



Diskriminering av samer

– samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv

Innehåll

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Inledning..... | 3 |
| 1.1 | Bakgrund..... | 3 |
| 1.2 | Syfte och frågeställningar..... | 4 |
| 1.3 | Arbetets genomförande..... | 4 |
| 1.4 | Centrala definitioner och avgränsning..... | 7 |
| 1.5 | Rapportens disposition..... | 9 |
| 2 | DO:s uppdrag | 10 |
| 2.1 | Samers rättigheter som urfolk och nationell minoritet | 10 |
| 2.2 | Anmälningar till DO | 12 |
| 3 | Historisk bakgrund..... | 15 |
| 4 | Samers erfarenheter av diskriminering..... | 20 |
| 4.1 | Utbildning | 20 |
| 4.2 | Myndigheter | 22 |
| 4.3 | Hälso- och sjukvård..... | 25 |
| 4.4 | Arbetslivet | 26 |
| 4.5 | Övriga samhället | 27 |
| 4.6 | Media | 27 |
| 5 | Sammanfattning och förslag till åtgärder | 29 |
| 6 | Referenser..... | 35 |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

År 1977 erkände Sverige samer som urfolk. Samer har i egenskap av urfolk ett särskilt skydd och tillerkänns särskilda rättigheter genom svensk lag och internationella konventioner och deklarationer. Att förverkliga dessa rättigheter är en del av Sveriges förpliktelser att respektera de mänskliga rättigheterna. Det finns dock forskning som synliggör hur fördomar och rasistiska föreställningar har präglat Sveriges samepolitik, något som indirekt påverkat samers villkor i dag.¹

Det finns otillräckligt med forskning och andra studier där samers situation i dagens Sverige belyses utifrån ett diskrimineringsperspektiv.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) uppdrog 1998 åt professor Anders Lange på Centrum för invandrarforskning (CEIFO) att genomföra en enkät- och intervjuundersökning om etnisk diskriminering av samer.

Undersökningen utgick från självupplevd diskriminering bland samer och uppvisade oroväckande resultat av samers erfarenheter av hot, trakasserier och diskriminering.² Dessutom har samer på olika sätt i kontakter med DO uttryckt att diskriminering och kränkningar kopplade till den etniska tillhörigheten är en del av deras vardag. Trots detta är samers benägenhet att anmäla diskriminering låg.

Mot den här bakgrunden har DO sedan hösten 2007 bedrivit ett särskilt arbete för att synliggöra samers upplevelser av diskriminering. Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) har poängterat vikten av att tillvarata och belysa minoriteters upplevelser av diskriminering och rasism. EU ställer krav på att likabehandlingsmyndigheter ska genomföra oberoende undersökningar och publicera oberoende rapporter om, samt lämna rekommendationer i frågor som rör diskriminering. DO anser att ett synliggörande av samers erfarenheter av diskriminering är ett viktigt första steg för att åstadkomma en förändring. Utan kunskap om samers situation går det inte att föreslå åtgärder som kan främja samers mänskliga rättigheter.

Huvudstrategin i arbetet har varit *ömsesidig kunskapsutveckling* där kunskap om rättigheter och arbete mot diskriminering ökar inom den samiska gruppen och där kunskap om samers livsvillkor fördjupas och synliggörs inom DO och i övriga samhället. I den här rapporten presenteras erfarenheterna från det arbetet.

¹ Se bl.a. Amft (2000), Catomeris (1999), Johansson (2008), Lantto (2000 och 2003), Lundmark (1998) och Mörkenstam (1999).

² Lange (1998)

1.2 Syfte och frågeställningar

För att DO och andra aktörer effektivt ska kunna arbeta med att förebygga och motverka diskriminering av samer är det nödvändigt med kunskap om vilka uttryck diskriminering av samer kan ta sig. Syftet med denna rapport är därför att bidra med kunskap om samers situation i dag genom att synliggöra samers erfarenheter av diskriminering och utifrån detta föreslå åtgärder för att förebygga och motverka diskriminering av samer. För att fånga syftet är två frågeområden vägledande för rapporten. Det första området riktar fokus mot att fånga samers erfarenheter av diskriminering så som de kommit till uttryck i DO:s arbete.

- Hur upplever samer diskriminering?
- Vilka uttryck tar sig diskriminering av samer?
- Vilka föreställningar, strukturer, mönster går att utkristallisera ur samers erfarenheter av diskriminering?

Det andra området handlar om vilka åtgärder som krävs för att motverka och förebygga diskriminering av samer.

- Vilka åtgärder krävs för att förebygga och motverka diskriminering av samer?
- Hur kan DO och andra aktörer arbeta för att komma åt diskriminering av samer?

1.3 Arbetets genomförande

Denna rapport bygger på samers erfarenheter av diskriminering såsom de kommit till uttryck i DO:s arbete. Arbetet har genomförts i nära samarbete med samer och ska ses som ett första steg. Rapporten kommer att ligga till grund för DO:s fortsatta arbete att tillsammans med samer finna vägar att motverka och förebygga diskriminering av samer.

Samers erfarenheter av diskriminering har framförallt fångats genom dialog med samer i tre kommuner, en samisk referensgrupp och inkomna anmälningar om etnisk diskriminering till DO från januari 2000 till och med juni 2008. Då syftet med rapporten är att synliggöra samers erfarenheter av diskriminering, gör rapporten endast en översiktlig juridisk presentation av de rättigheter som samer har i egenskap av urfolk och nationell minoritet. Presentationen innehåller inte heller någon analys av de beskrivna händelserna i förhållande till diskrimineringslagstiftningen. Med utgångspunkt i samers erfarenheter formuleras även förslag till åtgärder som bör vidtas av DO och andra aktörer.

Strategin ömsesidig kunskapsutveckling

År 2004 genomfördes en studie av anmälningar till DO som visade att DO:s dåvarande verksamhet inte nådde ut till dem som var mest utsatta för diskriminering och inte heller gav en rättvisande bild av hur diskriminering i Sverige ser ut.³ Denna bild hade redan bekräftats av DO:s Roma-projekt åren 2002–2003. För att få in anmälningar från dem som är mest utsatta för diskriminering konstaterade myndigheten att den aktivt måste vända sig utåt och nå minoritetsgrupper med information, och inte passivt vänta på att anmälningar kommer in till myndigheten. Detta nya förhållningssätt lade grunden för en ny strategi som kallas för *ömsesidig kunskapsutveckling*. Strategin, som hade utvecklats inom ramen för Roma-projektet, har gett goda resultat och bland annat lett till ett ökat antal anmälningar och rättsliga processer. Strategin ligger till grund för myndighetens arbete mot diskriminering och i det följande beskrivs hur strategin tillämpats i DO:s arbete mot diskriminering av samer.

Utgångspunkten för strategin ömsesidig kunskapsutveckling ligger i minoritetsgruppers delaktighet och den ömsesidiga kunskapsutvecklingen. Ledstjärnan i arbetet är att minoritetsgruppers kunskap om rättigheter och arbete mot diskriminering ökar och att kunskap om gruppernas livsvillkor fördjupas och synliggörs inom DO och i övriga samhället. Strategin är en viktig kraft för att nå en positiv förändring och för att grupperna i större utsträckning ska hävda sina rättigheter.

Med utgångspunkt i strategin ömsesidig kunskapsutveckling har DO:s arbete genomförts i samarbete och dialog med samer. Med lika möjligheter och rättigheter som övergripande målsättning och med grundtanken att samer själva är en nyckel till positiva förändringsprocesser är målet med arbetet att samer på sikt ska utveckla en egen kapacitet för rådgivning och ett aktivt antidiskrimineringsarbete. Strategin syftar således till långsiktiga förändringsprocesser med målet att öka förutsättningar för samers egenmakt och inflytande över de egna livsvillkoren. Ett led i detta är att genomföra arbetets samtliga moment tillsammans med samer.

Dialogen med samer har därför handlat om att fånga hur samer själva upplever att de blir behandlade eller bemötta och om kränkningen haft samband med samers etnicitet och i vilket sammanhang den ägt rum. Här är det viktigt att vara medveten om att DO:s arbete inte gör anspråk på att teckna en fullständig bild av hur diskriminering av samer ser ut.

Dialogen har framförallt skett med en samisk referensgrupp och med samer i tre kommuner. Referensgruppen består av samer från hela Sverige, vilket inneburit att den geografiska giltigheten breddats. På så sätt har

³ Se Lernestedt, Lerwall, Pettersson, Tiensuu (2004), *Genomgång av DO:s individärenden samt förslag till förbättringar*.

referensgruppen bidragit till att fånga erfarenheter av diskriminering även utanför de tre kommunerna.

Referensgrupp

DO har tillsammans med en referensgrupp bestående av företrädare för samiska riksorganisationer, regionala organisationer och institutioner identifierat erfarenheter av diskriminering och det skydd som finns att tillgå. Referensgruppen består av Peter Stålnacke från Landsförbundet Svenska Samer (LSS), Lillemor Baer från Renägarförbundet, Mariana Wiik från Sameföreningen i Stockholm, Majvor Massa Eriksson från Samer i Syd, Victoria Harnesk från Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Kristina Nordling från Riksorganisationen Same Ätnam (RSÄ), Anna-Maria Fjellström från Sáminuorra, Peter Rodhe från Samiska rättsförbundet, Anna Skielta från Sametinget och Britt Allas-Labba från Sameskolstyrelsen.

Arbetet med referensgruppen har varit centralt för att skapa legitimitet och långsiktighet. För DO:s del har arbetet med den samiska referensgruppen inneburit en möjlighet att med relativt begränsade resurser arbeta nationellt, representativt och strategiskt.⁴ Referensgruppsarbetet har ägnats åt att identifiera och formulera problem och lösningar för att motverka och förebygga diskriminering av samer. På så sätt har samer haft inflytande och varit delaktiga i DO:s arbete.

Diskussioner har framförallt handlat om samers erfarenheter av diskriminering och hur samers särskilda rättigheter kränks när de utsätts för diskriminering. Det juridiska skyddet mot diskriminering och samers särskilda rättigheter i egenskap av urfolk och nationell minoritet har därför ägnats särskild uppmärksamhet. En annan viktig del i referensgruppens arbete har handlat om vilka åtgärder som måste vidtas för att motverka och förebygga diskriminering av samer.

Dialog med samer i tre kommuner

Arbetet har även tagit sin utgångspunkt i möten och dialog med samer i tre kommuner: Jokkmokk, Arjeplog och Krokoms. Inledningsvis kontaktade DO de cirka 25 samiska organisationer, föreningar och institutioner som finns i de tre kommunerna. Aktörerna fick ta del av arbetets projektplan och bjöds in till dialog. Samtliga inbjudna aktörer tackade ja till mötena och fick inför dessa en kort presentation av DO samt ett diskussionsunderlag. I underlaget gavs en definition av diskrimineringsbegreppet samt exempel på uttryck diskriminering kan ta sig.

⁴ Se Gustavsson (2007) som utvärderat DO:s arbete riktat till grupper särskilt utsatta för diskriminering.

Jokkmokks och Arjeplogs kommun ligger i Norrbottens län och ingår i det så kallade förvaltningsområdet⁵ för samiska. I förvaltningsområdet gäller lagen om rätt att använda samiska i kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar. På så sätt har samer förstärkta språkliga rättigheter i detta område. Krokoms kommun i Jämtlands län ligger inom det sydsamiska språkområdet. Kommunen ingår inte i förvaltningsområdet för samiska men har i en statlig utredning föreslagits ingå i det.⁶ Krokoms kommun valdes på grund av en anmälan från en sameby mot kommunen. Anmälan rör bristande dialog mellan samer och kommunen och väckte en rad frågor om samers situation i kommunen. DO fattade i samband med att arbetet initierades, beslut om att driva ärendet vidare.

DO har även haft möten med representanter från Jokkmokks och Arjeplogs kommuner. Krokoms kommun har inte kontaktats, eftersom DO var i färd med att lämna in en stämningsansökan mot kommunen rörande diskriminering av samer.⁷ Syftet med mötena har framförallt varit att ta del av kommunernas arbete med samers rättigheter. De ägde rum i ett tidigt skede av DO:s arbete och ägnades åt att på ett generellt plan samtala kring kommunernas arbete mot diskriminering av samer. Kommunerna har inte konfronterats med samers egna erfarenheter av diskriminering såsom de kommit till uttryck i DO:s arbete, varför vi inte redovisar innehållet i samtalen.

1.4 Centrala definitioner och avgränsning

DO använder en definition av begreppet **samer** som omfattar alla de individer som själva identifierar sig som samer. Det är viktigt att vara medveten om att samer är en heterogen grupp, inte minst geografiskt.

DO har i arbetet och i rapporten följt den Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) rekommendation att synliggöra **upplevelser av diskriminering** och rasism direkt i berörd minoritetsgrupp. I rapporten synliggörs samers upplevelser av diskriminering framförallt genom beskrivning av de erfarenheter som kommit DO till del genom dialog med referensgrupp och samer i tre kommuner samt anmälningar inkomna till myndigheten från år 2000 till och med juni 2008. DO anser att ett synliggörande av samers erfarenheter av diskriminering är ett viktigt första steg för att åstadkomma en förändring. Utan kunskap om samers situation går det inte att föreslå åtgärder som kan främja samers mänskliga rättigheter. Det är dock viktigt att ha i åtanke att rapporten när den beskriver samers erfarenheter av diskriminering inte gör anspråk på att teckna en fullständig bild av diskriminering av samer eller av hur ofta samer upplever

⁵ De kommuner som omfattas av lagen är Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och Kiruna.

⁶ Se SOU 2006:19 *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket* s. 265ff

⁷ Se vidare om ärendet under rubriken 2.2 Anmälningar till DO s. 12.

diskriminering. Vidare finns det skäl att framhålla att allt som upplevs som diskriminering inte alltid uppfyller de kriterier som krävs för att fastställa att det har skett diskriminering i juridisk mening.

Det finns dock flera anledningar till att erfarenheterna av diskriminering är viktiga att lyfta fram. Samers erfarenheter har sällan belysts, vilket inte minst gäller svensk forskning på området.⁸ Forskning om diskriminering visar på att studier av upplevd diskriminering ger en bild av de faktiska problem som minoriteter upplever i kontakter med majoritetssamhället. Vidare visar sådana studier hur erfarenheter av diskriminering påverkar individers villkor.⁹

Samer har som nationell minoritet och urfolk ett särskilt skydd och tillerkänns särskilda rättigheter genom internationella konventioner och svensk lag.

Vidare omfattar det generella skyddet mot etnisk och religiös diskriminering såväl direkt som indirekt diskriminering. Med **direkt diskriminering** menas att en enskild person behandlas på ett missgynnande sätt i förhållande till en annan person i en jämförbar situation om särbehandlingen har ett samband med personens etniska eller religiösa tillhörighet. **Indirekt diskriminering** avser särbehandling där en enskild person missgynnas genom tillämpningen av bestämmelser, kriterier eller förfaringsätt som framstår som neutrala men som i praktiken särskilt missgynnar personer med en viss etnisk eller religiös tillhörighet.

DO:s arbete har både **ett individuellt och ett strukturellt perspektiv på diskrimineringen** av samer. Med ett individuellt perspektiv menas att rapporten kommer att utgå från samers erfarenheter av diskriminering i vardagen. Det strukturella perspektivet på diskriminering syftar till att synliggöra majoritetssamhällets systematiska handlingar av underordning och stigmatiserande definitioner av grupper som exempelvis "svenskar" och "samer". Med strukturell diskriminering avses i den här rapporten:

... regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska [...] minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.¹⁰

Det är viktigt att sätta den individuella och strukturella diskrimineringen i relation till såväl varandra som till historien och maktförhållanden i samhället. Den individuella diskrimineringen skapas och skapar de strukturer och den maktutövning samt den underordning som är kopplad till stigmatiserade uppfattningar om "svenskar" och "samer" eller om "vi-och-dem". När man talar om olikheter är det alltid relaterat till en ofta ej ifrågasatt hierarki. För att några ska definieras som olika krävs också att det finns någon att skilja sig ifrån, det vill säga normen: makten. Det är i det här sammanhanget viktigt att

⁸ I Sverige är det bara den DO-beställda rapporten skriven av Lange (1998) som undersökt diskriminering av samer.

⁹ Se bl.a. ECRI (1998), Pager (2006) & de los Reyes, Paulina & Wingborg, Mats (2002)

¹⁰ SOU 2005:56 *Det blågula glashuset* s. 75

poängtera att makt inte bara är något som finns ”däruppe”, i politiken, utan är något som verkar på alla nivåer i samhället, mer eller mindre hos alla, i sätt att tala och agera.¹¹

Arbetet har huvudsakligen fokuserat på **diskriminering av samer i förhållandet till majoritetssamhället**. Forskning om den statliga samepolitiken visar att samerna under lång tid har utsatts för statlig institutionaliserad diskriminering.¹² Detta har kommit till uttryck genom att staten haft tolkningsföreträde till vem som är att betrakta som same och vilka rättigheter som är knutna till det. Det är påtagligt att den statligt förda politiken påverkar samers villkor i dag. I DO:s dialog med samer har det framkommit flera exempel på detta. Ett är att samer utanför samebyar kan uppleva utanförskap och att deras samiska identitet ifrågasätts. Ett annat exempel är samers möjlighet till medlemskap i samebyar, vilket bland annat påverkar deras möjlighet att utöva jakt och fiske. Samer nekades även att upptas i röstlängden till Sametinget. Denna problematik har berörts i DO:s arbete, dock inte djupgående.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten består av fyra delar. Den första delen ägnas åt att redovisa arbetets utgångspunkter och rapportens syfte och upplägg. Vidare presenteras DO:s uppdrag och arbete mot diskriminering av samer. (kap. 1–2). I den andra delen (kap. 3) görs en summarisk genomgång av den svenska statens samepolitik. Rapportens tredje del (kap. 4) beskriver de erfarenheter av diskriminering som kommit DO till del genom myndighetens arbete med samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv. När liknande erfarenheter kommit till uttryck i andra studier, hänvisas till dessa. I den avslutande delen (kap. 5) görs en sammanfattning och analys av vilka åtgärder DO, regeringen och andra aktörer bör vidta för att förebygga och motverka diskriminering av samer.

¹¹ Hörnqvist (1996)

¹² I kapitel 3 utvecklas detta resonemang.

2 DO:s uppdrag

Samer omfattas av den svenska diskrimineringslagstiftningen och har därutöver i egenskap av urfolk och nationell minoritet särskilda rättigheter i enlighet med nationell och internationell rätt. Tanken med detta kapitel är att beskriva DO:s uppdrag och mandat samt de särskilda rättigheter som samer har i egenskap av urfolk och nationell minoritet.

DO är en statlig myndighet som har i uppdrag att arbeta med att förebygga och motverka diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Till grund för DO:s arbete ligger nationell lagstiftning, EG-rätt och internationella konventioner. De nationella lagarna skyddar mot diskriminering i arbetslivet, i förskola, grundskola och vid högre utbildningar samt inom bland annat socialförsäkringssystemet, hälso- och sjukvården och all kommersiell verksamhet såsom handeln och bostadsmarknaden.

Centralt för DO:s arbete är att ta emot och utreda anmälningar om diskriminering från enskilda personer. DO arbetar för att den som diskriminerats ska få upprättelse, i första hand genom frivilliga överenskommelser. Om detta inte lyckas har DO befogenhet att väcka talan i domstol för den enskildes räkning. Myndigheten utövar dessutom tillsyn över arbetsgivares, högskolors och skolors förebyggande arbete mot etnisk och religiös diskriminering. Med lika möjligheter och rättigheter som övergripande målsättning och med grundtanken att minoritetsgrupperna själva är en nyckel till positiva förändringsprocesser bedriver DO dessutom ett flerårigt utvecklingsarbete gentemot grupper som är särskilt utsatta för diskriminering, i syfte att bidra till långsiktiga förändringsprocesser. I enlighet med EG-direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniska ursprung, framställer DO rapporter om och lämnar rekommendationer i frågor som rör hur man kan motverka och förebygga diskriminering.¹³

2.1 Samers rättigheter som urfolk och nationell minoritet

Diskrimineringsskyddet och DO:s mandat bottnar i de krav som ställs på Sverige genom folkrättsliga åtaganden och medlemskap i EU. Rätten att inte bli diskriminerad är en mänsklig rättighet och grundläggande i varje demokratiskt samhälle.

Riksdagen erkände samer som urfolk år 1977. Detta innebär att Sverige har folkrättsliga åtaganden att tillförsäkra urfolk fler rättigheter än andra minoriteter, främst vad gäller land, vatten och självbestämmande. År 2007

¹³ Rådets direktiv 2000/43/EG, artikel 13 punkt 2.

antog FN deklARATIONEN om urfolks rättigheter som bland annat slår fast urfolks ställning som folk med rätten till självbestämmande. Deklarationen är inte juridiskt bindande men den innebär en internationell standard för behandlingen av urfolk.¹⁴ Den viktigaste internationella konventionen om urfolk finns i ILO:s¹⁵ konvention nr 169 från 1989 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Liksom DO i sitt arbete utgår konventionen från att självidentifikation är det avgörande kriteriet för att omfattas av urfolksbegreppet. Vidare slår konventionen bland annat fast urfolks rätt till självbestämmande, land och naturresurser. Konventionen har inte ratificerats av Sverige.¹⁶

1999 erkände riksdagen samer som en av Sveriges fem¹⁷ nationella minoriteter, som omfattas av Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (ramkonventionen). De samiska språken¹⁸ erkändes också och omfattas av Europeisk stadga för landsdels- och minoritetsspråk (språkstadgan). Syftet med Europarådets minoritetskonventioner är att stärka och stödja de nationella minoriteterna och deras språk. I propositionen Nationella minoriteter i Sverige konstateras följande:

För vårt demokratiska samhälle är det av stor betydelse att icke-diskriminering och inflytande får fullt genomslag när det gäller de nationella minoritetsgrupperna.¹⁹

De i minoritetskonventionerna angivna rättigheterna förverkligas i realiteten främst genom beslut på det nationella och lokala planet. Det rör till exempel möjligheten att få undervisning på de nationella minoritetsspråken inom skolan, äldreomsorg på sitt modersmål inom förvaltningsområdet och möjligheten att använda sitt modersmål i kontakter med myndigheter. I samband med att Sverige ratificerade minoritetskonventionerna stiftades två lagar om rätt att använda samiska respektive finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. I lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar ges den enskilde rätt att använda minoritetsspråken samiska i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar i vissa geografiska områden i Norrbotten. De fyra kommunerna Jokkmokk, Kiruna, Gällivare och Arjeplog utgör det så kallade förvaltningsområdet för samiska. Lagen ger den enskilde rätten att använda samiska i kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagarna gäller enbart för myndighetsutövning i de tidigare namngivna kommunerna där samiska har använts under lång tid. Vidare

¹⁴ A/res/61/295

¹⁵ ILO är FN:s fackorgan för sysselsättning och arbetslivsfrågor.

¹⁶ DO har i remissvar över betänkandena *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* (SOU 1999:25), *En ny rennäringspolitik* (SOU 2001:101), *Jakt och fiske i samverkan* (SOU 2005:116) inklusive delbetänkandena *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen* (SOU 2005:17), *Vem får jaga och fiska? Historia, folk rätt och miljö* (SOU 2005:79) och betänkandet *Samernas sedvanemarker* (SOU 2006:14) samt förslaget till Nordisk samekonvention, pekat på vikten av att Sverige ansluter sig till ILO:s konvention 169 och uttryckt oro för vad ytterligare väntan skulle innebära.

¹⁷ De övriga är romer, judar, sverigefinnar och tornedalingar

¹⁸ De varieteter som erkändes var nord-, syd- och lulesamiska. Det finns fler samiska språk än dessa.

¹⁹ Prop. 1998/99:143 s. 11.

föreskrivs att den enskilde i dessa kommuner har rätt att på begäran få förskola och äldreomsorg helt eller delvis på samiska.

Av grundskoleförordningen framgår att samiska elever har rätt till undervisning i modersmål om en eller båda vårdnadshavarna har ett annat språk än svenska som modersmål. En kommun är emellertid skyldig att anordna modersmålsundervisning i samiska endast om det finns en lämplig lärare och eleven har grundläggande kunskaper i samiska.²⁰ För elever i gymnasieskolan gäller gymnasieförordningens regler. Reglerna är desamma som i grundskoleförordningen. Enda skillnaden är att det för en gymnasieelev krävs goda i stället för grundläggande kunskaper i modersmålet för att ha rätt till undervisning.²¹

Samiska barn får i årskurs 1–6 gå i sameskolan. För sameskolan gäller att undervisningen ska ges på samiska och svenska och att ämnet samiska ska förekomma i samtliga årskurser.²² Det finns sex sameskolor, samtliga belägna i Norrbottens län.

Minoriteter och urfolk skyddas också av grundlagens jämlikhets- och likställighetsprinciper.²³ Det stadgas även specifikt att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.²⁴ I förarbetena har framhållits att ordet kultur ”skall ges en vidsträckt tolkning [...] Det innefattar sålunda bl.a. den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt.”²⁵

Av denna genomgång kan konstateras att samer har ett diskrimineringskydd som ställer särskilda krav på stat, kommuner och landsting när det gäller att förverkliga faktisk jämlikhet för samer. Att förverkliga samernas kulturella och språkliga rättigheter och rättigheter till land och vatten är en del av de i konventionerna angivna rättigheterna. Det handlar om att skapa möjligheter för att samerna ska kunna bevara och utveckla sin identitet, exempelvis språkligt, kulturellt, historiskt och traditionellt.

2.2 Anmälningar till DO

En central del av DO:s arbete utgörs av anmälningar från kvinnor och män om etnisk diskriminering. Det finns studier som visar att benägenheten att anmäla diskriminering till myndigheter är låg.²⁶ Det kan inte uteslutas att DO:s arbete mot diskriminering har påverkat att antalet anmälningar om diskriminering av samer ökat. Ett tiotal anmälningar har inkommit under första halvåret

²⁰ Grundskoleförordningen 2 kap. 9-14 §§

²¹ Gymnasieförordningen 5 kap. 7-13 §§

²² Skollagen 8 kap. 3 § och Sameförordningen 3 kap. 2 §

²³ 1:2 st 1 respektive 1:9 RF

²⁴ 1:2 st 4 RF

²⁵ Prop 1975/76:209 s 138 jfr s 21

²⁶ Se bl.a. Lange (1999) och *Genomgång av DO:s individärenden samt förslag till förbättringar* (2004).

2008, vilket kan jämföras med det tjugotal anmälningar totalt som inkom mellan åren 2000–2007.

Av de 30-tal anmälningar som inkommit till DO sedan år 2000 har de flesta gällt brister kopplade till samers språkliga rättigheter. Det har exempelvis rört brister i modersmålsundervisning i förskola²⁷ och skola²⁸ och avsaknad av information på samiska hos myndigheter²⁹. Vidare har DO fått in anmälningar som rör etablering av samiska förskolor.³⁰ Andra anmälningar har gällt medlemskap i samebyar³¹ och upptagande i röstlängden för val till Sametinget³², umgängesrätt med barn som inte i tillräcklig utsträckning utformats med hänsyn till renskötselns villkor³³, avslag på skydds jakt av rovdjur³⁴, avslag på ansökan om projektstöd³⁵ och diskriminering och trakasserier i arbetslivet³⁶. DO har även fått in en anmälan som rör diskriminering vid hyra av lokal.³⁷

Skyddet för den enskildes rättigheter har de senaste åren stärkts i och med ny diskrimineringslagstiftningen. Därigenom har DO:s möjligheter att verka för att enskilda individer kan utöva dessa rättigheter blivit större. Många av anmälningarna från samer inkom före den 1 juli 2003 då lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering trädde i kraft. Den 1 juli 2006 trädde lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever i kraft. Genom dessa lagar har DO:s juridiska möjligheter att driva anmälningar vidare rättsligt stärkts.

DO driver just nu en anmälan från samer i domstol. Det rör en sameby som anmält Krokoms kommun för etnisk diskriminering av medlemmarna i samebyn. DO anser att kommunen har underlåtit att informera Jovnevaerie sameby om bygglovsansökningar på mark med renbetesrätt. Andra sakägare, exempelvis grannar, har emellertid informerats om bygglovsansökningarna. Kommunens underlåtenhet riktar sig därmed endast mot samer. Enligt plan- och bygglagen ska den som vill uppföra en byggnad ansöka om tillstånd (bygglov) hos kommunen. Innan kommunen beslutar i ärendet måste kommunen informera dem som berörs av byggnaden (sakägare) och ge dem tillfälle att få yttra sig över bygglovsansökningen. Att samebyn är att anse som sakägare på renbetesmark har fastställts av både regeringen och kammarrätten i Sundsvall. Krokoms kommun har även efter dessa

²⁷ Se exempelvis DO dnr. 340-2001

²⁸ Se exempelvis DO dnr.96-2002 och 81-2008

²⁹ Se exempelvis DO dnr. 1183-2003, 1197-2003 och 283-2008

³⁰ Se exempelvis DO dnr. 373-2000 och 782-2001

³¹ Se exempelvis DO dnr. 1352-2002 och 420-2006

³² Se exempelvis DO dnr. 365-2000 och 1029-2000

³³ Se exempelvis DO dnr. 76-2002

³⁴ Se exempelvis DO dnr. 806-2002

³⁵ Se exempelvis DO dnr. 280-2006

³⁶ Se exempelvis DO dnr. 248-2008 och 282-2008

³⁷ Se exempelvis DO dnr. 707-2007

avgöranden underlätit att informera samebyn om bygglovsärenden, varför DO fattat beslut om att driva ärendet vidare till domstol.³⁸

³⁸ DO dnr 733-2005, Mål nr. T 243-08

3 Historisk bakgrund

För att effektivt kunna arbeta med att förebygga och motverka diskriminering av samer är det nödvändigt att förstå de uttryck diskriminering tagit mot samer i Sveriges historia. I detta kapitel görs en summarisk genomgång av den svenska statens samepolitik och dess effekter på samers villkor i Sverige. Genomgången gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av samers historia, utan framförallt visa hur den statliga politiken påverkat samers situation.

Samerna har en lång sammanhängande historisk anknytning till de områden där de bedrivit sin näring och utvecklat sin kultur. Den går tillbaka till tiden före kolonialiseringen av detta område och den svenska nationalstatens bildande. Forskning visar att samerna sedan urminnes tider har levt och verkat inom ett område som i dag är delar av Sverige, Finland, Norge och Ryssland.³⁹

Historikern Lennart Lundmark menar att Sveriges, eller rättare sagt Kronans, tidiga förhållande till samerna är nära sammankopplat med erövringen av Norrland på 1300-talet då kolonialiseringen av Norrland på allvar tog sin början. Det var under 1300- och 1400-talen som Kronan började driva in skatter från samerna.⁴⁰ Vidare pekar Lundmark på att den statliga samepolitiken under 1500-talet präglades av ett ökat intresse för de rikedomar som fanns i "Lappmarken"; skatteuttaget ökade kraftigt och det gjordes inventeringar av vilka sjöar och landområden som olika samefamiljer använde sig av. Dessa områden kom att kallas "lappskatteland", i Jämtland och Härjedalen "skattefjäll".⁴¹

Under 1600-talet ökas skatteintagen ytterligare och staten stärkte även på andra sätt sin kontroll över samerna och "Lappmarken".⁴² På 1630-talet "upptäcker" staten den första silverfyndigheten i Nasafjäll nordväst om Arjeplog. Lundmark beskriver hur samer tvångsrekryteras för att sköta malmtransporterna till Piteå då renar var oumbärliga för malmtransporterna. Eftersom lönen inte var tillräcklig ledde det till en försörjningskris bland samer. Samer tvingades till tiggeri, andra flydde till Norge eller längre norrut i Sverige och de som hade renar tvingades utvidga renstammen för att klara av att överleva trots det höga skattetrycket.⁴³

Under senare delen av 1600-talet började den svenska staten mer aktivt kolonialisera samernas land. Lundmark belyser hur staten genom att införa 15

³⁹ Korpjaakko-Labba (1994) s. 17

⁴⁰ Lundmark (1998) s.18ff

⁴¹ Lundmark (1998) s. 33f & 59 och Kvist (1992) s. 64ff

⁴² Lundmark (1998) s. 37f

⁴³ Lundmark (1998) s. 43ff och Kvist (1992) s. 65f

års skattefrihet försökte locka nybyggare söderifrån och från kusten. Skattefriheten fick dock inte önskad effekt på grund av krigen, men under 1700-talet trängs samerna allteftersom undan av nybyggare.⁴⁴ Under den här tiden började staten även uppföra kyrkor i "Lappmarken" och så kallade "lappmarkspräster" tillsattes. De fungerade som statens förlängda arm i "lappmarken" och precis som resten av Sveriges befolkning belades samerna med kyrkoplikt och kallades till husförhör. Ingen form av religiös avvikelse tolererades; den samiska religionen sågs som hednisk.⁴⁵

Statens relation till samerna var, enligt Lundmark, lukrativ då beskattningen och handel med skinn, kött och fisk gav staten goda inkomster. Eftersom staten hade sett det ekonomiska värdet i samernas näringar hade de trots kolonialiseringen låtit samerna ha kvar förhållandevis starka rättigheter till sitt "skatte-" och "lappskatteland". I takt med att nybyggarna under 1700-talet i allt större utsträckning kolonierade samernas land blev andra näringar, såsom gruvdrift och jordbruk, viktigare för staten. Tidigare hade domstolarna tagit hänsyn till samers rätt till "skatte-" och "lappskatteland", men nu börjar dessa allt oftare i stället underkänna denna rätt och döma till nybyggarnas fördel.⁴⁶

Det var inte bara de lokala domstolarna och myndigheterna som var ansvariga, även centralmakten hade del i denna utveckling. Under senare delen av 1700-talet försäkrades jordbrukare i och med en kunglig förordning såväl arvsrätt till sina fastigheter på kronans mark som rätten att friköpa dessa. För samer gick utvecklingen åt det motsatta hållet och det blev allt vanligare att domstolarna underkände samernas stadsfästa arvsrätt till "lappskatteländan". I slutet av 1800-talet upphör helt denna typ av upplåtelse och i stället betraktas dessa marker alltmer som statlig egendom. Kolonialiseringen och dess effekter var, enligt Lundmark, omfattande och ledde till att vissa samer övergick till jordbruk och andra tvingades ge sig av för att bedriva handel eller tigga.⁴⁷

I mitten av 1800-talet tog den svenska antropologen Anders Retzius fram en metod för mätning av kranier och hur man utifrån dessa mätningar kunde dela in och klassificera människor i olika kategorier. Såväl myndigheter som forskare genomförde en omfattande skallmätning. Forskare mätte levande samer och grävde upp och plundrade samiska gravar.⁴⁸ Än i dag finns det samiska kvarlevor och föremål från den här tiden i svenska statliga samlingar.⁴⁹ Rasbiologin var populär i Sverige och 1920 fattar en enig svensk

⁴⁴ Lundmark (1998) s.60f, Catomeris (2004) s. 196 och Forseth (2000) s. 110f

⁴⁵ Lundmark (1998) s.51ff, Catomeris (2004) s. 193 och Kvist (1992) s. 66f

⁴⁶ Lundmark (1998) s. 67ff och Kvist (1992) s. 67f

⁴⁷ Lundmark (1998) s. 73ff och Kvist (1992) s. 67f

⁴⁸ Lundmark (1998) s. 86ff

⁴⁹ Sametinget (2006)

riksdag beslut om att inrätta världens första statliga institut för rasbiologi i Uppsala.⁵⁰

Statsvetaren Ulf Mörkenstam visar hur den svenska statens samepolitik under slutet av 1800-talet konstruerats utifrån ett problemområde som staten ansåg viktigt att lösa, nämligen intressekonflikten mellan rennäringen och bofasta svenskar.⁵¹

1886 antar riksdagen den första renbeteslagen. Avsikten med lagen var att fastställa relationen mellan renskötseln och bofasta svenskar, eftersom renarna ansågs åstadkomma skador på de bofastas ägor. Mörkenstam menar att denna problembild var en utgångspunkt för samepolitiken som definierade vad god renskötsel var samt hur renskötsel bäst utövades.⁵² Det karaktäristiska för stora delar av 1900-talets samepolitik är att samer likställs med den gode renskötaren som förutsätts vara nomadiserande. Att samer förmodades vara nomadiserande renskötare blir genom renbeteslagen en grund och en sorts sanning i beskrivandet av vilka som är att betrakta som "riktiga samer". Genom renbeteslagen erhöll renskötande samer en särskild rätt till renskötsel samt rätt att jaga, fiska och nyttja skogen på statens mark. Den mark som staten avsatt ansågs alltså uteslutande vara till för att samerna skulle kunna bedriva renskötsel och det var endast för detta ändamål marken fick användas.⁵³ 1928 års renbeteslag institutionaliserar än mer idén om att det endast är de renskötande samerna i samebyarna som är bärare av de särskilda rättigheterna.⁵⁴

Mörkenstam menar att de tidiga renbeteslagarna fick stora konsekvenser för samers rättigheter. Samer förlorade med dem äganderätten till land och den individuella renbetesrätten gjordes till en kollektiv rätt för samebyarna.⁵⁵ Dessutom var rättigheterna olika för män och kvinnor. Renbeteslagen uteslöt inte bara icke nomadiserande renskötande samer. Den samiska kvinnans rättsliga ställning försvagades successivt efter renbeteslagen 1886, i synnerhet genom renbeteslagen 1928.⁵⁶ Renskötseln sågs som ett yrke för män och den renskötande samiska kvinnans rättigheter definierades utifrån mannens ställning och om huruvida han definierades som same eller inte, skriver Mörkenstam.⁵⁷ Kvinnans rättsliga status var beroende av mannens och detta system varade ända till 1971 då det så kallade husbondesystemet infördes. Kvinnor blev formellt jämställda enligt lagen, men underordnades i praktiken

⁵⁰ SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige* s. 101

⁵¹ Mörkenstam (1999) s. 84f

⁵² Mörkenstam (1999) s. 84ff

⁵³ Mörkenstam (1999) s. 84ff

⁵⁴ Mörkenstam (1999) s. 142 och Kvist (1992) s. 70f

⁵⁵ Mörkenstam (1999) s. 94f

⁵⁶ Amft (2002) s.79 och Mörkenstam (1999) s. 108

⁵⁷ Mörkenstam (1999) s.108

männen. De renar som tillhörde ett hushålls kvinnliga medlemmar kom att räknas under maken eller fadern.⁵⁸

DO kan konstatera att forskning på området visar att den statliga samepolitiken medfört att ett stort antal samer har förvägrats rättigheter och att den samiska identiteten definierats utifrån stigmatiserade och rasistiska föreställningar om samer och samisk kultur. Utifrån definitionen av samer som nomadiserande renägare har det skapats ett system av sär rättigheter. Sär rättigheterna har grundats i en uppfattning om samers kulturella underlägsenhet.⁵⁹ Politiken har skapats om samer, inte med samer.

Lundmark pekar exempelvis på hur renskötelsen i utredningen om lappskolväsendet 1909 betraktas som oförenlig med civilisationen. Skolformen var till för nomadiserande fjällsamers barn och det byggdes träkåtor där barnen bodde och undervisades. I och med denna skolform skildes fjäll- och skogssamernas barn åt. Staten betraktade skogssamerna som fördärvade nomader då deras levnadssätt inte ansågs vara lika genuint samiskt som fjällsamernas. Skogssamernas och andra bofasta samers barn blev i stället hänvisade till de skolor som fanns för de svenska barnen. Undervisningen i nomadskolorna skedde inte på samma nivå som för de svenska barnen utan undervisningstiden var kortare och kraven på lärarnas kompetens var lägre. De samiska barnen skulle bli renskötare och staten ansåg att det därför inte behövdes någon större bildning. Denna skolform fanns kvar till slutet av 1930-talet.⁶⁰

Mörkenstam konstaterar att statens syn på renskötelsen förändras efter andra världskriget. Den ansågs vara en underutvecklad näring som måste moderniseras och rationaliseras, renskötelsen var en näring bland alla andra och renskötare sågs som ett yrke bland andra yrken. För att kunna motivera en fortsatt sär lagstiftning för samer menade staten nu i stället att renskötelsen var en förutsättning för samisk kultur och att särskilda åtgärder krävdes för att bevara den samiska kulturen, det vill säga renskötelsen. Detta innebar att icke-renskötare även fortsättningsvis exkluderades från rättigheterna och inte heller räknades som bärare av den samiska kulturen.⁶¹

År 1971 fastslogs en ny rennäringslagstiftning. Efter det har samepolitiken, enligt Mörkenstam, blivit modernare än tidigare och något mer demokratisk i sin utformning. Staten ställer dock fortfarande upp tydliga gränser och definierar vilka som kan och inte kan ställa krav på sär rättigheter. Resultatet blir att staten åter skapar ett system av rättigheter som nästan är identiskt med de tidigare lagarna från 1886, 1898 och 1928.⁶²

⁵⁸ Amft (2002) s. 79ff

⁵⁹ Jfr Mörkenstam (1999)

⁶⁰ Lundmark (2002) s. 63ff och Mörkenstam (1999) s. 98ff

⁶¹ Mörkenstam (1999) s. 151ff

⁶² Mörkenstam (1999) s. 224ff

Sverige erkände samerna som urfolk 1977. Folkrättsligt har urfolk särskilda rättigheter, utöver de rättigheter som följer av ställningen som nationell minoritet. Detta rör särskilt rätt till självbestämmande och landrättigheter till de områden de traditionellt bebor. Johansson menar att Sveriges erkännande av samerna som urfolk inte nämnvärt har fått konsekvenser för samepolitiken. Han visar att politiken inte tagit sin utgångspunkt i samernas ställning som urfolk. I stället har politiken tagit sin utgångspunkt i samers ställning som nationell minoritet och de rättigheter som följer av detta erkännande. Samerna i Sverige har därmed inte fått tillgång till de rättigheter som den internationella urfolksrätten erkänner samer i egenskap av urfolk.⁶³ Samer har varit föremål för en mängd statliga utredningar. Exempelvis gjordes mellan 1986 och 2006 15 statliga utredningar om samer och samers rättigheter. Ytterligare ett antal utredningar under den nämnda tidsperioden har berört samer på olika sätt. DO kan konstatera att dessa utredningar inte på allvar har tagit sin utgångspunkt i de rättigheter som samer som urfolk har.⁶⁴

1993 inrättades Sametinget som är både ett folkvalt organ och en statlig myndighet. Det har bland annat till uppgift att besluta om fördelning av medel till samisk kultur och samiska organisationer inom de finansiella ramar som sätts av den svenska staten. Sametinget leder också det samiska språkarbetet samt bevakar samiska intressen och behov i frågor som rör det samiska folket.⁶⁵ Mörkenstam pekar på att det svenska Sametinget har den svagaste konstitutionella ställningen av sametingen i Norden. Han menar att Sametingets handlingsutrymme är begränsat och aldrig har varit tänkt som ”... ett organ för självstyre, som skulle verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ”⁶⁶.⁶⁷ Sametinget saknar reellt politiskt inflytande genom exempelvis deltagande i beslutsfattande, medbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor, vetorätt vad gäller förvaltningsbeslut eller en status som obligatorisk remissinstans i frågor som berör samiska intressen. När sametinget inrättades betonades att det skulle vara en myndighet med särskild kunskap i rennärlingsfrågor och att det i egenskap av myndighet skulle iaktta objektivitet.⁶⁸

⁶³ Johansson (2008) s. 209ff

⁶⁴ Jfr med Johansson (2008)

⁶⁵ Mörkenstam (1999) s. 213ff

⁶⁶ SOU 2002:77 *Sametingets roll i det svenska folkstyret* s. 98

⁶⁷ Mörkenstam (1999) s. 214f

⁶⁸ Mörkenstam (1999) s. 215

4 Samers erfarenheter av diskriminering

I det här kapitlet beskrivs samers erfarenheter av diskriminering så som de kommit till uttryck i DO:s dialog med samer. Det är påtagligt att samers upplevelse av diskriminering förekommer inom samtliga samhällsområden såsom utbildning, myndighetsutövning, arbetsliv, tjänstesektor och media. I denna presentation av samers erfarenheter av diskriminering hänvisas även till andra studier som belyst samers villkor.

4.1 Utbildning

Samer upplever många gånger att skolan inte bidrar till att stärka samiska barns identitet och att barn som utsätts för trakasserier och diskriminering inte får det skydd de behöver och har rätt till.⁶⁹

Vidare har samiska barn, ungdomar och föräldrar framfört att trakasserier kopplat till den etniska tillhörigheten är en del av deras vardag. Detta kommer till uttryck genom gläpord som "lappjävel" och andra nedlåtande tillmälen. Ett exempel på detta är en samisk kvinna som berättat hur hennes son misshandlades i skolan av tre andra pojkar som skrek "lappjävel" och "döda lappjäveln". Misshandeln var så pass allvarlig att han fick föras till sjukhus. Mamman har framfört att rektorn bagatelliserade händelsen och att hon upplever att skolan inte vidtog åtgärder för att förhindra liknande händelser i framtiden.

Ett annat exempel som framförts är hur ett samiskt barn trakasserats under en bussfärd till skolan. Chauffören talade nedsättande om renägare och när barnets familjs renar stod i vägen för skolbussen sade han att han ville köra över dem.

Modersmålsundervisning

Samer upplever att kommuner inte beaktar samers rätt till modersmålsundervisning och att vissa kommuner till och med öppet motarbetar deras rätt till modersmålsundervisning. Det är tydligt att i många fall beror ett barns möjlighet till modersmålsundervisning på föräldrars engagemang och kunskap om samers språkliga rättigheter.

Många samiska föräldrar upplever att de själva måste ordna modersmåls lärare i samiska. Föräldrar som begär modersmålsundervisning till sina barn har negativa erfarenheter av det godtyckliga begreppet "lämplig lärare". Samer har erfarenheter av att kommuner ofta hävdar att den föreslagna läraren inte är lämplig med hänvisning till att personen saknar lärarbehörighet. Andra erfarenheter som har kommit fram är att kommuner

⁶⁹ Se även Skolverkets rapport *De nationella minoriteternas utbildningssituation – rapport 272 2005* och Barnombudsmannens rapport *Rätten till delaktighet och inflytande för samiska barn och ungdomar 2008*.

hävdad att det inte finns någon lämplig modersmåls lärare trots att kommunen inte aktivt sökt en sådan genom att exempelvis utannonsera en sådan tjänst.

Samiskan har på grund av den förda assimilering- och utbildningspolitiken få vuxna språkbärare som kan föra språket vidare. Syd- och lulesamiskan riskerar att dö ut och nordsamiskans position är osäker.⁷⁰ Det handlar därför om att samiska barn måste återta samiskan. Många vuxna samer har erfarenheter av de förbud som rådde att tala samiska i skolan när de var barn. Förbudet har lett till att många förlorat sitt samiska modersmål. Att då kräva att barnet ska ha grundläggande kunskaper är problematiskt, vilket också flera samiska föräldrar påtalat för DO.⁷¹

Samer upplever även att modersmålsundervisning i samiska sker ad hoc och på undantag. DO har fått in en anmälan⁷² mot en skola gällande modersmålsundervisning i sydsamiska som illustrerar de förhållanden som samer vid flera tillfällen påtalat. Undervisningen äger rum i en annan skola varför det krävs att föräldrarna skjutsar eleverna. Ingen skolskjuts anordnas. Lektioner äger ibland rum i korridorerna då elever och lärare låsts ute från klassrummen på grund av att modersmåls läraren saknat nycklar. Skolböcker har i vissa fall uteblivit och i andra fall blivit försenade. Lektionerna äger rum under 40 minuter efter skoltid på fredagseftermiddagar och andra lärare har flera gånger skyndat på lektionerna så att skolan ska kunna läsas. När föräldrarna försöker påtala situationen för rektorn får de inget svar.

Andra rapporter bekräftar den bild som framkommit i DO:s dialog med samer. Situationen synes inte vara unik, på skolor där modersmålsundervisning erbjuds är undervisningen ofta begränsad till antalet undervisningstimmar i veckan. Vidare anordnas undervisning efter skoltid på tider som gör det svårt och oattraktivt för barnen att delta.⁷³ Samer menar att kommuners bristande kunskap om skyldigheterna och en upplevd ovilja att erbjuda modersmålsundervisning resulterar i en situation där många samiska barn och föräldrar inte känner till sina rättigheter och inte heller orkar hävda dem. Denna situation har uppmärksammats av Europarådet i deras kritik av hur Sverige lever upp till sina åtaganden enligt ramkonventionen och språkstadgan.⁷⁴

Modersmåls lärare i samiska och lärare på sameskolor upplever det som missgynnande att det saknas såväl modersmålsutbildning som en särskild samisk lärarutbildning, eftersom det i praktiken innebär att en lärare som vill

⁷⁰ SOU 2006:16 Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket s. 205

⁷¹ Se även anmälningar till Skolverket dnr 51-2003:1335, 51-2003:824 och 51-2004:824

⁷² DO dnr 81-2008

⁷³ Se Skolverkets rapport *De nationella minoriteternas utbildningssituation – rapport 272 2005, Advisory committee on the Framework convention for the protection of national minorities – second opinion on Sweden on 8 November 2007* punkt 149, *Report of the Committee of Experts on the Charter for regional or minority languages* och Barnombudsmannens rapport *Rätten till delaktighet och inflytande för samiska barn och ungdomar 2008*.

⁷⁴ Se bl.a. *Advisory committee on the Framework convention for the protection of national minorities – second opinion on Sweden on 8 November 2007* punkt 149 och *Report of the Committee of Experts on the Charter for regional or minority languages*.

undervisa i eller på samiska många gånger måste ha dubbla examina, en som lärare och en i samiska. Även bristen på läromedel i och på de samiska språken tas upp som en avgörande faktor för att undervisningen blir svår att genomföra. Dessutom är det ofta upp till läraren att själv skapa läromedel till undervisningen.⁷⁵ Modersmåls lärare påtalar att de förhållanden under vilka undervisningen sker, med osäkra och undermåliga anställningsförhållanden, gör att modersmålsyrket inte ses som ett karriärsväl, vilket bidrar till att få söka sig till yrket.⁷⁶ Europarådet har också uppmärksammat detta i sin kritik av Sverige och oroas särskilt över vad dessa brister innebär för syd- och lulesamiskan eftersom språken riskerar att utrotas.

4.2 Myndigheter

Vid kontakter med myndigheter, alltifrån riksdag, regering och departement till länsstyrelse, kommun och polis befinner sig alla människor i ett beroendeförhållande. Särskilt tydligt blir förhållandet i samband med olika former av myndighetsutövning. Myndigheter, och särskilt kommuner, har en viktig roll och ett stort ansvar för att Sverige fullföljer sina åtaganden om mänskliga rättigheter. Kommuner svarar i dag för en stor del av de samhällsuppgifter som direkt berör de enskilda medborgarna och en rad av dessa uppgifter har stor betydelse för förverkligandet av samers mänskliga rättigheter. Skydd mot diskriminering och övriga bemötande- och attitydfrågor är därför också av yttersta vikt i myndigheters verksamhet.

Delaktighet

Minoritetskonventionerna slår fast att samer ska ha inflytande i frågor som rör dem.⁷⁷ En erfarenhet av DO:s arbete med samer är att kontakten med myndigheter ofta präglas av det ojämlika förhållandet mellan majoritet och minoritet, där majoritetssamhällets representanter innehar makten. Förhållandet och kontakten kan även påverkas av de historiska erfarenheter som många samer har. Det är viktigt att framhålla att myndigheter inte heller är oberoende av sin historia. Det kan inte uteslutas att myndighetsföreträdarnas förhållningssätt vid kontakt med samer kan påverkas av den negativa syn som historiskt präglat Sverige. Århundraden av diskriminering och en politik som haft som mål att assimilera och/eller segregera samerna i förhållande till majoritetssamhället har fört med sig att många samer i dag saknar förtroende för myndigheter.⁷⁸ Varje specifik kontakt mellan myndigheter och samer bestäms naturligtvis av omständigheter i det enskilda mötet som präglas av uppfattningar om

⁷⁵ Se även SOU 2006:19 *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket* s. 336 f, som belyser denna problematik.

⁷⁶ Se bl.a. *Advisory committee on the Framework convention for the protection of national minorities – second opinion on Sweden on 8 November 2007* punkt 23, 60, 133 & 149.

Bilden bekräftas även i Skolverkets rapport *De nationella minoriteternas utbildningssituation – rapport 272 2005*

⁷⁷ Se ramkonventionens artikel 15 och minoritetsspråkskonventionens artikel 7.4.

⁷⁸ Se även i Lange (1998) *Samer om diskriminering*.

myndigheters uppgifter och tjänstemännens roller, men också av mer eller mindre medvetna föreställningar om samer.

Samer har i kontakter med DO uttryckt hur de upplever det som främmande att myndigheter aktivt skulle arbeta för att främja samers rättigheter. Det är inte ovanligt att samer har erfarenheter av att myndigheter utifrån fördomar och negativa föreställningar påverkar samers möjligheter att utöva sina rättigheter. På så sätt utsätts samer för diskriminering. Det tidigare nämnda ärendet som rör Krokoms kommuns behandling av samerna i Jovnevaerie sameby är ett sådant exempel. Situationen i Krokom är inte unik utan ett problem många samebyar upplever och som uppmärksammats av Internationella juristkommissionen.⁷⁹

Samer upplever att det finns ett samband mellan hur myndigheter ser på samer och vem som är att betrakta som same i dag och hur stat och kommuner genom historien har definierat samer som renskötare. Detta motiverades framför allt med att samer befann sig på en lägre kulturnivå och därmed inte kunde fatta beslut i frågor som rörde dem. Samer beskriver hur denna syn på samer påverkar relationen mellan samer och myndigheter i dag. Detta kommer till uttryck till exempel genom att de fåtal samråd som hålls nästan uteslutande äger rum med samebyar. Samebyarna upplever att länsstyrelsernas rennäringsenheter har kvar mycket av den gamla lappfogdementaleten⁸⁰. De upplever att det inte finns någon dialog eller möjlighet till reellt inflytande och att dialogen inte förs på samers villkor. Renägarna ger uttryck för en frustration och maktlöshet över att inte ens bedömas som experter i rennäringsfrågor eller i frågor som rör områden de levtt på i generationer. I stället finns upplevelser av att deras kunskap och opartiskhet ständigt ifrågasätts.

Brist på samiskt inflytande i frågor som rör samer gäller inte bara samebyar utan är något som samer även utanför samebyar upplever. Samer påtalar i kontakter med DO att de upplever det som kränkande att bland annat kommuner använder den samiska kulturen, traditionerna och näringarna, som till vardags motarbetas av kommunen, i marknadsföring utan att samer själva involveras och kompenseras.

Även samers relation till staten och myndigheter på det nationella planet präglas av historien. Ett exempel på detta är till exempel hur samefrågor organiserats av regeringen. Jordbruksdepartementet är det departement som är samordnande för samefrågor och jordbruksministern är sameminister.

⁷⁹ Se bl.a. Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionens rapport *Samernas rätt till deltagande och samråd – Fysisk planering och infrastruktur* (2007) och Torps artikel *Rennäringen som sakägare i bygglovsärenden* i *Förvaltningsrättslig tidskrift* nr. 2 2003.

⁸⁰ År 1885 bildades myndigheten Lappväsendet. Lappfogdar tillsattes för att styra över lappväsendet och hade till uppgift att medla i konflikter mellan rennärning och jordbruket samt att övervaka och reglera rennärningen. De skulle också företräda samerna inför myndigheter och makthavare vilket innebar att samerna inte själva fick föra sin talan. Systemet med lappfogdar upphörde 1971. (Lundmark (1998))

Europarådet har uppmärksammat detta och påtalat att det finns risk att organiseringen leder till att samefrågor endast blir en fråga om rennäringensfrågor. De poängterar därför vikten av att staten garanterar att andra samefrågor och samers delaktighet inte enbart rör frågor kopplade till rennäringen.⁸¹

Språk

Ett återkommande problem som framkommer i DO:s dialog med samer är bristen på åtgärder från statliga och kommunala myndigheter som främjar samers språkliga rättigheter. Bristen på sådana åtgärder gör att samer inte sällan upplever sig som besvärliga när de kräver sina rättigheter. Detta i kombination med att samer redan befinner sig i en utsatt situation gör att de i stället väljer att tala svenska. De samer som kräver sina språkliga rättigheter möts dock inte sällan av okunskap, fördomar och negativa föreställningar. Ett exempel på detta är en samisk man som på ett informationsmöte i Kiruna med den statliga renbetesdelegationen nekades tolk. På mötet informerades bland annat om mannens renbetesområden och eftersom han inte förstod den information som gavs bad han att det skulle ordnas tolkning i enlighet med lagen om att använda samiska i kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar. Mannen nekades detta med motiveringen att han inte alls behövde någon tolk eftersom de ansåg att han förstod svenska.⁸² Ett annat exempel är att det inför folkomröstningen 2003 om införandet av euron saknades information samt röstsedlar på samiska. DO påpekade för valmyndigheten att det var problematiskt att information inte fanns på de erkända nationella minoritetsspråken. Valmyndigheten menade att de låtit översätta röstkortsinformationen i en särskild tidning till ”de 17 vanligaste invandrarspråken” och att de gjort bedömningen att behovet av språklig information om folkomröstningen var ”större för de utländska intressegrupperna” än för de nationella minoriteterna, däribland samer, med motiveringen att dessa grupper har ”stora kunskaper om svenska språket”.⁸³

Rättsväsende

Samer uttrycker i kontakter med DO lågt förtroende för rättsväsendet. Ofta ser samer rättsväsendet som ett av statens kolonialiseringsverktyg och som aktörer som än i dag står på majoritetssamhällets sida mot samerna. Samtliga samebyar DO varit i kontakt med upplever att polisen misstänkliggör renskötande samer när det gäller illegal jakt på rovdjur. Samtidigt upplever de att de inte får gehör för sina anmälningar i kontakter med polisen. Det kan gälla brott som olovlig skoterkörning eller tjuvjakt på ren. Flera samebyar

⁸¹ Se bl.a. *Advisory committee on the Framework convention for the protection of national minorities – second opinion on Sweden on 8 November 2007* punkt 165.

⁸² DO dnr 283-2008

⁸³ DO dnr 1197-2003

beskriver att, trots att de tagit tjuvskyttnar på bar gärning, exempelvis med en död ren i bilen, har polisen inte kommit till platsen.

En renskötande man ger i en anmälan⁸⁴ till DO år 2002 ett annat exempel på den attityd myndigheter överlag upplevs ha mot renskötande samer. Anmälan rör en vårdnadstvist om en pojke vars pappa är renskötare och vars mamma arbetar inom äldreomsorgen. Tingrätten väger in renskötselns som en negativ parameter i sin dom och argumenterar utifrån att pappans liv som renskötare får negativa konsekvenser för pojken i jämförelse med mammans, eftersom hon till skillnad från pappan ”kommer hem till bostaden vid varje arbetsdags slut, vilket ger värdefull stabilitet och trygghet för barnen”.⁸⁵

4.3 Hälso- och sjukvård

I kontakt med DO beskriver föräldrar till samisktalande barn hur de upplever att sjukvårdspersonal kränker dem när de söker vård. Flera föräldrar har erfarenheter från situationer där läkare, sjuksköterskor och talpedagoger kommenterat att barnet och föräldern talar samiska med varandra.

Kommentarerna har bland annat varit ”prata svenska, vi lever i Sverige”, ”kan barnet bara samiska?” och ”när ska det här barnet lära sig svenska?” och upplevs insinuera att barnet inte är fullt funktionsdugligt med hänvisning till att det talar sitt modermål bättre än svenska.

Andra erfarenheter är att sjukvården inte alltid upplevs ha kunskap om och förståelse för samisk familjesammanhållning. Ett exempel på detta är en kvinna som berättar om när en nära anhörig låg för döden och sjukvårdspersonalen kommenterade familjebesöken med ”måste hela familjen komma dragandes hit”.

Äldreomsorg

Inom förvaltningsområdet för samiska ska kommunerna erbjuda äldreomsorg helt eller delvis på samiska.⁸⁶ När det gäller omsorgen om äldre är dessa ofta de starkaste språkbärarna och bärare av kultur och traditioner. Det är därför viktigt för språkens och kulturens bevarande att de äldre som använder samiska kan fortsätta att göra det. Därtill kommer den omständigheten att äldre kan förlora kunskaper i det sist inlärd språket men behåller kunskaper i det först inlärd språket. För äldre samer kan följaktligen samiska vara det enda språk de kan kommunicera med omgivningen på.⁸⁷

Samer beskriver att kommuner i förvaltningsområdet har en avsaknad av såväl strukturer som vilja att långsiktigt verka för en samisk äldreomsorg. Den

⁸⁴ DO dnr 76-2002

⁸⁵ Anledningen till att DO inte drivit fallet vidare är att DO inte kan föra en skadeståndstalan för den som har blivit utsatt för diskriminering inom rättsväsendet. DO kan inte heller ändra beslut eller domar som meddelas av domstol eller andra myndigheter.

⁸⁶ Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

⁸⁷ Prop.1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige* s. 53f

samiska äldreomsorg som finns är beroende av enskild samisktalande personal som ställer upp och tolkar, ordnar kulturmöten och utflykter med samiska teman. I de fall där det finns samisktalande personal inom äldreården upplever varken personal eller anhöriga att denna resurs tillvaratas. Flera samer berättar hur behovet och de ökade kostnaderna som en samisk äldreomsorg medför ifrågasätts och att det finns en motvilja mot att samer ska få samisk mat och samisktalande personal. Ett annat exempel på motvilja är en händelse som ägde rum på ett äldreboende där det på en av toalettdörrarna fanns en skylt med texten "hivset", som betyder toalett på samiska. Personalen protesterade mot skylten med motiveringen att ordet påminde om HIV, vilket resulterade i att skylten togs ner. Flera samer har även påtalat att bristen på samisk äldreomsorg gör att fler dementa samer får undermålig omsorg när de återgått till att endast tala sitt samiska modermål och därmed inte kan kommunicera med personalen. Ett annat problem som uppmärksammas är att rätten till samisk äldreomsorg endast gäller inom förvaltningsområdet. Med tanke på det stora antalet samer som bor utanför förvaltningsområdet och som är i behov av äldreomsorg på samiska är denna begränsning problematisk.

4.4 Arbetslivet

Det är inte ovanligt att samer bemöts kränkande hos arbetsförmedlingen, vid anställningsintervjuer eller på arbetsplatser. Trakasserande kommentarer på arbetsplatser som "lappjävel" eller liknande är vanligt förekommande. Samer påtalar att den fördomsfulla och rasistiska bild som förmedlas i medier bidrar till att samer trakasseras på arbetsplatser och att samer tvingas stå till svars för fördomsfulla och rasistiska föreställningar av samer.

Flera samer har vid samtal med DO även gett uttryck för att de, trots universitetsexamen från natur- och samhällsvetenskapliga utbildningar, fått rådet att söka jobb som turistvärd eller som skoterguide med hänvisning till att de är samer. En kvinna berättar hur hon av arbetsförmedlingen blev rekommenderad att söka jobb på ishotellet i Jukkasjärvi med motiveringen att "där anställer de samer". Flera samer upplever att deras kompetens inte tas på allvar och beskriver en situation där det upplevs som omöjligt att befordras och där vissa tjänster eller positioner inte är tillgängliga för samer.

I förvaltningsområdet för samiskan är myndigheter skyldiga att bland annat ge muntligt svar på samiska och ska sträva efter att bemöta samisktalande på samiska.⁸⁸ Inom förvaltningsområdet upplever samer dock inte att samiska efterfrågas som en merit, utan snarare är det en nackdel att vara same. Många påtalar att det som same inte är någon idé att söka vissa jobb, särskilt på kommuner och länsstyrelserna i de län där rennäring bedrivs. Flera personer

⁸⁸ Se vidare Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

berättar hur man på arbetsintervjuer till dessa jobb fått frågor om man är same, om man äger renar och om man på grund av detta kan vara opartisk och lojal med arbetsgivaren.

4.5 Övriga samhället

I DO:s arbete kommer det fram att samer i sin vardag måste förhålla sig till majoritetssamhällets föreställningar om samer. En del samer väljer att dölja sin identitet när de går in i exempelvis affärer eller bensinmackar. Ett specifikt problem som samer gett uttryck för rör bostadsmarknaden. En kvinna har i dialog med DO berättat om att hon, när hon flyttade in i en lägenhet som ägdes av ett kommunalt bostadsbolag, kontaktade hyresvärden då lägenheten saknade brandvarnare. Hyresvärden svarade: "det behövs inte någon brandvarnare, du som är lapp är ju van att leva i rökiga miljöer". När kvinnan flyttade därifrån flyttstädade hon lägenheten. Efter avflyttning fick hon en räkning på flyttstädning. Hon ringde upp bostadsbolaget för att säga att det måste vara ett missförstånd eftersom lägenheten städats ytterst noga. Hyresvärden sade då att "lägenheten måste städas, en skitig lapp har ju bott här".

En renskötande same beskriver hur samerna i samebyn rutinmässigt nekas att hyra eller köpa hus av privatpersoner. De kommunala bostäderna ligger perifert i renskötseområdet och är därför inget alternativ. Han har erfarenheter av att privatpersoner hellre låter bostäderna stå tomma under stora delar av året än att hyra ut eller sälja till en medlem i samebyn.

Ett annat exempel är en samisk kvinna som ringde ett turistföretag och ville hyra rum till sig och sina vänner. Företaget reagerade på kvinnans samiska namn och sade öppet att hon inte fick hyra rummet eftersom hon var same. Vidare sade företaget att det hade dåliga erfarenheter av samer.

4.6 Media

Massmedierna har spelat och spelar fortfarande en väsentlig roll för framväxten och upprätthållandet av majoritetssamhällets attityder till samer. Alltjämt publiceras artiklar och inslag i massmedier som många samer upplever som mycket kränkande. Frågor som rör massmedia faller dock utanför diskrimineringslagstiftningens tillämpningsområde, vilket inte hindrar att DO kan lyfta frågor som är av generell natur.

Den bild som förmedlas via tidningarna upplevs många gånger som kränkande. Samer upplever att man inte beskrivs som individer utan kategoriseras utifrån föreställningar om samer som grupp och att dessa föreställningar ofta tar sin utgångspunkt i den bild som den statliga samepolitiken formulerat. Samer påtalar att det är legitimt att skämta om samer utifrån rasistiska och fördomsfulla föreställningar. Även beskrivningar

av samer tar sig utgångspunkt i sådana föreställningar och samer beskrivs som exotiska och koltklädda eller som bidragsberoende och bakåtsträvande. Samer upplever att det är legitimt att tala om eller beskriva samer på ett nedlåtande sätt och att detta inte på allvar ifrågasätts av majoritetssamhället.⁸⁹

Samer har under arbetets gång uttryckt att Granskningsnämndens övervakning inte inneburit att inslag med fördomsfulla och kränkande uttryck kunnat fällas.⁹⁰ Samer upplever många gånger att innebörden av regeln om mediernas särskilda genomslagskraft och kravet på varsamhet vid framställningar som kan uppfattas som diskriminerande för människor med viss etnisk bakgrund inte är entydig. För att bli fällt måste inslaget vara uppenbart kränkande. Därtill kan nämnden enbart granska svenska programföretag, vilket innebär att kanaler som sänds via satelliter inte berörs av sändningsreglerna.

⁸⁹ Se bland annat JK dnr 4587-07-30.

⁹⁰ Se bland annat Granskningsnämnden dnr. 355/07-20.

5 Sammanfattning och förslag till åtgärder

Syftet med denna rapport är att bidra med kunskap om samers situation i dag genom att synliggöra samers erfarenheter av diskriminering samt föreslå åtgärder för att förebygga och motverka diskriminering av samer. Tanken är att rapporten ska tjäna som ett underlag för DO:s, den kommande ombudsmannamyndighetens och andra aktörers fortsatta arbete för att förebygga och motverka diskriminering av samer.

Forskning på området visar att när problem formulerats och lösningar föreslagits har samer beskrivits utifrån majoritetssamhällets uppfattningar och negativa värderingar om samer och samisk kultur. Exempel på detta är den rasbiologiska forskningen som utövades på samer, den statliga samepolitiken, rennäringslagstiftningen, nomadskolorna och lappfogdeväsendet. Detta är uttryck för hur strukturell diskriminering kan te sig och visar på hur strukturer kan bidra till att stigmatisera och underordna samer i relation till majoritetssamhället.

Av DO:s dialog med samer går det att konstatera att den statligt förda politiken och de strukturer som skapats genom historien påverkar samers villkor än i dag. Samers möjlighet att påverka sina egna livsvillkor är begränsad och diskriminering innebär att samer inte bemöts som individer utan kategoriseras utifrån negativa föreställningar om samer som grupp. Samer har erfarenheter av diskriminering inom alla samhällsområden. Stat, landsting och kommun, som har till uppgift att främja samers rättigheter, har ansvar för att motverka dessa föreställningar. För att komma åt detta fordras att statliga och kommunala myndigheter, med utgångspunkt i samers rättigheter som urfolk och nationell minoritet, möjliggör samisk delaktighet och inflytande i frågor som rör samer. Detta för att Sverige i större utsträckning ska leva upp till de folkrättsliga åtagandena om samisk delaktighet och på sikt minska grunden för de diskriminerande strukturerna.

I det följande presenteras ett antal förslag till åtgärder som är nödvändiga för att komma åt diskriminering av samer. DO anser att en av de viktigaste åtgärder som krävs för att komma åt de problem som identifierats i rapporten är att samer får möjlighet till reell delaktighet och inflytande.

Reell delaktighet

Folkrättens regler om behandlingen av urfolk utgör endast ett slags minimiregler som anger rättighetsnivåer som ingen fördragsslutande stat får underskrida. DO menar att Sveriges ambitioner borde vara att åtminstone ligga på samma nivå som den internationella urfolksrätten. DO föreslår därför

- att Sverige ratificerar ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder

- att regeringen med utgångspunkt i ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och FN:s deklaration om urfolks rättigheter, undanröjer de rättsliga oklarheter som finns kring samers rättigheter
- att regeringen ger Grundlagsutredningen ett tilläggsdirektiv att utreda hur samernas ställning som urfolk och de rättigheter som följer därav kan ges ett starkare grundlagsskydd.

DO kan konstatera att bristen på forskning och statistik är ett problem när man ska utvärdera efterlevnad av regler som ska säkerställa samers rättigheter och följa upp förändringar som sker över tid. DO förslår därför

- att regeringen för att öka kunskapen om samers situation i Sverige avsätter medel för forskning om samers situation och då särskilt förekomsten av diskriminering av samer inom olika samhällsområden.

Samers särskilda rättigheter grundar sig på internationella konventioner. Det är påtagligt att de problem som samer upplever är av nationsöverskridande karaktär, varför det är angeläget att det sker ett utökat internationellt samarbete kring hur samers mänskliga rättigheter kan förverkligas. DO föreslår därför

- att regeringen tar initiativ till en tillsynsmyndighet som får uppdraget att övervaka Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna och andra internationella dokument som rör nationella minoriteter och samer
- att regeringen inom ramen för arbetet i Nordiska ministerrådet tar initiativ till ett utbyte av erfarenheter av hur man kan arbeta för att förebygga och motverka diskriminering av samer.

DO anser det viktigt att samers möjlighet till reell delaktighet och inflytande i samhället säkerställs. Myndigheter, särskilt stat och kommun, har en viktig roll och ett stort ansvar för att Sverige fullföljer sina åtaganden om mänskliga rättigheter. Kommuner och länsstyrelser svarar i dag för en stor del av de samhällsuppgifter som direkt berör de enskilda medborgarna, och en rad av dessa uppgifter har stor betydelse för förverkligandet av samers mänskliga rättigheter. I *Prop. 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige* slås det fast att det är "... viktigt att de som direkt berörs av de åtgärder som vidtas till följd av den nya minoritetspolitiken också skall få möjlighet att framföra sina synpunkter och önskemål innan beslut fattas. Det finns flera skäl till att de nationella minoriteterna bör ha möjlighet att påverka beslut som rör dem själva. Ett centralt skäl är att de nationella minoriteterna själva är bäst lämpade att se den egna gruppens behov och önskemål. Därför är det väsentligt att det förs en dialog mellan myndigheter på olika nivåer och de nationella minoriteterna då beslut fattas i frågor som berör de nationella minoriteterna." Mot bakgrund av den ambition som fastslås i förarbeten till

minoritetspolitiken och de problem som identifierats i DO arbete med samers rättigheter föreslår DO därför:

- att regeringen och berörda myndigheter i dialog med samer säkerställer samers delaktighet och reella inflytande i frågor som berör dem i enlighet med vad minoritetskonventionerna föreskriver
- att regeringen ser över möjligheterna till stöd för samers egenaktivitet och särskilt möjligheten till ökat stöd för de samiska organisationer som arbetar mot diskriminering och för mänskliga rättigheter
- att regeringen i samarbete med samiska organisationer riktar informations- och utbildningsinsatser till länsstyrelser och kommuner om samers situation och samers mänskliga rättigheter.

Samiskan

Det är påtagligt att de utökade rättigheter som samer har inom förvaltningsområdet inte kommer samer till del. Dessutom bor många samer utanför förvaltningsområdet för samiskan, vilket medför att många samer inte omfattas av de språkliga rättigheter som gäller i området. Med tanke på sydsamiskas situation är det synnerligen allvarligt att det inte vidtagits åtgärder för att stärka språkets ställning. DO föreslår därför

- att kommuner inom förvaltningsområdet i dialog med samer utformar åtgärder för att säkerställa samers rättigheter i enlighet med vad lagen föreskriver
- att regeringen tar initiativ till åtgärder för att utvidga den geografiska kretsen så att fler personer omfattas av de särskilda rättigheterna i enlighet med vad som föreslås i betänkandet *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket* (SOU 2006:19)
- att regeringen tar initiativ till åtgärder för att i större utsträckning knyta språkliga rättigheter till viktiga samhällsfunktioner.

Som framgår av rapporten upplever samer att skolan inte bidrar till att stärka samiska barns identitet och att barn som utsätts för trakasserier och diskriminering inte får det skydd de behöver och har rätt till. DO föreslår därför

- att regeringen ger Skolverket i uppdrag att särskilt arbeta med att motverka och förebygga diskriminering av samer.

Assimilerings- och utbildningspolitiken har lett till att samiskan i dag är ett hotat språk. Syd- och lulesamiskan riskerar att dö ut och nordsamiskans position är osäker. Det är därför avgörande för samiskan att spåkbytesprocessen bryts och att det samiska språket bevaras och utvecklas. Bristen på lärare i de samiska språken är ett stort strukturellt problem som

måste lösas för att säkerställa språkens fortlevnad och utveckling. DO föreslår därför

- att regeringen tar initiativ till åtgärder för att garantera undervisning i och på de samiska språken genom att främja utbildning av samiska lärare
- att regeringen ger Högskoleverket i uppdrag att stimulera tillgång till fler lärare i de samiska språken genom att till exempel se över antagningskriterierna till lärarutbildningar
- att regeringen ger Sametinget i uppdrag att tillsammans med Skolverket utarbeta kriterier för framtagande av samiska läromedel
- att den framtida utbildningsinspektionen får i uppdrag att i sin tillsyn av modersmålsundervisning, särskilt uppmärksammar hur de nationella minoriteternas utökade rättigheter efterlevs
- att den framtida utbildningsinspektionen får i uppdrag att i sin tillsyn särskilt uppmärksamma hur skolor arbetar för att motverka och förebygga diskriminering av nationella minoriteter.

Modersmålsundervisning är en viktig åtgärd i främjandet av det samiska språket. Av grundskoleförordningen framgår att en kommun är skyldig att anordna modersmålsundervisning i samiska endast om det finns en *lämplig lärare*. DO föreslår därför

- att grundskoleförordningens krav på *lämplig lärare* slopas i enlighet med det förslag som finns i *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket* (SOU 2006:19) och att kommunerna blir skyldiga att anordna modersmålsundervisning. Om inte lämplig lärare hittas ska eleven erbjudas distansundervisning tills en lämplig lärare hittats.

Samiskan har på grund av den förda assimilering- och utbildningspolitiken få vuxna språkbärare som kan föra språket vidare. Många samer har erfarenheter av de förbud som rådde att tala samiska i skolan. Förbudet har lett till att många förlorat sitt samiska modersmål och många samer kan därmed inte ge de egna barnen de grundläggande kunskaperna. Det handlar därför om att samiska barn måste återta samiskan. DO finner därför grundskoleförordningens krav på att eleven ska ha *grundläggande kunskaper* i samiska problematiskt. DO föreslår därför

- att grundskoleförordningens krav på "grundläggande kunskaper" slopas i enlighet med det förslag som finns i *Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetsskydd* (SOU 2005:40).

För att komma åt situationen där många samiska barn och föräldrar inte känner till sina språkliga rättigheter föreslår DO

- att kommuner åläggs att i samband med inskrivning i förskoleklass eller när elev skrivs in i grundskola informera om rätten till modersmål och efterfråga vilka barn och elever som önskar modersmålsundervisning.

DO:s arbete

Med lika möjligheter och rättigheter som övergripande målsättning och med grundtanken att samer själva är en nyckel till positiva förändringsprocesser syftar DO:s arbete till att samer på sikt ska utveckla en egen kapacitet för rådgivning och ett aktivt antidiskrimineringsarbete. För att nå målsättningen är det viktigt att DO, och den kommande ombudsmannamyndigheten, fortsätter att arbeta utifrån strategin ömsesidig kunskapsutveckling. I detta arbete är det viktigt att följande beaktas.

Genom dialogen skapas en legitimitet och en långsiktighet i arbetet. Den är viktig för samers inflytande och delaktighet. Därför föreslår DO

- att DO och den kommande ombudsmannamyndigheten tillvaratar samers erfarenheter av diskriminering genom fortsatt dialog med företrädare för samiska organisationer och institutioner.

Det är viktigt att samer själva och så många som möjligt arbetar med att förebygga och motverka diskriminering av samer. För att stärka samers möjlighet till egenmakt föreslår DO

- att DO och den kommande ombudsmannamyndigheten utvecklar samers kunskap om mänskliga rättigheter och arbete mot diskriminering genom att bland annat utbilda samiska utbildare
- att DO och den kommande ombudsmannamyndigheten sammanställer och utvecklar en handbok i arbetet för mänskliga rättigheter, som kan användas av samer för fortsatt självständigt arbete.

Det saknas kunskap och en samlad bild om samers livsvillkor. Genom forskningsinriktade insatser kan en mer heltäckande bild av hur samer upplever diskriminering och rasism skapas. Därför föreslår DO

- att DO och den kommande ombudsmannamyndigheten i enlighet med EG-direktivet om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung genomför och offentliggör undersökningar om diskriminering av samer
- att DO och den kommande ombudsmannamyndigheten särskilt belyser om samiska kvinnor och män har olika erfarenheter av diskriminering
- att DO och den kommande ombudsmannamyndigheten gör en fördjupad rättslig analys av samers särskilda rättigheter i egenskap av urfolk och nationell minoritet och rättsligt prövar dessa rättigheter utifrån diskrimineringslagstiftningen.

Framtiden

Sammantaget behövs både lång- och kortsiktiga åtgärder från regeringen, andra nyckelaktörer, myndigheter som Skolverket och Socialstyrelsen, men också från samerna själva. Det förutsätter lyhördhet och vilja av samhällsorgan, däribland DO, att även fortsättningsvis fördjupa samarbetet med samerna i dessa frågor. Kunskapen om samers livsvillkor måste fördjupas och synliggöras i samhället, samtidigt som den samiska gruppens kunskap om rättigheter och arbete mot diskriminering ökar.

6 Referenser

- Amft, Andrea (2000). *Sápmi i förändringens tid: en studie av svenska samers levnadsvillkor under 1900-talet ur ett genus- och etnicitetsperspektiv*. Umeå: Kulturgräns norr.
- Catomeris, Christian (2004). *Det ohyggliga arvet: Sverige och främlingen genom tiderna*. Stockholm: Ordfront.
- ECRI (1998). *ECRI general policy recommendation nr 4. National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*. Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance.
- Forseth, Björn (2002). *Samelandets historia*. Ekelundsförlag AB.
- Gustavsson, Josefine (2007). *Effekterna av DO:s informationsinsatser riktade till grupper särskilt utsatta för diskriminering*. Extern utvärdering utförd av Institutet för studiet av mänskliga rättigheter, Göteborgs universitet. www.do.se/upload/Ladda%20ner/rapport_ishr07.pdf
- Hörnqvist, Magnus (1996). *Foucaults maktanalys*. Stockholm: Carlsson.
- Johansson, Peter (2008). *Samerna: ett ursprungsfolk eller en minoritet? En studie av svensk samepolitik 1986-2005*. Göteborg: Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet.
- Korpijaakko-Labba, Kaisa (1994). *Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland. En rättshistorisk utredning av markanvändningsförhållanden och -rättigheter i Västerbottens lappmark före mitten av 1700-talet*. Helsingfors: Juristförbundets förlag.
- Kvist, Roger (1992). "Swedish Saami Policy, 1550-1990" i Kvist (ed) *Readings in Saami History, Culture and Language III, Center for Arctic Cultural Research, Miscellaneous Publications No. 14*. University of Umeå, sid. 63-77
- Lange, Anders (1998). *Samer om diskriminering. En enkät- och intervjuundersökning om etnisk diskriminering på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen (DO)*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Lange, Anders (1999). *Invandrare om diskriminering. En enkät- och intervjuundersökning om etnisk diskriminering på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen (DO) IV*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Lantto, Patrik (2000). *Tiden börjar på nytt. En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1950*. Umeå: Institutionen för nordiska språk, Univ.

- Lantto, Patrik (2003). *Att göra sin stämma hörd. Svenska samernas riksförbund, samerörelsen och svensk samepolitik. 1950–1962* Umeå: Kulturgräns norr.
- Lernestedt, Lennart, Lerwall, Lotta, Pettersson, Tove, Tiensuu, Annika (2004) *Genomgång av DO:s individärenden samt förslag till förbättringar*
- Lundmark, Lennart (1998). *Så länge vi har marker. Samerna och staten under sexhundra år.* Stockholm: Rabén Prisma.
- Mörkenstam, Ulf (1999). *Om "Lapparnes privilegier". Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883–1997.* Stockholm: Univ.
- Pager, Devah (2006). *The dynamics of discrimination. National Poverty Center Working Paper Series.* Ann Arbor: University of Michigan, National Poverty Center.
- Prop. 1975/76:209 *Om ändring i regeringsformen*, 1 april 1976.
- Prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige*, 10 juni 1999.
- de los Reyes, Paulina & Wingborg, Mats (2002). *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige – en kunskapsöversikt.* Norrköping: Integrationsverket.
- Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.*
Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 180, 19/07/2000 sid. 0022–0026.
- Sametinget (2006). *Samiska mänskliga kvarlevor i samlingar.* (dnr. 120/06).
- Skolverket (2005). *De nationella minoriteternas utbildningssituation.* Stockholm: Skolverket.
- SOU 2002:77 *Sametingets roll i det svenska folkstyret. Betänkande av Sametingsutredningen.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset. Strukturell diskriminering i Sverige.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2006:19 *Att återta mitt språk: åtgärder för att stärka det samiska språket.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Spiliopoulou Åkermark, Sia och Talah, Miriam (2007). *Samernas rätt till deltagande och samråd. Fysisk planering och infrastruktur.* Stockholm: Internationella juristkommissionen, Svenska avdelningen.
- Torp, Eivind (2003). *Rennäringen som sakägare i bygglovsärenden*, ingår i: *Förvaltningsrättslig tidskrift.* 2003:2, sid. 363–372.