

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har i beslut av den 31 augusti 1999 (protokoll 1998/99:43, 3 §) berett bl.a. utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige jämte följdmotioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över skrivelsen och motion 1999/2000:MJ220 yrkande 1.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till åtgärder som behövs för att Sverige skall kunna ratificera *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter* och *den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*. Det innebär att Sveriges nationella minoriteter och deras språk erkänns samt att minoritetsspråken ges det stöd som behövs för att de skall hållas levande. Härigenom läggs en grund för en samlad svensk minoritetspolitik.

De grupper som enligt regeringens förslag utgör nationella minoriteter är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Minoritetsspråken är samiska, finska, meänkieli (tornedalsfinska), romani chib och jiddisch. Av dessa har samiska, finska och meänkieli en historisk geografisk bas, vilket innebär krav på mer långtgående åtgärder till stöd för dessa språk.

I vad berör utrikesutskottets beredningsområde föreslår regeringen att riksdagen godkänner att Sverige ratificerar Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter samt godkänner att Sverige ratificerar den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Nationella minoriteter

Regeringen understryker att vårt lands etniska och kulturella mångfald har lång historisk tradition. Flera av de grupper som under lång tid utgjort minoriteter i Sverige har aktivt värnat om den egna gruppens kultur och språk så att dessa kulturer och språk än i dag utgör en levande del av det svenska samhället. Hit hör Sveriges urbefolkning, samerna. Hit hör även tornedalingarna, sverigefinnarna, romerna och judarna. Gemensamt för dessa minoritetsgrupper är att de har befolkat Sverige under lång tid samt att de har en

uttalad samhörighet. De har även en egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet.

Internationella organisationer, som FN och Europarådet, har sedan 1950-talet uppmärksammat behovet av att trygga minoriteters rättigheter och har i detta syfte utarbetat konventioner, deklarationer och rekommendationer. Utan sådana åtaganden från staternas sida finns det risk för att minoriteternas språk och kultur går förlorade.

Minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen har utarbetats inom Europarådet. De bygger på insikten att det i dag finns ett stort antal minoriteter i Europa som levt i området sedan lång tid och som har ett eget språk och en egen kultur. Konventionerna utgör enligt regeringens mening en god grund för en minoritetspolitik i Sverige.

För vårt demokratiska samhälle är det av stor betydelse att principerna om icke-diskriminering och inflytande får fullt genomslag när det gäller de nationella minoritetsgrupperna.

Regeringen vill vidare peka på den betydelse som en stark ställning för de nationella minoriteterna har för det internationella umgänget och samarbetet.

En internationell samarbetsfråga

På internationell nivå har under lång tid ansatser gjorts för att ge skydd för etniska, språkliga och religiösa minoriteter. De tidigaste minoritetsskyddsfördragen, som kan dateras till 1600-talet, skyddade europeiska religiösa minoriteter, katoliker och protestanter. Senare i historien, efter första världskriget, uppstod en rad nya minoritetsgrupper i Europa genom bildandet av nya nationalstater. Detta fick till följd att 20–30 miljoner människor kom att tillhöra stater där de utgjorde kulturella, etniska, språkliga eller religiösa minoriteter. Dessa grupper fick visst stöd genom Nationernas Förbund som mellan de två världskrigen vidtog åtgärder för att ge skydd åt etniska, språkliga och religiösa minoriteter i Europa. Detta minoritetsskydd gick dock förlorat i samband med andra världskrigets utbrott och upplösningen av Nationernas Förbund.

Europarådet

Skyddet för de mänskliga rättigheterna är det viktigaste och mest kända arbetsområdet för Europarådet. År 1950 antogs den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som samtliga medlemsländer är anslutna till. Den enda bestämmelse i konventionen som nämner nationella minoriteter är artikel 14 som innehåller ett förbud mot diskriminering. Förbudet är dock begränsat till de i konventionen och dess tilläggsprotokoll garanterade fri- och rättigheterna.

År 1961 framlade Europarådets parlamentariska församling en rekommendation om att Europarådet skulle göra ett tillägg till Europakonventionen som innebar att medlemsstaterna skulle ge skydd åt de nationella minoriteterna i Europa. Det skulle dröja 20 år innan frågan togs upp igen. En särskild kommitté inrättades år 1989 under ministerkommittén med uppdrag att utarbeta

en konvention om regionala språk och minoritetsspråk med syfte att bidra till att bevara och utveckla Europas mångkulturella arv och flerspråkighet inom nationsgränserna. Frågan om minoriteters rättigheter var mycket aktuell i Europa vid denna tidpunkt eftersom det då stod klart att det fanns en rad minoriteter i Öst- och Centraleuropa som behövde olika former av stöd. Konventionen blev klar för undertecknande år 1992 och är en av de viktigaste internationella överenskommelser som behandlar frågor som är av intresse för nationella minoriteter.

Vid Europarådets toppmöte i Wien år 1993 var minoriteters rättigheter åter en viktig fråga på dagordningen. Till följd av mötet påbörjade ministerkommittén arbetet med en ramkonvention till skydd för nationella minoriteter och ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen avseende sådana kulturella rättigheter som är av särskild betydelse för skyddet av nationella minoriteter. Medlemsstaterna kunde dock inte enas om ett tilläggsprotokoll. Arbetet resulterade i ramkonventionen som blev färdig för undertecknande år 1995.

Minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen är de första juridiskt bindande multilaterala instrumenten med inriktning på nationella minoriteter. Flera av minoritetsspråkskonventionens artiklar har också sin motsvarighet i ramkonventionens bestämmelser.

Förenta nationerna

FN:s huvudsyfte är inte enbart att bevara världsfreden utan även att verka för ett internationellt samarbete i ekonomiska, sociala, kulturella och humanitära frågor. År 1966 antogs den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter med en särskild artikel (artikel 27) där minoritetsskyddet omnämns. Denna har följande lydelse: "I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk." Ordalydelsen fastslår att minoriteter, inklusive urbefolkningar, är skyddade mot negativ särbehandling. Det har också tolkats som att innehållet i artikeln innebär att staterna aktivt bör skydda minoriteternas identitet och rätt att uttrycka och utveckla sin egen kultur.

I flera andra rättsligt bindande dokument som utarbetats inom FN finns hänvisningar till minoriteters position i samhället. Ett exempel är 1965 års konvention om eliminering av alla former av rasdiskriminering. Konventionen ålägger staterna att genom positiva åtgärder främja jämlikhet mellan människor oberoende av ras. I FN:s konvention om barnets rättigheter från år 1989 finns i artikel 30 ett minoritetsskydd för barn. Även i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter talas om barns rätt till undervisning som återspeglar föräldrarnas övertygelse eller religion.

FN kunde år 1992 anta en deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter. Det skedde efter många års förhandling i kommissionen för mänskliga rättigheter.

ILO har även sedan lång tid bevakat ursprungsfolkens arbete och livsvillkor. År 1989 tillkom ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Konventionen syftar bl.a. till att staterna skall

erkänna den äganderätt och besittningsrätt till mark som urbefolkningar traditionellt bebor och verkar på. Regeringen tillsatte år 1997 en utredning som skulle ta ställning till om Sverige kan ratificera denna konvention samt vilka åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen. Betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) överlämnades i april 1999. I betänkandet görs bedömningen att Sverige kan ratificera ILO-konventionen först då ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark genomförts.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Också OSSE har engagerat sig i frågor rörande skyddet av nationella minoriteter. I den s.k. Helsingforsöverenskommelsens slutdokumentet, som utgör en politisk överenskommelse och således inte är juridiskt bindande, behandlas bl.a. mänskliga rättigheter med särskilt omnämnande av de nationella minoriteternas rätt till skydd och åtnjutande av mänskliga rättigheter.

OSSE antog år 1990 det s.k. Köpenhamnsdokumentet om den mänskliga dimensionen med en serie normer om rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter. Samtidigt betonades principen om staters territoriella integritet. Minoritetsfrågor skulle alltså lösas inom ramen för existerande gränser. I dokumentet fastläggs bl.a. att den enskilde individen själv avgör om han eller hon vill tillhöra en nationell minoritet. Därvid hänvisas till rätten till en etnisk, kulturell, språklig eller religiös identitet. Dokumentet innehåller inte någon definition av begreppet nationell minoritet. Utformningen av Europarådets ramkonvention har i flera avseenden influerats av detta dokument.

OSSE inrättade år 1992 en minoritetskommissarie med uppdrag att verka för att förebygga konflikter på minoritetsområdet.

Minoritetsspråkskonventionen

Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk öppnades för undertecknande år 1992. Konventionen trädde i kraft den 1 mars 1998 sedan den ratificerats av fem länder. De länder som hittills ratificerat konventionen är Finland, Kroatien, Liechtenstein, Nederländerna, Norge, Schweiz, Tyskland och Ungern. Sverige har varken undertecknat eller ratificerat konventionen.

Avsikten med minoritetsspråkskonventionen är inte att stödja minoritetsspråken på bekostnad av de officiella språken. Syftet är i stället att uppmuntra till kunskap om och i minoritetsspråken inom staterna.

Minoritetsspråkskonventionen är uppbyggd så att de ratificerande staterna får en viss valfrihet att välja vilka av de 23 artiklarna i konventionen som man vill anta samt vilken ambitionsnivå man vill uppnå.

Ramkonventionen

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter öppnades för undertecknande år 1995. Konventionen trädde i kraft den 1 februari 1998

sedan den ratificerats av 12 länder. De 24 länder som hittills ratificerat konventionen är Cypern, Danmark, Estland, Finland, Italien, Kroatien, Liechtenstein, Makedonien, Malta, Moldavien, Norge, Rumänien, Ryssland, San Marino, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Ukraina, Ungern och Österrike. Sverige har undertecknat men inte ratificerat konventionen.

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter är uppbyggd som en principdeklaration, och i konventionen anges att de principer som kommit till uttryck i konventionen skall förverkligas genom nationell lag och lämplig regeringspolitik. Ramkonventionen innehåller inte någon definition på en nationell minoritet vilket medför att de ratificerande staterna själva kan avgöra vad som kännetecknar en nationell minoritet. Även om ramkonventionen inte innehåller någon definition har det under tillkomsten framgått att begreppet syftar på grupper med långvarig anknytning till en stat.

Ramkonventionen omfattar bestämmelser om skydd för språk samt skydd och stöd för minoritetskulturer, traditioner, kulturarv och religion vilket är vidare än de områden som minoritetsspråkskonventionen tar sikte på.

Situationen i andra nordiska länder

Norge

Norge var det första land som ratificerade minoritetsspråkskonventionen. Det skedde år 1993. Våren 1999 ratificerades även ramkonventionen. Inget annat språk än samiska nämns i ratifikationsinstrumentet för minoritetsspråkskonventionen.

Från norsk sida har angetts att man inför ratificeringen av ramkonventionen fört samtal med kvener, skogsfinnar, tater (resande), romer och judar. Det visade sig då att dessa grupper inte önskade att bli utpekade i ratificeringsinstrumentet för konventionen. Detta ledde till att den norska regeringen bestämde sig för att dessa grupper skulle omfattas av den norska minoritetspolitiken om de själva önskar det utan att de namnges vid ratificeringen. De norska samerna har också uttryckt att de inte vill klassificeras som en nationell minoritet. De har dock liksom de andra minoriteterna möjlighet att ta del av de åtgärder som följer av konventionen om de så önskar.

Finland

Finland ratificerade minoritetsspråkskonventionen som andra land i november 1994 och ramkonventionen år 1997. Av ratifikationsinstrumentet för minoritetsspråkskonventionen framgår att Finland ratificerat konventionen för samiska, svenska, romani och andra territoriellt obundna språk i Finland. Det sistnämnda innebär att Finland gör det möjligt att låta ytterligare minoritetsspråk omfattas av konventionen om det visar sig att de kan uppfylla de kriterier som ställs på minoritetsspråk i konventionen. Det svenska språket har en särskild position i Finland eftersom det är ett av Finlands två nationalspråk.

Innan det beslöts vilka åtaganden i minoritetsspråkskonventionen som Finland skulle åta sig att tillämpa, konsulterades den svensktalande minoriteten, samerna och romerna.

I anslutning till Finlands ratificering av ramkonventionen angavs att detta åtagande omfattar åtminstone samer, zigenare, judar, tatarer och s.k. gammalryssar samt de facto också finlandssvenskar. Ratifikationsinstrumentet innehåller ingen begränsning som utesluter framtida minoritetsgrupper.

Danmark

Danmark ratificerade ramkonventionen år 1997. Ratifikationsinstrumentet innehåller en deklaration att ramkonventionen skall tillämpas på den tyska minoriteten i Sönderjylland.

En samlad svensk minoritetspolitik

Regeringen föreslår att en grund bör läggas för en samlad svensk minoritetspolitik med inriktning på skydd för de nationella minoriteterna och de historiska minoritetsspråken. Det innebär att Sveriges nationella minoriteter bör erkännas och kunskap spridas om deras språk och kultur och om deras bidrag till landets historia. Det innebär också att minoritetsspråken bör erkännas och ges det stöd som behövs för att de skall hållas levande.

Remissinstanserna är eniga om att Sverige officiellt bör erkänna de nationella minoriteterna och deras språk.

Som skäl för sitt ställningstagande anger regeringen att ett pluralistiskt och genuint demokratiskt samhälle bör ge utrymme för minoriteter som har en annan kultur, religion eller ett annat modersmål. Förekomsten av nationella minoriteter och minoritetsspråk i Sverige har berikat vårt land. De nationella minoriteterna har framför allt bidragit till att utveckla Sverige kulturellt men även i andra hänseenden. Staten har ett ansvar för att ge de nationella minoriteterna det stöd och skydd som behövs för att de skall kunna bevara sin särart och hålla sina språk levande. En samlad minoritetspolitik bör därför formuleras för de minoriteter vars kulturella och språkliga arv är sammanflätade med svensk historia.

Regeringen fäster stor vikt vid det arbete som bedrivs inom Europarådet och andra internationella organisationer när det gäller skyddet för minoriteter. Ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen utgör enligt regeringens mening en god grund för hur ett långsiktigt stöd till de nationella minoriteterna och deras språk skall utformas.

Det är en viktig markering att Sverige, i linje med tidigare förd politik, ställer sig bakom arbetet med ett ökat skydd och stöd för de nationella minoriteterna och deras språk.

Ratifikationsfrågan

Regeringen föreslår att Sverige skall ratificera Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). De nationella minoriteterna i Sverige skall erkännas genom att de nämns vid namn i samband

med ratifikationen. De nationella minoriteterna i Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar.

Sverige skall också ratificera den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). De språk som skall omfattas är samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch. Av dessa skall samiska, finska och meänkieli såsom språk med en historisk geografisk bas omfattas av konventionens bestämmelser i både del II och del III. Romani chib och jiddisch skall som territoriellt obundna språk omfattas av bestämmelserna i del II.

Samarbete över nationsgränserna

Regeringen föreslår att Sverige även fortsättningsvis bör verka för att det gränsöverskridande samarbetet på såväl nationell som regional och lokal nivå skall inriktas på olika frågor av intresse för de nationella minoriteterna såsom, kultur, historia, språk, religion m.m.

Merparten av remissinstanserna är positiva till ett ökat nordiskt samarbete. *Sametinget* och *Samernas folkhögskola* vill gärna få till stånd ett ökat nordiskt samarbete, speciellt inom utbildning och forskning. *Romernas riksförbund* vill se ett utökat samarbete med Finland som de anser vara ett föregångsland när det gäller romska frågor.

Som skäl för sin bedömning framhåller regeringen att det i minoritetsspråkskonventionen (artikel 7.1i) anges att staterna bör främja transnationellt utbyte i lämpliga former inom de områden som omfattas av konventionen för de landsdels- eller minoritetsspråk som används i identiskt samma eller liknande form i två eller flera stater.

Enligt artikel 14 i minoritetsspråkskonventionen skall staterna tillämpa gällande bilaterala och multilaterala avtal som binder dem till stater där samma språk används i samma eller liknande form eller, vid behov, söka ingå sådana avtal för att främja kontakter mellan dem som använder samma språk i de berörda staterna. Staterna skall också underlätta och/eller främja samarbete över gränserna till förmån för landsdels- eller minoritetsspråk, särskilt mellan regionala och lokala myndigheter på vilkas territorium samma språk används i samma eller liknande form.

Av ramkonventionens artikel 18 framgår att staterna skall sträva efter att där så är nödvändigt ingå bilaterala och multilaterala avtal med andra stater, särskilt med grannstater, i syfte att säkerställa skydd av personer som tillhör berörda nationella minoriteter. Staterna skall också där det är lämpligt vidta åtgärder för att uppmuntra samarbete över gränserna.

Sverige uppfyller i dag artikel 7.1i) i minoritetsspråkskonventionens del II och artikel 14 i del III för landsdels- eller minoritetsspråken. Sverige uppfyller även artikel 18 i ramkonventionen för de nationella minoriteterna.

För närvarande pågår samarbete på en rad olika nivåer i frågor som rör de nationella minoriteterna. En stor del av arbetet organiseras och finansieras genom Nordiska ministerrådet, men det pågår också samarbete mellan grupper som tillhör nationella minoriteter både på regional och internationell nivå. Dessutom har Europarådet tagit initiativ till visst internationellt samarbete i frågor som rör nationella minoriteter.

Större delen av det samarbete som pågår i frågor som rör nationella minoriteter är koncentrerat till våra grannländer i Norden och till andra länder i vår närhet.

Sverige har också sedan länge ett samarbete med övriga nordiska länder när det gäller samefrågor. Genom Nordiska ministerrådet finansierar Sverige tillsammans med Norge och Finland Samerådets verksamhet. Samerådet är ett gemensamt organ för samer i Norge, Sverige, Finland och Ryssland med uppgift att tillvarata samernas ekonomiska, sociala och kulturella intressen. Inom Samerådet finns också ett samarbete när det gäller det samiska språket. Nordiska ministerrådet finansierar också Nordiskt samiskt institut som har till uppgift att genom forskning och information förbättra den samiska befolkningens ställning socialt, rättsligt och ekonomiskt. De nordiska länderna har också ingått ett avtal om samsändning av radioprogram och produktion av TV-program på samiska. Sedan år 1995 pågår ett samarbete mellan Sverige, Finland och Norge med att ta fram ett förslag till en nordisk samekonvention.

Sverige deltar också i Barentsrådet som består av utrikesministrar och fackministrar från i Sverige, Norge, Finland, Danmark, Island och Ryssland samt en representant för EG-kommissionen. Barentsrådet samarbetar inom bl.a. områden som berör kultur, utbildning, forskning och urbefolkningsfrågor. Barentsrådet stöder å sin sida Regionrådet som består av företrädare (landshövdingar eller motsvarande) från för närvarande åtta regioner (Nordland, Troms och Finnmark i Norge, Norrbottens län i Sverige, Lappland i Finland, Arkangelsk och Murmansk Nenets Okrug och republiken Karelen i Ryssland) som omfattas av samarbetet samt företrädare för urbefolkningarna i området. Tyngdpunkten för samarbetet ligger i Regionrådet som på olika sätt samarbetar i frågor som rör ekonomi, handel, forskning, teknologi, turism, infrastruktur, kultur- och utbildningsutbyte samt speciella projekt för att förbättra situationen för urbefolkningarna i området.

I Tornedalen utövas samarbete på många sätt bl.a. genom Tornedalsrådet och mellan städerna Torneå och Haparanda. Mellanstatligt samarbete sker också enligt gränsälvöverenskommelsen i förvaltningen av Torne älv (Gränsälvskommissionen).

Sverige samarbetar med övriga länder i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet bl.a. vad gäller kultur och utbildning. Genom Helsingforsavtalet (SÖ 1962:14) har Sverige ett samarbete med övriga nordiska länder som berör bl.a. kultur och utbildning. Där anges bl.a. att skolundervisningen i de nordiska länderna skall omfatta undervisning i de nordiska språken samt de andra nordiska ländernas kultur och samhällsförhållanden. Vidare har Sverige genom avtalet åtagit sig att samarbeta med de övriga nordiska länderna när det gäller litteratur, konst, teater och film. Sveriges åtaganden har i detta sammanhang bidragit till att främja kontakterna mellan dem som använder finska i Finland och Sverige. Genom avtalet om ett nordiskt samarbete inom kultur, utbildning och forskning (SÖ 1971:22) har Sverige bl.a. förbundit sig att främja utbildningen i de andra nordiska ländernas språk, kultur och samhällsförhållanden.

Det finns flera bilaterala avtal mellan Sverige och Finland rörande kulturutbyte. Ett sådant är en överenskommelse (SÖ 1960:5) om en kulturfond som

har som ändamål att ekonomiskt stödja strävanden att öka kontakten mellan de båda ländernas kultur, näringsliv och folk. Inom utbildningsområdet finns enligt en överenskommelse mellan Sverige och Finland ett finsk-svenskt utbildningsråd med uppgift att i Sverige underlätta utbildningssituationen för den i Sverige bosatta finskspråkiga befolkningen och verka för ökad kunskap och förståelse för vår gemensamma finsk-svenska historia och vårt gemensamma kulturarv. Det finns också andra avtal såsom avtalet om finska TV-sändningar i Sverige, stöd för utgivning av finskspråkig facklitteratur och stöd till Sverigefinska språknämnden.

Motionen

I motion 1999/2000: MJ220 (*mp*) begärs i *yrkande 1* att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samerna som ursprungsfolk.

Motionärerna anför att samerna själva identifierar sig som ursprungsfolk, och att en samisk befolkning levde i det som nu är norra Sverige innan landet fick sina statsgränser. De framhåller också att riksdagen år 1977 bekräftade samernas ställning som ursprungsfolk samt uttalade att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning.

Samer har levt och bott i norra Skandinavien så länge det funnits människor här. I Sápmi – Sameland – har hedar, myrar och sjöar varit deras hembygd. Fångstamhället är den ursprungliga kulturformen i Sápmi, sägs det i motionen, och det finns en kontinuitet från de första spåren efter människor till jägar- och fiskarfolket som med säkerhet är samernas förfäder. I grova drag har Sápmi varit bebott i 10 000 år.

Utskottets överväganden

Skyddet av nationella minoriteter är en viktig del av skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Under de senaste tio åren har frågor om skydd för nationella minoriteter i Europa fått förnyad aktualitet, bl.a. som en följd av de omvälvningar som ägt rum i Östeuropa. I Europarådet har skyddet för nationella minoriteter setts som en viktig utgångspunkt för att kunna bygga ett stabilt, demokratiskt och säkert Europa.

Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter är det första juridiskt bindande multilaterala dokumentet rörande minoritetsfrågor i allmänhet. Konventionen anger de principer som staterna åtar sig att efterleva till skydd för de nationella minoriteterna. Konventionen trädde i kraft den 1 februari 1998. Den hade vid årsskiftet 1998/99 ratificerats av 22 stater.

Det internationella samarbetet i frågor som rör nationella minoriteter och deras språk har en rad positiva aspekter. Det innebär både utbyte av erfarenheter och initiativ till konkreta insatser till förmån för de nationella minoriteterna. Inför ratifikationen av ramkonventionen vill utskottet framhålla att de likartade ställningstagandena också från dansk, finsk och norsk sida bedöms få en positiv inverkan på det regionala samarbetet, såväl bilateralt som i gemensamma samarbetsfora.

Ofta kan det internationella samarbetet även bidra till att stärka minoriteternas ställning på nationell nivå. Ett sådant samarbete medför uppmärksamhet, bl.a. i media, och bidrar till att ge de nationella minoriteterna ett ökat självförtroende.

Utskottet har i många utrikespolitiska sammanhang haft att ta ställning till frågor rörande rättigheter för urbefolkningar och nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter. Genomgående i dessa ställningstaganden har varit synsättet att Sverige skall verka för att personer som tillhör nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter i alla länder ges möjlighet att på lika villkor med majoritetsbefolkningen effektivt åtnjuta alla de mänskliga rättigheterna. I detta arbete verkar Sverige för ökad kunskap om och förståelse för FN:s deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter.

Utskottet har under en följd av år, bl.a. i betänkande 1997/98:UU17, framhållit att urbefolkningars mänskliga rättigheter bör ses i perspektivet av alla individers mänskliga rättigheter. Det är angeläget, sägs det i betänkandet, att verka för att alla personer inom etniska minoriteter åtnjuter rätten till egen kulturell identitet och ett eget kulturliv, rätten till egen religion och rätten till ett eget språk.

Utskottet har också tidigare framhållit att Sverige fortsatt bör verka för att personer som tillhör nationella eller etniska och språkliga minoriteter i alla länder ges möjlighet att på lika villkor som majoritetsbefolkningen effektivt åtnjuta alla de mänskliga rättigheterna.

En ratifikation av ramkonventionen är en markering av att Sverige i linje med tidigare förd politik ställer sig bakom arbetet med ett ökat skydd för mänskliga fri- och rättigheter. Utskottet noterar också, med anledning av den nu aktuella propositionen, att regeringens förslag ligger väl i linje med den sedan lång tid förda utrikespolitiken.

I motion 1999/2000: MJ220 (mp) tas i yrkande 1 upp frågan om samerna som ursprungsfolk. Utskottet har med anledning härav inhämtat följande.

Norrland blev isfritt jämförelsevis sent, omkring 7400–6500 f. Kr. Redan 8000 f. Kr. är däremot hela norska västkusten, nordligaste Norge och östligaste Finland isfria områden. De hittills tidigaste spåren efter mänskliga boplatser i inlandet (Garaselet vid Byske älv) är från 6 000 f. Kr. Flera invandringsvägar till Norrland har bedömts vara sannolika – från Atlantkusten, från söder och från de isfria delarna av Nordfinland och Karelen samt längs kusten via Gästrikland. Över hela det dåtida Norrland har hittats föremål av sydsandinaviskt ursprung, vilka bekräftar invandring från väster och söder. Man har emellertid inte kunnat finna att de tidiga norrländska fynden följer den fortsatta sydsandinaviska utvecklingen, och mycket talar för att Norrland behöll karaktären av isolat under närmare tvåtusen år (6000–4000 f. Kr.). Från senare delen av yngre stenåldern till senmedeltiden var landområdena mellan det nordligaste Sverige och Finland, anses det, den främsta förbindelsen mellan Norrland och kontinenten i öster och sydöst. Ända in i järnåldern kan man i arkeologiskt material konstatera en gräns mellan norra Norrland och mellersta Norrland, och hypotesen har framförts att denna gräns från omkring 800 f. Kr. och framåt var en etnisk gräns mellan ”tidig

samisk” och ”tidig nordgermansk” befolkning. Frågan om det finns någon överensstämmelse mellan ”arkeologiska kulturer” och det etniska begreppet folk har emellertid varit föremål för en omfattande diskussion.

Man känner numera till ganska många boplatser i norra Norrland från perioden från Kristi födelse och framåt. Alla har använts av fångstfolk som med stor sannolikhet varit av samisk etnicitet. Från och med 1300-talet kommer allt fler skriftliga källor som talar om en samisk inlandsbefolkning. Under 1300-talet fullbordades också den ekonomiska och politiska utveckling som gav den svenska centralmakten överhand i Bottenviken. Därmed bröts den tretusenåriga öst-västliga kontakten mellan norra Norrlands inland och de ryska områdena.

Frågan om vem som var ”först på plats” får dock i detta sammanhang anses vara av mindre intresse. Vad som är väsentligt är att det är klart att samer funnits inom det aktuella området samt där bedrivit sin näring och utvecklat sin kultur under så lång tid att de är att betrakta som ursprungsfolk.¹

Det tidiga fångstsamhällets sociala nätverk var uppbyggt kring små familjegrupper som bodde och levde tillsammans. Med tiden utvecklades nya behov och det ställdes större krav på inre organisation och fördelning av resurser i form av jakt- och fiskevatten. Utvecklingen av siidan, föregångare till dagens ”sameby”, har sitt ursprung bl.a. i sådana behov av samordning. Inom siidans ram sköttes gemensamma frågor. Det kunde gälla allt från fördelning av jaktmarker och fiskevatten till lösande av interna tvistemål och motsättningar. En sammanhållande faktor var religionen, där nåjden var centralgestalten. Han var den som höll kontakten med gudarnas värld och därigenom tryggade samhällets fortlevnad.

År 1050 e. Kr. predikade Stenfi, Norrlands apostel, kristendomen för samerna. Det kom dock att dröja ett par hundra år innan något mera allvarligt gjordes för att kristna samerna. Kyrkor byggdes bl. a. i Frösö, Sunne och Tynset. I mitten av 1200-talet byggdes kyrkan i Tromsö. I ett påvebrev år 1308 kallades byggnaden för den ”heliga Marias kyrka nära hedningar”. År 1346 döpte ärkebiskopen i Uppsala tjugo samer och karelare i Torneå. På 1300-talet uppmanade drottning Margareta samerna att lämna sin avgudadyrkan och söka sig till kyrkans lära.

När nationalstaterna från 1500-talet fick ett ökat intresse för samerna ledde detta till att den svenska byråkratin fick ökat genomslag och siidans ställning kom att försvagas. Karl IX bestämde år 1603 att samerna skulle infinna sig på bestämda marknadsplatser varje vinter. Där skulle de erlägga skatt till kronan samt delta i kyrkans gudstjänster och i ting. För att samerna skulle komma till de nya marknadsplatserna förbjöds handelsmännen att som förut bedriva handel med samerna på de gamla vinterboplatserna. Inte heller skulle

¹ Ursprungsfolk definieras i ILO:s konvention 169, artikel 1 b), som folk som härstammar från folkgrupper som bodde i landet, eller det geografiska område som landet tillhörde, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställande av nuvarande statsgränser. Ytterligare en förutsättning är att de helt eller delvis har behållit sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Ett grundläggande kriterium är också att de folk som berörs själva identifierar sig som ursprungsfolk. Avgörande är inte att dessa folkgrupper historiskt sett bott i ett visst område längre tid än andra.

den gamla siidanstämman få tjänstgöra som domstol. Trots det fortsatte samerna att ta upp egna angelägenheter i siidan, men i längden miste de gamla vinterboplatserna sin ställning som centralplats till förmån för de nya marknadsplatserna. Det betydde också att den samiska samhällsordningen med självbestämmande undan för undan försvagades.

Skriftliga källor tyder på att samerna tidigt hållit renar, men jakten och fisket tycks ha varit avgörande fram till slutet av 1500-talet eller på 1600-talet, då rennomadismen tar överhand. Den utvecklade rennomadismen, med allt större tamrenhjortar, konkurrerade med jägarsamhället om samma resurser. Jägarsamhället upplöstes och många samer blev bofasta sjösamer och kustsamer med fiske som huvudsaklig försörjning, i kombination med gårdsbruk och ett mindre antal tamrenar. På 1600-talet hittades silvermalm vid norrbottniska Nasafjäll. För malmtransporterna tvångsrekryterades samer och dragrenar.

Kungamakten började så småningom verka för att Norrland befolkades i större utsträckning. Bl.a. genom att öka den odlade jorden kunde kronan få in mera skatt. I syfte att uppmuntra och kontrollera kolonisationen av Norrlands inland gjorde kronan anspråk på all ohävdad mark. Gustav Vasa menade, att ”sådana ägor, som obbyggda ligga, höre Gud, Oss och Sveriges krona till, och ingen annan”. För Lapplands del kom kungamaktens strävan och anspråk på äganderätt till uttryck under slutet av 1600-talet.

Kolonisationen av Lappland tog på allvar fart efter år 1749, då Kungl. Maj:t utfärdade ett särskilt lappmarksreglemente, som reglerade formerna för kolonisationen. Nya hemman kom till stånd sedan kronan anvisat mark. För varje hemman skulle betalas viss skatt, men nybyggarna erbjöds skattefrihet under de första 15 åren. De fick också viss rätt till jakt och fiske på kronans marker. För att undvika konflikter mellan nybyggare och samer blev det så småningom nödvändigt att begränsa kolonisationen. En åtgärd blev att dra upp en ”odlingsgräns” i nordsydlig riktning genom Norrland. En provisorisk sådan gräns kom till 1867.

Över århundradena uppstod också ett behov av att skapa klarhet i hur långt byarnas och nybyggarnas skogsmarker sträckte sig och var kronans marker tog vid. Till detta bidrog bl.a. att den framväxande bruksnäringen gjorde de norrländska markerna alltmer värdefulla. Detta var bakgrunden till de ”avvittringsförrättningar” som genomfördes i Norrland från slutet av 1600-talet till början av 1900-talet och som innebar att de enskilda byarnas och hemmanens områden avgränsades från kronans marker.

Siidorna, eller lappbyarna som staten kallade dem, var i sin tur indelade i skatteland, ägda av enskilda samer. Denna ordning bestod fram till 1886, då den individuella rätten till land och vatten lagstiftades bort. I stället omvandlades rätten till lappbyns mark till en gemensam bruksrätt för lappbyns medlemmar. I och med 1971 års rennäringslag ändrades namnet lappby till sameby. Samebyn omvandlades då även till ett slags ekonomisk förening, där medlemmarna kollektivt ansvarar för renskötseln.

I dag finns det samer i fyra stater: Sverige, Norge, Finland och Ryssland. Det är innebär att den samiska kulturen går tvärs över riksgränserna. Ofta har släkter medlemmar på båda sidorna om en riksgräns.

En omfattande gränsreglering mellan Sverige och Finland samt Danmark och Norge skedde 1751. I samband därmed bestämdes att ingen fick ha skatteland både i Norge och Sverige. Till gränstrakten fogades ett tillägg, den s.k. Lappkodicillen, där det fastslogs att samerna skulle ha rätt att fortsätta flytta med sina renhjordar över gränsen. Det var mycket viktigt för de samer som hamnade på svensk sida och som hade sommarbetesmarker vid norska kusten.

I Norge uppkom kring sekelskiftet starka nationalistiska strömningar, som ifrågasatte de svenska samernas närvaro. Bönderna i Nordnorge menade att renarna orsakade skador på marken och sjukdomar på boskapen och ville ha bort renarna från området. Konflikten ledde till förhandlingar mellan Norge och Sverige och år 1919 tillkom en gemensam renbeteskonvention. En ny uppgörelse träffades mellan Sverige och Norge genom 1972 års renbeteskonvention, som gäller fram till år 2002. Konventionen reglerar samernas rätt till bete i Norge och utnyttjandet av vissa betesområden i Sverige för norska samer. För närvarande pågår förberedelser inför nya förhandlingarna mellan Sverige och Norge om en ny renbeteskonvention som skall gälla från år 2002.

Det är inte klarlagt om samerna har eller har haft inte bara dispositionsrätt utan även äganderätt till en del marker inom det svenska renskötselområdet. Frågan har prövats rättsligt bara vid några få tillfällen. En sådan rättsprocess var det s.k. skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1), som gällde några områden i Jämtland. I målet avgjorde Högsta Domstolen att samerna inte kunde anses ha äganderätt utan bara bruksrätt till de berörda områdena. Domstolen förklarade dock att det inte kunde uteslutas att samerna kunde ha haft en starkare och på urminnes hävd grundad rätt till sina skatteland längre norrut, men denna fråga prövades inte i målet, som endast gällde vissa markområden i Jämtland.

Nomadskolans utveckling byggde på ideologin att samerna borde ha en särställning i förhållande till det övriga samhället. Med 1913 års skolreform tänkte man sig kåtaskolorna som huvudform för samernas skolor. En skolform som skulle följa de renskötande familjerna på deras flyttningar. I kyrkbyarna fanns fasta nomadskolor för de äldre barnen. Denna skolreform fick utstå hård kritik vid samernas landsmöte 1918.

I början av 1960-talet kom beslutet om en nioårig grundskola som också omfattade samernas barn. Skolplikten utökades till nio obligatoriska år. Grundskolans läroplan skulle tillämpas, men inslag av samiska ämnen skulle förekomma. Framväxten av den moderna grundskolan kom också samerna till del. I och med att grundskolan genomfördes blev också det samiska språket en del i nomadskolornas undervisning. I den gamla nomadskolan skulle barnen från första början lära sig att både tala och skriva på svenska.

I slutet av 1970-talet började sameskolan i Sverige att ta form. Sedan 1981 är det samerna själva som har ansvaret för sameskolorna. En sameskolstyrelse inrättades där samer utsedda av de samiska organisationerna är i majoritet.

På sex orter finns sameskolor: Karesuando, Lannavaara, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Tärnaby. Där ges undervisning för årskurserna 1–6. Sameskolorna följer samma läroplan som den svenska grundskolan men har samisk

inriktning i ett flertal ämnen. Samebarnen och deras föräldrar väljer själva om barnen skall gå i sameskola eller i den kommunala grundskolan. På flera platser där det inte finns sameskola finns i stället skolor med samisk integre-ring. Där går samebarnen i den kommunala grundskolan men får undervisning i vissa samiska ämnen som samiskt språk, slöjd och samhällsorientering.

I Jokkmokk erbjuder Samernas folkhögskola och kommunens gymnasieskola gymnasieutbildningar med samisk inriktning. Samernas folkhögskola startade 1942 och har sedan dess erbjudit ungdomar och vuxna möjlighet att studera både allmänna ämnen och ämnen med inriktning på samisk kultur och samiskt liv.

Ett nordiskt samiskt institut upprättades 1973 i Guovdageaidnu/Kautokeino i Norge. Institutet finansieras av Nordiska ministerrådet. Institutet är ett tvärvetenskapligt forsknings- och utredningsinstitut specialiserat på samiska språk, kultur och samhällsliv. Institutet har en budget på ca 10 miljoner kronor.

Vid Umeå universitet finns möjlighet att studera samiska eller samisk kultur och historia vid den samiska institutionen. Här bedrivs också forskning i samiska ämnen.

Utskottet anser med det anförda att *proposition 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige* kan tillstyrkas i de delar som berör utrikesutskottets beredningsområde. Motion 1999/2000: MJ220 yrkande 1 kan besvaras utifrån vad utrikesutskottet anfört om samerna som ursprungsfolk.

Stockholm den 21 oktober 1999

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

I beslutet har deltagit: Viola Furubjelke (s), Göran Lennmarker (m), Sören Lekberg (s), Berndt Ekholm (s), Lars Ohly (v), Bertil Persson (m), Liselotte Wåggö (m), Carina Hägg (s), Agneta Brendt (s), Jan Erik Ågren (kd), Marianne Samuelsson (mp), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp), Marianne Jönsson (s), Karin Enström (m), Fanny Rizell (kd) och Eva Zetterberg (v).

Till konstitutionsutskottet	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Nationella minoriteter	1
En internationell samarbetsfråga	2
Minoritetsspråkskonventionen.....	4
Ramkonventionen.....	4
Situationen i andra nordiska länder	5
En samlad svensk minoritetspolitik.....	6
Ratifikationsfrågan.....	6
Samarbete över nationsgränserna	7
Motionen.....	9
Utskottets överväganden	9