Samerna som utrikespolitikens schackbönder

Av f.d. hovrättsrådet MAURITZ BÄÄRNHIELM

”inom Sveriges gräns
erövra Norge åter!”
Fritt efter Tegnér

Hovrätten för Nedre Norrland har nyligen konstaterat att samerna i Härjedalen saknar rätt att utnyttja de marker som de hittills under många år använt för renarnas vinterbete.[1] *Anledningen att samerna hamnat i denna moment 22-situation beror i första hand på att svenska staten genom internationella konventioner under 1800- och 1900-talen medverkat till att de totala betesarealerna minskat varigenom betestrycket på kvarvarande marker i motsvarande mån ökat. Samtidigt har staten försummat att sätta in de motåtgärder som skulle ha kunnat rätta till olägenheterna. Ännu är det inte för sent att återställa ordningen. Men ansvaret är statens.*

Vildrenen dog ut i Sverige under andra hälften av 1800-talet. Därefter är i princip alla ”svenska” renar föremål för individuell äganderätt.[2] Det är ett känt faktum att renskötsel förutsätter vidsträckta arealer. Som exempel kan nämnas att betesområdet för Sirkas sameby är minst 350 km mellan ändpunkterna.[3] Rätten att för renskötsel beträda och utnyttja annans mark är i Sverige och Norge förbehållen samerna.[4]

Samernas klassiska utbredningsområde är de norra delarna av Sverige, Norge och Finland samt Kolahalvön i Ryssland.[5] Renskötsel har — i varje fall sedan början av 1600-talet — varit samernas huvudnäring. Renens behov av vandringar mellan vinterland och sommarland gör att näringen kräver stora arealer. Fram till mitten av 1800-talet

[1] Dom 15.2.2002 nr T 58-96. — HD beslutade 29.4.2004 att ej meddela prövningstillstånd (HD:s målnr T 1152-02). Till beslutet har justitierådet Regner gjort följande tillägg: ”Målet rymmer frågor av principiell vikt, i synnerhet de som gäller urminnes hävd och tillämpning av bestämmelsen i 3 § första stycket 2 rennäringslagen (1971:437) att renskötsel får bedrivas den 1 oktober – den 30 april inom sådana trakter utanför lappmarkerna och renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året. Process- och utredningsläget är emellertid sådant att det inte framstår som sannolikt att dessa frågor kan belysas på ett sätt som innebär ledning för rättstillämpningen. Inte heller i övrigt finns det skäl att meddela prövningstillstånd i målet.”

[2] Einar Lönnberg, Om renarne och deras lefnadsvanor, 1909, s. 7. — Betänkande av svensk-norska renbeteskommissionen av 1964, 1967, s. 93, 264. (I det följande: ”1967 års betänkande”.)

[3] Karta i Lantbruksstyrelsens och Planverkets rapport 44, del 5, 1978: ”Rennäringen i kommunernas planering”.

[4] 1 § rennäringslagen (1971:437). 1967 års betänkande s. 51.

[5] I Ryssland bedrivs renskötsel även i andra regioner.

skedde renhjordarnas och samernas vandringar på Nordkalotten fritt och oberoende av nationsgränser.[6]

Detta paradisiska tillstånd bekräftades i det märkliga dokument som går under beteckningen *1751 års kodicill*. Den är en bilaga till överenskommelsen mellan Danmark-Norge och Sverige om fastställande av gränsen mellan de båda rikena.[7] Det fria strövandet med renhjordarna över gränserna påverkades inte av händelserna 1809 (förlusten av Finland).

Här finns det anledning att framhålla att begreppet *gräns* (i betydelsen riksgräns) har förändrats över tiden. För dagens människor är begreppet nära förknippat med den linje som vi vant oss att se på kartan. Man tänker sig nog i allmänhet gränsen som ett stängsel eller en uthuggen gata i skogen. Detta gränsbegrepp är dock relativt sent. 1751 års landgräns mellan Sverige och Norge är inte bara den längsta utan också den näst äldsta av existerande gränser i Europa. Endast gränsen Frankrike–Spanien är äldre (1659). Under medeltiden och en god bit in i tidigmodern tid var gräns liktydigt med *gränsområde*, gränstrakt. En vanlig beteckning för sådana områden var *mark* (tyska: Mark, franska: marche, engelska: march). Uttrycket går igen i t.ex. lappmark, Finnmark, Danmark, Mark Brandenburg, Spanska Mark och mängder av andra ortnamn från Medelhavet till Norra ishavet. *Markerna* var en gång i tiden den svenska benämningen inte bara på ett mellan Sverige och Norge omtvistat område på västra Dal(sland) utan också det italienska landskapet Marche. Markgreve (markis) var i den feodala hierarkin den vanliga beteckningen på ”markens” herre och inför kejsaren ansvarige väktare.

Med tanke på de kartor och övriga tekniska hjälpmedel som stod medeltidens människor till buds är det inte svårt att förstå att gräns för dem hade en annan innebörd än för oss. Men här finns också en annan och mera djupgående förklaring. Vid de gränsdragningar som gjordes i äldre tid var ett nomadiskt levnadssätt fortfarande vanligt. För nomaden är det svårare än för den bofaste bonden att godta en exakt (modern) gräns. Nomaden kräver inte bara större utrymme. Även om hans livsföring följer en viss rytm, återvänder han inte alltid varje år till samma betestrakt. För honom är det inte främmande att den mark som han inte utnyttjar i år får utnyttjas av andra till dess han återkommer ett annat år.

En värld där kartans enkla streck också motsvaras av ett stängsel eller dike kan lättare anpassas till bondens tillvaro än till nomadens. Och nomadisering i olika former har ju varit vanlig även i Europa ända in i modern tid. Jag tänker då inte bara på renskötande samer

[6] Om samenes rettsstilling, Norges offentlige utredninger 1984:18, s. 167. (I det följande ”NOU 1984:18”.)

[7] Kodicillen, ibland kallad samernas Magna Charta, är med vissa begränsningar — se det följande — ännu i kraft, se NOU 1984:18 s. 176; Samerättsutredningen SOU 1990:91 s. 207. Kodicillen är avtryckt i Samerättsutredningens betänkande 1986:36 s. 169.

utan också på den kreatursskötsel med fäbodar/sätrar som intill nyligen varit vanlig på många håll. Den som är spekulativt lagd kan se dagens ordning, som ger svenska och norska samer rätt att utnyttja bete i det andra landet, som en legaliserad rest av det medeltida gränsbegreppet.

Den första inskränkningen i möjligheten att med renhjordar fritt ströva över riksgränserna inträffade 1852. Tsar Nikolaj I lät då stänga gränsen mellan Norge och Finland för norska samer. Detta drabbade den norska renskötseln hårt.[8] Eftersom Sveriges gränser mot Finland och Norge fortfarande var öppna, flyttade då många samer med stora renhjordar från det norska Kautokeino över till Sverige, varifrån de fritt kunde vandra över till Finland.[9] Dessa händelser ökade ”rentrycket” och konkurrensen om betet i Sverige. Från rysk sida vidtogs en ny motsvarande åtgärd med liknande konsekvenser 1888, nu beträffande gränsen Sverige–Finland.[10] I samband med att traditionellt jordbruk uppmuntrades och blev vanligare i Nordnorge, inträffade konflikter mellan samer (även svenska) och norska nybyggare. Detta var en del av bakgrunden till den ytterligare begränsning av den fria betesrätten som skedde med gemensam svensk-norsk lagstiftning 1883 (”*faellesloven*”).[11] Konkurrensen om betet ökade nu ytterligare. 1886 kom den första helt svenska renbeteslagen.[12] Det är uppenbart att den hade ett direkt samband med faellesloven. Detta sägs f.ö. rent ut i den svenska propositionen (1885:2 s. 33). Om rätten att vintertid beta i skogslandet nedom fjällen yttrar justitieministern von Steyern (s. 34):

> ”Lapparnes flyttning under vintern å de trakter, som de af gammal sedvana hittills hafva besökt, måste vara icke blott ett af den bofasta befolkningen tåldt intrång utan en verklig rätt, äfven om något uttryckligt lagstadgande till stöd för denna rätt hittills icke förefunnits.”

von Steyerns — för en justitieminister ovanligt entusiastiska — försvar för sedvanerätten till vinterbete skall enligt min mening ses i ljuset av dels de förluster av betesmarker som jag redogjort för, dels den förestående unionsupplösningen med vad den kunde väntas föra med sig av samma slag. von Steyern var f.ö. — för Sveriges del — politiskt ansvarig även för 1883 års faelleslov.

Nästa etapp i denna utveckling — dvs. krympande betesresurser — har sitt ursprung i unionsupplösningen 1905. ”Lappfrågan” tilldrog sig stort intresse under förhandlingarna i Karlstad. Näst efter frågan

[8] Redan 1826 hade Norge och Ryssland genom en konvention delat upp tidigare *faellesdistrikt* vid Norra ishavet. Nordisk Familjebok, art. Gränsmärke, 1909; NOU 1984:18 s. 190.
[9] 1967 års betänkande s. 48, 162. Nils Arell, Rennomadismen i Torne lappmark, 1977, s. 309.
[10] Rolf Sjölin, Samer och samefrågor i svensk politik, 1981, s. 179 ff.
[11] 1967 års betänkande, s. 23; Sjölin a.a. s. 179 ff.; NOU 1984:18 s. 192.
[12] SFS nr 38. Den har sin aktuella motsvarighet i rennäringslagen (1971:437).

om gränsfästningarna var den den livligast diskuterade.[13] I kölvattnet efter Karlstadkonferensen träffades nya konventioner med Norge 1905, 1913 och 1919.[14] Den sistnämnda trädde i kraft 1923. Den innehåller mer än 200 paragrafer, som ger detaljerade regler om betestrafiken över riksgränsen. I fråga om Jämtlands län (Jämtland och Härjedalen) stängdes gränsen nu helt, bortsett från några mindre områden i närheten av Jämtlands ”nordspets”.[15] Efter 1919 har nya konventioner med Norge träffats 1949 och 1972.[16] Varje gång har svenska samers betesrätt på den norska sidan begränsats.

För den som bara ytligt känner landet är det svårt att föreställa sig att trängsel i ”utmarken” (lagens beteckning) skulle kunna uppstå i Norrland eller på Nordkalotten. Men det inträffar och beror på att renskötseln är så extremt arealkrävande. Från en föredragning i Kvikkjokk 1959 inför riksdagens tredje lagutskott av två erfarna lappfogdar minns jag hur de — med Sareks karta utbredd på golvet — berättade att det inom denna ”Europas sista vildmark” knappast fanns en gräsbevuxen plats som inte användes för renbete; inte varje år men kanske vart tionde eller tjugonde.

Jag har här beskrivit hur möjligheten att gå över gränserna för att beta i grannländerna under mer än 100 år etappvis har beskurits. Detta fick dominoeffekter inom hela det svenska renskötselområdet från treriksröset till Härjedalen. Samer med renar tvångsförflyttades — eller flyttade självmant — till områden där man hoppades få bättre bete och svängrum.[17] Flyttningarna till andra samebyar kom dock att bli problematiska på många sätt. Renskötseln i de nordliga byarna bedrevs på helt annat sätt (extensivt) än i de sydliga (intensivt).[18] Ofta innebar förflyttningarna kulturkrockar även på annat sätt t.ex. i form av språkproblem.[19] 1949 mötte jag på Flatruet i Härjedalen några Karesuandosamer i sina karakteristiska dräkter. De hade efter 1919 års konvention tvångsförflyttats till Handölsdalens sameby med marker bl.a. i Härjedalen, en sträcka på ca 750 km.

Genomgången visar att de områden som vid början av 1800-talet stod till rennäringens förfogande avsevärt minskat i omfattning. Innan ett bokslut över denna utveckling görs upp, finns det dock anledning att peka på att det under samma tid också pågått en utveckling i motsatt riktning, en utveckling som i regel iscensatts av samerna

[13] Arne Wåhlstrand, Karlstadskonferensen 1905, 1953, s. 370; Joh. Hellner, Minnen och dagböcker, 1960, s. 101.
[14] 1967 års betänkande, s. 24.
[15] Jfr den i not 1 omnämnda domen s. 45, 58.
[16] 1972 års konvention gäller till 30.5.2005, SFS 2002:88. Den medger även norska samer rätt till renbete i Sverige, en rätt som dock endast i begränsad utsträckning utnyttjas.
[17] Samerättsutredningen SOU 1986:36 s. 91; Arell, a.a. s. 21; NOU 1984:18 s. 195. — Sametingets ordförande, L-A Baer, berättar i en intervju i Svenska Dagbladet 31.10.2002 att han tillhör en av flera familjer som på 1920-talet tvångsförflyttades från Karesuando till sydligare samebyar inom länet.
[18] Lennart Lundmark, Så länge vi har marker, 1998, s. 114.
[19] Phebe Fjellström, Samernas samhälle, 1985, s. 152.

själva. De har för att travestera Tegnér förstått att ”inom Sveriges gräns erövra Norge åter”. Under årens lopp har gjorts nästintill otaliga utredningar om rennäringens markutnyttjande. Materialet visar att arealen inom Sverige hela tiden ökat. Denna utvidgning har bara i begränsad utsträckning skett genom att staten ställt nya områden till förfogande. Försäljning eller upplåtelse från andra markägare har knappast förekommit eller har i varje fall inte varit vanliga. Jag har inte underlag för att fastställa om utvidgningen av betesarealen är större eller mindre än markförlusterna i Norge. Vad som däremot med större säkerhet kan sägas är att *den rättsliga karaktären* hos de ”nya” områdena generellt sett är betydligt sämre än hos de områden som förlorats. Det finns nämligen anledning att förmoda att de förlorade områdena i Norge var av den beskaffenheten att samerna där kunnat hävda urminnes hävd (inte nödvändigt till äganderätt), medan någon sådan slutsats generellt inte kan dras beträffande de ”nya” områdena i Sverige.[20]

I det inledningsvis omnämnda målet har såväl tingsrätten som hovrätten (båda enhälligt) funnit att det inom Härjedalen inte — som många, bl.a. inom berörda myndigheter, trott — finns någon på urminnes hävd grundad rätt till vinterbete. (Annan rätt har ej påståtts.) De marker som efter domen återstår för bete — de s.k. åretruntmarkerna — ägs till större delen av svenska staten. De är bara i undantagsfall lämpliga för vinterbete. Det är också helt klart att de är otillräckliga, om rennäringen skall fortsätta i Härjedalen. Det är länsstyrelsen som bestämmer hur många renar som får finnas inom varje samebyområde. Rent teoretiskt kan man tänka sig en radikal minskning av byarnas renantal, men sådana beslut skulle säkerligen möta starkt motstånd, inte bara bland samerna.

De markägare som varit samebyarnas motparter i den nyssnämnda rättegången har förklarat att de inte har några principiella invändningar mot att upplåta rätt till renbete till samerna.[21] Men vem skall betala?

Det är uppenbart att ansvaret för att riksgränser under 150 år successivt spärrats för vandrande renhjordar vilar på berörda staters regeringar. I den mån svenska samer berörts ligger ansvaret därför på svenska staten. Med tanke på den inledningsvis nämnda 1751 års kodicill framstår ansvaret särskilt tydligt när det gäller områden i Norge som gått förlorade för svenska samer. Gränsspärrarna har drabbat samerna svårt, olika i olika delar av renskötselområdet. Jag tror dock att

[20] Højesteretts dom 20.4.1964 i den s.k. Altevannsaken innebar att svenska renägande samer ansågs ha haft urminnes hävd (”alders tids brug”) till områden i Norge och därmed rätt till ersättning för förlorad rätt till bete och fiske i samband med vattenkraftutbyggnad. NOU 1984:18 s. 180 och s. 200.

[21] Samma beredvillighet förelåg redan vid de förhandlingar om renbete som under medverkan av ”Tännäs-Idre-gruppen” (TIG) fördes åren 1976–81. Uppdraget kom från regeringen och Lantbruksstyrelsen. TIG:s slutredovisning diarieförd i Lantbruksstyrelsen 23.12.1981, sak 556. Trots fullt utarbetade avtalsförslag och ett positivt förhandlingsklimat träffades dock inga avtal.

ingen av de ca 50 svenska samebyarna helt — direkt eller indirekt — har undgått negativ påverkan.

Det kan sägas att samerna i betydande utsträckning genom betning på nya områden har kompenserat sig för de ”norska” förlusterna. 2002 års hovrättsdom har dock på ett tydligt sätt visat vilka förödande konsekvenser gränsspärrarna fört med sig. Behovet av vinterbetesmarker kvarstår, men de marker som hittills utnyttjats får inte användas. Det är närmast genant att påpeka att det måste vara statens sak att se till att renskötseln kan fortsätta i berörda områden utan alltför stora avbrott. Det enklaste sättet synes vara att staten med pengar och sakkunskap hjälper berörda samer att få rätt till renbete på erforderliga marker. Flera rättegångar, liknande den jag här talat om, pågår redan på andra håll i Norrland. Regeringen har 24.1.2002 beslutat om en ”gränsdragningskommission” för renskötselområdet.[22] Uppdraget avser en inventering men innefattar inget mandat att ingå avtal.

När Finland vid krigsslutet 1944 förlorade större delen av finska Karelen, flyttade nästan alla karelare — ca 400 000 — till det kvarvarande Finland. Förflyttningen — som var frivillig! — kunde genomföras tack vare ett omfattande statligt hjälpprogram. Jag har inget minne av att detta mötte något principiellt eller politiskt motstånd. Liknande exempel finns på andra håll. Den tid borde vara förbi då samernas självklara rätt till kultur och näring måste tillgodoses med rättegångar.

[22] Jordbruksdepartementet; dir. 2002:7.