloniserats och påtvingats ett främmande politiskt system. Urfolk bör därför ha större rätt att stå utanför majoritetens politiska ordning och själva styra över exempelvis mark och naturresurser, i enlighet med en särskild urfolksrätt.¹⁴

URFOLKSKONVENTIONEN

Det centrala uttrycket för detta mer kollektivistiska perspektiv är ILO:s konvention nr. 169 från 1989 – den så kallade urfolkskonventionen. Innehållet är omfattande. I vissa delar liknar den andra rättighetsinstrument, med krav på att medlemmar i urfolk ska åtnjuta samma rättigheter som andra medborgare, och att diskriminering ska motverkas.

Men i andra delar sticker ILO 169 ut. Den slår exempelvis fast skyldigheter för stater att skydda och främja urfolkens kultur, samhällsinstitutioner, miljö och andliga värden (artiklarna 1–5). Staten ska samråda med urfolket som kollektiv och ge det inflytande i frågor som berör det. Hänsyn ska tas till urfolkens sedvänjor, traditionella bruk och kulturella särdrag (artiklarna 6–12). Det är alltså rättig-

12 En omfattande översikt av framväxten av urfolkismen (eng:indigenism) finns i Niezen (2003). Se också Shaw (2021) s. 299ff.

13 Klabbers (2023), s. 202.

14 Saul (2016), s. 31.

heter knutna till kollektivet – inte till den individuella medlemmen.

Mest omdiskuterade är konventionens bestämmelser om markrättigheter (artiklarna 13–17). Stater åläggs att respektera urfolkens särskilda förhållande till sina traditionella marker, inklusive deras betydelse för andlig och kulturell identitet. Stater ska också skydda urfolk mot intrång och ge dem inflytande över hur mark och naturresurser används.

ILO 169 ersatte en tidigare konvention på samma tema – ILO 107 från 1957 – som i stället syftade till integration och minskad särbehandling. ILO 107 utgick från individens rättigheter som medlem av ett urfolk, medan ILO 169 gör det omvända: den behandlar urfolk som kollektiva subjekt.

Varken ILO 107 eller ILO 169 har dock fått någon bredare internationell spridning. Endast 22 stater – varav 13 i Latinamerika – har ratificerat ILO 169, att jämföra med 17 som fortfarande är anslutna ILO 107, trots att urfolk finns i över 90 länder.

ÄR URFOLKSKONVENTIONEN GÄLLANDE RÄTT?

Det råder ingen tvekan om att Sverige omfattas av ett stort antal internationella instrument med bäring på minoriteters rättigheter, inte minst ovan nämnda ICCPR, Europakonventionen och Europarådets ramkonvention. ILO 169 är dock inte ett av dessa.¹⁵ Även om Sverige 1990 undertecknade urfolkskonventionen och att man initialt bedömde att Sverige sannolikt uppfyllde huvuddragen i den, har den aldrig ratificerats.¹⁶ Den är således inte direkt folkrättsligt bindande för Sverige.¹⁷

Men även om konventionen i sig inte innebär direkta förpliktelser annat än för stater som ratificerat den, finns en diskussion om olika principer om urfolk indirekt innebär åtaganden för Sverige som stat, med argumentet att den ger uttryck för internationell sedvanerätt eller allmänna rättsprinciper och därför binder oss oavsett ratifikation av en enskild konvention.¹⁸

15 Undertecknande och ratificering av ILO 107 har veterligen aldrig diskuterats i Sverige.

16 Förutsättningarna för ratificering utreddes i SOU 1999:25, där konventionens krav bedöms vara uppfyllda i de allra flesta avseenden.

17 Konventionens status beskrivs utförligt i SOU 2023:46 s. 285ff.

18 Se exempelvis Nykolaishen (2023).

Konventionen som sedvanerätt

Internationell sedvanerätt är oskrivna rättsregler som, något förenklat, uppkommer då det finns en utbredd praxis bland världens stater att följa en viss norm samt en bred uppfattning om att denna är rättsligt förpliktande. Den binder då stater som inte uttryckligen motsatt sig den.¹⁹ Som allmänna principer räknas mer svårångade, oskrivna grundsatser och antaganden inom folkrätten.²⁰

Som stöd för att vissa principer som återfinns i urfolkskonventionen uppnått status som sedvanerätt åberopas, förutom ILO 169 själv, ofta deklarationen om urfolksrättigheter, UNDRIP, som FN:s generalförsamling antog 2007. Den är förvisso inte bindande i sig men erhöll stöd från 140 stater, inklusive Sverige, och skulle därför visa på just bred uppslutning kring urfolksrättens normer. Innehållet i UNDRIP motsvarar i stora delar det som framgår i ILO 169.

Mot en sådan tolkning – att ILO 169 och UNDRIP ger uttryck för sedvanerättsligt bindande normer som också förpliktigar stater som inte ratificerat konventionen – kan dock riktas

starka invändningar. Inledningsvis kan man ifrågasätta om det finns en så bred praktik bland världens stater att man kan tala om en egentlig praxis. I flera delar av världen, inte minst i Afrika och Asien, har urfolksrätten inte fått något genomslag alls. I sitt arbete med konventionen har ILO dessutom själva pekat på att varken de länder som ratificerat den som de som inte har det kan anses uppfylla de grundläggande principerna.²¹ Tillämpningen tycks därför vara bristfällig.

Vad gäller sedvanerättens subjektiva sida – att det finns en bred uppfattning bland världens stater att principerna är rättsligt bindande – finns också tydliga frågetecken. Även om antagandet av urfolksdeklarationen kan tolkas som att det finns ett förhållandevis brett stöd för urfolksrättens innehåll, röstade flera viktiga länder i sammanhanget, som USA, Kanada och Australien, nej till den. Flera av dem har också fortsatt motsätta sig innehållet i såväl konventionen som deklarationen.²² Konventionens grundprinciper har fortsatt vara en tydlig vattendelare bland världens stater, och givet den svaga genomslaget

19 Klabbers (2023), s. 27ff.

20 Shaw (2021), s. 36ff.

21 ILO (2020).

22 Nykolaishen (2023), s. 117.

i praktisk tillämpning kan det starkt ifrågasättas om urfolksrätten har ställning som sedvanerätt.

Hantering i Sverige

I Sverige har meningarna gått isär. I äldre utredningar och litteratur utgår man från att frågan om folkrättsliga förpliktelser på området är avhängigt Sveriges eventuella ratifikation.²³ Inte heller i grundlagsutredningen, som bland annat diskuterar samernas konstitutionella ställning som urfolk, diskuteras frågan om det finns särskilda urfolksåtaganden.²⁴ Någon sedvanerätt erkänns inte.

Enbart i ett statligt utredningsbetänkande, från 2021 års renmarkskommitté, dras den motsatta slutsatsen. Där argumenteras för att ett flertal delar av ILO 169 i själva verket har status som sedvanerätt och därmed innebär vissa förpliktelser för Sverige. Urfolk har, enligt kommittén, en omfattande sedvanerättslig rätt till bland annat upparbetade landrättigheter, kulturellt arv, internt självbestämmande, politisk representation, konsultation och deltagande i beslutsprocesser som berör dem som grupp.²⁵

Någon mer omfattande motivering till detta skifte ges dock inte, och en så långtgående tolkning sticker ut.

Den svenska Högsta domstolen har intagit en försiktig hållning i frågan. I Girjasmålet (NJA 2020 s. 3) fick ett flertal internationella dokument betydelse för hur svenska rättsnormer ska tolkas och vilka beviskrav som ställs. HD konstaterar för det första att artikel 8.1 i ILO 169, som stadgar att vederbörlig hänsyn ska tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt vid tillämpningen av nationell rätt, kan sägas ge uttryck för en allmän folkrättslig princip som kommer till uttryck i flera internationella dokument. Domstolen konstaterade därför att samisk sedvana ska beaktas när öppet hållna, nationella regler tolkas.²⁶

Vidare berörde HD den skyldighet för stater att vidta åtgärder för att identifiera och ge effektivt skydd till urfolks egendom och traditionella marker som framgår av art. 14.2 i urfolkskonventionen. Den bestämmelsen, konstaterar domstolen, överlappar också med andra internationella dokument. Givet den folkrättsliga bakgrunden och de svårigheter som finns att

23 Jfr SOU 1999:25, SOU 2006:14, Bengtsson (2004).

24 SOU 2008:125, s. 213f.

25 SOU 2023:46, s. 290ff.

26 NJA 2020 s. 3, p. 130. Se också Allard & Brännström (2021), s. 434

fastställa gränserna för sådana marker utifrån historiskt källmaterial, fann HD skäl att medge viss bevislättning för samebyar som vill göra anspråk på landrättigheter.²⁷

Det är dock inte klart i vilken utsträckning HD tillmäter urfolksrätten självständig rättslig betydelse. I stället tycks domstolen hämta tolkningsstöd från ett flertal folkrättsliga källor – konventioner, deklarationer och allmänna principer – och sammantaget låta dem påverka tolkningen av nationella, ofta oskrivna, rättsregler. Inte heller berörs frågorna om urfolksrätten binder Sverige som stat eller om den svenska lagstiftaren är förhindrad från att göra avsteg från utfallet och exempelvis förändra bevislättningen för samebyarna.

HD:s praxis kan därför inte sägas ge stöd för att urfolksrätten i sig skulle utgöra internationell sedvanerätt, utan snarare för att olika internationella dokument kan tillmätas betydelse vid tolkning och utfyllnad av nationella regler.²⁸ Mot bakgrund av domstolens praxis är det fortfarande en öppen fråga vad som hade gällt om riksdagen lagstiftat på områden som nu överlämnats till rättstillämpningen.

Oklarhet i eventuella åtaganden

En ytterligare komplikation kring den svenska rättsutvecklingen som veterligen inte har berörts i litteraturen är att Sverige är vad som brukar benämnas som dualistiskt. Till skillnad från monistiska stater, där folkrätten är en integrerad del av den nationella rätten, måste Sveriges folkrättsliga åtaganden överföras och implementeras i nationell rätt för att kunna bli möjlig för enskilda att åberopa. Den svenska lagstiftaren har alltså i praktiken stor frihet att avgöra hur sedvanerätt och konventioner ska införlivas och anpassas till svenska förhållanden.

Urfolksrättens dokument är mycket allmänt hållna och det saknas organ med uppgift att fastslå dess innehåll närmare. Yttranden från ILO:s expertkommitté utgör i praktiken inte mer än ILO:s förslag på tolkningar, och av artikel 34 i urfolkskonventionen framgår i själva verket att arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att ge verkan åt konventionen skall bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden. Även om man gör bedömningen att urfolksrätten binder Sverige – i sin helhet eller

27 NJA 2020 s. 3, p. 162–164.

28 Jfr dock Allard & Brännström (2021), s. 434ff.

delvis – är det i praktiken svårt att hävda att Sverige inte uppfyller sina åtaganden i den mån riksdagen är av en annan uppfattning.

Sammanfattningsvis befinner sig urfolksrätten i en gråzon. Det finns i dag bred acceptans för att urfolk är en särskild kategori minoriteter vars rätt till internt självbestämmande följer av folkrättsliga grundprinciper. Medlemmar av det ska skyddas mot diskriminering och ha möjlighet att utöva centrala delar av sitt kulturliv i enlighet med internationella konventioner om individuella rättigheter som många stater införlivat. Några ytterligare, kollektiva rättigheter för urfolk är dock svåra att slå fast i det fall en stat inte ratificerat urfolkskonventionen.

URFOLKSRÄTTEN INNEBÄR KONFLIKTER

Urfolksrätten åberopas allt oftare som argument i den svenska debatten om samiska rättigheter, inte sällan utan närmare nyansering. I flera officiella sammanhang förekommer i själva verket missvisande eller rent felaktiga beskrivningar av rättsläget, exempelvis från Sametinget och Institutet för mänskliga rättigheter.²⁹ Oavsett vad

man drar för slutsats kring gällande rätt, tycks det finnas en ovilja att på allvar erkänna inte bara hur komplex frågan är, utan också att överlagringen mellan individuella rättigheter och en framväxande kollektivistisk syn på urfolk ger upphov till en mängd svåra ideologiska frågor.

En första sådan fråga gäller förhållandet mellan individ och grupp. Hur människor förhåller sig till sitt kulturella ursprung varierar, och det finns ofta flera språk och traditioner inom ett folk. Innebär ett urfolksperspektiv att den enskilde måste underordna sig en majoritetsuppfattning? Och hur ska den kollektiva viljan – som ILO 169 utgår från – formuleras och företrädas? Vem har rätt att företräda samerna, och hur ska man samråda med det samiska folket som kollektiv?

En andra fråga gäller förhållandet till icke-diskriminering. Urfolkskonventionen säger ingenting om vem som tillhör ett urfolk, annat än att självidentifikation ska användas som grundläggande kriterium.³⁰ Staten kommer, mot bakgrund av folkets interna uppfattning, behöva ställa upp kriterier i lag, exempelvis utifrån börd, för hur urfolket i rättslig bemärkelse

²⁹ Sametinget (2024b) och Institutet för mänskliga rättigheter (2025).

³⁰ artikel 1.2.

ska avgränsas. Det innebär i praktiken att särskiljande lagstiftning måste införas, eventuellt utifrån blodsband, vilket är främmande för många liberala demokratier och svårt att förena med andra folkrättsliga åtaganden kring icke-diskriminering.

Redan i dag utmanar Sverige gränserna i detta avseende. Exempelvis tillämpas en definition av "same" som inte är helt öppen utan baseras på släktband, vilket i praktiken innebär att rättigheter knyts till etnisk bakgrund. För att Sverige skulle kunna ratificera ILO 169 skulle ytterligare särslagstiftning troligtvis behöva införas.³¹ Hur självidentifikationen ska förenas med tanken om likhet inför lagen är en komplicerad fråga.

Ytterligare en aspekt är hur olika internationella åtaganden ska samsas. Den mest betydelsefulla konvention som Sverige är bunden av och som uttryckligen avser etniska minoriteter, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, har till stora delar har motsatt utgångspunkt jämfört med den i ILO 169. Ramkonventionens målsättning är att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet

främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoriteten.³² Detta uppnås genom exempelvis rätt för medlemmarna i nationella minoriteter att använda sitt eget språk i offentliga och privata angelägenheter, behålla traditionella namn och jämlika möjligheter till utbildning och utöva kultur. Men nationella minoriteter ska inte bemötas som kollektiv eller avgränsat subjekt, utan som en grupp vars medlemmar ska ges individuella rättigheter inom ramen för en befintlig ordning. Det är oklart hur konflikter som uppstår mellan ramkonventionen och urfolkskonventionen ska lösas – om det är integration eller segregation som ska ges företräde.

Avslutningsvis saknas det också svar på hur urfolkens politiska och kulturella institutioner, som ILO 169 anger att stater ska respektera, förhåller sig till exempelvis moderna krav på jämställdhet, rättssäkerhet och personlig integritet. Traditionell rättskipning, icke-demokratiska politiska institutioner eller starka normer kring kön och sexualitet som förekommer bland världens urfolk kan exempelvis

31 Se exempelvis slutsatserna i ratificeringsutredningen, SOU 1999:25, s. 250ff.

32 Jfr. konventionens artikel 4 samt SOU 1997:193, s. 124ff.

vara svåra att förena med grundläggande rättsstatliga principer och staters arbete med att främja lika rättigheter.

Sammanfattningsvis är urfolksrätten kontroversiell, svårtolkad och i viss mån oförenlig med andra rättsliga normer – både i Sverige och internationellt. Den utgör knappast en stabil grund för en sammanhållen minoritetspolitik, och det är därför rimligt att ifrågasätta den roll som den tilldelats i den samtida debatten om politiken för Sápmi. En betydligt mer robust utgångspunkt är att stärka medlemmarnas individuella rättigheter och ge de konventioner som Sverige faktiskt har ratificerat fullt genomslag i all rättstillämpning som rör minoriteter – inte minst den samiska.

Den nationella regleringen av samebyar, rennäring och markrättigheter utformades långt innan folkrättens ökade relevans under de senaste decennierna, och framstår i flera avseenden som både ålderdomlig och svåröverskådlig. Särskilt rennäringslagen från 1971 lämnar många frågor obesvarade. Behovet av reformer är stort, men politiskt har frågan visat sig vara mycket svår att hantera.³³ Utan anspråk på fullständighet ges nedan en översikt av de viktigaste reglerna som rör det samiska folkets ställning och användningen av mark i svenska Sápmi.

KONSTITUTIONELLA UTGÅNGSPUNKTER

Den samiska minoriteten har inte varit föremål för någon omfattande konstitutionell diskussion i Sverige. I grundlagen nämns samerna endast vid två tillfällen. För det första innehåller 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) ett målsättningsstadgande om att det samiska folkets samt etniska, språkliga och

religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Även om bestämmelsen inte i sig grundar individuella rättigheter, uttrycker den det erkännande av samerna som urfolk som riksdagen gjorde 1977.³⁴ Den kan också tillmätas viss betydelse vid tolkning och tillämpning av annan lagstiftning och knyter an till Sveriges internationella åtaganden på området.³⁵

Av mer konkret betydelse är samernas ensamrätt till renskötsel. Av 2 kap. 17 § första stycket RF anges att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart gynna vissa personer eller företag. Andra stycket undantar dock renskötseln från denna huvudregel: samernas rätt att bedriva renskötsel ska regleras i lag. Denna bestämmelse ger konstitutionellt stöd för rennäringslagens inskränkning av närings- och yrkesfriheten, som innebär att endast per-

33 Allard (2016).

34 prop. 2009/10:80 s. 189. Begreppet urfolk förekommer dock inte i svensk lagstiftning.

35 NJA 2020 s. 3, p. 91–93.

soner av samisk härkomst får bedriva renskötsel i Sverige.³⁶

Motsvarande ensamrätt för andra grupper skulle däremot stå i strid med grundlagen. För att ett sådant monopol på etnisk grund inte skulle anses vara i strid med EU-rättsliga regler erhöll Sverige också ett undantag vid EU-anslutningen.³⁷

Vem som tillhör det samiska folket framgår inte av grundlagen eller dess förarbeten. I offentliga sammanhang tillämpas i regel Sametingets definition. Där räknas den som själv har talat samiska i hemmet, eller som har en äldre släkting som har det, som same. Samisk tillhörighet överförs i juridisk mening alltså genom hemspråket, snarare än genom släktskap.³⁸

Vid sidan av dessa bestämmelser är diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § RF och egendomsskyddet i 2 kap. 15 § av betydelse för samerna. Av den förstnämnda framgår att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas för att hen tillhör en minoritet med hänsyn till bland annat etniskt ursprung. Samer får alltså inte genom offentliga föreskrifter försättas i

sämre ställning än medlemmar i majoritetsbefolkningen hade gjort. Kravet på att någon ska tillhöra en minoritet innebär dock att förmånligare behandling, positiv särbehandling, av samer liksom andra minoriteter är tillåten.³⁹ Som framgått i föregående kapitel kan dock Sveriges internationella åtaganden om icke-diskriminering innebära begränsningar också av sådan särbehandling.

Av 2 kap. 15 § framgår vidare att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Äger sådan ändå rum finns under vissa förutsättningar en rätt till ersättning för förlusten. Givet att renskötselrätten är att betrakta som egendom i grundlagens mening, är den skyddad mot vissa former av intrång från det allmännas sida.

36 SOU 1993:40, s. 118f.

37 Bengtsson (2004), s. 31.

38 Se SOU 2008:125 s. 456 som refererar till sametingslagen.

39 Bestämmelser i vanlig lag, främst diskrimineringslagen, begränsar dock möjligheten till positiv särbehandling i Sverige i många sammanhang, såväl offentliga som privata.

RENSKÖTSELRÄTTEN OCH URMINNES HÄVD

Den rätt till renskötsel som nämns i grundlagen är en unik, kollektiv rättighet som tillfaller det samiska folket som helhet men utövas av medlemmar av samebyar.⁴⁰ Den saknar motsvarighet i svensk rätt och vilar på urminnes hävd, ett institut som användes i jordabalken från 1734 och var ett sätt att förvärva rättigheter till mark genom långvarigt och oavbrutet bruk. Även om möjligheten att erhålla rättigheter genom urminnes hävd avskaffades genom införandet av en ny jordabalk 1970, har rättigheter som upparbetades enligt äldre bestämmelser fortsatt giltighet.

Samebyarna, i egenskap av arvtagare till dem som arbetat upp en sådan rätt, kan alltså fortfarande återopa urminnes hävd enligt äldre jordabalken som stöd för sina markrättigheter.⁴¹ Några nya rättigheter kan dock inte arbetas upp. Konstruktionen etablerades formellt genom Högsta domstolens dom i det så kallade Skattefällsmålet (se nedan), och framgår i dag också av lagstiftning.

Rätten att driva renar baseras alltså inte på lagstiftning eller på en upplä-

telse av mark, utan utgör en fristående rätt som kan hävdas oavsett vem som är lagfaren ägare av marken. Rensmarkskommittén sammanfattar det som att renskötselrätten är en rätt av civilrättsligt slag, närmare bestämt en bruksrätt till mark och vatten, inte ett offentligrättsligt grundat privilegium.⁴² Genom sin ställning som civil rättighet omfattas den som tidigare nämnts av det egendomsskydd som finns i exempelvis Europakonventionen och regeringsformen.

Till skillnad från andra rättigheter, som är knuten till en fysisk eller juridisk person, är det dock alltså oklart hur renskötselrätten som helhet är skyddad. I praktiken är det samebyarnas respektive rätt som inte kan släckas ut annat än under vissa särskilda omständigheter. Renskötselrättens säregna, kollektiva natur är heller inte helt konsekvent. Bengtsson beskriver problemet som att det med dagens system inte går att knyta ihop en enskild same, samebyarna och det samiska folket på ett begripligt sätt.

Den stora majoriteten av samer som inte är medlemmar i en sameby kan i dag knappast ta del av den kollektiva rätt som tillfaller samerna som

40 Bengtsson (2004), s. 45.

41 NJA 1980 s. 1.

42 SOU 2023:46, s. 150.

folk. Till exempel saknar den som står utanför en sameby tillgång till de jakt- och fiskerättigheter som utgör en binäring till rennäringen. Att enskilda samer och olika samebyar dessutom ofta har direkt motstående intressen gör det motsägelsefullt att tala om en sammanhållen rennäring, så som dagens lagstiftning gör.⁴³ Det är dock det rättsläge som gäller – med stora likheter med det system som tillämpas i Norge.

RENNÄRINGSLAGEN

Detaljerade bestämmelser om nyttjandet av renskötselrätten och samebyarna finns i sin tur i huvudsak i rennäringslagen (RNL). Samebyarna äger som tidigare påpekats ingen egen mark. Medlemmarna driver i stället sina egna renar på andras mark i enlighet med hur samebyns rätt ser ut. Därmed uppkommer frågan hur renbetet ska samsas med andra intressen och hur konflikter mellan exempelvis skogsbruk och rennäring ska lösas.

Renskötseområdet omfattar såväl statlig som privat mark i framför allt Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län och är indelat i 51 samebyar. Av byarnas område görs, något för-

enklat, en uppdelning mellan västliga åretruntmarker, där renar får drivas hela året (huvudsakligen mark öster om odlingsgränsen samt de så kallade renbetesfjällen i Jämtland-Härjedalen), och östliga vinterbetesmarker, som får nyttjas under vinterhalvåret (3 § RNL). Längs samebyns område finns en eller flera vandringsleder för förflyttning av renarna. På vissa platser är renbetesrätten också helt upphävd, till förmån för exempelvis stadsbebyggelse.

Hur marken får nyttjas baseras till stor del på hur rennäringen historiskt har bedrivits och omfattande historiska utredningar kan vara nödvändiga för att försöka utröna om en sameby har renbetesrätt på ett visst område. I många delar av Sápmi är dock rättsförhållandena aldrig utredda, utan verksamheten bedrivs utan att gränserna för den är helt och hållet bestämda.⁴⁴

Utöver den centrala rätten till renbete, tar lagen upp ett antal anslutande rättigheter som renägaren har i samband med renskötsel, exempelvis rätt till förflyttning, uppförande av vissa anläggningar, viss avverkning samt jakt och fiske på motsvarande områden (15–25 §§ RNL), samt hur

43 Bengtsson (2004) s. 70ff.

44 Bengtsson (2004) s. 12.



Sveriges 51 samebyar. Den blåa ytan motsvarar det område som samebyar gör anspråk på att ha renbetesrätt på.
 Bildkälla: Sametinget.

hänsyn mellan olika intressen ska tas. Utgångspunkten är att åtgärd på året-runtmark eller statlig mark endast får ske om den inte medför avsevärd olägenhet för renskötseln (32–33 §§ RNL). Renskötseln ska i sin tur bedrivas med hänsyn till andra intressen, exempelvis skogsnäring (65 § RNL). Det är dock oklart vad dessa krav innebär, och för vinterbetesmark finns inga regler alls.⁴⁵

Samebyarna och statens tillsyn

Minst lika viktigt är rennäringslagens reglering av samebyarnas organisation. De kan liknas vid ett mellan-ting mellan ett privaträttsligt subjekt och offentligrättslig institution och inrättades i samband med att första renbeteslagen antogs 1886.⁴⁶ Byarna utgör juridiska personer med medlemmar, styrelse och egen ekonomi i likhet med ekonomiska föreningar, men är samtidigt administrativt påbjudna av lagstiftaren som ett slags kollektivlantbruk. Indelningen av samebyar görs av Sametinget, och byns betesmarker utgör egendom för gemensamt bruk. Någon annan organisation är inte tillåten.

Kännetecknande för samebyarna är den mycket snäva näringsfriheten. Rennäringslagen är skriven för att kraftigt begränsa möjligheten att förändra eller utveckla verksamheten och handlingsutrymmet som byn medges är mycket snävt (26–34 §§ RNL). Samebyn är förvisso en juridisk person som kan ikläda sig skyldigheter (9–10 §§ RNL), men den får endast ägna sig åt rennäring och inte råda över sin verksamhet. Rättigheter knutna till renskötseln kan varken köpas eller regleras genom avtal, utan gäller oavsett vad samebyn, medlemmarna och markägare själva önskar (31 § RNL). Det omöjliggör i praktiken markinkomster eller egna förhandlingar om markanvändning.

I stället är det staten som styr hur skötseln utövas. Renbetesrätten kan endast förändras genom att regeringen beslutar om att exproprierar den på en viss plats, vilket är tillåtet för de ändamål som anges i expropriationslagen. Samebyn har då rätt till full ersättning (26–29 §§ RNL). Staten, genom länsstyrelsen, har också vissa möjligheter att inskränka omfattningen av renbetet, exempelvis genom att begränsa

45 En översikt finns i SOU 2023:46, s. 256f. Vissa regler om samråd och hänsyn vid avverkning har exempelvis införts i skogsvårdslagen.

46 Samebyarna, eller lappbyarna som de hette innan 1971, ska inte förväxlas med de historiska samhällen med samma namn som den samiska befolkningen organiserade sig i.

antalet renar eller ändra sträckningen av olika leder. I vissa fall har samebyn då rätt till ersättning (34 § RNL).

Staten har också på andra sätt ett stort inflytande över renägarnas verksamhet. En särskild typ av åtgärder som har stor påverkan på samebyarna är upplåtelser för bebyggelse eller olika anläggningar. I egenskap av markägare är det staten som upplåter mark till byggnader och anläggningar i fjällvärlden, under ovan nämnda förutsättning att det sker utan avsevärd olägenhet för renskötseln (32 § RNL). På samma sätt förfogar staten som utgångspunkt över jakt- och fiskerätten, även om det har kommit att förändras i och med Girjasdomen (se nedan). Intäkterna från statens upplåtelser tillfaller dock till största del det samiska samhället, dels genom ersättningar till berörd sameby och dels genom avsättningar till den så kallade Samefonden, som förvaltas av Sametinget.

Medlemskap i en sameby är en förutsättning för att kunna utöva rätten att driva renar. I rennäringslagen (9–14 §§) stadgas att medlemmar i samebyn är samer eller närstående till samer som medverkar i renskötseln inom byns område, samt i undantagsfall den som inte är same men medverkar i skötseln. Varje medlemshushåll äger sedan sina egna renar, även om skötsel

kan upplåtas till annan medlem. Medlemskap beviljas av samebyn och högsta beslutande organ är bystämman, där medlemmarna har rösträtt efter renantal (58–64 §§).

HÖGSTA DOMSTOLENS PRAXIS

Den ordning som beskrivits ovan har i princip varit oförändrad sedan införandet av gällande rennäringslag 1971. Trots stark kritik mot delar av regelverket har de politiska lösningarna varit i det närmaste fullständiga. I stället för politiska helhetsgrepp har flera stridsfrågor – inte minst de som rör olika samebyars markrättigheter – blivit föremål för domstolsprövning.

Högsta domstolen har i tre omfattande mål gjort viktiga uttalanden om hur samebyarnas rättigheter ska förstås: Skattefjällsmålet, Nordmalingsmålet och Girjasmålet. De två första målen rör hur renskötselrätten i såväl regeringsformen som rennäringslagen ska förstås, medan det tredje handlar om vem som har rätt att upplåta småviltsjakt och fiske på statlig mark ovanför odlingsgränsen.

I Skattefjällsmålet (NJA 1980 s. 1) väckte ett antal jämtländska samebyar talan mot staten om bättre rätt till vissa fjällmarker. Staten hävdade att marken – som en gång i tiden varit lappskatteländ – var statlig och upplå-

ten till samebyarnas rennärning genom bestämmelser i rennäringslagen. Samebyarna motsatte sig att staten skulle vara ägare och menade att de i stället hade förvärvat rätten till marken genom mångårigt bruk och därför borde betraktas som ägare.

HD fann inte att samebyarna nådde upp till kraven för att erhålla äganderätt av marken, men konstaterade att byarna genom kontinuerligt brukande hade erhållit en stark civilrättslig rättighet till marken med stöd av institutet urminnes hävd. Även om samebyarna förlorade målet, i bemärkelsen inte fick någon äganderätt, har domstolens uttalanden kommit att bilda grund för den moderna förståelsen av renbetesrätten. Rätten att driva renar som byarna erhöll betraktas nu som en självständig kollektiv rättighet grundad på det historiska bruket av marken av samerna som folk, och inte på upplåtelse genom rennäringslagen.

I Nordmalingsmålet (NJA 2011 s. 109) gjordes vissa förtydliganden av rättsläget för renskötsel på privat mark. Ett antal markägare väckte talan mot fyra samebyar i syfte att få fastställt att byarna saknade rätt till vinterbete på ett antal fastigheter. Enligt 3 § rennäringslagen (RNL) får vinterbete nedanför odlingsgränsen ske där renskötsel av älder har bedrivits, men

lagen saknar närmare bestämmelser om hur sådan sedvana ska styrkas. HD fann att samebyarna kunde visa att renskötsel historiskt hade bedrivits på platsen och gjorde viktiga uttalanden om bedömningen av sådan sedvanerätt.

Mest omtalat är Girjasmålet (NJA 2020 s. 3) som rörde rätten att upplåta småviltsjakt och fiske på statlig mark ovanför odlingsgränsen. Enligt 32 § RNL upplåts jakt och fiske av staten efter hörande av samebyn och under förutsättning att det inte innebär avsevärd olägenhet för rennärningen. HD konstaterade dock att samerna under lång tid, kontinuerligt och utan invändningar från kronan eller andra, hade jagat och fiskat inom området och att dessa rätter också kunnat upplåtas. Girjas sameby bedömdes därför – med stöd av urminnes hävd – ha en bättre rätt än staten att upplåta småviltsjakt och fiske på det aktuella området, trots att motsatsen stadgas i RNL. Som prejudikat kommer domen sannolikt att få betydande konsekvenser för hur sådan upplåtelse hanteras inom andra samebyar.

Något förenklat kan de tre domarna sägas ha breddat de rättigheter som berörs i rennäringslagen och gjort dem mer självständiga. Gemensamt är att den samiska befolkningen,

genom långvarigt bruk av marken, har arbetat upp vissa rättigheter som tillerkänts samebyarna och som i dag kan åberopas självständigt gentemot staten.

SAMETINGET OCH KONSULTATIONSORDNINGEN

Som en del av Sveriges minoritetspolitik inrättades Sametinget 1993, som ett samiskt folkvalt organ med norsk och finsk förebild. Tinget är en statlig myndighet med uppgift att bevaka samiska rättigheter i allmänhet, samt att sköta vissa förvaltningsuppgifter kopplade till den samiska minoriteten (2 § sametingslagen). Även om vissa frågor rörande samebyarna behandlas av Sametinget, är det respektive länsstyrelse som har huvudansvaret för frågor kopplade till rennärningen. Sametingets främsta funktion är att vara rådgivande organ till regeringen.

Rösträtt till Sametinget tillkommer den som är same och är inskriven i röstlängden – i dag knappt 10 000 personer – och utövas genom val vart fjärde år. I sametingslagen finns även den definition av same som används i offentliga sammanhang. Som same räknas den som kan göra sannolikt att

personen själv, någon av dennes föräldrar eller far- eller morföräldrar har talat samiska i hemmet, eller som har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängden till Sametinget.

Etableringen av en särskild myndighet följdes år 2022 upp med krav på konsultation med samiska företrädare, den så kallade konsultationsordningen. För att stärka det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.⁴⁷ Skyldigheten gäller att konsultera samerna som kollektiv och innebär långtgående krav på dialog – även om någon formell vetorätt, exempelvis för att stoppa en verksamhet, inte föreligger. Det primära ansvaret att företräda det samiska folket ligger på Sametinget, som därmed tillfördes ytterligare en uppgift.⁴⁸

47 Se 1–3 §§ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

48 Se 7 § Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket

EKONOMIN I RENSKÖTSELN OCH ANDRA SAMISKA NÄRINGAR

Vid sidan av de rättsliga regelverken är det de ekonomiska ramarna som utgör förutsättningarna för ett livskraftigt Sápmi. Det är dock inte helt enkelt att skaffa sig en överblick över ekonomin i de samiska näringarna, eftersom någon heltäckande statistik inte förs. Av olika uppskattningar kan man dock dra vissa slutsatser.

RENSKÖTSELNS OMFATTNING OCH STÖD

Rennäringen är den mest betydelsefulla samiska näringen, både ekonomiskt och kulturellt. Som näring är den dock inte särskilt stor. Lundberg (2024) uppskattar att rennäringens bidrag till BNP uppgår till cirka 35 miljoner kronor per år och att den sysselsätter motsvarande 150 heltidstjänster.⁴⁹ Av ett bestånd på omkring en kvarts miljon renar slaktas cirka 40 000 årligen, till ett slaktvärde på omkring 74 miljoner kronor. Av intäkterna utgör exporten cirka 30 miljoner

kronor.⁵⁰ Uppgifterna skiljer sig från exempelvis Sametingets, som anger att rennäringen sysselsätter omkring 1 000 personer,⁵¹ vilket Lundberg förklarar med att hans analys avser helårsekvivalenter.⁵²

Sedan åtminstone 1960-talet har staten haft olika skattefinansierade stöd- och ersättningssystem för rennäringen. Att dessa är uppdelade på ett stort antal olika stödformer gör det svårt att få fram ett entydigt svar på hur stora de är ett givet år.

Ett försök att ge en samlad bild av det offentliga stödet till näringen fram till 2020 finns i Renmarkskommitténs delbetänkande. Kommittén redovisar tre huvudsakliga stödformer: katastrofskadeersättning, rovdjursersättning och prisstöd.⁵³

49 s. 7.

50 s. 11.

51 Sametinget (2024c).

52 s. 14.

53 SOU 2023:46 s.219ff.

Omfattningen av respektive stöd var 2020 följande:

- **Katastrofskadeersättning**, som utgår vid svåra vinterbetesförhållanden, uppgick till drygt 8 miljoner kronor.
- **Rovdjursersättning**, en schablonersättning baserad på rovdjurstammarnas storlek, uppgick till 65 miljoner kronor.
- **Prisstödet**, ett schablonpåslag på renkött, uppgick till 13,5 miljoner kronor, motsvarande 9 kr/kilo.

Utöver detta betalar Jordbruksverket också ut en schablonersättning för trafikdödade renar. År 2016, det senaste året det finns uppgifter för, uppgick ersättningen till knappt 10 miljoner kronor.⁵⁴ Utöver detta kan det även förekomma riktade investeringsstöd eller anslag från olika fonder, men det saknas samlad offentlig statistik över dessa.

Sammantaget innebär detta att staten betalar ut uppskattningsvis 100 miljoner kronor årligen i olika stöd till rennäringen – motsvarande knappt

25 000 kronor per samebymedlem och år och mer än vad branschen själv inbringar. Lönsamheten är alltså mycket svag.

De offentliga stödens betydelse påvisas även av Johansson & Lundgren (1998), som i en äldre studie försökt uppskatta rennäringens samhällsekonomiska kostnad. Även om analysen är över tjugo år gammal, talar det faktum att varken näringen eller stödsystemen genomgått större reformer för att resultaten fortfarande kan ge en viss indikation.

Författarna drar slutsatsen att varje intjänad krona i rennäringen medför en samhällsekonomisk kostnad på 6,50 kronor – en kostnadsgrad på 650 %.⁵⁵ Det bör dock betonas att deras beräkning omfattar alla kostnader som en försäljningskrona ger upphov till, exempelvis renskötarens eget arbete och trafikskador där renar är inblandade. Den samhällsekonomiska kostnaden ska alltså inte tolkas som en belastning för andra aktörer, utan som ett mått på den totala kostnadsbördan för dagens institutionella ordning.

⁵⁴ Jordbruksverket (2018), s. 130.

⁵⁵ s. 123f.

VÄRDET AV JAKT- OCH FISKERÄTTIGHETER

Genom Girjasdomen står det klart att ett antal samebyar sannolikt har rätt att upplåta jakt- och fiskerättigheter på statlig mark ovanför odlingsgränsen.⁵⁶ Det går av naturliga skäl inte att exakt värdera dessa rättigheter på förhand, men viss ledning kan hämtas från dagens statliga upplåtelser av jakt och fiske.

Småviltsjakten i hela Sápmi berör omkring 10 000 personer, utöver samebyarnas egna medlemmar. Mellan 2015 och 2021 inbringade de jaktkort som länsstyrelserna sålde inom renskötselområdet i genomsnitt knappt 10 miljoner kronor årligen. Av dessa tillfaller ungefär två tredjedelar det samiska samhället, dels som intrångsersättning till berörd sameby, dels genom avsättning till den så kallade Samefonden.⁵⁷ Motsvarande fiskekort på statlig mark ovanför odlingsgrän-

sen gav under samma period intäkter på knappt 8 miljoner kronor per år, som fördelas lika mellan staten, berörd sameby och Samefonden.⁵⁸

Den rätt att upplåta jakt och fiske som fastställdes i Girjasdomen, och som med stor sannolikhet kommer att utvidgas till ytterligare ett antal samebyar, har alltså en begränsad ekonomisk betydelse. Om samtliga samebyar skulle få samma rätt, vilket är en klar överskattning, skulle de totala intäkterna på cirka 18 miljoner kronor per år tillfalla byarna – till skillnad från dagens 6 miljoner. Av detta tillskott på 12 miljoner skulle hälften komma från Samefonden och hälften från staten. Kostnaden för administrationen skulle dock, som utgångspunkt, behöva bäras av respektive sameby. Det finns alltså inte anledning att räkna med stora förändringar av samebyarnas ekonomi.

56 SOU 2023:46, s. 177ff.

57 SOU 2023:46 s. 257

58 SOU 2023:46 s. 259.

Vart har dagens system med samebyar, rennäringslag och ett särskilt Sameting fört oss? Rejält vilse ska det visa sig. Oavsett vad man tycker om den historiska bakgrunden eller de motiveringar som har använts för att legitimera systemet i dess nuvarande form, är det uppenbart att det har allvarliga brister. Nedan följer några nedslag i de konsekvenser som följer i spåren av det stelnade ramverket.

STÄNDIGA KONFLIKTER OM RÄTTIGHETER

Sápmi präglas av ständiga konflikter. Mest omtalade är konflikterna mellan olika samebyar och industriföretag som vill exploatera naturresurser. Sinnebilden är gruvan i Gállok, där Jokkmokk Iron Mines vill bryta järnmalm. Trots att de första stegen mot utvinning togs redan 2006 pågår tillståndsprocesserna fortfarande. Samebyarna i området har, vid sidan av miljöorganisationer, varit starkt kritiska, med hänvisning till att gruvan skulle skära av viktiga vandringsleder för samebyn. Givet samebyns geografiska

utformning, med smala passager, och svårigheterna att göra förändringar av verksamheten är beslutet avgörande.⁵⁹ Ödet för båda verksamheterna ligger nu helt och hållet i domstol.⁶⁰

Det ökade intresset för sällsynta jordartsmetaller och andra mineralfyndigheter i norra Sverige gör att konflikterna sannolikt kommer att tillta. Osäkerheten kring tillstånd och rättigheter kommer dock att hämma utvinningen av viktiga resurser, samtidigt som rennäringen riskerar att drabbas av godtyckliga ingrepp när politiker tvingar igenom stora bolags vilja utan skäligen kompensation.

Men motsättningarna är betydligt fler än bara de som rör gruvdrift. I stora delar av Sápmi finns olösta konflikter mellan lantbrukare och samebyar, ofta rörande skador som rennäringen orsakar på skogsbruket, respektive de olägenheter som avverkning medför för renskötseln. Såväl markägare som samebyar har anspråk på att kunna nyttja marken, men hur rättigheterna ska fördelas är inte klarlagt. Detta påverkar skogsbruket negativt, särskilt

59 Dagens Nyheter (2022).

60 SVT (2024)

med tanke på de långa investeringshorisonterna och behovet av långsiktig planering.⁶¹

Dagens ordning bygger på en naiv föreställning om att olika intressen ska kunna samexistera – renskötsel och andra verksamheter ska kunna bedrivas parallellt utan tydliga regler. Till skillnad från andra delar av landet saknas fungerande mekanismer för att nå ömsesidigt fördelaktiga lösningar vid exploatering eller skogsbruk. Samebyar får inte förfoga över sina rättigheter, utan är i praktiken hänvisade till att motsätta sig myndighetsbeslut för att förhindra inskränkningar i renbetesrätten. Samtidigt kan den som vill genomföra lönsamma investeringar inte köpa sig tillgång till rättigheter, utan måste försöka få staten att expropriera eller förmå samebyn att själv ge upp sin rätt.

Konflikterna i Sápmi beskrivs ofta i ideologiska termer som historiska oförrätter, förtryck och krav på upprättelse. Men egentligen torde drivkraften bakom motsättningarna vara betydligt enklare: Varför skulle en sameby kompromissa eller förändra sin verksamhet till förmån för någon annan om det inte finns någon ekonomisk uppsida? Och vad har en kon-

kurrensutsatt skogsägare att vinna på att inte försöka begränsa samebyns verksamhet? Ingen har incitament eller möjlighet att hitta långsiktiga lösningar.

ONÅBARA RÄTTIGHETER

En ytterligare komplikation i markkonflikterna är att de rättigheter som faktiskt existerar ofta är utformade på ett sätt som gör dem svåra att göra gällande – de blir i praktiken illusoriska. För att en sameby ska kunna hävda sin rätt gentemot en markägare krävs i regel omfattande historisk bevisning om hur marken har brukats. Hur denna bevisning tolkas och värderas är osäkert, vilket innebär att det krävs långa och kostsamma processer för att visa att rätten existerar. Att få sin rätt erkänd är därför både dyrt och svårt, vilket i sin tur bidrar till att många frågor förblir olösta. Inte heller kan sameby och markägare enas om hur rättigheterna ser ut, åtminstone inte med bindande verkan.

Det leder till en slags legal fiktion: inom samebyarna finns ofta en stark uppfattning om att man haft en viss rättighet under lång tid och bör fortsätta att ha den – men utan möjlighet att styrka den rättsligt. Det bidrar till

61 SVT (2025).

att hålla konflikter vid liv, och lägger samtidigt en våt filt över utvecklingen – hur ska man kunna planera och investera om det inte finns något tillgängligt sätt att ta reda på vilka rättigheter som andra har?

BRISTANDE LÖNSAMHET

Rennäringsens svaga lönsamhet har länge varit ett tema i debatten om markrättigheter. Redan i förarbetena till 1971 års rennäringslag konstaterades att näringen hade stora lönsamhetsproblem och inte var ekonomiskt hållbar i sin dåvarande form⁶² – ett problem som kvarstår. Som tidigare nämnt ligger rennäringsens direkta intäkter i dag på omkring 74 miljoner kronor per år. Även om man räknar in potentiella intäkter från jakt- och fiskerättigheter, understiger dessa belopp de runt 100 miljoner kronor som staten årligen lämnar i stöd. Det handlar alltså om en kraftigt subventionerad näring som i praktiken förlitar sig på stöd från andra. Eventuella möjligheter att upplåta jakt och fiske kommer inte att förändra detta.

FÖRMYNDERI OCH GODTYCKE

Redan vid rennäringslagens tillkomst diskuterades överregleringen av rennäringen och behovet av större självstyre för verksamheten. I förarbetena slogs fast att den befintliga ordningen med tyngdpunkten förlagd till myndighetsavgöranden över tid borde ersättas av en mer tidsenlig självförvaltning, något som sedan aldrig skedde.⁶³

Den begränsade näringsfriheten är inte bara ett arv från tidigare statligt förmynderi mot den samiska befolkningen – den bidrar också till konflikter och svag lönsamhet, eftersom den förhindrar reformer som utgår från de aktörer som faktiskt påverkas. Samebyar kan i dag inte reformeras eller samarbeta i större utsträckning utan omfattande byråkratiska processer. Till skillnad från ekonomiska föreningar, som är övriga näringslivets naturliga motsvarighet, är samebyarna offentligt inrättade och står under länsstyrelsens tillsyn – en rest från lappfogdarnas och landshövdingarnas tid. Det är ett statiskt och föråldrat system.

Även länsstyrelsernas roll är problematisk. Till skillnad från vad som

62 Kungl. Majts proposition nr 51 år 1971, s. 112.

63 Kungl. Majts proposition nr 51 år 1971, s. 30.

gäller exempelvis fastigheter och servitut – där tvister avgörs av domstol – kan länsstyrelsens ingripanden ske betydligt mer godtyckligt och över huvudet på de inblandade. Besluten kräver visserligen samråd, men inte godkännande. Det innebär i praktiken ett slags myndighetsstyrt förmynderi, där beslut fattas av tjänstemän som inte själva bär konsekvenserna.⁶⁴

SVÅRIGHETER ATT TA DEL AV FJÄLLVÄRLDEN

Men även utanför rennäringen hämmar dagens reglering möjligheterna att verka i fjällen. Till skillnad från i Norge, där fjällbebyggelse tillåts i högre utsträckning, är den svenska fjällvärlden i praktiken stängd för permanent boende. I Norrbottens län finns i dag cirka 1 250 upplåtelser för fritids- eller permanentbostäder på statlig mark ovanför odlingsgränsen.⁶⁵ Motsvarande siffra i Västerbotten är bara 300.⁶⁶ Det kan jämföras med situationen i Norge, som har över 450 000 fritidshus (hytter), varav en stor del uppe i fjällvärlden.⁶⁷ En viktig förklaring är att den svenska staten äger näs-

tan hela fjällvärlden, medan ägandet i Norge är mer spritt. I Sverige är byggnade på statlig mark i princip begränsat till tidsbegränsade arrenden, och bygglövskraven är hårda.

Det är inte bara svårt att bo i fjällen – det är också svårt att bedriva verksamhet där. Den enda aktör som i dag erbjuder logi på statlig fjällmark är Svenska Turistföreningen, som driver ett fyrtiotal enklare stugor.⁶⁸ I Norge finns i stället ett brett utbud av boenden med olika standard. Den kommersiella turismen är betydligt mer närvarande på den norska sidan.

Detta påverkar även samebyarna och deras medlemmar. Även om vissa byggnader för renskötseln får uppföras på statlig mark, är det mycket svårt att starta annan typ av verksamhet, exempelvis turism, om den kräver byggnader. Möjligheten att ta del av fjällen – både för besökare och för dem som bor i området – är starkt begränsad.

Samtidigt har turismen ökat och skapat nya påfrestningar. Infrastrukturen är otillräcklig, och under vår och sommar upplever många renägare att djuren störs, särskilt under kalvnings-

64 Se exempelvis Bengtsson (2004) s. 47 om synen på ingrepp i näringen.

65 Länsstyrelsen i Norrbotten (2025).

66 Länsstyrelsen i Västerbotten (2025).

67 Statistisk centralbyrå (2025).

68 Svenska Turistföreningen (2025).

perioden.⁶⁹ Samiska organisationer har till och med krävt att vissa fjällstationer ska stängas. Systemet tycks inte ens klara av att hantera den begränsade turism som i dag är tillåten.⁷⁰

MÄNNISKOR MÅR DÅLIGT

Hälsa inom minoritetsgrupper är ett omdiskuterat ämne. Bland urfolk världen över är problem som psykisk ohälsa, våld och missbruk ofta mer utbredda än i majoritetsbefolkningen. Det används både som bevis på utsatthet och som argument för paternalism.⁷¹ Skillnader i hälsa bör därför tolkas med viss försiktighet. Men också vad gäller den samiska befolkningen finns tydliga varningstecken: förekomsten av psykisk ohälsa, våld och missbruk är sannolikt större inom samebyarna.

Antalet studier som undersöker skillnader i hälsa och levnadsvillkor mellan den samiska befolkningen och övriga invånare i Sverige är förvisso få. Den mest omfattande enkätstudien publicerades av Folkhälsomyndigheten 2023, och visar på små skillnader

på populationsnivå. Variationen i livsstil och möjligheter mellan personer med och utan samisk bakgrund är liten i Sverige överlag. Signifikanta skillnader finns framför allt vad gäller vissa typer av psykisk ohälsa och bemötande från myndigheter, där personer ur den samiska minoriteten mår sämre och upplever ett något sämre bemötande.⁷²

Skillnaden blir dock tydligare om man jämför renskötande samer med övriga befolkningen. I tidigare översikter har Sametinget pekat på hur förekomsten av suicid, allvarlig psykisk ohälsa och riskbruk av alkohol är betydligt högre bland unga renskötande samer än i befolkningen i övrigt.⁷³ Den psykiska ohälsan bland unga renskötare har föranlett nya studier i Sverige, men kunskapsläget är fortfarande svagt.⁷⁴ Sametinget lyfter flera möjliga orsaker: yttre faktorer som exploatering, klimatförändringar och diskriminering, men även interna faktorer som konkurrens inom samebyar och stigma kopplat till att lämna traditionella verksamheter.⁷⁵ Norska

69 Aftonbladet (2023).

70 Utemagasinet (2023).

71 Anderson et al (2016).

72 Folkhälsomyndigheten (2023).

73 Sametinget (2016).

74 Psykologtidningen (2022)

75 Sametinget (2016). s. 6.

studier visar också på en ökad förekomst av våld inom samebyarna.⁷⁶

Skillnader finns också i frågor om jämställdhet och inflytande. I en kartläggning från 2021 konstaterade Sametinget att rennäringen är starkt mansdominerad och att könsrollerna är traditionella.⁷⁷ I en enkätundersökning från 2024 visar Sametinget vidare att förekomsten av utsatthet för våld i nära relationer är betydligt vanligare för personer med samisk bakgrund. Frågan omgärdas av stigma, och kun-

skapen inom myndigheter är låg. Den starka kollektiva lojaliteten inom vissa delar av samhället kan dessutom göra det svårare att söka hjälp.⁷⁸

Även om resultaten måste tolkas med försiktighet tyder mycket på att delar av det samiska samhället präglas av sämre hälsa, svagare tillgång till samhällets skyddsnät och svårare livsvillkor än majoritetsbefolkningen – ett stort misslyckande för Sverige.

76 Eriksen et al. (2015)

77 Sametinget (2021).

78 Brandén et al. (2024).

EN LIBERAL REFORMAGENDA FÖR SÁPMI

Konflikter, svag lönsamhet, dålig hälsa och turism som inte går ihop. Det är vad som kommit att prägla diskussionen om svenska Sápmi snarare än nyfikenhet och möjligheter. Men det behöver inte vara så. Med ett reformerat regelverk kan fokus förflyttas från förvaltning till utveckling. Detta kapitel skissar på en liberal reformagenda för Sápmi, där individens frihet och bättre fungerande institutioner står i centrum.

Ett genomgående drag i den svenska minoritetspolitiken – liksom i många andra länder – är konservering och inlåsning. Staten slår fast hur minoriteten ska leva, vem som räknas till den och var detta liv ska utspela sig. Även i Sverige har detta synsätt fått genomslag. Tankar om entreprenörskap, valfrihet och individuell utveckling lyser med sin frånvaro i samtalet om Sápmi och de utredningar som gjorts. Ur ett liberalt perspektiv är både kulturella traditioner och näringar resurser i sig. Samhället bör sträva efter fler broar, minskad exotifiering och en fri och självständig samisk kultur.

Makt över sitt eget liv förutsätter tydlig ansvarsfördelning och klar-

lagda rättigheter. Intressekonflikter är ofrånkomliga i alla samhällen. Men det finns ingen naturlag som säger att de måste sammanfalla med – och förstärka – etniska skiljelinjer. Det är när förutsägbarheten brister som investeringar och innovation uteblir, vare sig det gäller industri, skog eller renskötsel. Då blir alla förändringar ett hot, och enskildas öde sätts i politikernas händer.

PRIVATISERA DEN STATLIGA MARKEN I SÁPMI

För det första måste rättigheterna över marken i Sápmi formaliseras. Konsekvenserna av modellen med uppdelning mellan ägande av mark och renskötselrätt, baserad på historiskt bruk, är tydliga: den lägger en död hand över Sápmi. I ett system där man varken kan reda ut hur rättigheter är fördelade eller handla med dem kommer de inte kunna flyttas till den som värderar dem högst, och samhället går miste om mängder av möjligheter. Entreprenörskap, näringsfrihet och äganderätt är självklarheter i resten av Sverige och måste också nå Norrlands inland.

För att marken ska kunna användas och utvecklas, vare sig det är till

renbete, skogsbruk eller turism måste den privatiseras och kunna förfogas över fritt. Det mest naturliga sättet är att den statliga marken i Sápmi som är belastad med renbetesrätt övergår till respektive sameby, som i sin tur får full frihet att handla med den. Dagens ordning, där renbetesrätten lyfts ur ägandet av marken och inte kan förändras ens av samebyn själv, avskaffas och samebyarna får utforma sin verksamhet och upplåta marken på marknadsmässiga villkor. Vill ett bolag starta gruva eller få ett skogsarrende, får man betala marknadsmässiga priser, utan politisk inblandning. Genom ett sådant system kommer marken att nyttjas på det mest användbara sättet, samtidigt som något tvång inte är nödvändigt – upplåtelser sker med alla parter samtycke.

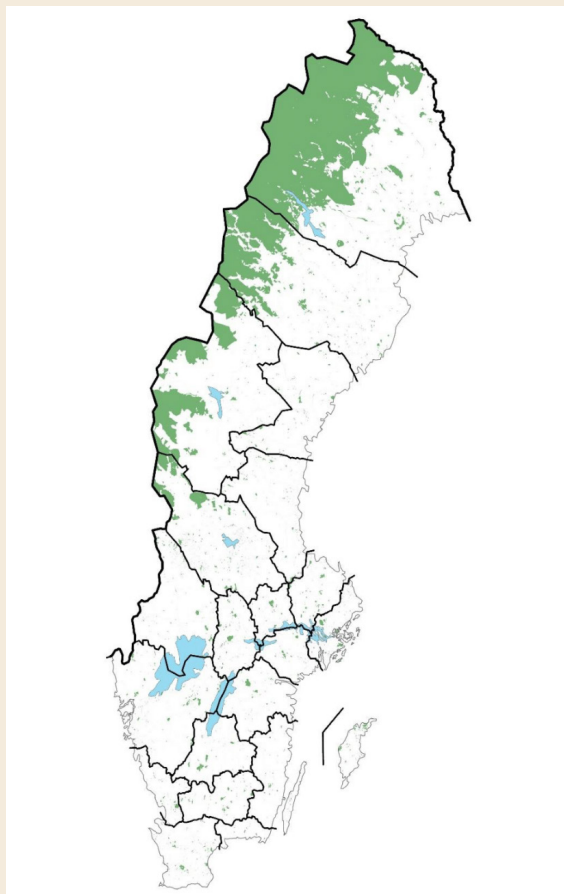
En övergång av ägandet skulle också tydligt förenkla upplåtelser. I dag ansöker den som vill uppföra anläggningar hos staten, som i sin tur ska ta hänsyn till samebyns verksamhet och agera företrädare för samebyarna. Samtidigt ska avgifterna tillfalla samiska intressen. Staten agerar i princip bara som onödig mellanhand. Frågan bör i stället lämnas fritt till parterna. Befintliga upplåtelser kvarstår

och kan inlemmas i det fastighetsrättsliga systemet.

Vad gäller jakt och fiske upplåts det i resten av Sverige av markägaren och på kommersiella villkor. Detsamma bör gälla i Sápmi, i linje med utvecklingen i Girjasdomen. Om samebyarna själva får stå för upplåtelser på marknadsekonomiska villkor kommer dessa att ske på ett resurseffektivt sätt.

Var finns det statlig mark?

I dag är staten ägare till stora delar av marken ovanför odlingsgränsen (så kallad kronoöverlopsmark) samt på de renbetesfjällen i Jämtland och Härjedalen, främst genom Statens fastighetsverk. Det finns inga officiella siffror på exakt hur stort markägandet är, eller hur stor andel av den statliga marken som är belastad med olika typer av renbetesrätt, men en grov uppskattning baserad på SCB:s senaste kartläggning av det svenska markinnehavet ger vid handen att staten äger drygt sju miljoner hektar mark (cirka 18 procent av Sveriges yta). Av detta finns omkring fem miljoner hektar ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län, samt ytterligare omkring en miljon hektar i Jämtlandsfjällen. Tillsammans med vissa mindre angränsande områden uppgår det direkta statliga markägandet i Lapp-



Statens markinnehav i grönt. Bildkälla: SCB.

marken till cirka sex miljoner hektar.⁷⁹ I stort sett all denna mark är belastad med renbetesrätt.

Att staten är betydligt större markägare i fjällområdena än i andra delar av Sverige har framför allt historiska orsaker. Marken avvittrades i betydligt mindre utsträckning än den i kustnära områden, och med tanke på såväl de begränsade exploateringsmöjligheterna som den starka rätt till renbete som är knuten till fjällmarken har den i praktiken ett begränsat ekonomiskt värde. Vissa delar, exempelvis de sju nationalparkerna i Lappland och viss fjällnära skog, omfattas också av olika former av naturskydd.

Men det finns inga starkare skäl för staten att vara markägare i Sápmi än någon annanstans i Sverige. Precis som i resten av landet bör det krävas starka allmänintressen för att begränsa handeln med mark. Att staten ska äga renbetesmark är inte mer motiverat än att den skulle äga åkrar. För att möjliggöra privatisering behöver mark som är belastad med renbetesrätt styckas upp i mindre fastigheter och övergå till respektive sameby.

Små skillnaderna mot dagens ordning

Givet att samebyarna redan i dag har en oskriven rätt att bruka marken och i praktiken ett slags halväganderätt, är skillnaden mot fullt ägande mindre än vad man kan tro. Avgifter för olika upplåtelser tillfaller till stor del redan i dag den berörda samebyn, och fortsätter utan större förändringar med ett nytt ägande. Befintliga arrenden för olika anläggningar och byggnationer kan utan problem bestå och göras gällande gentemot den nya markägaren och då på samma villkor.

Vad gäller uppförande av byggnader omfattas dessa även fortsatt av kommunal lovplikt. Om samebyn eller någon annan vill uppföra byggnader krävs bygglov eller marklov enligt plan- och bygglagen, såvida det inte rör sig om ekonomibyggnader, där det redan i dag finns undantag för samebyar.

Även dagens miljöskydd består, liksom allmänhetens tillgång till fjällen. Miljöbalkens bestämmelser om miljöhänsyn gäller både statlig och privat mark, och samebyar har inget undantag från dessa skyldigheter. Allmänhetens tillgång till fjällen vilar i dag på allemansrätten, som gäller oavsett

79 Statistiska Centralbyrån (2020).

markägare, och som fortsatt ska utövas med respekt för markanvändningen.

Framtida gruvfyndigheter

En högaktuell fråga är hur ett privatiserat markägande skulle påverka möjligheten att utvinna framtida gruvfyndigheter. Också där är skillnaden liten, eftersom fyndigheter under jord inte påverkas av vem som äger fastigheten. Enligt gällande ordning tillfaller mineralfyndigheter i praktiken den som först erhåller bearbetningskoncession från staten. Såväl tillstånd för prospektering som koncession kan erhållas mot markägarens vilja. I gengäld utgår en schablonersättning från brytningen till såväl staten som markägaren.⁸⁰

Samebyn, i egenskap av markägare, skulle förvisso få samma rätt som andra att prospektera på egen mark och även möjlighet att sälja mark, exempelvis till gruvbolag. Men man skulle också ha samma begränsade möjlighet som andra markägare att helt motsätta sig prospektering och utvinning. Givet att mark kan exproprieras om den behövs för att fullfölja ett gruvprojekt är den största skillnaden att samebyarna ges betydligt större möjlighet att själva förhandla om sin mark och att gruv-

bolag kan köpa sig de rättigheter de behöver. Det är en betydligt mer praktisk ordning än dagens politiska process med expropriation.

INRÄTTA RENBETESARRENDEN

Renbetesrätt föreligger dock inte bara på statligt ägd mark, utan även på privat mark samt på mark som ägs av statliga bolag och då framför allt i form av vinterbetesrätt. För att uppnå en motsvarande tydlig fördelning av rättigheter på sådan mark och tillåta handel behöver gränserna för renbetesrätten fastställas och införas som fastighetsrättsligt fungerande nyttjanderätter. Ett försök att kartlägga de befintliga rättigheterna gjordes av den så kallade Gränsdragningskommissionen, men den hade inte mandat att föreslå förändringar i rättsläget.⁸¹

Det naturliga sättet att avgränsa samebyarnas rättigheter gentemot olika fastighetsägare med egen verksamhet vore att införa en särskild typ av arrende som kan skrivas in i fastighetsregistret. Ett renbetesarrende skulle kunna gälla hela eller delar av året och likna dagens jordbruksarrende. Ett sådant arrende skulle kunna skrivas in på en fastighet i två fall:

80 Regler om koncession finns i lag (1974:890) om vissa mineralfyndigheter.

81 SOU 2006:14.

Antingen om en sameby kan visa att man tidigare bedrivit verksamhet där utan att någon motsatt sig detta, enligt de rekvisit som Högsta domstolen fastställt i sin praxis kring sedvanerätt eller, för att undvika omfattande historiska utredningar, om samebyn och markägaren själva kommer överens och avtalar om sträckningar och villkor. Det senare är i dag inte möjligt.

Renbetesarrenden skulle behöva skilja sig från andra arrenden i tre avseenden: De skulle behöva vara obegränsade i tid, inte vara förenade med någon ersättning (vilket i dag inte tillåts enligt jordabalkens regler), och dessutom vara starkare sakrättsligt skyddade än de flesta andra arrenden – genom krav på registrering och skydd mot tredje mans anspråk, till exempel vid utmätning.

Med ett sådant system skulle också avtalsrättens övriga verktyg bli tillgängliga. Om flera markägare och samebyn har ett gemensamt intresse av att dra upp nya sträckningar, inrätta gemensamma anläggningar, komma överens om skadestandsregler, införa hembudsförbehåll eller utse en skiljeman vid tvist, finns möjlighet att avtala om det.

En sådan lösning ger inte bara betydligt större frihet för alla inblandade att samarbeta på ett bättre sätt.

Eftersom arrenden utgör egendom och omfattas av både regeringsformens och Europakonventionens egendoms- skydd finns det fortfarande ett starkt skydd mot ingrepp. Troligtvis blir beslutsfattandet också mindre godtyckligt, i och med att det inte längre är regeringen som avgör frågorna, utan att de i stället regleras efter fastighetsrättsliga principer och att tvister slits i domstol.

Om marken privatiseras och övriga rättigheter formaliseras, kan det komplicerade systemet med en kollektiv, fristående rätt till renbete slutligen avskaffas – begreppet urminnes hävd kan rensas ut ur svensk rätt för gott.

GE SAMEBYARNA NÄRINGSFRIHET

Minst lika viktigt för att öka människors frihet och möjligheter i Sápmi är att reformera samebyarna. Det finns en utbredd missuppfattning att samebyar är naturliga eller historiskt framvuxna sammanslutningar. I själva verket är den ingående regleringen en rest från den kollektivisering av rennäringen som staten drev igenom med tvång i slutet av 1800-talet och saknar motsvarighet i andra näringar. Det är svårt att hitta något hållbart argument för att denna form av förmynderi behövs eller på något sätt stärker

möjligheterna att utveckla Sápmi. Samebysystemet bör därför avskaffas, och de befintliga byarna omvandlas till ekonomiska föreningar med full frihet att hantera sina egna angelägenheter.

Den viktigaste konsekvensen av detta är att sådana rennäringsföreningar skulle kunna styra över sin egen verksamhet och organisation. Den begränsning som staten i dag ställer upp vad gäller vem som kan antas som medlem försvinner, och det är rimligt att anta att olika föreningar med tiden skulle utveckla olika inriktningar och anpassa sina stadgar efter sina behov.

En övergång till ekonomiska föreningar skulle också innebära frihet att förfoga över sina rättigheter. Man skulle till slut få äganderätt och få verklig näringsfrihet. Verksamheten skulle kunna breddas från rennärning till exempelvis markupplåtelser, jakt och turism och ett effektivt system för markanvändning växa fram. Betesrätten skulle kunna handlas med, och mark kunna upplåtas på sätt som inte stör medlemmarnas verksamhet, till exempel turism eller industri. Vilka vandringsleder som behövs eller hur stora renbestånd som föreningen sammantaget innefattar blir en fråga för de inblandade.

Om samebysystemet avskaffas upphör även behovet av den omfat-

tande statliga tillsyn som i dag utövas av länsstyrelserna – ett förmynderi som har förföljt rennäringen i över ett sekel. Givet att sameföreningarna får förfoga över egna rättigheter, behövs färre ingripande myndighetsbeslut. Godtycket minskar, och föreningarnas öde läggs inte i politikernas händer. Även rennäringslagen blir då obehövlig. Regler om renbetesarrenden kan i stället införas i jordabalken, samtidigt som djurskyddsfrågor hanteras inom ramen för djurskyddslagen.

LIBERALISERA BYGGREGLERNA I FJÄLLEN

En tydlig fördelning av rättigheter och större handlingsfrihet för rennäringen ökar friheten i fjällen. Men det räcker inte. För att möjliggöra investeringar i långsiktigt hållbar turism och ge sameföreningar möjlighet att utveckla sin verksamhet måste även statens mycket strikta regler för byggnation lättas upp.

Som nämndes ovan innebär ett byte av markägare egentligen inte att byggnation blir fri – lovplikten gäller alltjämt. Men allt tyder på att intresset för fjällturism kommer att öka, och det finns stora behov av investeringar i infrastruktur. Det norska exemplet visar att man, med liberalare byggregler, kan göra fjällen tillgängliga för fler.

Den särskilda rätt som medlemmar i samebyar har att uppföra arbetsbyggnader enligt dagens rennäringslag kan exempelvis utvidgas till en generell rätt att bygga mindre hus i fjällvärlden.

Ibland framförs att den kraftiga begränsningen av upplåtelser i fjällen som statens lovgivning innebär sker som skydd för rennäringen. Genom att samebyarna blir markägare behövs inget sådant förmynderi – byarna kan själva förfoga över sin mark och styra upplåtelser på ett sätt som gör att verksamheterna kan samsas.

AVSKAFFA SÄRBEHANDLANDE LAGSTIFTNING

Utvecklingen i Sverige under de senaste decennierna har gått mot ett mer kollektivistiskt synsätt på samer, där ett tänkt homogent samiskt folk antas ha gemensamma intressen som kan ligga till grund för lagstiftning. I en liberal demokrati är det problematiskt att i lag peka ut företrädare för kollektiva grupper och ge vissa delar av befolkningen särskilda rättigheter baserat på familjebakgrund. Det finns alltså goda skäl att vara skeptisk till och rulla tillbaka regler som innebär särbehandling av samer snarare än individuella rättigheter.

Det tydligaste är monopolet på renskötsel, som är grundlagsfäst trots

att det aldrig fått någon tydlig motivering. Tvärtom har det en segregande effekt, där gränserna mellan det samiska samhället och övriga delar av Sverige förstärkts och konflikter etnifierats. Monopolet på rennärning fyller i praktiken ingen funktion och bör avskaffas. Den som vill och har möjlighet bör få ägna sig åt renskötsel, oavsett familjebakgrund, på samma sätt som i Finland.

Även den ovan nämnda konsultationsordningen – som förutsätter att samer som folk har en gemensam uppfattning – utgår från idén om kollektivt inflytande baserat på etnisk bakgrund som är svår att motivera. Något motsvarande skyldighet till konsultation finns inte i Finland, där rätten att yttra sig i stället tillfaller den som berörs direkt av ett ingrepp. Också i Sverige kan vi falla tillbaka på den generella rätten att bli hörd som sakägare som sedan länge gäller för myndighetsbeslut.

AVSKAFFA MYNDIGHETEN SAMETINGET

Det är svårt att misstänka dem som utformade och drev fram Sametinget för ont uppsåt. Bakom införandet fanns stora förhoppningar. Tanken var inte bara att skapa ett mer kontinuerligt samrådsorgan, utan också att

ge en form av officiell upprättelse. Det skulle fungera som expertmyndighet, intresseorganisation och demokratiskt organ i ett.

Det är dock svårt att se att någon av dessa förhoppningar har infriats. Sametingets interna organisation har varit dysfunktionell och som institution har den präglats av lågt förtroende.⁸² Valdeltagandet är för litet för att hävda någon större representativitet och tinget har i praktiken inte tilldelats annat än symboliska uppgifter.⁸³ Det är också svårt att identifiera några konkreta resultat av konstruktionen. Det finns en uppenbar intressemotsättning inbyggd i modellen, där Sametinget som statlig myndighet under regeringen inte nödvändigtvis har samma uppdrag eller mål som Sametinget som parlamentariskt organ.

Systemet med ett etniskt parlament har i grunden visat sig vara en återvändsgränd. Sametinget bör avskaffas eller omvandlas till en privat intresseorganisation som aktivt kan driva frågor mot såväl staten som olika partier. Tillsammans med andra samiska organisationer kan det utan problem företräda olika perspektiv inom det samiska samhället och medverka i

demokratiska processer – utan att gesken av att representera ett kollektiv med en enhetlig vilja eller vara underställd regeringens direkta kontroll.

FASA UT SUBVENTIONERNA TILL RENNÄRINGEN

Rennäringen är en av Sveriges mest subventionerade näringar. Motiveringarna till de olika stöden har varierat. Ibland har de setts som kompensation för statliga pålagor, i andra som ett sätt att styra näringen i en riktning som staten ansett vara rationell.⁸⁴ I dag är det vanligaste argumentet att stöden är ett medel för att den samiska kulturen ska kunna leva vidare – ett slags kulturstöd, liknande det som ges till olika konst- och hantverksområden utan kommersiella förutsättningar.

Renskötseln befinner sig dock i en egendomlig mellanposition. Som kulturstöd skulle viss verksamhet kunna motivera stöd, men då bör det ske på ideella grunder och utan vinstintresse. Renskötseln bedrivs dock i första hand som näring, på kommersiella villkor, och som sådan är subventionerna djupt olönsamma. Det måste därför klargöras om målet är lönsamhet och

82 Statskontoret (2023).

83 I valet 2021 deltog knappt 6000 personer i valet till Sametinget.

84 Se exempelvis rennäringslagens förarbeten, SOU 1968:16 s. 109ff.

marknadsmässig utveckling – eller ideellt kultursyfte.

Det är inte långsiktigt hållbart att betala stora subventioner till en näring som varken är ekonomiskt bärkraftig i sin nuvarande form eller bedrivs i egentlig kulturskapande mening. Subventionerna hindrar i praktiken verksamheten från att moderniseras och underblåser att stora delar av Sveriges yta inte nyttjas på ett ekonomiskt hållbart sätt.

Att rennäringen skulle få omfattande subventioner var heller aldrig avsikten. I förarbetena till rennärlagslagen framhölls att eventuellt stöd till rennäringen skulle omfattas av samma krav som jordbruksstöd.⁸⁵ Det är fortfarande en rimlig hållning – men den förutsätter de stödssystem som inte utgör ersättning för skador som åsamkas rennäringen avskaffas. Prisstödet, katastrofskadeersättningen och delar av rovdjursersättningen utgör direkta subventioner som inte är motiverade.

Ibland anförs som invändning för rennäringssubventioner att också jordbruk i Sverige får stöd.⁸⁶ Det stämmer att vissa jordbruksstöd utgår från

EU, till exempel till mjölkbönder, men dessa stöd är försumbara i jämförelse med stöden till rennäringen. Dessutom har Sverige varit en stark röst för att fasa ut olika jordbruksstöd, med motiveringen att även lantbruk bör bedrivas självständigt och marknadsmässigt.

Ett ytterligare perspektiv som har lyfts är att rennäringen genom dagens bidragssystem har blivit en slags upphandlad minoritetsverksamhet från staten sida.⁸⁷ Det rimmar illa med tanken på självbestämmande och utveckling på egna villkor. Samebyarna måste ha grundläggande självförsörjning – något som vore möjligt om de även hade möjlighet att förvalta mark, driva turism och bedriva skogsbruk. Om man ska kunna hävda sina rättigheter och ta ansvar för sin framtid är det inte en god utgångspunkt att vara beroende av statliga bidrag.

Sammantaget bör de generella subventionerna fasas ut. Genom större frihet kommer rennäringens lönsamhet stärkas, samtidigt som statens stöd kan inriktas på att bevara och tillgängliggöra den samiska kulturen.

85 Kungl. Maj:ts proposition nr 51 år 1971, s. 112.

86 Amnesty Sápmi (2022).

87 Johansson & Lundgren (1998), s. 107ff.

STRYK SVERIGES UNDERSKRIFT FRÅN URFOLKSKONVENTIONEN.

Om reformerna ovan genomförs är det troligt att Sverige redan uppfyller de åtaganden som följer av urfolkskonventionen ILO 169.⁸⁸ Det bör dock inte ses som ett mål i sig. Det finns flera skäl till att Sverige bör hålla tydligt avstånd från konventionen och stryka sin underskrift.

För det första var Sveriges underskrift direkt felaktig. När en stat skriver under ett internationellt traktat, exempelvis en konvention, signalerar den sin avsikt att uppfylla och bindas av den. En underskrift är dock i regel inte tillräcklig – rättslig bundenhet uppstår först vid ratifikation, efter nödvändiga följdändringar och godkännande. Sverige har aldrig haft för avsikt att implementera eller ratificera ILO 169, och som framgått ovan är det inte helt klart hur konventionen förhåller sig till andra internationella åtaganden. Att konventionen har beretts i Regeringskansliet i över 35 år talar sitt tydliga språk. Det var ett misstag att underteckna ILO 169 och det är oärligt att låtsas som att ratifikation fortfarande är aktuell.

För det andra bygger konventionen på en illiberal syn på urfolk. Även om ambitionen med framtagandet säkerligen har varit god, ger slutresultatet uttryck för en kollektivistisk och statisk syn på urfolk med vilken det finns en bestämd, kollektiv identitet. Samer, i Sveriges fall, ska enligt konventionen behandlas som en enhetlig grupp med en gemensam åsikt och målsättning, vilket är starkt missvisande. I Sverige finns åtminstone 20 000 samer, med lika många sätt att se på sin identitet och sina traditioner.

Hur olika samiska traditioner och identiteter utvecklas bör avgöras av dem som berörs, inom ramen för det pluralistiska och liberala samhället. Viljan att uppmärksamma svårigheter för vissa grupper får inte slå över i exotifiering eller en avgränsning som reducerar människor till mallar. Att samla människor under en sådan kollektiv etikett, och genom lagstiftning utse talespersoner för gruppen, är ett förhållningssätt som Sverige inte bör anamma.

För det tredje är konventionen dåligt anpassad för svenska förhållanden. Det är ingen slump att den ratificerats och diskuterats mest i Sydamerika, där det finns betydligt större klyf-

88 Jfr SOU 1999:25, s. 250ff.

tor mellan medlemmar av urfolk och majoritetsbefolkningen. På kontinenten finns många hundra urfolk, som i många fall lever avskilt, talar egna språk och har egna politiska institutioner. Inte sällan nekas medlemmarna medborgarskap och grundläggande rättigheter från statens sida.

Jämförelsen med den samiska befolkningen blir lätt missvisande, och urfolkskonventionens mer separatistiska undertoner går på tvärs med de hundratals år av utbyte som Sveriges nationella minoriteter har haft med majoritetsbefolkningen. Vi behöver hitta ett självständigt förhållningssätt.

Avslutningsvis är konventionen så vag och öppet formulerad att en ratifikation i praktiken sker i blindo. Risken är stor att betydelsen förändras över tid och att Sverige gör åtaganden som inte är avsedda. Det är också oklart huruvida en ratifikation är förenlig med andra internationella åtaganden som Sverige har. Legitimiteten i en politik utformad i internationell praxis, snarare än genom demokratiska beslut i Sverige, riskerar då att undergrävas.

EFTERORD – VARFÖR LIBERALER BEHÖVER EN MINORITETSPOLITIK

Fokus i den här rapporten har legat på de praktiska delarna av den svenska statens relation till Sápmi. Jag har medvetet valt bort att diskutera djupare ideologiska frågor – inte för att de saknar betydelse, utan för att de riskerar att skymma sikten. De systemfel jag pekar på, och som i grunden gör politiken i Sápmi så misslyckad, är inte ideologiska utan praktiska, och bör kunna lösas oavsett ideologisk utgångspunkt. Samtidigt finns delar av minoritetspolitiken som inte berörs, exempelvis möjligheten att använda minoritetsspråk eller förekomsten av ett samiskt skolväsende, eftersom de i grunden fungerar väl.

Det är dock svårt att hävda att frågan om Sápmi och den svenska statens förhållande till sitt urfolk har tagits på det allvar den förtjänar, utan att alls beröra hur en liberal med gott självförtroende kan förespråka en samhällsordning som i vissa avseenden kan tyckas ha kollektivistiska drag. Därav detta efterord.

LIBERALISM SOM NEUTRALITET

Det språk som samepolitiken i Sverige i allt högre grad förs på – grupprättigheter eller kollektiva anspråk – väcker initialt motstånd bland liberaler. Med rätta uppfattas det som ett hot mot individen och likheten inför lagen. I centrala deklarationer och konventioner om mänskliga rättigheter finns inga hänvisningar till etnicitet eller krav på att bli behandlad som medlem av ett folk. Det är i kraft av individualism och tydliga rättigheter – som yttrandefrihet, religionsfrihet och äganderätt – som öppna och fria samhällen byggs upp och försvaras.

Behandlingen av minoriteter lyser också med sin frånvaro i den klassiskt liberala idéhistorien. Förhoppningen om att kunna bortse från exempelvis religiös tillhörighet eller etnisk bakgrund förenar tänkare som Locke, Mill, Hayek, Popper och Rawls, vilka i stort sett inte ägnar frågan någon uppmärksamhet alls. Identitetsbaserade konflikter betraktas som övergående tillstånd som människor på sikt kan frigöra sig från – som damm på den ideologiska linsen. Den liberala staten

betraktar inte individen som bärare av grupperns mål eller identiteter, utan förhåller sig neutral till olika föreställningar om det goda livet, så länge dessa inte kränker andras rättigheter. Inom statens hägn står det var och en fritt att söka det goda livet, finna gemenskaper och upprätta sociala institutioner.⁸⁹

Men oviljan att diskutera frågor om gruppidentitet – det som Will Kymlicka kallar det välvilliga förbiseendet av sådant som hudfärg och etnicitet – har lett till en ideologisk vit fläck.⁹⁰ Eftersom kollektiva tillhörigheter betraktas som mindre relevanta för liberaler, har samtalet om dem kommit att domineras av olika kollektivistiska perspektiv. De liberala perspektiven är frånvarande, och i värsta fall tycks sympatin gentemot utsatta urfolk ha lett till att uttalat liberala företrädare stämt in i synsätt som i praktiken är starkt kollektivistiska.⁹¹ Det behövs en liberal, icke-kollektivistisk minoritetspolitik.

LIBERAL MINORITETSPOLITIK?

Hållningen att staten med hänvisning till neutraliteten aldrig ska visa någon minoritet särskild hänsyn är lockande i sin enkelhet. Det uppstår dock snabbt

komplikationer: idealet om neutralitet har gränser. Också moderna liberala stater, som tillåter en mångfald av livsstilar, har ett slags kulturell kärna. Det finns exempelvis ett arbetsspråk i förvaltningen, gemensamma nationella symboler, och ett år som kretsar kring vissa högtider och röda dagar.

I välfärdsstaten blir ramen ännu snävare. Skolan har tydliga läroplaner, och tillgången till välfärdstjänster utformas utifrån vissa kulturella majoritetsnormer. Även om det inte är avsikten, finns det språkliga och samhälleliga stigar som gör livet lättare för vissa och svårare för andra – sammanhang där fullständig neutralitet inte är ett alternativ. Sådana strukturer kan i grunden inte väljas bort, men de kan vara nog så kännbara för minoriteter.

Samtidigt vore det missvisande att beskriva denna samhälleliga infrastruktur som en rättighetsinskränkning. Det är knappast en kränkning att svenska domstolar har ett arbetsspråk, men för den som främst pratar exempelvis samiska hamnar man i underläge. Vi hamnar i en position där staten påverkar människor, särskilt minoriteter, på ett kännbart sätt utan att göra sig skyldig till direkta rättig-

89 Frågan diskuteras kanske som mest ingående i Nozick (1974/2019).

90 Kymlicka (1998).

91 Jfr Lindquist (2024).

hetsinskränkningar. Rättighetsetiken ger inte fel svar på frågor om minoriteter – men de ger inga svar alls.⁹²

Det finns alltså ett utrymme för en liberal minoritetspolitik, där offentliga institutioner kan kompensera för de avsteg från neutralitet som möter medlemmar i minoritetsgrupper, men utan att det slår över till kollektivistiska privilegier eller begränsningar av människors rättigheter.

TRE LIBERALA FÖRUTSÄTTNINGAR

Hur kan regler som riktar sig till en minoritet formuleras på ett sätt som inte bryter med individualistiska utgångspunkter eller principen om likhet inför lagen i befolkningen som helhet? Jag menar att det är möjligt under tre förutsättningar.

För det första måste sådana regler vara nödvändiga för att individer ur olika delar av befolkningen ska kunna agera i och tillgodogöra sig det allmänna. Ett liberalt samhälles institutioner är i normalfallet tillräckligt begränsade för att särskilda regler inte ska behövas. Religionsfriheten är ett tydligt exempel: I Sverige krävs i princip inga särskilda minoritetsrättigheter för religiösa minoriteter, Staten är

åtskild från kyrkan och religionsfriheten är mycket omfattande.

För det andra måste utgångspunkten vara likställighet. I den mån det offentliga utgår från en viss kulturell kontext och kravet på nödvändighet är uppnått, kan särreglering endast motiveras i den mån målsättningen är likställighet med majoriteten. Typexemplet är minoritetsspråk. Att det finns möjlighet att använda exempelvis finska eller samiska i svenska domstolar eller att det sänds public service-nyheter på dessa språk innebär att enskilda hålls som likvärdiga majoritetsbefolkningen i institutioner och verksamheter som inte är valbara.

Men inte heller detta räcker. En tredje förutsättning är att sådana rättigheter inte är exkluderande. De måste utformas på ett sätt som inte bygger på egenskaper bortom individens kontroll, och som garanterar möjligheten att lämna en tillhörighet eller röra sig mellan olika identiteter. Rättigheter bör alltså inte knytas till blod eller börd, utan till individens situation. Så länge staten inte definierar vem någon är, utan bara tillhandahåller verktyg för att hantera de praktiska konsekvenserna av olika livsvillkor, förblir den neutral i sin hållning.

92 Kymlicka (1998), s. 91ff.

VILKA RÄTTIGHETER FÅR PLATS?

Särregler som är nödvändiga, syftar till likställighet och är öppna för alla speglar det faktum att människor föds in i olika sammanhang – utan eget val och utan särskilda anspråk på grund av börd. En sådan politik låser dock inte fast utvecklingen. Om människor vill överge traditioner, utveckla dem eller skapa nya, finns alla möjligheter att göra det – utan att staten tilldelar roller eller etiketter.

Utöver ovan nämnda exempel som möjligheten att använda och ta del av information på minoritetsspråk, rymmer flera andra rättigheter inom denna ram, även om den är snäv. Andra exempel är vigselrätt för olika religiösa samfund – motsvarande den tidigare statskyrkans roll – eller möjligheten att bära traditionella kläder i offentlig tjänst, om det inte utgör ett praktiskt hinder.

Men desto fler åtgärder låter sig inte rymmas inom denna modell. Dit hör särslagstiftning som understödjer interna normsystem, etniskt uppdelad familjerätt eller etnisk representation i parlament och myndigheter. Dessa uppfyller inget av de krav som här ställts upp. Av särskilt intresse i svensk kontext är rätten till vissa näringar. Ett monopol baserat på etnisk tillhörig-

het – som den samiska ensamrätten på renskötsel – kan inte utformas på ett inkluderande sätt och är därför svårt att försvara ur ett liberalt perspektiv.

BÖR ALLA MINORITETER FÅ SAMMA RÄTT?

En avslutande fråga gäller vilka minoriteter som bör omfattas av en begränsad rätt till parallella strukturer. Är det rimligt att, som i Sverige, inskränka rätten att till exempel använda ett minoritetsspråk i kontakt med myndigheter till ett antal särskilt uppräknade minoriteter? Eller bör de rättigheter som exempelvis samer och sverigefinnar i dag åtnjuter vidgas till att även omfatta turkar, syrianer eller andra invandrade grupper som med tiden kommit att bli minoriteter i dagens Sverige?

Jag menar att det finns liberalt hållbara skäl att avgränsa sådana rättigheter till vissa mycket väletablerade minoriteter, och det främsta skälet är förutsägbarhet. Förväntningar uppstår när en grupp under generationer har tillåtits bygga upp egna institutioner i samspel med staten. Om någon berövas en befintlig möjlighet att exempelvis få viss utbildning på sitt språk uppfattas det med rätta som ett ingrepp i den enskildes liv där möjlig-

heter påverkas av förändrade förutsättningar.

Här finns en klar skillnad mellan mer nyligen invandrade grupper och historiskt etablerade minoriteter. De flesta som invandrat till Sverige under de senaste decennierna har sökt sig till Sverige frivilligt. Det har funnits en förväntan på integration, statliga system för exempelvis språkinlärning och krav på att bli en del av det svenska majoritetssamhällets institutioner. Det är svårt att hävda att det någonsin uppstått ett legitimt anspråk på att etablera egna, parallella samhällsstrukturer – exempelvis egna skolsystem – för dessa grupper. Det finns heller inget samhälleligt åtagande som ger skäl att förvänta sig sådana rättigheter framöver.

För minoriteter som samer och sverigefinnar är situationen en annan. De har tillåtits behålla eller bygga upp egna gemenskaper, normer och språk inom ramen för den svenska staten under hundratal år – ofta med mycket begränsade krav på assimilering. I många fall har de också behandlats som särskilda grupper av staten själv. Sekler av samlevnad har gett upphov till berättigade förväntningar också framöver.

Om Sverige exempelvis skulle avskaffa rätten för finsktalande äldre

i Sverige att få viss hjälp på sitt hemspråk är det svårt att hävda att det är förenligt med neutraliteten, givet att staten skapat berättigade förväntningar som många människor inrättat sig efter. Ett annat sätt att uttrycka det är att ett befintligt samhällskontrakt inte kan rivas upp ensidigt.

Det är dock viktigt att understryka att detta inte handlar om börd. Att en individ tillhör en grupp med lång historia i Sverige är i sig inget skäl för särskilda rättigheter. Det avgörande är att det under lång tid har utvecklats institutioner och livsformer som det vore orimligt att riva upp, givet vad staten själv signalerat och tillåtit. Det finns många minoriteter som levt i Sverige under historien som inte utvecklat egna institutioner, utan i stället kommit att bli en del av majoritetssamhället. Även stora invandrargrupper skulle i framtiden – teoretiskt sett – kunna utveckla sådana berättigade förväntningar, beroende på samhällets bemötande och institutionella utformning.

Avslutningsvis är det värt att poängtera att resonemanget inte handlar om historisk rättvisa eller upprättelse. Hur mycket man än kan sympatisera med den vilja som finns att försöka göra historiska misstag ogjorda, är det bortom politikens möjligheter. Den smala, liberala pluralism som här

har skisserats måste tydligt skiljas från de idéer som förfäktas både nationellt och internationellt och som syftar till korrigering av tidigare oförrätter. Inte heller är det ett försök att rangordna eller dela upp olika minoriteter efter hur skyddsvärda de är efter någon slags värdeskala. Det enda syftet med dessa förslag är att ge människor förutsäg-

barhet och möjlighet att forma sina liv, trots olika bakgrund.

Det är också mot bakgrund av denna grundsyn som reformförslagen i rapporten ska förstås. Ambitionen är varken att bekräfta kollektiva anspråk eller att särskilja vissa grupper från andra, utan att ge individer reella möjligheter att delta i och bidra till vårt gemensamma samhälle.

LITTERATUR

- Allard, C. (2016). Samerätten: ett besvärligt rättsområde. I: B. Bengtsson (red.), Bertil Bengtsson 90 år (s. 7–18). Stockholm: Jure Förlag.
- Allard, C. & Brännström, M. (2021). Girjas sameby mot staten: En analys av Girjasdomen. *Svensk Juristtidning*, s. 429 ff.
- Anderson, I. et al. (2016). Indigenous and tribal peoples' health (The Lancet–Lowitja Institute Global Collaboration): a population study. *The Lancet*, 388(10040), s. 131–157.
- Bengtsson, B. (2004). Samerätt: En översikt. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Brandén, L. et al. (2024). Våld mot samiska kvinnor. Sametinget.
- Eriksen, A.M., Hansen, K.L., Javo, C. & Schei, B. (2015). Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 43(6), s. 588–596.
- Haggård, M. (2011). Svenska samers rätt till mark. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien.
- Hannum, H. (2025). Legal Aspects of Self-Determination. *Encyclopedia Princetoniensis*.
- Johansson, S. & Lundgren, N. (1998). Kostnader i rennärigen – en ekonomisk och politisk analys. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Klabbers, S. (2023). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kymlicka, W. (1998). *Mångkulturellt medborgarskap*. Nora: Nya Doxa
- Lindquist, J. (2024). Ur: I konflikt med tidsandan. I: V. Karlsson & A. Nilsson (red.), *Tolv unga liberaler om människan, världen & friheten* (s. 233). Stockholm: Ekerlids.
- Lundmark, L. (2008). *Stulet land: Svensk makt på samisk mark*. Stockholm: Ordfront.
- Niezen, R. (2003). *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley: University of California Press.
- Nozick, R. (2019). *Anarki, stat och utopi*. Stockholm: Timbro.
- Nykolaishen, R. (2022). Customary International Law and the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *Appeal*, 17, s. 111–128.
- Saul, B. (2016). *Indigenous Peoples and Human Rights*. London: Hart Publishing.
- Shaw, M. (2021). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

OFFENTLIGT TRYCK

- Kungl. Maj:ts proposition nr 51 år 1971. Med förslag till ny rennäringslag m.m. Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag SOU 1968:16. Rennärigen i Sverige. SOU 1997:193. Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter.

SOU 1999:25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169.
SOU 2006:14. Samernas sedvanemarkar.
SOU 2023:46. Jakt och fiske i renbetesland.

NJA 2020 s. 3

FN:s människorättskommitté
Länsman et al mot Finland, 511/1992.

TIDNINGSARTIKLAR

Aftonbladet (2023). Konflikter och slitage i spåren av fjällboomen. Tillgänglig på: <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/q1bMqg/konflikter-och-slitage-i-sporen-av-fjallboomen>

Dagens Nyheter (2022). Beslut om gruva i Kallak nära: "Förödande för rennäringen". Tillgänglig på: <https://www.dn.se/ekonomi/beslut-om-gruva-i-kallak-nara-forodande-for-rennaringen/>

SVT (2024). Omstridd gruva i Kallak får klartecken av domstol. Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/gruvan-i-kallak-far-klartecken-av-domstolen>

SVT (2025). SCA i konflikt med sameby – här stoppar Greenpeace skogsmaskinen. Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/sca-i-konflikt-med-sameby-har-stoppar-greenpeace-skogsmaskinen>

Utemagasinet (2023). Vem har rätt till fjällen? Tillgänglig på: <https://www.utemagasinet.se/nyheter/20230814/vem-har-ratt-till-fjallen/>

RÄTTSFALL OCH YTTRANDE

Högsta domstolen

NJA 1980 s. 1

NJA 2011 s. 109

ÖVRIGT

Amnesty Sápmi (2022). Osanningar och faktafel om renskötsel i Sverige. <https://amnestySapmi.se/tassasens-sameby-osanningar-och-faktafel-om-renskotsel-i-sverige/>

Folkhälsomyndigheten (2023). Hur mår samer i Sverige? Resultat från en enkätundersökning om hälsa, livsvillkor och levnadsvanor bland samer.

ILO (2023). Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an inclusive, sustainable and just future.

Institutet för mänskliga rättigheter (2025). Urfolksrätt och samers mänskliga rättigheter. <https://mrinstitutet.se/manskliga-rattigheter/urfolksratt-och-samers-manskliga-rattigheter/>

Jordbruksverket (2018). Jordbruksstatistisk sammanställning 2018. <https://jordbruksverket.se/download/18.5b7c91b9172c01731757eb26/1592480807314/2018>

Länsstyrelsen i Norrbotten (2025). Upplåtelse av mark i fjällen. <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/natur-och-landsbygd/fjallforvaltning/upplata-mark-i-fjallen.html>

Länsstyrelsen i Västerbotten (2025). Upplåtelser i fjällen. <https://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/samhalle/planera-bygga-och-bo/upplata-mark-i-fjallen-och-overta-arrende.html>

Rådgivande kommittén för ramkonventionen
för skydd av nationella minoriteter (2023).
Femte yttrandet om Sverige.

Sametinget (2016). Kunskapssammanställning
om samers psykosociala ohälsa.

Sametinget (2021). Kartläggning av
jämskilldheten i det samiska samhället

Sametinget (2024a). Om samer. <https://www.sametinget.se/samer>

Sametinget (2024b). Självbestämmande.
<https://www.sametinget.se/sjalvbestammande>

Sametinget (2024c). Rennaringen i Sverige.
<https://www.sametinget.se/rennaringen-sverige>

SCB (2020). MI0803 – Statistik om befolkning
och samhälle.

Statistisk sentralbyrå (2025). Hytter og
fritidsboliger. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/faktaside/hytter-og-ferieboliger>

Statskontoret (2023). Självbestämmande på
pappret men inte i praktiken? Analys av
ledningen, styrningen och uppföljningen av
Sametinget.

Svenska Turistföreningen (2025). Om STF.
<https://www.svenskaturistforeningen.se/om-stf/>

UNHCHR (1994). CCPR General Comment
No. 23: Article 27 (Rights of Minorities).

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.