Nästa steg?

Förslag för en stärkt minoritetspolitik

Delbetänkande av
Utredningen om en stärkt minoritetspolitik

Stockholm 2017

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2017:60

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24642-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 1 september 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att ta fram förslag för en stärkt minoritetspolitik. Lennart Rohdin, sakkunnig i frågor som rör nationella minoriteter, förordnades samma dag som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om en stärkt minoritetspolitik (Ku 2016:02). Den 15 juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen innebärande dels en förlängning av det ursprungliga uppdraget i återstående delar, dels ett uppdrag avseende finlandssvenskarnas ställning i Sverige.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 31 oktober 2016 departementssekreteraren Erik Adell Hellström, departementssekreteraren Erla Björg Torisdottir, rättssakkunniga Linda Celander, departementssekreteraren Gunnar Stenberg, departementssekreteraren Christina Velander, och departementssekreteraren Daniel Zerea. Den 21 april 2017 entledigades Erla Björg Torisdottir som sakkunnig. Rättssakkunnige Håkan Eriksson förordnades som sakkunnig i hennes ställe samma dag.

Som experter i utredningen förordnades den 31 oktober 2016 handläggaren Björn Kullander, experten Lars Lindgren, handläggaren Helena Lundgren, juristen Anna Medin, utvecklingsledaren Katarina Popovic, utredaren Jennie Spetz, utredaren Ingrid Ström och enhetschefen Kaisa Syrjänen Schaal. Enhetschefen Aina Negga förordnades som expert den 14 november 2016.

Som representanter i utredningens referensgrupp för de nationella minoriteterna förordnades den 5 december 2016 ordföranden i Sverigefinska ungdomsförbundet Dennis Barvsten, sekreteraren i föreningen RUNG – resande, ung, ny och gammal Britt-Inger Hedström Lundqvist, ordföranden i Romska ungdomsförbundet

Erland Kaldaras, ordföranden i Svenska tornedalingars riksförbund-Tornionlaaksolaiset Bengt Niska, vice ordföranden i Met Nuoret Johanna Nordblad Sirkka, generalsekreteraren i Judiska centralrådet Isak Reichel, sakkunnige Susanne Sznajderman-Rytz företrädande Sveriges Jiddischförbund och ordföranden i Sverigefinska riksförbundet Voitto Visuri. I referensgruppen förordnades den 19 december 2016 också förbundssekreteraren i Sáminuorra Magnus Antaris Sandström.

Som representanter i utredningens referensgrupp för riksdagspartierna förordnades den 5 december 2016 kommunalrådet Amanda Agestav, kommunstyrelseledamoten Henrik Blind, riksdagsledamoten Hans Ekström, riksdagsledamoten Annicka Engblom, riksdagsledamoten Peter Helander, f.d. kommunalrådet Anna Hövenmark och riksdagsledamoten Cassandra Sundin. I referensgruppen förordnades den 19 december 2016 också riksdagsledamoten Nina Lundström.

Hovrättsassessorn Sami Mlayeh anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 26 september 2016. Departementssekreteraren Johanna Lantz anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 1 november 2016.

Johanna Lantz avslutade sitt arbete i utredningen den 31 maj 2017. Översättning av betänkandets sammanfattning till de nationella minoritetsspråken kommer att publiceras i ett särtryck.

Härmed överlämnar utredningen sitt delbetänkande *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60). Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

Stockholm i juni 2017

Lennart Rohdin

/Sami Mlayeh
Johanna Lantz

Innehåll

Förkortningar **13**

Sammanfattning **15**

Författningsförslag **23**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk 23

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 28

1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 30

1.4 Förslag till lag om ändring i patientlagen (2014:821) 32

1.5 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 33

2 Uppdraget och dess genomförande **35**

2.1 Utredningens uppdrag 35

2.1.1 Utredningens avgränsningar och prioriteringar 37

2.2 Utredningens arbete 39

2.2.1 Organisationer och myndigheter som utredningen varit i kontakt med 40

2.2.2 De nationella minoriteternas delaktighet och inflytande 40

2.2.3 Webbenkät till enskilda 41

2.3 Betänkandets disposition 42

3 Överblick och övergripande bedömningar 45

3.1 Minoritetspolitikens framväxt 45
3.1.1 Vad utgör en nationell minoritet och ett nationellt minoritetsspråk? 47
3.1.2 De nationella minoriteternas historia är Sveriges historia 48

3.2 Minoritetsspråkslagarna och reformen 2010 49

3.3 Minoritetslagstiftningens struktur och relation till språkstadgan och ramkonventionen 51

3.4 Granskning och kritik från Europarådet 56

3.5 Nulägesbeskrivning avseende de nationella minoriteterna 58
3.5.1 Judar 59
3.5.2 Romer och resande 60
3.5.3 Samer 61
3.5.4 Sverigefinnar 62
3.5.5 Tornedalingar och andra meänkielitalande 63

3.6 Nulägesbeskrivning avseende de nationella minoritetsspråken 64
3.6.1 Finska 64
3.6.2 Jiddisch 65
3.6.3 Meänkieli 66
3.6.4 Romani chib 66
3.6.5 Samiska 67

3.7 Behov av mer kunskap om eventuella skillnader mellan könen 67

3.8 Minoritetspolitikens fortsatta inriktning 69
3.8.1 Överföringen av språk och kultur mellan generationerna behöver prioriteras 69
3.8.2 Minoritetspolitiken behöver integreras bättre inom andra områden 70

4 Utvärdering av minoritetslagstiftningen 73

4.1 Utvärdering av ordningen med ett grundläggande skydd och förvaltningsområden 74

4.1.1 Ordningen bör tills vidare behållas 74
4.1.2 Reglering av in- och utträde i förvaltningsområde 76
4.1.3 Rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakter med myndigheter 81
4.1.4 De som använder romani chib och jiddisch saknar förvaltningsområde 84

4.2 Det grundläggande skyddet 85
4.2.1 Det grundläggande skyddet har fått dåligt genomslag 86
4.2.2 En stärkt medvetenhet om minoritetspolitiken 90
4.2.3 En tydligare informationsskyldighet 92

4.3 Samråd och annat inflytande 95
4.3.1 Möjligheter och hinder för inflytande och delaktighet i minoritetspolitiken 97
4.3.2 Ett förtydligande av vad det innebär att samråda 100
4.3.3 Minoritetsorganisationernas förutsättningar behöver stärkas 108
4.3.4 Förutsättningarna för barn och ungdomar bör beaktas särskilt 110
4.3.5 Statsbidrag till nationella minoritetsorganisationer 113

4.4 Statsbidrag till kommuner i förvaltningsområde 120
4.4.1 Hur statsbidraget får användas 121
4.4.2 Om överföring av medel till nästföljande år m.m. 125
4.4.3 Tilläggsbelopp när en kommun ingår i förvaltningsområde för alla tre språk 126

5 Uppföljning av minoritetslagen m.m. 127

5.1 Bakgrund 127

5.2 En nystart för uppföljning och samordning av minoritetspolitiken 130

5.3 Överklagande av beslut och enskildas möjligheter att få en rättighetsprövning 137

5.3.1 Hur ser situationen ut i dag? 137
5.3.2 Det är för närvarande inte möjligt att införa en rätt att överklaga beslut 143
5.3.3 Myndigheter med tillsynsansvar behöver integrera minoritetsfrågorna bättre i sitt arbete..... 147

6 Förskola på minoritetsspråk m.m. 149

6.1 Bakgrund 150
6.1.1 Internationella åtaganden 150
6.1.2 Nuvarande reglering av förskolan, skolan och gymnasiet 152
6.1.3 Förskolans betydelse för revitalisering av minoritetsspråk 154

6.2 Förslag som berör samtliga nationella minoritetsspråk 155
6.2.1 Stöd till förskolans huvudmän 155
6.2.2 Benämningen kulturarvsspråk bör övervägas i utbildningssammanhang 161

6.3 Förslag som berör förskola i förvaltningsområde 162
6.3.1 Bakgrund och överblick 162
6.3.2 En tydligare reglering av kommunernas skyldigheter 166
6.3.3 Synliggörande av efterfrågan 170
6.3.4 Förskola på minoritetsspråk ska erbjudas inom fyra månader 171
6.3.5 En tydligare anknytning till skollagstiftningen... 172
6.3.6 Samordning av beredning av förslag..... 173

7 Äldreomsorg på minoritetsspråk 175

7.1 Bakgrund 175
7.1.1 Internationella åtaganden 175
7.1.2 Regleringen av äldreomsorgen 177

7.2 Övergripande problembeskrivning..... 178

7.3 En tydligare reglering av kommuners skyldigheter 182
7.3.1 Regleringen beträffande förvaltningsområde..... 183

7.3.2 Regleringen som inte är knuten till förvaltningsområde ... 185
7.3.3 Regleringen av kommuners skyldigheter att verka för tillgång till personal ... 185
7.3.4 De äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet ... 186
7.3.5 Uppdrag till Socialstyrelsen ... 187

7.4 Biståndsbedömningen ... 187
7.4.1 Synliggörande av efterfrågan ... 188
7.4.2 Nya mål i examensbeskrivningen för socionomer ... 189

7.5 En tydligare anknytning till sociallagstiftningen ... 190

8 Tillgång till personal med språk- och kulturkompetens ... 191

8.1 Brist på personal inom äldreomsorg och förskola ... 191
8.1.1 Problem som är särskilda för minoritetsspråk ... 192

8.2 Insatser för att utbilda och rekrytera personal med språk- och kulturkompetens ... 195
8.2.1 En obruten språkkedja är avgörande ... 196
8.2.2 Utbildningsmöjligheterna bör ses över ... 197
8.2.3 Kommuners rekrytering och fortbildning av personal ... 200

9 De nationella minoriteternas behov inom hälso- och sjukvård ... 203

9.1 Kunskapsläget kring de nationella minoriteternas hälsa ... 203
9.1.1 Skillnader i hälsa jämfört med majoritetsbefolkningen ... 203
9.1.2 Brist på kunskap riskerar att leda till felbehandling och otrygghet ... 210
9.1.3 Vissa skillnader mellan kvinnors och mäns hälsa ... 211
9.1.4 Behovet av kunskap om hälsosituationen är stort ... 214

9.1.5 Det saknas stöd för vårdgivare när det gäller bemötande och kunskap ... 214

9.2 Förhöjd risk för psykisk ohälsa ... 215

9.3 Språk- och kulturkompetens är nödvändigt inom hälso- och sjukvården ... 216
9.3.1 Nationella minoriteters rättigheter behöver stärkas inom hälso- och sjukvård ... 216
9.3.2 Ett centrum för samisk hälsa kan bidra med forskning och metodutveckling ... 220
9.3.3 Tydligare uppdrag till myndigheter att följa utvecklingen ... 222

10 Utvärdering av de samiska språkcentrumen ... 225

10.1 Inledning och bakgrund ... 225

10.2 Utredningens överväganden ... 226
10.2.1 De samiska språkcentrumen bör fortsätta sitt arbete ... 226
10.2.2 Språkcentrum eller liknande insatser bör övervägas även för de andra minoritetsspråken ... 227

11 Kunskapshöjande och synliggörande åtgärder ... 231

11.1 Kunskapen om de nationella minoriteterna är låg ... 232

11.2 Public service och annan media ... 232
11.2.1 Utbildning av journalister för att motverka okunskap ... 234
11.2.2 Det kommande sändningstillståndet för public service ... 235

11.3 Utbildningsväsende och läromedel ... 237
11.3.1 Förbättrad uppfyllelse av läroplanernas målsättningar ... 238
11.3.2 Förbättrade kunskaper bland lärarna ... 239
11.3.3 Ökad medvetenhet inom folkbildningen ... 241

11.4 Myndigheter och andra aktörer ... 242
11.4.1 Uppföljningsmyndigheternas kunskapshöjande uppdrag ... 243

11.4.2 Andra aktörer som arbetat med kunskapshöjande åtgärder 243
11.4.3 Det civila samhället har tagit stort ansvar för kunskapsspridning 244
11.4.4 Vikten av förebilder och synlighet inom kulturen 245
11.4.5 Skyltning och flaggning 247

12 Övriga frågor som regeringen bör uppmärksamma 249

12.1 Språk som diskrimineringsgrund 249

12.2 Frågan om vilka nationella minoriteter och minoritetsspråk som bör erkännas av Sverige 251

12.3 Bevarandeprogram för minoritetsspråken 254

12.4 Särbehandlingen av jiddisch 255

12.5 Språkvårdande arbete och revitalisering 256

12.6 Historiska kränkningar 257

12.7 Behovet av institutioner 258

12.8 Sveriges Kommuner och Landsting 259

13 Konsekvensbeskrivningar 261

13.1 Konsekvensutredningens innehåll 261

13.2 Konsekvenser för kommuner och landsting 261
13.2.1 Den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen 261
13.2.2 Förslag som berör samtliga kommuner eller landsting 262
13.2.3 Förslag som berör kommuner i förvaltningsområde 265

13.3 Konsekvenser för statens finanser 267
13.3.1 Kostnader för att stärka grundskyddet 267
13.3.2 Särskilda uppdrag och utökade uppdrag till myndigheter 268

13.3.3 Kostnader för höjda bidrag till de nationella minoriteternas organisationer 269
13.3.4 Ändring av 10 § minoritetslagen 270

13.4 Övriga konsekvenser..... 270

14 Författningskommentar 273

14.1 Förslaget till ändringar i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk..... 273

14.2 Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)..... 280

14.3 Förslaget till ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) 282

14.4 Förslaget till ändringar i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 285

Särskilda yttranden 287

Referenser..... 293

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:73..... 299

Bilaga 2 Utvärdering av Samiskt språkcentrums arbete i ett revitaliseringsperspektiv 319

Bilaga 3 Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter..... 383

Bilaga 4 Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk .. 405

Förkortningar

Barnkonventionen	Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Expertkommittén	Europarådets expertkommitté för den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk
ISOF	Institutet för språk och folkminnen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
Minoritetsförordningen	Förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Minoritetslagen	Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Minoritetsspråkslagarna	Lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Ramkonventionen	Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

Rådgivande kommittén	Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Språkstadgan	Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk
STR-T	Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset

Sammanfattning

Minoritetspolitiken har tagit två viktiga steg framåt med den minoritetspolitiska reform som genomfördes 2010, då bl.a. lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, fortsättningsvis minoritetslagen, trädde i kraft.

För det första ökade antalet kommuner i förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska under de första fem åren från 38 till 75. Antalet landsting i förvaltningsområden utökades under samma tid från 8 till 14. Ytterligare ett tiotal kommuner har beslutat ansöka om att få ingå i förvaltningsområde. Att så många nya kommuner valt att engagera sig för de ytterligare minoritetsrättigheter detta innebär, har sin grund i den omfattande mobilisering som genomförts lokalt av de nationella minoriteterna.

För det andra har de två samiska språkcentrum, som inrättades 2010 inom Sametinget med placering i Östersund och Tärnaby, på kort tid framgångsrikt utvecklat metoder för en nödvändig revitalisering av det samiska språket och dess varieteter. Detta har betydande bäring också på det fortsatt viktiga arbetet för revitalisering av övriga fyra minoritetsspråk.

Det måste i detta sammanhang däremot tyvärr konstateras att minoritetspolitiken misslyckats nästan helt, vad gäller förverkligandet av de grundläggande rättigheter som alla de fem nationella minoriteterna ska tillförsäkras i landets samtliga kommuner. Fortfarande mer än sju år efter minoritetslagens tillkomst uppfattar sig en bred majoritet av landets kommuner föga eller inte alls berörda av lagens krav på stöd till och rättigheter för de fem nationella minoriteterna. Majoritetssamhällets kunskaper om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken liksom deras plats i Sverige i dag och historiskt är fortfarande högst bristfälliga.

Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken, att se över minoritetslagen samt att utreda ett antal särskilda frågor.

Utredningen har när det gäller minoritetspolitikens övergripande inriktning gjort två bedömningar (avsnitt 3.8). Den första bedömningen är att minoritetspolitiken behöver inriktas i större utsträckning på överföringen av språk och kultur mellan generationerna. Av minoritetspolitikens tre delmål bör därför målet språk och kulturell identitet ges en särskild tyngd. I synnerhet bör frågor som rör språkrevitalisering och ungdomars delaktighet prioriteras.

Den andra övergripande bedömningen är att minoritetspolitiken behöver integreras bättre inom andra politikområden. Utredningen konstaterar att minoritetspolitiken är sektorsöverskridande, men att den på alla samhällsnivåer riskerar att hamna i ett ”stuprör” vid sidan av andra politikområden. Utredningen gör bedömningen att regeringen och övrig offentlig verksamhet bör sträva efter att i ökad grad integrera de minoritetspolitiska frågorna inom övriga sektorsområden. Två förslag tar särskilt sikte på detta, nämligen att regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter inom förskolan (avsnitt 6.3.5) och äldreomsorgen (avsnitt 7.5) ska överföras från minoritetslagen till skollagen respektive socialtjänstlagen.

Tyngdpunkten i utredningens uppdrag har varit utvärderingen av minoritetslagen och frågor som ansluter till det. Utredningen gör i denna del en rad bedömningar och lämnar ett antal förslag i kapitel 4. Utredningen kommer fram till att Sverige tills vidare bör behålla och utveckla ordningen med ett utökat skydd inom förvaltningsområden och ett grundläggande skydd som gäller över hela landet (avsnitt 4.1.1). Utredningen konstaterar att det varit oklart om kommuner har möjlighet att utträda ur förvaltningsområde och lämnar ett förslag till hur en utträdesmöjlighet kan regleras i minoritetslagen (avsnitt 4.1.2). Utredningen föreslår att möjligheten enligt 10 § minoritetslagen att skriftligen kontakta vissa särskilt angivna myndigheter på finska och samiska ska utökas till meänkieli, samt att även Arbetsförmedlingen ska omfattas av bestämmelsen (avsnitt 4.1.3).

En central fråga för utredningen har varit minoritetslagens s.k. grundläggande skydd – vissa bestämmelser som gäller samtliga fem nationella minoriteter eller nationella minoritetsspråk. Utredningen konstaterar att skyddet har fått dåligt genomslag generellt och särskilt utanför förvaltningsområdena (avsnitt 4.2.1). Utredningen

föreslår en rad förtydliganden i lagen. För det första föreslås att det ska anges i en särskild bestämmelse att kommuner och landsting ska anta dokumenterade minoritetspolitiska mål och riktlinjer, som ska följas upp. För det andra föreslås även att de ska vara skyldiga att lämna uppgift om sådana mål och riktlinjer på begäran från den myndighet som ansvarar för uppföljningen av minoritetspolitiken (avsnitt 4.2.2). För det tredje föreslås en förtydligad reglering av skyldigheten att informera enligt 3 § minoritetslagen (avsnitt 4.2.3).

Utredningen behandlar frågor om de nationella minoriteternas rättigheter i fråga om samråd med förvaltningsmyndigheter och annat inflytande i avsnitt 4.3. Utredningen konstaterar att samråd sker på det allmännas villkor och i för liten utsträckning, samt att de nationella minoriteterna inte har tillräckliga förutsättningar för att vara jämbördiga parter. Innebörden av förvaltningsmyndigheters skyldighet att samråda med nationella minoriteter föreslås därför formuleras tydligare i lagen (avsnitt 4.3.2). Utredningen föreslår att vissa myndigheter får i uppdrag att stärka minoritetsorganisationernas förutsättningar att utöva inflytande genom utbildning och andra kunskapshöjande åtgärder (avsnitt 4.3.3).

Utredningen konstaterar därtill att barn och unga kommer till tals i för liten utsträckning. Utredningen föreslår därför att det anges i lagen att myndigheter särskilt ska beakta förutsättningarna för barn och unga som tillhör nationella minoriteter i frågor om inflytande och samråd (avsnitt 4.3.4).

Utredningen konstaterar även att arbetsbördan för de nationella minoriteternas organisationer på riksnivå har ökat sedan 2010, framför allt på grund av samråd, och att arbetsbördan kan förutses öka. Utredningen föreslår att bidraget enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag till nationella minoriteter minst ska fördubblas och att det särskilda stöd som lämnas till Sverigefinländarnas delegation och Svenska Tornedalingars riksförbund – Tornionlaaksolaiset ska höjas. Vidare föreslås att staten lämnar ett sådant stöd även till lämpliga riksorganisationer som företräder den judiska och den romska minoriteten (avsnitt 4.3.5).

Utredningen behandlar även frågor som rör statsbidraget till kommuner och landsting i förvaltningsområde men kommer fram till att det inte finns skäl att förändra den nuvarande ordningen (avsnitt 4.4).

Utredningen gör i kapitel 5 en översyn av ordningen för uppföljning och samordning av minoritetspolitiken. Utredningen kommer

fram till att den nuvarande ordningen har brister och föreslår att regeringen inrättar en särskild myndighet för uppföljning, samordning och främjande av minoritetspolitiken(avsnitt 5.1 och 5.2). I kapitel 5 gör utredningen även bedömningen att det för närvarande inte är möjligt att stärka de nationella minoriteternas rättigheter genom att införa en överklagandemöjlighet (avsnitt 5.3).

Som en del av översynen av minoritetslagen har utredningen haft ett särskilt uppdrag att analysera regleringen av rätten till förskola respektive äldreomsorg på nationella minoritetsspråk. Dessa behandlas i kapitel 6 respektive 7.

Utredningen lämnar en rad förslag som tydliggör rätten till förskola m.m. inom förvaltningsområde. Utredningen föreslår att kommuner ska vara skyldiga att erbjuda hela eller en väsentlig del av förskoleundervisningen på dessa språk, att de ska vara skyldiga att fråga vårdnadshavare om deras önskemål om förskola på språken och att det tydliggörs att den generella tidsfristen för erbjudande om förskola även gäller erbjudande om förskola på minoritetsspråk (avsnitt 6.3.2–6.3.4).

Utredningen lämnar även vissa förslag som helt eller delvis tar sikte på samtliga nationella minoritetsspråk. Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram stöd till huvudmän i förskolan. Detta stöd ska avse både de särskilda rättigheterna i förvaltningsområden och de metoder som kan användas generellt i förskolan för att denna ska kunna fylla en funktion i revitaliseringen av de nationella minoritetsspråken (avsnitt 6.2.1). Utredningen föreslår även att regeringen överväger att komplettera begreppet modersmål med begreppet kulturarvsspråk för de nationella minoritetsspråken i lagstiftning som rör skola och förskola (avsnitt 6.2.2).

Utredningen lämnar förslag som stärker de nationella minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen. Utredningen föreslår en förtydligad reglering av äldreomsorg på minoritetsspråk såväl inom som utanför förvaltningsområde (avsnitt 7.3). Utredningen föreslår att även jiddisch och romani chib ska ges ett visst skydd, samt att kommuner ska vara skyldiga att informera den som ansöker om äldreomsorg om minoritetsrättigheterna. Den föreslagna regleringen lyfter även fram äldres behov av att upprätthålla och kunna känna sig trygga i sin kulturella identitet.

Det har under utredningens gång blivit tydligt att möjligheterna för det allmänna, främst kommuner och landsting, att leva upp till

skyldigheterna i lagen begränsas av brist på språkkunnig personal. Utredningen behandlar detta i kapitel 8 och föreslår uppdrag till myndigheter att utveckla uppdragsutbildningar och att pröva att komplettera relevanta yrkesexamina (avsnitt 8.2.2).

Utredningen går igenom de nationella minoriteternas behov när det gäller hälso- och sjukvård i kapitel 9 och konstaterar bl.a. att behovet av kunskaper om dessa gruppers hälsosituation är stort, samt att det saknas stöd för vårdgivare vad gäller bemötande och kunskap om de nationella minoriteterna. Utredningen bedömer att de nationella minoriteternas rättigheter behöver stärkas inom vården. Utredningen föreslår att det införs ett krav på kunskap om de nationella minoriteterna, deras hälsosituation och deras olika behov i vårdutbildningar på högskolenivå samt att nationella minoriteter lyfts fram särskilt i patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen (avsnitt 9.3.1). Utredningen gör även bedömningen att regeringen bör överväga att etablera ett centrum för samisk hälsa (avsnitt 9.3.2). Därtill föreslås ett tydligare uppdrag till myndigheter inom hälso- och sjukvårdsområdet (avsnitt 9.3.3).

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera de samiska språkcentrumen, vilket behandlas i kapitel 10. För detta ändamål har utredningen anlitat professor emerita Leena Huss vars utvärdering finns som bilaga 2 till betänkandet. Utredningen bedömer att språkcentrumens arbete är ett nödvändigt och värdefullt bidrag till revitaliseringen av det samiska språket samt att dessa bör fortsätta sitt arbete. Utredningen föreslår att Institutet för språk och folkminnen får i uppdrag att utreda formerna för att inrätta språkcentrum även för meänkieli och finska, samt utreda förutsättningarna för att skapa motsvarande funktion för jiddisch och romani chib.

I kapitel 11 går utredningen igenom behovet av, och lämnar förslag till, kunskapshöjande åtgärder och synliggörande av nationella minoriteter och minoritetsspråk. Utredningen konstaterar att kunskapsnivån är låg. Utbildningsradion (UR) är den enskilda aktör som på senare tid mer omfattande tagit fram kunskapshöjande program såväl för skolan som riktade till allmänheten genom sändningar i public service.

Utredningen bedömer bl.a. att det i det kommande sändningstillståndet för public service-media bör tas hänsyn inte enbart till kvantitet utan även kvalitet i fråga om sändningar på de nationella minoritetsspråken. Utredningen bedömer vidare att jiddisch bör ges

samma ställning i sändningstillståndet som övriga minoritetsspråk (avsnitt 11.2.2).

När det gäller utbildningsväsendet konstaterar utredningen att målet i skolans läroplaner om kunskap om de nationella minoriteterna uppfylls i allt för låg utsträckning. Utredningen föreslår att uppdrag ges till Skolverket att genomföra en riktad efterhandsgranskning av läromedel, med avseende på hur de nationella minoriteterna och deras rättigheter framställs, samt att regeringen överväger att ge Skolverket i uppdrag att utöka utbudet av utbildningsmaterial om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken (avsnitt 11.3.1). Därtill föreslår utredningen att regeringen ser över möjligheterna att införa ett krav på kunskap om de nationella minoriteterna och deras rättigheter i examensmålen för lärare, samt ger Skolverket i uppdrag att vidta kunskapshöjande insatser i skolan (avsnitt 11.3.2).

Utredningen föreslår även att regeringen ger Folkbildningsrådet i uppdrag att utarbeta en handlingsplan för ökad medvetenhet om de nationella minoriteterna och deras rättigheter inom folkbildningen. I fråga om examensmålen för folkhögskollärare föreslås ett tillägg om att beakta nationella minoriteters rättigheter (avsnitt 11.3.3). Utredningen föreslår dessutom att Kungliga Biblioteket, Myndigheten för kulturanalys, Riksantikvarieämbetet, Riksteatern och Statens historiska muséer ges i uppdrag att också beakta nationella minoriteter och minoritetsspråk i sin verksamhet (avsnitt 11.4.4).

Utredningen behandlar i kapitel 12 slutligen ett antal frågeställningar som inte uttrycks i utredningens direktiv men ändå har bäring på utredningens huvuduppdrag:

- språk som diskrimineringsgrund (avsnitt 12.1),
- behovet att se över vilka nationella minoriteter och minoritetsspråk som bör erkännas av Sverige och benämningen av dessa (avsnitt 12.2)
- bevarandeprogram för de nationella minoritetsspråken (avsnitt 12.3)
- Institutets för språk och folkminnen ansvar för språkvård i fråga om de nationella minoriteternas varieteter och dialekter (avsnitt 12.5)
- hanteringen av historiska övergrepp och kränkningar (avsnitt 12.6)

- behovet av egna institutioner för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken (avsnitt 12.7) och
- behovet av att regeringen i dialog med Sveriges Kommuner och Landsting lyfter frågan om efterlevnaden av minoritetslagen (avsnitt 12.8).

Utredningen tar i avsnitt 12.4 särskilt ställning mot den negativa särbehandlingen av det nationella minoritetsspråket jiddisch i flera sammanhang såsom vid utfärdande av sändningstillstånd för public service-företagen och insatser för lärarutbildning.

Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

dels att 1, 3, 5, 7, 10, 17, 18, 20 och 21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 22 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
Denna lag innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar *samt bestämmelser om vissa skyldigheter inom förskola, sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola och äldreomsorg.* Lagen innehåller också bestämmelser om uppföljning av tillämpningen av lagen.	Denna lag innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagen innehåller också bestämmelser om uppföljning av tillämpningen av lagen.

[1] Senaste lydelse 2010:865.

3 §

Förvaltningsmyndigheter ska *när det behövs på lämpligt sätt* informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt denna lag.	*Kommuner och landsting* ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter *och det allmännas ansvar* enligt denna lag *och föreskrifter som denna lag hänvisar till. Detsamma gäller statliga förvaltningsmyndigheter vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.*

5 §

Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med *representanter för* minoriteterna i sådana frågor.	Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. *Förvaltningsmyndigheterna ska därvid särskilt beakta förutsättningarna för barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna.*
	5 a §
	Skyldigheten att samråda enligt 5 § innebär att förvaltningsmyndigheterna för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att deras behov och synpunkter ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande.
	5 b §
	Kommuner och landsting ska anta dokumenterade mål och riktlinjer för sin minoritetspolitiska verksamhet, av vilka ska framgå hur verksamheten ska följas upp.

	Kommuner och landsting ska göra de kartläggningar som behövs för den minoritetspolitiska verksamheten.
7 §	
Andra kommuner än de som anges i 6 § kan *efter anmälan få ingå i* förvaltningsområdet för finska, meänkieli eller samiska. *Beslut att en kommun ska få ingå i ett förvaltningsområde fattas av regeringen.* Regeringen får meddela föreskrifter om sådan *frivillig* anslutning till ett förvaltningsområde.	Andra kommuner än de som anges i 6 § kan *ansöka hos regeringen om att anslutas till* förvaltningsområdet för finska, meänkieli eller samiska. *En kommun som regeringen har beslutat att ansluta till ett förvaltningsområde kan ansöka om att utträda ur förvaltningsområdet. Regeringen får bevilja en sådan ansökan endast om det finns synnerliga skäl.* Regeringen får meddela föreskrifter om anslutning till *och utträde ur* ett förvaltningsområde.
10 §	
Enskilda har alltid rätt att använda finska och samiska vid sina skriftliga kontakter med Riksdagens ombudsmän. Detsamma gäller vid enskildas skriftliga kontakter med Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket och Diskrimineringsombudsmannen i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part.	Enskilda har alltid rätt att använda finska, *meänkieli* och samiska vid sina skriftliga kontakter med Riksdagens ombudsmän. Detsamma gäller vid enskildas skriftliga kontakter med Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket, *Arbetsförmedlingen* och Diskrimineringsombudsmannen i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part.

17 §[2]

När en kommun i ett förvaltningsområde erbjuder plats i förskola eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, ska kommunen erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i sådan verksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Rätt för enskilda att i vissa fall erbjudas förskola och viss annan pedagogisk verksamhet på finska, meänkieli eller samiska regleras i 8 kap. 12 a § och 14 § tredje stycket samt 25 kap. 5 a § skollagen (2010:800).

18 §

En kommun i ett förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Detsamma gäller kommuner utanför ett förvaltningsområde, om kommunen har tillgång till personal som är kunnig i språket.

Rätt för enskilda att i vissa fall erbjudas sådan service och omsorg som bedrivs inom ramen för äldreomsorgen på de nationella minoritetsspråken regleras i 5 kap. 6 a § socialtjänstlagen (2001:453).

20 §

Förvaltningsmyndigheters tillämpning av denna lag ska följas upp. Regeringen meddelar föreskrifter om vilken *eller vilka* myndighet*er* som ska ansvara för uppföljningen. Detta uppföljningsansvar innebär ingen inskränkning i det tillsynsansvar som vilar på andra myndigheter.

Förvaltningsmyndigheters tillämpning av denna lag ska följas upp. Regeringen meddelar föreskrifter om vilken myndighet som ska ansvara för uppföljningen. Detta uppföljningsansvar innebär ingen inskränkning i det tillsynsansvar som vilar på andra myndigheter.

[2] Senaste lydelse 2010:865.

21 §	
En myndighet med uppföljningsansvar ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet bistå andra förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av lagen.	*Myndigheten* med uppföljningsansvar ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet bistå andra förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av lagen.
	22 §
	Kommuner och landsting ska på begäran lämna uppgift om sådana mål och riktlinjer som antagits enligt 5 a § till myndigheten med uppföljningsansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att det i lagen införs två nya paragrafer, 8 kap. 12 a och 25 kap. 5 a §§ samt nya rubriker närmast före dem med följande lydelse,

dels att 8 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	Nationella minoritetsspråk
	12 a §
	Om barnets hemkommun ingår i förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska kommunen erbjuda barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska. Kommunen ska fråga alla vårdnadshavare som söker plats i förskola om de vill få erbjudande om plats i sådan verksamhet.
14 §	
När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet förskola inom fyra månader.	
Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola.	
	När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola där utbildningen bedrivs på finska, meänkieli eller samiska enligt 12 a § ska

kommunen erbjuda barnet sådan förskola inom fyra månader.

25 kap.

Nationella minoritetsspråk

5 a §

Om kommunen ingår i förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, och kommunen tillhandahåller sådan omsorg som avses i 2 eller 5 §§ och som kompletterar eller erbjuds istället för förskola, ska kommunen sträva efter att erbjuda de barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i sådan omsorg där hela eller en väsentlig del av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Om kommunen kan erbjuda omsorg som avses i första stycket på finska, meänkieli respektive samiska ska kommunen fråga alla vårdnadshavare som ansöker om sådan omsorg om de vill få erbjudande om plats i verksamhet på respektive språk.

Om en kommun som ingår i förvaltningsområde anordnar öppen förskola enligt 3 § ska kommunen, om det finns efterfrågan från vårdnadshavare, sträva efter att erbjuda hela eller en väsentlig del av verksamheten även på finska, meänkieli respektive samiska.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)
dels att 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse
dels att det införs en ny paragraf, 5 kap. 6 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
6 §[3]	
Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område.	
Kommunen ska planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.	
Kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor.	*Kommunen ska informera den som ansöker om bistånd inom ramen för äldreomsorgen om kommunens skyldigheter enligt 6 a § andra stycket. Om kommunen har möjlighet att erbjuda omsorg enligt 6 a § första stycket ska kommunen lämna motsvarande information om skyldigheterna enligt det stycket.*
	6 a §
	Kommunen ska sträva efter att erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller en väsentlig del av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska.
	Om kommunen ingår i för-

[3] Senaste lydelse 2009:724.

valtningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk är kommunen skyldig att erbjuda den som begär det sådan möjlighet som avses i första stycket när det gäller finska, meänkieli respektive samiska.

Kommunen ska inom ramen för sådan omsorg som erbjuds enligt första eller andra stycket särskilt beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i patientlagen (2014:821)

Härigenom föreskrivs i fråga om patientlagen (2014:821) att en ny paragraf, 1 kap. 10 §, med följande lydelse införs.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	10 §
	I språklagen (2009:600) och i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns bestämmelser som innebär särskilda rättigheter för de nationella minoriteterna och ett särskilt ansvar för det allmänna att skydda och främja de nationella minoritetsspråken samt i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.5 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) att en ny paragraf, 5 kap. 9 §, samt närmast före den en rubrik, med följande lydelse införs.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 kap.
	Särskilda skyldigheter i fråga om nationella minoriteter
	9 §
	I språklagen (2009:600) och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns bestämmelser som innebär särskilda rättigheter för de nationella minoriteterna och ett särskilt ansvar för det allmänna att skydda och främja de nationella minoritetsspråken samt i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Uppdraget och dess genomförande

Utredningen ska enligt direktiven (se bilaga 1) göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (fortsättningsvis minoritetslagen).

I detta kapitel redogörs för utredningens uppdrag och direktiv samt utredningens avgränsningar och prioriteringar i förhållande till uppdragets utformning. Vidare beskrivs hur utredningen arbetat och hur betänkandet är upplagt.

Utredningen anser att de förslag som läggs fram kan utgöra ytterligare steg mot en stärkt minoritetspolitik. Arbetet med att utveckla minoritetspolitiken är för den skull inte avslutat i och med detta betänkande. Minoritetspolitiken innehåller komplexa frågor och spänner över ett flertal sektorsområden. Det är inte heller rimligt att alla frågor kan lösas inom ramen för en översyn. Nya aspekter dyker hela tiden upp när politiken ska förverkligas i kommuner och landsting.

Det är utredningens uppfattning att de nationella minoriteternas rättigheter, i takt med att de integreras i fler politikområden, kommer att ses som ett naturligt inslag i alla sammanhang i samhället. Utredningen kan konstatera att det svenska samhället inte är där i dag men att utredningens förslag syftar till en ökad integrering av det nationella minoritetsperspektivet inom allt fler samhällsområden som berör de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.

2.1 Utredningens uppdrag

Direktiven innehåller ett brett bemyndigande att *se över hela det minoritetspolitiska området i vilket ingår att göra en analys i fråga om genomslaget av den minoritetspolitiska reformen 2010.* I uppdraget

ingår att se över hur väl Sverige lever upp till åtaganden enligt ramkonventionen, språkstadgan och andra konventioner. Utöver detta ska också minoritetslagen ses över för att på bästa sätt säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredningen ska bl.a. se över *konstruktionen med ett grundläggande skydd och ett utökat skydd i förvaltningsområden.* Det grundläggande skyddet omfattar i huvudsak språk- och kulturfrämjande åtgärder, möjlighet till inflytande och delaktighet samt informationsskyldighet för förvaltningsmyndigheter. Det utökade skyddet gäller i de kommuner som ingår i förvaltningsområde för ett eller flera minoritetsspråk. I dessa kommuner har enskilda ytterligare rätt till förskola och äldreomsorg helt eller delvis på minoritetsspråk samt rätt att kontakta förvaltningsmyndigheter på sitt språk. Utredningen ska bl.a. se över behovet av förtydligad reglering av det grundläggande skyddet och hur ordningen med statsbidrag till de kommuner som ingår i förvaltningsområde ska se ut. Utredningen ska även behandla frågan om kommuners utträde ur förvaltningsområde.

Utredningen har vidare i uppdrag att *säkra förskoleundervisning som stärker revitaliseringen av minoritetsspråken.* I uppdraget ingår bl.a. att analysera varför 17 § i minoritetslagen, som reglerar rätten att erbjudas förskola på finska, meänkieli och samiska i kommuner i förvaltningsområde, tillämpas på olika sätt av kommunerna. Vid behov ska utredningen föreslå ändring av bestämmelsen.

Utredningen har i uppdrag att *säkra individuellt anpassad vård och omsorg* för de nationella minoriteterna. Regeringen vill bl.a. veta varför 18 § minoritetslagen, som reglerar rätten till äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska, tillämpas på olika sätt av kommunerna. Vid behov ska utredningen föreslå ändringar av bestämmelsen. Utredningen har emellertid ett bredare uppdrag än att se över frågor om äldreomsorg. Bl.a. ska de nationella minoriteternas behov av vård och omsorg i övrigt analyseras.

I direktiven påpekas att det är helt nödvändigt att de nationella minoriteternas rätt till delaktighet och inflytande enligt minoritetslagen även kommer de nationella minoriteterna till del i praktiken. Utredningen har i uppdrag att *se över formerna för inflytande och hur effektiv representation kan säkras samt analysera om nuvarande ordning med organisationsbidrag kan förändras.* Vidare ska möjligheterna till ungdomsinflytande särskilt behandlas.

Länsstyrelsen i Stockholms Län och Sametinget är ansvariga för uppföljning och samordning av den nationella minoritetspolitiken. Denna ordning har införts i syfte att driva på och aktivt samordna det minoritetspolitiska området. Utredningen har i uppdrag att *se över ordningen för uppföljningen*. I utredningens uppdrag ingår också att överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna. Utredningen ska därtill *överväga om det bör införas en möjlighet att överklaga beslut* som fattats med stöd i aktuell lagstiftning, vilket saknas i dag.

Utredningen ska *överväga om Sverige bör utöka sina åtaganden enligt del III i språkstadgan* när det gäller finska, meänkieli och samiska, särskilt i syfte att harmonisera åtagandena när det gäller dessa språk.

Utredningen ska utvärdera de samiska språkcentrumens resultat och språkcentrummetodiken som främjande av språkrevitalisering.

Utredningen ska slutligen *säkra kunskapen om de nationella minoriteterna i samhället.*

Ett jämställdhets- och ungdomsperspektiv ska genomsyra utredningens arbete. Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

2.1.1 Utredningens avgränsningar och prioriteringar

Inledningsvis kan utredningen konstatera att det inte har ingått i det ursprungliga uppdraget att bedöma vilka grupper eller språk som ska erkännas som nationella minoriteter respektive nationella minoritetsspråk. Utredningen har inte heller haft i uppdrag att överväga om nu erkända grupper och språk ska benämnas på annat sätt än i dag. Genom ett tilläggsdirektiv har utredningen därefter fått ett uppdrag som rör finlandssvenskarnas ställning i Sverige. Detta kommer att behandlas i ett kommande slutbetänkande.

Särskilt fokus på grundskyddet och ny ordning för uppföljning och samordning

Grundskyddet är betydelsefullt då det gäller i hela landet och för samtliga nationella minoriteter och minoritetsspråk. För judar och romer samt jiddisch och romani chib, är grundskyddet dessutom det

enda skydd de har enligt minoritetslagen (se om begreppet grundskydd, avsnitt 3.3). Det stod klart redan när utredningen inledde sitt uppdrag att grundskyddet inte fått det genomslag som varit tänkt. Av denna anledning har utredningen valt att fokusera särskilt på en förstärkning av grundskyddet och den ordning för uppföljning och samordning som bland annat syftar till att stärka grundskyddet. Utredningen har gjort bedömningen att det är centralt att ordningen för uppföljning och samordning fungerar på ett ändamålsenligt vis för att minoritetspolitiken ska bli framgångrik, särskilt vad avser främjande av minoritetspolitiken i kommuner och landsting.

Åtgärder för att förbättra tillgång till personal med språk och kulturkompetens

Under utredningsarbetet har det blivit tydligt att en av de viktigaste begränsande faktorerna för att kommuner och landsting i förvaltningsområden ska kunna leva upp till sina åtaganden är bristen på personal med språk- och kulturkompetens. Utredningen har inget uttryckligt uppdrag att undersöka denna fråga, men har gjort bedömningen att det är särskilt viktigt för minoritetspolitiken att detta problem hanteras. Ett särskilt kapitel ägnas därför åt frågan om bristen på tillgång till språkkunnig personal.

Utbildningsområdet ses över av en särskild utredare

Regeringen har inte gett något uttryckligt uppdrag i direktiven att se över utbildningsfrågor som rör de nationella minoritetsspråken. Däremot har utredningen i uppdrag att genomföra en sammanhållen analys av hela minoritetspolitiken. Detta skulle i sin tur kunna föranleda en genomlysning även av utbildningsområdet. En särskild utredning har emellertid tillsatts på detta område.

Utredningen Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk (U 2016:07) tillsattes i slutet av 2016. Enligt direktiven ska denna utredning kartlägga och bedöma om åtgärder behövs – och i så fall vilka – för att öka tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk inom de obligatoriska skolformerna. Nämnda utredning ska även kartlägga och bedöma om åtgärder behövs – och i så fall vilka – för att öka tillgången till två-

språkig undervisning på nationella minoritetsspråk i dessa skolformer (se dir. 2016:116).

Mot bakgrund av nyss nämnda utredning har denna utredning inte gjort någon samlad översyn av frågor som rör de nationella minoritetsspråken inom utbildningsområdet. I denna utrednings direktiv finns dock ett uppdrag som rör förskolan. Vissa av utredningens förslag rör även i övrigt utbildningsområdet.

Frågor som kommer behandlas i utredningens slutbetänkande

Utredningen har fått tilläggsdirektiv som bl.a. innebär en förlängning av uppdraget i återstående delar. I många delar anser utredningen att uppdraget är slutfört. Två särskilda frågor kvarstår dock. Utredningens uppdrag att överväga om Sverige bör utöka sina åtaganden enligt del III i språkstadgan kommer att redovisas i slutbetänkandet. Detsamma gäller utredningens uppdrag att överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna. Det ursprungliga uppdraget innehåller även ett brett mandat att göra en översyn av minoritetspolitiken. Inom ramen för detta mandat kan utredningen komma att ta upp frågor som inte kan anses slutförda.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och sakkunniga. Som sakkunniga har representanter från Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet varit förordnade. De experter som bistått utredningen har varit företrädare för Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för språk och folkminnen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sametinget, Skolverket, Socialstyrelsen, Svenska Kyrkan samt Sveriges Kommuner och Landsting. Experter och sakkunniga har sammanträtt fyra gånger.

Till utredningen har också en referensgrupp med företrädare för de åtta riksdagspartierna knutits. Den har sammanträtt tre gånger.

Ytterligare en referensgrupp har knutits till utredningen med företrädare för de nationella minoriteterna. Referensgruppen har

sammanträtt tre gånger. I referensgruppen har föreningen RUNG – resande, ung, ny och gammal, Judiska centralrådet, Met Nuoret, Romska ungdomsförbundet, Sáminuorra, Svenska tornedalingars riksförbund-Tornionlaaksolaiset, Sveriges Jiddischförbund, Sverigefinska riksförbundet samt Sverigefinska ungdomsförbundet varit representerade. Sametingets politiska del har inte varit representerad. Företrädare har förklarat att Sametinget inte vill vara delaktigt i en översyn där inte samernas ställning som urfolk behandlas.

I övrigt har utredningsarbetet bedrivits i sedvanlig ordning genom inhämtande och sammanställande av underlag, analys och utredningar av förslagens konsekvenser.

2.2.1 Organisationer och myndigheter som utredningen varit i kontakt med

Utredningen har haft kontakt med de myndigheter och utredningar som anges i direktiven. De flesta av myndigheterna ingår i utredningens expertgrupp. Utöver dessa myndigheter har utredningen också inhämtat upplysningar eller synpunkter i enskilda frågor från andra berörda myndigheter och samrått med ytterligare utredningar vars uppdrag anknyter till utredningens direktiv.

Utredningen har via en enkät inhämtat synpunkter från tjänstemän – samordnare, koordinatorer eller liknande – i kommuner och landsting inom förvaltningsområdena, vilka arbetar med minoritetspolitiska frågor. Utredningen har hållit särskilda möten med tjänstemän och politiker i kommuner och landsting inom förvaltningsområden.

Utredningen har inhämtat skriftliga upplysningar från kommunledningen i ett tiotal kommuner inom och utom förvaltningsområden. Särskilda kontakter har tagits med förskolechefer, förskolekoordinatorer och personer med liknande uppdrag i kommuner och på myndigheter.

2.2.2 De nationella minoriteternas delaktighet och inflytande

Utredningen har strävat efter att möjliggöra en hög grad av inflytande och delaktighet för de nationella minoriteterna. I utredningens referensgrupp är företrädare för samtliga nationella minori-

teter förordnade, men antalet platser i referensgruppen har varit begränsade. Utredningen har därför gett ett bredare urval av minoritetsorganisationer möjlighet att lämna synpunkter i en enkät som skickats till organisationer som representerar nationella minoriteter. Dessutom har utredaren deltagit vid en rad möten och konferenser som ordnats av minoritetsorganisationer för att informera om utredningens arbete och inhämta synpunkter och åsikter.

Det har under hela utredningens gång varit möjligt att kontakta utredningen via e-post och telefon. Kontaktuppgifter har varit tillgängliga på hemsidan sou.gov.se/minoritet som också varit länkad från minoritet.se.

2.2.3 Webbenkät till enskilda

Utredningen har konstruerat en webbenkät med frågor om bland annat språk, kultur och minoritetsrättigheter som skickats ut för spridning genom organisationer, sociala medier och andra digitala forum, bl.a. *minoritet.se*. Enkäten har varit öppen för allmänheten. Enkäten fanns också tillgänglig på minoritet.se.

Enkäten fanns i fem versioner, en för respektive minoritetsspråk. Svarsfrekvensen varierade mellan de olika språken. Flest svarade på enkäten om finska (1 274 svarande), följt av meänkieli (544 svarande), jiddisch (481 svarande), samiska (187 svarande) och romani chib (116 svarande).

Det går inte att dra några generella slutsatser av resultatet, bl.a. eftersom enkäten spreds genom organisationer och på internet, vilket innebär att utredningen inte gjort något urval. Svaren är mycket ojämnt spridda över landets kommuner och könsfördelningen bland de svarande är ojämn. De flesta som svarat på enkäterna för finska, samiska och jiddisch är kvinnor. När det gäller romani är majoriteten svarande män. Medelåldern bland de svarande är förhållandevis hög. Det kan antas att de svarande främst är personer med ett engagemang för minoritetsfrågor. Även om det således inte går att dra några generella slutsatser av enkäten innehåller svaren en hel del intressanta uppgifter från enskilda svarande, vilka illustrerar situationen för de nationella minoriteterna (se vidare om hälsofrågor i avsnitt 9.1.1).

De flesta svarande anser att det är viktigt att de nationella minoritetsspråken får leva vidare hos nästa generation och en något lägre andel att det är viktigt med offentlig service på språket i hemkommunen. Få av de som svarat på enkäten uppger att den egna kommunen informerar om de nationella minoriteternas rättigheter. Resterande har svarat att kommunen inte informerar eller att de inte vet i fall information förekommer.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är ordnat tematiskt och förslag och bedömningar återfinns i alla kapitel. I kapitel 3 beskrivs bakgrunden till minoritetspolitiken och lagen om nationella minoriteter. Vidare finns där en nulägesbeskrivning avseende de nationella minoriteterna och minoritetsspråken och utredningens övergripande bedömningar som legat till grund för förslagen. I kapitel 4 genomför utredningen en översyn av minoritetslagen och frågor som knyter an till den. I Kapitel 5 utvärderas uppföljningen av lagen och möjligheten för enskilda att få sina rättigheter prövade. I detta kapitel föreslår utredningen att regeringen inrättar en särskild uppföljningsmyndighet. När det gäller skyldigheter i förvaltningsområden i fråga om förskola och äldreomsorg tas dessa upp i kapitel 6 och kapitel 7. Dessa kapitel behandlar vissa frågor som även berör jiddisch och romani chib. I kapitel 8 behandlar utredningen frågan om personalförsörjning som är nära sammankopplad med kommunernas möjligheter att leva upp till de skyldigheter som beskrivs i de två föregående kapitlen. Kapitel 9 behandlar de nationella minoriteternas behov av hälso- och sjukvård och utgör framför allt en genomgång av befintliga undersökningar inom området. I kapitel 10 behandlas den utvärdering av de samiska språkcentrumen som utredningen gett en utomstående forskare i uppdrag att genomföra. Utredningen drar utifrån forskarens rapport också vissa slutsatser kring språkcentrummetodiken samt lämnar förslag i anslutning till det. Kapitel 11 behandlar kunskapen om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i samhället och fokuserar främst på public service och utbildningsväsendets betydelse för att synliggöra de nationella minoriteterna. Kapitel 12 behandlar relevanta frågeställningar som utredningen vill göra regeringen uppmärksam på. Avslutningsvis behandlas konsekvenserna av

utredningens förslag i kapitel 13 som följs av författningskommentarer. Till utredningen har fogats två särskilda yttranden.

Som bilagor till betänkandet har fogats utredningens direktiv (bilaga 1), utvärderingen av de samiska språkcentrumen (bilaga 2) samt de två konventioner från Europarådet som utgör Sveriges internationella åtaganden på minoritetsområdet: ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (bilaga 3 och 4).

Översättning av sammanfattningen till engelska och till nationella minoritetsspråk kommer att publiceras som ett särtryck.

3 Överblick och övergripande bedömningar

I Sverige finns fem erkända nationella minoriteter: judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Gemensamt för dessa minoritetsgrupper är att de har befolkat Sverige under lång tid samt att de utgör grupper med en uttalad samhörighet. De har även en religiös, språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet. Det finns även fem erkända nationella minoritetsspråk: finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

Sverige har i snart 20 år haft en särskild politik för att stärka de nationella minoriteterna och stödja de nationella minoritetsspråken. Minoritetspolitiken inleddes med ratificeringen år 2000 av två av Europarådets konventioner: ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan). De nationella minoriteternas och minoritetsspråkens historiska närvaro i Sverige är dock betydligt äldre än minoritetspolitiken. I detta inledande kapitel redogör utredningen för minoritetspolitikens framväxt och ger en bild av situationen för de nationella minoriteterna i dag. Därefter gör utredningen några övergripande bedömningar om minoritetspolitikens fortsatta inriktning.

3.1 Minoritetspolitikens framväxt

Det konstateras i den första minoritetspolitiska propositionen *Nationella minoriteter i Sverige* (prop. 1999/2000:143) från 1999 att det i Sverige och i de flesta andra länder i Europa finns, och länge har funnits, minoritetsgrupper som bidragit till det europeiska kulturarvet. För att värna sådana grupper och säkra minoriteters rättigheter har internationella, mellanstatliga organisationer som FN och Europa-

rådet sedan 1950-talet arbetat med minoritetsfrågor. Det har handlat såväl om att säkra fred och demokrati som att värna minoritetsspråk och minoritetskulturer som annars riskerar att gå förlorade.

Europarådet bildades efter andra världskriget för att säkerställa respekten för grundläggande mänskliga rättigheter. Organisationen började arbeta med minoritetsrättigheter på allvar på 1980-talet. Europarådets parlamentariska församling föreslog att en särskild konvention skulle skapas för regionala språk och minoritetsspråk. Syftet med konventionen var att bevara och utveckla Europas mångkulturella arv och flerspråkighet inom nationsgränserna. Språkstadgan blev klar för undertecknande 1992. Genom att skydda och främja historiska landsdels- eller minoritetsspråk är avsikten att konventionen ska uppmuntra till kunskap om de olika språk som finns inom konventionsstaterna och till en ömsesidig förståelse mellan olika grupper.

Arbetet med att ta fram ramkonventionen påbörjades 1993. Bakgrunden var Sovjetunionens sammanbrott, varigenom ett antal stater i Öst- och Centraleuropa blev fria. Det s.k. Köpenhamnsdokumentet, som antogs 1991 av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), innehåller en serie normer om rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter. Utformningen av ramkonventionen influerades i flera avseenden av Köpenhamnsdokumentet. Konventionen färdigställdes 1995.

Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan år 2000. År 2016 hade dryga 20-talet länder ratificerat språkstadgan för 79 olika språk. Knappt 40 länder har ratificerat ramkonventionen och ytterligare en handfull har skrivit under den.

Språkstadgan innehåller både mer allmänt hållna åtaganden om mål och principer för politik, lagstiftning och praxis i artikel 7 och förhållandevis detaljerade åtaganden i artikel 8–14 vilka utgör del III i stadgan. Språkstadgans skyddsobjekt är de nationella minoritetsspråken som sådana, men åtagandena i stadgans del III är många gånger utformade så att de i praktiken innebär rättigheter för enskilda användare av språken[1]. De flesta åtaganden i del III är avsedda att tillämpas i områden där antalet användare av minoritetsspråket är tillräckligt många för att motivera ett utökat skydd.

[1] Se exempelvis angående artikel 10, Engbers, 2012, s. 341.

I ramkonventionen görs inte samma tydliga geografiska åtskillnad även om några åtaganden avser områden där personer som tillhör nationella minoriteter bor ”i betydande antal eller av hävd”.[2] Konventionen syftar till att skydda såväl nationella minoriteter som enskilda personer som tillhör nationella minoriteter. Ramkonventionen syftar till att ge ett skydd i många frågor som rör de nationella minoriteterna; utöver att ge ett skydd för religionsutövning och kulturyttringar ger konventionen ett skydd även i språkliga hänseenden. Det senare innebär att dess tillämpningsområde till viss del överlappar språkstadgans. Konventionen innehåller artiklar som ger enskilda rättigheter men även mål- eller principstadganden av liknande karaktär som de i artikel 7 i språkstadgan.

3.1.1 Vad utgör en nationell minoritet och ett nationellt minoritetsspråk?

Även om tillämpningsområdena för ramkonventionen och språkstadgan i betydande omfattning sammanfaller, syftar de som framgår av föregående avsnitt till att skydda olika saker – de nationella minoriteterna respektive minoritetsspråken. Sverige har anslutit sig till båda konventionerna vid samma tillfälle och erkänt lika många nationella minoriteter som minoritetsspråk. Detta kan leda tanken till att det finns ett entydigt samband mellan den minoritetsgrupp och det minoritetsspråk som gruppen är förknippad med. Verkligheten är dock mer komplicerad. Finska romer talar exempelvis många gånger finska i stället för romani chib och samer som bor i Tornedalen kan ha meänkieli som modersmål. Det är därför viktigt att hålla isär begreppen minoritet och minoritetsspråk.

Begreppet ”nationell minoritet” definieras inte i ramkonventionen. Riksdagen fastslog, efter regeringens förslag, följande kriterier i samband med antagandet av propositionen 1999:

– Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens

[2] Se artikel 10.2, som behandlar förutsättningar för minoritetsspråkstalande att använda språket i kontakt med myndigheter, artikel 11.3 som behandlar skyltning och liknande av ortsnamn, gatunamn m.m. på minoritetsspråket och artikel 14.2 som behandlar undervisning i och på minoritetsspråket.

numerära antal utan här måste också vägas in och belysas gruppens struktur och sammanhållning

- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten
- Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen ska ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.
- Historiska eller långvariga band med Sverige. Det är inte möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt, men bedömningen är att endast minoritetsgrupper vars kultur funnits i Sverige före sekelskiftet 1800/1900 uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

Ovannämnda kriterier är alltså de som Sverige tillämpar i fråga om begreppet nationell minoritet. När det gäller nationella minoritetsspråk finns däremot en definition i språkstadgan. I stadgan anges att ett sådant språk ska användas av hävd i en stat och att språket ska vara annorlunda än det officiella språket. Av detta följer exempelvis att dialekter av det svenska majoritetsspråket inte omfattas av konventionen.

När riksdagen behandlade regeringens proposition om anslutning till minoritetskonventionerna ansågs judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar uppfylla kriterierna för att erkännas som nationella minoriteter. Finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska ansågs vara de nationella minoritetsspråk som talats av hävd i Sverige.

3.1.2 De nationella minoriteternas historia är Sveriges historia

Det svenska riksbygget (kungariket Sverige) satte fart med Gustav Vasas makttillträde 1523 och fortsatte under efterkommande Vasakungar. Det omfattade både Åland och betydande delar av dagens Finland, däremot vare sig Blekinge, Skåne, Halland, Bohuslän eller Jämtland som utgjorde delar av det danska kungariket. Och de norra delarna av dagens Sverige hade ännu inte börjat koloniseras av och införlivas med riket.

I Gustav Vasas kungarike levde sedan länge urfolket samer långt ned i de mellansvenska landskapen. I det mellansvenska bergsbruket i Bergslagen fanns också finsktalande invånare. Under sonen Karl IX ägde en omfattande bosättning av s.k. skogsfinnar rum i ett område från gränstrakterna mellan Götaland och Svealand och upp mot Västerbottens inland. Resande, eller som de på den tiden kallades tatarer (sedermera tattare), fanns i landet redan när Gustav Vasa tog makten.

I de delar av Norrland som ännu inte koloniserats, bestod befolkningen sedan länge förutom av samer av finsktalande invånare. Med Gustav III blev det från 1700-talets senare del tillåtet för judar att leva och verka i riket och att öppet bekänna sin tro. Judar hade levt i riket även tidigare men var då tvungna att konvertera till den lutherska läran.

Redan före kungarikets delning efter kriget med Ryssland 1809 började flera av dessa grupper trängas undan av majoritetsbefolkningen. Samer trängdes successivt tillbaka längre norrut som en följd av en aktiv kolonisering och bosättning från svensk sida. Under Karl XI fördrevs många av de resande till den östra delen av kungariket. Den grupp som i dag kallas finska romer är ättlingar till dessa.

I och med riksdelningen 1809 fick Sverige sina nuvarande gränser. Den östra delen av riket ingick under drygt hundra år i det ryska tsardömet, men utropades 1917 till det självständiga Finland.

Nationalismens utbredning i Europa under 1800-talet ledde också i Sverige till en undanträngning och ett osynliggörande av de historiska minoriteterna. En central roll i denna process hade den allmänna folkskolan som infördes på 1840-talet. Effekterna av detta och av den tvångsförsvenskning, som berövade många deras nationella minoritetsspråk, kan fortfarande iakttas i många sammanhang i dagens Sverige.

3.2 Minoritetsspråkslagarna och reformen 2010

För att förverkliga kravet på förstärkt skydd enligt åtagandena i del III i språkstadgan infördes år 2000 två särskilda språklagar – lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar respektive lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och

domstolar (minoritetsspråkslagarna). Dessa lagar gav enskilda rätt att under vissa förutsättningar använda språken i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar om målet eller ärendet hade anknytning till förvaltningsområdet för språket. Förvaltningsområdena för finska och meänkieli respektive samiska omfattade då fem respektive fyra i lagarna angivna kommuner i Norrbottens län (sammanlagt sju kommuner) samt Norrbottens läns landsting. Minoritetsspråkslagarna föreskrev även en rätt för enskilda att erbjudas förskola och äldreomsorg på språket i kommunerna i förvaltningsområde.

Riksdagens beslut om propositionen *Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (prop. 2008/09:158) innebar att ytterligare steg togs för att förtydliga de nationella minoriteternas rättigheter. En lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) trädde i kraft den 1 januari 2010.

Regeringens strategi för minoritetspolitiken innehåller åtgärder för att

- motverka diskriminering och utsatthet av de nationella minoriteterna,
- säkerställa en bättre efterlevnad av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk och uppföljning av vidtagna åtgärder,
- stärka de nationella minoriteternas egenmakt och inflytande, samt
- främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken.

Minoritetspolitikens övergripande mål är att ge skydd för de nationella minoriteterna och att stärka deras möjlighet till inflytande, samt att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Det övergripande målet bröts genom reformen 2010 ner i tre delmål: diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet (se prop. 2008/09:158, s. 45–46).

De båda minoritetsspråkslagarna ersattes således av minoritetslagen. Genom denna anslöts ytterligare 18 kommuner till förvaltningsområdet för finska och 13 kommuner till förvaltningsområdet för samiska. Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget fick ett

uppföljnings- och samordningsansvar när det gällde minoritetspolitiken.

Minoritetslagen innebar även ett flertal andra förändringar. Det infördes en möjlighet för kommuner att ansluta sig till förvaltningsområde efter att ha gjort en anmälan och erhållit regeringens tillstånd. Ett betydande antal kommuner har utnyttjat denna möjlighet. Fram till och med 2015 har förvaltningsområdena utvidgats med ytterligare 37 kommuner för att nu uppgå till sammanlagt 75 kommuner. Under 2015 inkom ytterligare ansökningar från 8 (6 helt nya) kommuner om att ingå i förvaltningsområde. Sedan september 2015 har regeringen, med hänvisning till en aviserad utrednings uppdrag att se över minoritetspolitiken, avvaktat med att ge tillstånd för nya kommuner att ingå i förvaltningsområde. Regeringen har hänvisat till den översyn av minoritetspolitiken som denna utredning fått i uppdrag att genomföra.

Ytterligare förändringar i och med minoritetslagen var att det infördes bestämmelser som gäller i hela landet, bl.a. skyldigheten att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter, att främja deras möjligheter att behålla och utveckla sin kultur samt att ge dem möjlighet till inflytande och att samråda med dem (det s.k. grundskyddet, se även nästa avsnitt). Rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakter med myndigheter förändrades och utökades på olika sätt så att den i vissa fall kom att gälla även utanför förvaltningsområdena. Genom språklagen (2009:600), som hade trätt i kraft ett halvår tidigare, gavs det allmänna bl.a. ett särskilt ansvar att skydda och främja de nationella minoritetsspråken.

3.3 Minoritetslagstiftningens struktur och relation till språkstadgan och ramkonventionen

Språkstadgan och ramkonventionen har genomförts i Sverige såväl genom lagstiftning som genom andra slags åtgärder. I fråga om lagstiftning återfinns de centrala bestämmelserna i minoritetslagen och språklagen. Åtaganden i punkt 1.b)–d) i artikel 8 i språkstadgan, som rör grund- och gymnasieskolan, har dock genomförts genom föreskrifter i bl.a. skollagen. Även dessa gäller i hela landet. Utredningen utvecklar detta närmare i kapitel 6 avseende förskolan.

Utredningen kommer fortsättningsvis använda uttrycket minoritetslagstiftningen och därmed i första hand avse dels minoritetslagen, dels de bestämmelser i språklagen och skollagen som avser de nationella minoritetsspråken. Det är föreskrifter som faller under minoritetspolitikens delmål språk och kultur respektive inflytande och delaktighet. Av Sveriges internationella åtaganden följer även ett skydd mot diskriminering och utsatthet för de nationella minoriteterna, dvs. minoritetspolitikens tredje delmål. Skydd mot diskriminering finns dock främst i diskrimineringslagen och bestämmelser i brottsbalken, vilka inte skiljer mellan diskriminering av personer som hör till nationella minoriteter och personer som hör till grupper med annan etnisk eller religiös bakgrund. Utredningen har därför valt att inte inkludera dessa i begreppet minoritetslagstiftningen.

Inom minoritetspolitiken talas ibland om det geografiskt avgränsade skyddet i förvaltningsområden och ett grundskydd eller grundläggande skydd som gäller i hela landet för alla fem nationella minoriteter och minoritetsspråk, som om detta utgjorde de två enda komponenterna i minoritetslagstiftningen. Lagstiftningen innehåller emellertid flera olika slags bestämmelser. Vissa bestämmelser gäller för alla fem nationella minoriteter och minoritetsspråk och andra endast för två eller tre av dem. Vissa bestämmelser ger rättigheter knutna till förvaltningsområden och andra, nämligen bestämmelserna som avser domstolar, är på annat sätt geografiskt avgränsade.

Av de bestämmelser som gäller i hela landet är 3–5 §§ minoritetslagen och bestämmelserna i 8, 14 och 15 §§ språklagen de mest centrala. Bestämmelserna anger det allmännas ansvar för att främja nationella minoriteternas kultur och att skydda och främja de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. De ålägger förvaltningsmyndigheter en skyldighet att dels ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande och samråda med deras representanter, dels informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt lagen.

Bestämmelserna är tillämpliga hos samtliga kommuner, landsting och statliga förvaltningsmyndigheter och för samtliga fem nationella minoriteter och minoritetsspråk och kan därmed sägas vara det egentliga grundläggande skyddet. När utredningen fortsättningsvis använder begreppen grundskydd eller grundläggande skydd är det dessa bestämmelser som avses. Grundskyddet i minoritetslagen har införts mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden.

Skyldigheten att informera enligt 3 § minoritetslagen har sin grund främst i artikel 6 i språkstadgan. Enligt artikeln åtar sig staten bl.a. att se till att berörda organisationer och personer informeras om rättigheter och skyldigheter enligt stadgan.

Bestämmelsen i 4 § andra stycket minoritetslagen om det allmännas ansvar för att främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur är föranledd främst av Sveriges åtagande enligt artikel 5 ramkonventionen (se prop. 2008/09:158, s. 66). Enligt artikeln åtar sig staten att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

Bestämmelsen i 5 § minoritetslagen slutligen innebär en skyldighet för förvaltningsmyndigheter att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och att samråda med representanter för dem. Bakgrunden till bestämmelsen är åtaganden såväl i ramkonventionen som i språkstadgan. I förarbetena har artikel 12 i barnkonventionen lyfts fram, vilken ger barn och ungdomar rätt att uttrycka sina åsikter i frågor som berör dem (se prop. 2008/09:158, s. 55).

I fråga om samråd och annat inflytande är artikel 15 i ramkonventionen av central betydelse. Enligt artikeln åtar sig staten att skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör en nationell minoritet effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

Till grundskyddet får som nämnts även räknas bestämmelserna om nationella minoritetsspråk i språklagen. Enligt 8 § i lagen har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Enligt 14 och 15 §§ ansvarar det allmänna för att den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket.

Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen och språkstadgan utgör även bakgrunden till bestämmelserna om nationella minoritetsspråk i språklagen (se prop. 2008/09:153, s. 21–23 och 41–42). Ett stort antal av artiklarna i ramkonventionen är relevanta för grundskyddet för de nationella minoritetsspråken. Förutom nyss nämnda artikel 5 kan bl.a. nämnas artikel 12 som behandlar utbild-

ning och forskning om bl.a. de nationella minoriteternas språk samt artikel 14, som bl.a. innebär att staten åtar sig att erkänna rätten för den enskilde att lära sig det nationella minoritetsspråket.

Även bland de grundläggande målen och principerna i artikel 7 i språkstadgan finns åtaganden av betydelse för grundskyddet, exempelvis behov av beslutsamma åtgärder för att främja minoritetsspråk (punkt 1.c), underlättande av användning av sådana språk (punkt 1.d) och tillhandahållande av former och medel för undervisning i och studier av minoritetsspråket (punkt 1.f).

Förutom de bestämmelser som utredningen räknar in i grundskyddet finns språkliga rättigheter i minoritetslagen som gäller i hela landet, men inte för samtliga fem nationella minoritetsspråk. Enskilda har rätt enligt 9 § minoritetslagen att i vissa avseenden i hela landet använda finska, samiska och meänkieli i ärenden där de är parter eller ställföreträdare för parter. Enskilda har vidare rätt att på begäran få äldreomsorg på något av dessa tre språk, enligt 18 § andra meningen minoritetslagen. Båda dessa rättigheter gäller under förutsättning att de aktuella myndigheterna har tillgång till lämplig personal som behärskar språket.

Enskilda har vidare en rätt enligt 10 § minoritetslagen att använda finska och samiska, men inte meänkieli, vid skriftliga kontakter med Riksdagens ombudsmän. Samma rätt finns enligt bestämmelsen i förhållande till Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket och Diskrimineringsombudsmannen (DO) i ärenden där den enskilde är part eller ställföreträdare för part. De myndigheter som anges i bestämmelsen har däremot inte någon skyldighet att lämna svar på samiska eller finska.

Utöver det grundläggande skyddet och övriga bestämmelser som är rikstäckande innehåller minoritetslagen geografiskt avgränsade rättigheter för finsk-, meänkieli- respektive samisktalande. Dessa har främst föranletts av Sveriges åtaganden enligt del III i språkstadgan i förhållande till dessa tre språk. Även i ramkonventionen finns som nämnts geografiskt avgränsade åtaganden.[3]

Åtagandena i del III är tillämpliga i områden där språken används av ett tillräckligt antal talare. De omfattar för Sveriges del inte romani chib eller jiddisch.

[3] Se föregående not.

I fråga om geografiskt avgränsade rättigheter finns i minoritetslagen för det första rätten att vid vissa angivna domstolar använda samiska, finska och meänkieli enligt 13–16 §§. Bestämmelserna bygger på åtaganden enligt artikel 9 i språkstadgan. För det andra finns de rättigheter som är knutna till förvaltningsområdena för de tre språken, nämligen rätten att under vissa omständigheter få använda dessa språk vid kontakter med förvaltningsmyndigheter samt att erbjudas förskola och äldreomsorg på språket. Rättigheterna i förvaltningsområdena bygger i första hand på Sveriges åtaganden enligt språkstadgans artikel 8 (förskolan) respektive 10 (förvaltningsmyndigheterna). Rätten att erbjudas äldreomsorg på minoritetsspråk kan däremot inte härledas till en viss artikel i del III i stadgan.[4] Rätten till förskola och äldreomsorg inom förvaltningsområde berörs utförligare i kapitel 6 respektive 7.

Rätten att få använda finska, meänkieli och samiska i kontakter med myndigheter inom förvaltningsområde regleras i 8 § minoritetslagen. Såväl kommuner som landsting och statliga förvaltningsmyndigheter är skyldiga att tillämpa bestämmelsen. Landstingen och de statliga myndigheterna omfattas om deras geografiska verksamhetsområde sammanfaller helt eller delvis med ett förvaltningsområde. Statliga myndigheter med hela landet som geografiskt verksamhetsområde omfattas av alla tre förvaltningsområdena (se prop. 2008/09:158, s. 128).

Förvaltningsområdenas geografiska omfattning utgörs av de kommuner som ingår i dessa områden. Detta regleras i sin tur på två sätt. För ett antal kommuner anges direkt i 6 § minoritetslagen att de ingår. Dessa utgörs dels av de sju kommuner som ingick i förvaltningsområdena när minoritetsspråkslagarna infördes, dels av de kommuner, 18 i Mälardalen och ytterligare 13 från Arvidsjaurs kommun i norr till Älvdalens kommun i norra Dalarna, som anslöts när minoritetslagen infördes 2010. Därutöver finns således 37 kommuner som anslutit sig till ett eller flera förvaltningsområden med stöd av 7 § minoritetslagen efter beslut av regeringen.

När en kommun ansluter sig till ett förvaltningsområde kan det få till följd att skyldigheterna enligt 8 § minoritetslagen per automatik utvidgas till att omfatta ytterligare landsting eller statliga förvaltningsmyndigheter. Detta inträffar om förvaltningsområdet utvidgas

[4] Se vidare om detta i avsnitt 7.1.1.

så att det sammanfaller med landstingets eller den statliga myndighetens geografiska verksamhetsområde.

Innebörden i 8 § första och andra stycket minoritetslagen är att enskilda får rätt att använda samiska, finska eller meänkieli i muntliga och skriftliga kontakter med myndigheterna samt få muntligt svar på språket. Om den enskilde saknar ombud har han eller hon dessutom rätt att få en skriftlig översättning av beslut och motivering av beslut. En förutsättning är att den enskilde är part eller ställförträdare för en part i ett ärende hos myndigheten. En ytterligare förutsättning är att ärendet har anknytning till ett förvaltningsområde. En anknytning till förvaltningsområdet kan exempelvis uppkomma genom att den enskilde är bosatt i en kommun som ingår i området (se prop. 2008/09:158, s. 129).

De myndigheter som omfattas av förvaltningsområdena har även en allmän skyldighet att sträva efter att bemöta enskilda på minoritetsspråket enligt sista stycket i 8 § minoritetslagen.

3.4 Granskning och kritik från Europarådet

Europarådet genomför regelbundna granskningar av Sveriges och andra konventionsstaters efterlevnad av ramkonventionen och språkstadgan. Granskningen med avseende på ramkonventionen sker i femårscykler och med avseende på språkstadgan i treårscykler.

Granskningen går till så att konventionsstaterna lämnar rapporter till Europarådet där de redovisar hur de har skött sina åtaganden. Även enskilda organisationer kan lämna synpunkter. Rapporten granskas av en expertkommitté (språkstadgan) respektive en rådgivande kommitté (ramkonventionen), vilka även kan göra besök i det aktuella landet. Kommittéerna upprättar i sin tur rapporter som innehåller bedömningar och förslag till rekommendationer. Kommitténs rapport redovisas till Europarådets ministerkommitté som på grundval av den kan utfärda rekommendationer till staten.

Granskningskommittéernas bedömningar och eventuella rekommendationer från ministerkommittén är inte rättsligt bindande för staterna på samma sätt som exempelvis domar från den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. De har ändå en betydande tyngd och konventionsstaterna accepterar dem i allmänhet.

År 2016 sammanföll de båda granskningscyklerna (den fjärde respektive sjätte övervakningsomgången). Ministerkommittén antog rekommendationer avseende språkstadgan i förhållande till Sverige i maj våren 2017. Nästa yttrande från den rådgivande kommittén för ramkonventionen väntas under andra halvan av 2017.

Granskning och kritik i förhållande till ramkonventionen

Inom ramen för granskningen avseende efterlevnaden av ramkonventionen har Sverige fått flera återkommande rekommendationer under de första tre övervakningsomgångarna. Problem kring samiska landrättigheter, diskriminering av romer och brister i modersmålsundervisningen har konstaterats i samtliga tre rapporter. Den rådgivande kommittén har också uttryckt oro över bristen på tillförlitliga data och det bristfälliga förverkligandet av lagen, framför allt på lokal nivå. I den tredje övervakningsomgången, 2013, rekommenderades Sverige att avskaffa kravet på förkunskaper för att läsa ett nationellt minoritetsspråk som modersmålsundervisning, vilket regeringen åtgärdade år 2015.

Av särskilt intresse för denna utredning är rekommendationen till Sverige att fördubbla sina ansträngningar att genomdriva minoritetslagen bland offentliga servicegivare på lokal nivå i de berörda kommunerna. I rekommendationen uppmanas Sverige att fokusera särskilt på språkutbildning, språkkunskaper i offentliga upphandlingsförfaranden och riktad rekrytering av personer som talar minoritetsspråk.

Granskning och kritik i förhållande till språkstadgan

Ministerkommittén lämnade 2015 följande rekommendationer till Sverige avseende språkstadgan:

1. att stärka utbildningen i/på samtliga nationella minoritetsspråk genom att anta en övergripande och strukturerad strategi som utgår från såväl de minoritetsspråktalandes behov som situationen för respektive språk,
2. att se till att ”modersmålsundervisningen” uppfyller de krav som anges i konventionen och erbjuder en genuin och adekvat språk-

undervisning som gör att eleverna kan uppnå fullt utvecklad kompetens i de berörda språken,

3. att utöka utbudet av tvåspråkig undervisning för finska och samiska, och se till att undervisning erbjuds även för meänkieli,
4. att skapa ett målinriktat lärarutbildningssystem med tillräckliga resurser för samtliga minoritetsspråk,
5. att ta fram undervisnings- och inlärningsmaterial för samtliga minoritetsspråk.

I den resolution som ministerkommittén antog i år var rekommendationerna i huvudsak likalydande. Det har emellertid tillkommit en rekommendation om att Sverige ska överväga att utvidga användningen av de samiska språkcentrumens metoder till övriga nationella minoritetsspråk.

3.5 Nulägesbeskrivning avseende de nationella minoriteterna

Det är viktigt att se de människor som anser sig tillhöra de nationella minoriteterna och som använder de nationella minoritetsspråken som individer som sinsemellan skiljer sig åt på samma sätt som människor i övrigt. Det finns inte för alla individer som anser sig tillhöra en eller flera nationella minoriteter en automatisk koppling till ett visst minoritetsspråk.

Språk och minoritetsidentitet kan vara olika för människor som anser sig tillhöra samma nationella minoritet. Mycket har att göra med den kulturella miljö och de traditioner personen har med sig hemifrån. I andra fall kan det handla om att hitta tillbaka till något som gått förlorat. Bakom begreppen nationell minoritet och nationellt minoritetsspråk döljer sig således ett stort antal människor med sinsemellan olika syn på sin identitet och sitt språk. Det är inte heller ovanligt att människor har anknyting till flera nationella minoriteter eller minoritetsspråk.

3.5.1 Judar

För många inom den nationella minoriteten judar är säkerhetsfrågan den dominerande frågan. Hot och angrepp av antisemitisk karaktär gör att många judar känner sig osäkra inför att öppet visa sin judiska tillhörighet och att kunna delta i judiska kulturella eller religiösa aktiviteter. Ett betydande problem som lyfts fram av många judar är svårigheten att få hatbrott och uttryck för antisemitism straffrättsligt prövade eller att få dem rättsligt prövade som uttryck för diskriminering.

För de judiska församlingarna, vilka för de flesta medlemmar utgör en såväl kulturell som religiös hemvist, innebär arbetet med säkerhetsfrågor betydande ansträngningar såväl ekonomiskt som i andra avseenden. Under vårvintern 2017 ansåg sig den judiska föreningen i Umeå tvingad att lägga ned sin verksamhet, då alltför många medlemmar utsatts för hot och övergrepp. De många öppna uttrycken för antisemitism kan också tänkas bidra till att allt fler judar väljer att bosätta sig i Stockholm, vilket i sin tur kan bidra till att storleken på församlingarna minskar i resten av landet.

Den nationella minoritetspolitiken syftar till att de nationella minoriteterna ska kunna använda sitt språk och utöva sin kultur öppet i samhället. Kravet på omfattande säkerhetsmässiga arrangemang vid judiska aktiviteter försvårar för och avskräcker människor från att delta i sådana aktiviteter.

Sverige har till följd av artikel 6 i ramkonventionen åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot om eller utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet. Sådana hot, handlingar och våld drabbar inte minst nationella minoriteter som judar och romer. Ett fungerande och trovärdigt skydd mot växande antisemitism, antiziganism och rasism kan emellertid inte betraktas som enbart en minoritetspolitisk fråga. Det är snarare många gånger en fråga om personlig säkerhet och om grundläggande anspråk på skydd mot brott och diskriminering som delas av alla medborgare och som främst är ett ansvar för de brottsbekämpande myndigheterna.

3.5.2 Romer och resande

Den nationella minoriteten romer utgörs av flera sinsemellan olika grupper med olika lång närvaro i Sverige och med olika bakgrund före ankomsten till landet. Resandefolket är den grupp som har den längsta historien i Sverige. Dess närvaro går att belägga åtminstone så långt tillbaka som till 1500-talets början. Många resande ser sig inte heller som romer. Mot slutet av 1800-talet tillkom den grupp som i dag kallas svenska romer. Under 1900-talet har sedan flera nya grupper tillkommit.

Delegationen för romska frågor som tillsattes 2006. Dess förslag i betänkandet *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55) syftade till att driva på arbetet med att förbättra romers situation i Sverige.

Delegationens viktigaste förslag var en strategi som ska säkerställa romers mänskliga rättigheter i Sverige. Regeringen gick vidare och presenterade 2012 *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032* (Skr. 2011/12:56). Inom ramen för denna strategi utsågs under 2012–15 fem s.k. pilotkommuner – Göteborg, Helsingborg, Linköping, Luleå och Malmö. Arbetet syftar till att utveckla metoder främst inom utbildning, arbetsmarknad, hälsa, socialtjänst, bostad och civilsamhällets organisering. Under perioden 2016–19 går arbetet vidare i fem s.k. utvecklingskommuner – Borås, Gävle, Haninge, Stockholm och Uppsala.

Som en följd av delegationens arbete presenterade regeringen 2014 vitboken *Den mörka och okända historien – vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* (Ds 2014:8). En vitbok är ett regeringsdokument som regeringen ensam ansvarar för men som i detta fall togs fram under medverkan av företrädare för romer och resande. Kritik mot vitboken har t.ex. anförts mot att beskrivningar som särskilt avsåg övergrepp på resande ofta inte uttryckligen beskrevs på det sättet. Inte heller omnämndes det omfattande omhändertagandet av barn från romska familjer och resandefamiljer. I kontakter med resande har utredningen erfarit att det fortfarande förekommer att barn, som tvångsomhändertas av socialtjänsten, placeras i familjer utan att barnens kulturella rättigheter säkerställs.

Samma år som vitboken upprättades tillsatte regeringen Kommissionen mot antiziganism för att komplettera och förstärka samhällets insatser mot antiziganism. Kommissionen lämnade 2016 sitt

slutbetänkande *Kraftsamling mot antiziganism* (SOU 2016:44). I betänkandet konstaterades att situationen för romers mänskliga rättigheter är allvarlig.

Vidare bedömde kommissionen att erkännandet av romer som nationell minoritet i enlighet med Europarådets minoritetskonventioner markerade ett viktigt skifte i Sveriges politiska hållning gentemot romer. Kommissionen konstaterar att erkännandet innebar en folkrättslig förpliktelse att aktivt skydda och stödja den romska minoritetens språk och kultur.

Kommissionen pekar också på att de två icke-territoriella minoriteterna – romer och judar – i frånvaro av s.k. förvaltningsområden kan ses som marginaliserade inom den nationella minoritetspolitiken.

Den långsamt ökade förståelsen för romers situation i Sverige har visat sig vara skör. Den uppmärksammade registreringen av romer hos polisen i Skåne, vilken avslöjades för ett par år sedan, innebar ett slag mot många romers tilltro till det svenska majoritetssamhället, som det kan ta mycket lång tid att bygga upp på nytt. Ett viktigt steg är dock JK:s beslut maj 2017[5] att efter Svea hovrätts dom[6] öppna för samtliga registrerade att kunna få skadestånd av staten.

Debatten kring EU-migranter och tiggeri samt okänsliga avhysningar av EU-migranter, som ofta men inte alltid är romer, påminner många romer, som känner sin historia, väldigt tydligt om en historia i Sverige, som inte ligger särskilt långt tillbaka. Det visar på majoritetssamhällets okunnighet om eller glömska av romers historia i Sverige. Att bygga tillit tar väldigt lång tid. Att undergräva tillit kan gå väldigt fort.

3.5.3 Samer

Riksdagen uttalade 1977 att det samiska folket är ett urfolk i Sverige. I ILO:s[7] konvention nr 169, som Sverige inte har ratificerat, definieras ”ursprungsfolk” på följande sätt i artikel 1 b[8]:

[5] Beslut den 24 maj 2017 i dnr 2503-17-4.3.1.
[6] Dom den 28 april 2017 i mål nr T 6161-16.
[7] International Labor Organisation.
[8] Utredningen har utgått från den svenska översättning av konventionen som utgör bilaga 2 till betänkandet *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* (SOU 1999:25).

> folk i självstyrande länder, vilka betraktas som ursprungsfolk på grund av att de härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område, som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställandet av nuvarande statsgränser och vilka, oavsett rättslig ställning, har behållit en del av eller alla sina egna sociala ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.

Samiska folket är omnämnt i regeringsformen efter en ändring i regeringsformen 2011.

Det samiska folket i Sverige har ett begränsat självstyre genom Sametinget, som är dels en folkvald politisk församling, dels en statlig myndighet. Sametingets ledamöter väljs vart fjärde år, då de som är uppförda på Sametingets röstlängd har möjlighet att rösta. I maj 2017 valdes ledamöter till det sjätte samtinget.

Genom beslutet 1999 är samiska folket inte bara erkänt av Sverige som urfolk utan även som nationell minoritet. Det samiska språket är erkänt som nationellt minoritetsspråk. Företrädare för samerna har på senare tid uttalat att man enbart ser sig som urfolk och inte som nationell minoritet i Sverige, och att en samisk språklag borde utgå ifrån detta.

I februari 2017 samlades samer i Trondheim (Tråante) för att fira hundraårsminnet av samernas första landsmöte den 6 februari 1917. Den 6 februari är samernas nationaldag. 1918 hölls samernas första riksmöte i Sverige i Östersund (Staare). Hundraårsminnet av detta kommer också att högtidlighållas. Samerna är den nationella minoritet som varit politiskt organiserad under längst tid.

Förutom den nationella minoritetspolitiken bedriver Sverige också en samepolitik som tar sikte på de samiska näringarna och villkoren för dessa. Centrala problem inom detta politikområde är konflikter kring majoritetssamhällets nyttjande av traditionella samiska marker samt ett betydande rovdjurstryck mot rennäringen.

3.5.4 Sverigefinnar

Sverigefinnar utgör den ojämförligt största nationella minoriteten i Sverige. Den historiska närvaron av finsktalande invånare i det som i dag är Sverige går tillbaka åtminstone till medeltiden. Antalsmässigt kom gruppen att växa kraftigt med den omfattande arbetskraftsinvandringen från Finland till Sverige på 1960- och 70-talen. Det är dock inte denna sentida invandring, utan den långa historiska när-

varon av invånare med rötter i det finska språket och kulturen, som utgör grund för att sverigefinnar är en nationell minoritet i Sverige. Självidentifikationsprincipen[9] innebär emellertid att många av de i senare tid anlända sverigefinländarna också kan se sig som sverigefinnar.

En starkt ökande andel av dagens första generationens sverigefinländare har nu nått eller kommer inom kort att uppnå en sådan ålder att äldreomsorg på finska blivit en mycket stor fråga. Människor som lärt sig ett nytt språk i vuxen ålder riskerar att med åldern tappa det inlärda språket. Det gäller i betydande utsträckning första generationens sverigefinländare.

En klar majoritet av dagens sverigefinnar är födda och uppvuxna i Sverige. Bland andra och tredje generationens sverigefinnar har en omfattande språkbytesprocess ägt rum. Processen förstärktes av att undervisningen i finska och tvåspråkig undervisning i skolan sedan 1980-talet minskat väsentligt eller upphört helt i många kommuner. Tvåspråkig undervisning på finska bedrivs i dag på fristående sverigefinska skolor. Dessa kämpar med betydande svårigheter. På senare tid har såväl den i Örebro som den i Göteborg lagts ned. Ingen av dessa kommuner, vilka båda också ingår i finskt förvaltningsområde, har kunnat erbjuda något motsvarande alternativ inom den kommunala skolan.

3.5.5 Tornedalingar och andra meänkielitalande

När tornedalingar tillsammans med övriga fyra nationella minoriteter erkändes 1999 var det den minoritetsgrupp som dittills varit minst känd i majoritetssamhället. Människor med en nordfinsk dialekt, i vilken meänkieli har sitt ursprung, befolkade emellertid såväl Tornedalen som dagens kommuner i Malmfälten – Kiruna och Gällivare – redan för flera hundra år sedan.

Till detta kom att många tornedalingar flyttade till jobb i gruvorna under 1900-talet. Men i kommunerna i Malmfälten levde dock redan meänkielitalande, som levt där sedan århundraden. Dessa benämner sig ofta lantalaiset och inte tornedalingar. I nordligaste Norge finns ytterligare en meänkielitalande grupp, många med rötter i Torne-

[9] Se artikel 3 i ramkonventionen.

dalen. Gruppen kallar sig kväner, ett begrepp som också börjat användas i nordligaste Sverige. Bland de som identifierar sig som tornedaling, lantalainen eller kvän, finns i dag strömningar som också vill bli betraktade som urfolk i Sverige.

Förvaltningsområdet för meänkieli är begränsat till sex kommuner i Norrbotten. Även Luleå kommun har nu ansökt hos regeringen om att få ingå i förvaltningsområdet. Men tornedalingar och meänkielitalande finns numera i hela landet och är enligt undersökningar bland allmänheten den minst kända nationella minoriteten (se ISOF, 2015, s. 8).

3.6 Nulägesbeskrivning avseende de nationella minoritetsspråken

De fem nationella minoritetsspråken i Sverige – finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska – är sedan 2009 införda som erkända språk i språklagen (2009:600), vilka enskilda ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda. För dessa gäller också särskilda bestämmelser i Skollagen vad avser modersmålsundervisning. Sedan 1 juli 2015 kan ett nationellt minoritetsspråk läsas också som rent nybörjarspråk i grundskolan utan några som helst förkunskaper hos eleven. Detta är ett led i strävandena att möjliggöra en revitalisering av de nationella minoritetsspråken i Sverige, vilka efter en lång tid av starkt assimileringstryck hos många fortfarande anses ha en låg status.

Artikel 10.1 i Ramkonventionen ger den som tillhör en nationell minoritet rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, och såväl muntligt som skriftligt.

3.6.1 Finska

Finska är det största av de nationella minoritetsspråken i Sverige liksom det största språket vid sidan av det svenska. Detta går tillbaka till att dagens Finland och dagens Sverige fram till 1809 gemensamt utgjorde i kungariket Sverige, i vilket både svensktalande och finsktalande levde på båda sidor om Östersjön. I regeringens skrivelse till riksdagen 1994 konstaterades också att finskan är ett inhemskt språk i Sverige (Skr. 1994/95:1).

I takt med att allt fler av sverigefinnarna är födda och har vuxit upp i Sverige kan det skönjas tecken på att en sverigefinsk variant av det finska språket växer fram. Medan första generationens sverigefinnar har en mycket stark förankring i det språk och den kultur som finns i Finland, kommer kommande generationer förmodligen i högre grad att utveckla en unik sverigefinsk motsvarighet.

Utredningen om finska och sydsamiska språken konstaterade i betänkandet *Rätten till mitt språk* (SOU 2005:40) att det finska språket i Sverige var utsatt för en stark språkbytesprocess. Mycket tyder på att det fortfarande i allt väsentligt är så i dag. Nedläggningen av sverigefinska friskolor liksom svårigheten att uppfylla de krav som numera råder för att starta nya friskolor påskyndar denna utveckling.

Hos Språkrådet (Institutet för språk och folkminnen) finns språkvårdare i finska.

3.6.2 Jiddisch

Jiddisch är ett kulturarvsspråk för en betydande del av Sveriges judar och upplever också en språklig revitalisering. Liksom för övriga nationella minoritetsspråk har språkbytesprocessen stark påverkat antalet talare. I dag minskar av naturliga skäl de antal talare som haft jiddisch som första språk, medan språkfärdigheten ökar bland dem som ser det som sitt kulturarv. Jiddisch är en stark identitetsmarkör och kulturbärare med ett utpräglat svenskt och europeiskt historiskt värde.

Sedan kravet på förkunskaper togs bort för att få läsa ett nationellt minoritetsspråk som modersmål i skolan har jiddischundervisning tillkommit i några kommunala skolor i landet. Det är ett tecken på det finns en vilja att revitalisera jiddisch i Sverige. Det har också getts ut nyskrivna barnböcker på jiddisch på senare tid. Till skillnad från övriga nationella minoritetsspråk har inget universitet fått i uppdrag att utbilda modersmålslärare i jiddisch.

Hos Språkrådet finns numera också en språkvårdare för jiddisch.

3.6.3 Meänkieli

Det som förenar de som ser sig som tornedalingar och de som ser sig som lantalaiset eller kväner är, att de talar eller har sina rötter i meänkieli. Precis som för det samiska språket är det numera tydligt att även meänkieli består av flera varieteter eller dialekter.

Det som särskiljer meänkieli, jämfört med övriga nationella minoritetsspråk, är att språket talas eller förstås av förhållandevis många lokalt inom det traditionellt meänkielitalande området i Norrbotten. I några kommuner behärskar rent av en majoritet av befolkningen språket. Meänkieli talas i dag på olika håll i landet främst beroende på den omfattande urbanisering som ägt rum sedan 1900-talets mitt. Intresset för meänkieli hos unga har vuxit, men hämmas av bristen på såväl utbildade modersmålslärare som läromedel.

Meänkieli är liksom finska och samiska ett territoriellt minoritetsspråk. Arbetet med att utveckla en språklig standard när det gäller meänkieli, i form av ordböcker och språkvårdande insatser, har inletts senare än för de två övriga språken. Bl.a. håller den fristående stiftelsen Meän akateemi – Academia Tornedalisensis på att avsluta ett projekt, där en tvåvägsordbok för Meänkieli/Svenska och Svenska/Meänkieli har tagits fram. Språkrådet har understött detta arbete ekonomiskt och avser nu att anställa en språkvårdare också för meänkieli.

3.6.4 Romani chib

Romani chib eller romska är ett samlingsbegrepp för en rad romska varieteter och dialekter. Dessa har sinsemellan väldigt olika lång historia i Sverige. Resanderomani, även kallad svensk romani, är den med klart längst närvaro i Sverige.

Även romani chib omfattas av de särskilda bestämmelser som finns i skollagen om rätten till modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Det stigma som fortfarande åvilar romer och resande i Sverige gör dock att rätt få föräldrar gör anspråk på den rätten för sina barn.

Södertörns högskola har ett uppdrag att utbilda modersmålslärare i romani chib. Hos Språkrådet finns också en språkvårdare för romska.

3.6.5 Samiska

När samiska 1999 erkändes som nationellt minoritetsspråk uttalades särskilt att detta gäller de tre samiska varieteterna nord-, lule- och sydsamiska. Det handlar i alla tre fall om ett mindre antal användare. Utredningen om finska och sydsamiska språken tillsattes ursprungligen för att se över den allvarliga situation som ansågs gälla för det finska språket i Sverige. Utredningen fick därefter ett tilläggsuppdrag att se över situationen särskilt för sydsamiska, den minsta av de nyss nämnda samiska varieteterna.

Nyligen har också umesamiskan fått en godkänd ortografi, vilket den saknat. Detta trots att det var på umesamiska som text på samiska första gången trycktes i Sverige, vilket var redan på 1600-talet. Även för den ännu mindre pitesamiska varieteten bedrivs ett språkutvecklingsarbete.

Som en följd av reformeringen av den nationella minoritetspolitiken och på förslag av utredningen Rätten till mitt språk inrättades 2010 samiska språkcentrum lokaliserade till Östersund och Tärnaby i sydsamiskt område. Verksamheten vid språkcentrumen behandlas vidare i kapitel 10. Önskemål om särskilda språkcentrum för nord- respektive lulesamiska har framförts från Sametinget.

Sametinget har inom ramen för sitt uppdrag också ansvar för språkvård för det samiska språket.

3.7 Behov av mer kunskap om eventuella skillnader mellan könen

Bedömning: Det saknas kunskap kring skillnader i levnadsvillkor mellan kvinnor och män som tillhör de nationella minoriteterna. De studier som finns tyder på att kvinnor som tillhör nationella minoriteter är särskilt utsatta.

Förslag: Regeringen bör överväga att ge den nya jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att i sin verksamhet särskilt beakta de nationella minoriteternas situation.

Jämställdhet kan definieras som kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. De faktorer som påverkar jämställdhet mellan kvinnor och män som tillhör de nationella minoriteterna är i stor utsträckning desamma som i majoritetssamhället. Kvinnor som tillhör en minoritet riskerar dock en dubbel utsatthet på grund av diskriminerande strukturer som missgynnar individen både som tillhörande en minoritet och som kvinna. Det är viktigt att framhålla att kvinnor med minoritetsbakgrund möts av olika problem beroende på till exempel vilken minoritet de tillhör och vilken social bakgrund de har.

Inom flera av minoriteterna är traditionella könsroller inte sällan fortfarande förhållandevis starkt förankrade. Det finns tydliga förväntningar på hur en kvinna eller man ska vara och det finns inte stort utrymme att avvika från normerna. De traditionella könsnormerna i kombination med bristen på barn- och äldreomsorg på minoritetsspråk kan antas påverka kvinnornas möjlighet till inflytande och delaktighet i samhället på samma villkor som männen. Om det inte finns offentlig omsorg som bedöms som tillräcklig riskerar detta ansvar att fortsatt vila på kvinnorna i hemmet. Här kan därför många kvinnor som inte tillhör en nationell minoritet antas ha bättre möjligheter till deltagande i samhället på lika villkor som för män.

Från flera håll, bl.a. Samiskt språkcentrum, har frågan om ”manliga” och ”kvinnliga” frågor lyfts. Exempelvis verkar det i flera fall som att det är vanligare att kvinnor deltar i språkrevitaliserande arbete och samråd som behandlar frågor som språk och kultur. Samiskt språkcentrum lyfter därför frågan om särskilda insatser riktade mot yngre män för att bredda revitaliseringsarbetet (Huss, 2017, bilaga 2 s. 52–53).

Det har gjorts några undersökningar inom hälsoområdet som behandlar skillnader mellan kvinnor och män som tillhör någon av de nationella minoriteterna. Utredningen redogör för dessa i kapitel 8.

Flera minoritetsorganisationer har startat identitetsstärkande mentorskapsprojekt eller nätverk för kvinnor och flickor, exempelvis Laakso Chikks för meänkielitalande och Niejda för samiska kvinnor. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) genomförde mellan åren 2008–2014 flera regeringsuppdrag som syftade till att stödja jämställdhet inom de nationella minoriteterna (IJ 2008/1074/DISK, A2011/2968/DISK).

Flera myndigheter som arbetar med minoritetsfrågor har ett internt jämställdhetsarbete, bl.a. uppföljningsmyndigheterna Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län.

I utredningens kontakter med de organisationer som företräder de nationella minoriteterna menar flera att den egna minoriteten har samma jämställdhetsproblematik som det omgivande samhället, men det påpekas också i flera fall att det saknas kunskap på området.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av kunskap om eventuella skillnader när det gäller förutsättningar och levnadsvillkor för kvinnor och män som tillhör någon av de nationella minoriteterna. Den nya jämställdhetsmyndighet som inrättas bör därför i sin instruktion få i uppdrag att beakta de nationella minoriteternas situation och behov när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män. De nationella minoriteterna ska vara delaktiga i problemformuleringen och ha inflytande över myndighetens arbete med nationella minoriteter.

3.8 Minoritetspolitikens fortsatta inriktning

3.8.1 Överföringen av språk och kultur mellan generationerna behöver prioriteras

Bedömning: Utan en fungerande överföring av språk och kultur mellan generationerna skulle de nationella minoritetsspråken på sikt upphöra att existera. Assimilationen är ett ständigt hot. Minoritetspolitiken behöver därför inriktas i större utsträckning på överföringen av språk och kultur till nästa generation. Av minoritetspolitikens delmål bör därför målet språk och kultur få en särskild tyngd. I synnerhet bör frågor om språkrevitalisering och ungdomars delaktighet prioriteras.

Även för de personer som tillhör de nationella minoriteterna som inte har språket närvarande i vardagslivet är språket av vital betydelse som kulturbärare. Den snabba språkbytesprocessen innebär ett allvarligt hot mot minoritetsspråkens och minoritetskulturernas fortlevnad i Sverige.

Att kunna bevara och utveckla de nationella minoritetsspråken som levande språk i samhället blir därför det viktigaste målet för den

nationella minoritetspolitiken. Den behöver därför i större utsträckning inriktas på överföringen av språk och kultur till nästkommande generationer. Av minoritetspolitikens tre delmål bör därför målet språk och kultur få en särskild tyngd inom politiken. Då det handlar om ett hållbart och långsiktigt arbete bör frågor om språkrevitalisering och ungdomars delaktighet prioriteras.

3.8.2 Minoritetspolitiken behöver integreras bättre inom andra områden

Bedömning: Minoritetspolitiken riskerar många gånger att hamna i ett ”stuprör” vid sidan av andra politikområden trots att de minoritetspolitiska frågorna är sektorsöverskridande. Regeringen och den övriga offentliga verksamheten bör sträva efter att i ökad grad integrera de minoritetspolitiska frågorna inom andra sektorsområden. Arbetet med de minoritetspolitiska frågorna behöver även i större utsträckning samordnas med arbetet med andra frågor som rör mänskliga rättigheter och demokrati.

Den stora bristen på kunskap om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i Sverige förklarar många av svårigheterna att få kommuner, landsting och andra myndigheter att på allvar ta sig an sina skyldigheter inom minoritetspolitiken. Det gör att minoritetsfrågorna inte sällan av beslutsfattare uppfattas som ett sär- och sidointresse, kanske rent av mer som ett fritidsintresse för de berörda. Utredningen anser att minoritetsfrågorna på flera sätt behöver integreras bättre inom andra områden för att minoritetspolitiken inte ska ses som ett nischområde.

För det första utgör de nationella minoriteternas rättigheter en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter. Detta anges bl.a. i artikel 1 i ramkonventionen. Utredningens uppfattning är att de nationella minoriteternas rättigheter i högre grad behöver behandlas som en del av de övriga mänskliga rättigheterna. Det är därför av stor betydelse att arbetet med den nationella minoritetspolitiken i större utsträckning samordnas med arbetet med andra frågor som rör mänskliga rättigheter, mångfald och demokrati. Sådan samordning kan bidra till att de nationella

minoriteternas rättigheter blir synligare för majoritetssamhället och att de därmed får högre status.

För det andra berör de minoritetspolitiska frågorna ett stort antal sektorsområden. Det handlar om områden som exempelvis kultur, vård- och omsorg och utbildning. Ändå riskerar minoritetsfrågorna att behandlas skilda från dessa områden. Utredningen har exempelvis noterat att de tenderar att hanteras främst av särskilda tjänstemän, såsom kommunala samordnare, som många gånger upplever sig ensamma i sina organisationer. Avsikten med reformen 2010 var emellertid att ett *minoritetsinriktat tankesätt* skulle integreras i kommuners och myndigheters arbete med de nationella minoriteterna. Regeringen konstaterade redan då att genomförandet av minoritetspolitikens mål behövde få tydligt genomslag inom andra politikområden (se prop. 2008/09:158 s. 46).

Genom den minoritetspolitiska reformen har viktiga steg tagits mot ett ökat genomslag inom andra politikområden. Utredningen anser emellertid att regeringen och den övriga offentliga verksamheten i ännu större utsträckning behöver sträva efter ett sådant genomslag. Minoritetsfrågorna måste precis som frågor om jämställdhet och barns rättigheter integreras inom alla verksamheter i kommuner och landsting samt hos övriga myndigheter. Ett exempel på åtgärder för ökat genomslag inom andra områden är utredningens föreslag att föra över regleringen av förskola och äldreomsorg på minoritetsspråk till skollagen respektive socialtjänstlagen (se avsnitt 6.3.5 respektive 7.5).

4 Utvärdering av minoritetslagstiftningen

Kapitlet innehåller en översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) och frågor som ansluter till den. Frågor om förskola respektive äldreomsorg inom bl.a. förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska, hanteras emellertid i kapitel 6 respektive 7.

Utredningen behandlar en del övergripande frågor i avsnitt 4.1 Först behandlar utredningen frågan om behovet av förändring av ordningen med ett grundläggande skydd i hela landet och ett utökat skydd i förvaltningsområden (avsnitt 4.1.1). Därefter behandlar utredningen frågan om behovet av förtydligande av hur de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområden anges och möjligheterna till in- och utträde ur dessa områden (avsnitt 4.1.2). Utredningen tar sedan upp frågan om det finns behov av att göra förändringar av enskildas rätt att använda finska, meänkieli och samiska i kontakter med myndigheter (avsnitt 4.1.3). Slutligen behandlar utredningen vissa konsekvenser av att regleringen är uppdelad mellan ett grundläggande skydd och förvaltningsområden (avsnitt 4.1.4).

I avsnitt 4.2 utvärderar utredningen det grundläggande skyddets genomslag (avsnitt 4.2.1) och lämnar förslag till hur genomslaget kan öka (avsnitt 4.2.2) och till hur myndigheters skyldighet att informera om de nationella minoriteters rättigheter kan tydliggöras (avsnitt 4.2.3).

Utredningen behandlar frågor som rör de nationella minoriteternas förutsättningar att utöva inflytande samlat i avsnitt 4.3. Först redogör utredningen för läget och de möjligheter och hinder som finns (avsnitt 4.3.1) samt lämnar förslag till förtydligande av regleringen om samråd och annat inflytande i minoritetslagen (avsnitt 4.3.2). Därefter

lämnar utredningen förslag till hur de nationella minoriteternas organisationer kan stärkas genom utbildningsinsatser (avsnitt 4.3.3). Sedan går utredningen igenom barns och ungas förutsättningar och lämnar förslag till förtydligad reglering (avsnitt 4.3.4). Slutligen behandlar utredningen frågor som rör statsbidraget enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter i form av organisationsstöd, samt lämnar förslag till höjning av bidraget (avsnitt 4.3.5).

I avsnitt 4.4 slutligen behandlar utredningen frågor som rör statsbidraget till kommuner i förvaltningsområdena. Utredningen tar upp frågan om det finns anledning att förändra förordningen och tydliggöra hur statsbidraget får användas (avsnitt 4.4.1), frågan om behovet av att överföra medel till kommande år (avsnitt 4.4.2) samt frågan om det ska införas något tilläggsbelopp för kommuner som ingår i alla tre förvaltningsområden (avsnitt 4.4.3).

4.1 Utvärdering av ordningen med ett grundläggande skydd och förvaltningsområden

4.1.1 Ordningen bör tills vidare behållas

Bedömning: Sverige bör tills vidare behålla och utveckla ordningen med ett utökat skydd inom förvaltningsområden och ett grundläggande skydd som gäller över hela landet, men det grundläggande skyddet behöver stärkas.

Utredningen ska enligt direktiven analysera och utvärdera ordningen med ett grundläggande skydd som gäller i hela landet och ett utökat skydd som gäller inom förvaltningsområden samt överväga om denna ordning bör förändras.

Utredningen kan konstatera att förvaltningsområdena på många sätt har varit en framgång. I de kommuner som ingår i förvaltningsområde är det grundläggande skyddet bättre tillgodosett, särskilt för de nationella minoriteter vars språk är knutna till området. I princip alla kommuner som omfattas har samordnare, koordinatorer eller tjänstemän med liknande befattning som har särskilt ansvar för minoritetsfrågorna, dock ofta endast för den minoritet inom vars förvaltningsområde kommunen ingår. Detta har medfört att denna

nationella minoritet har fått någon i kommunen att vända sig till och till att dessa kommuner i större utsträckning medvetet arbetar med frågor som rör minoritetspolitiken i detta avseende.

Utredningens enkät till samordnare visar också att det bedrivs en mängd aktiviteter i förvaltningsområden, såväl externa som interna. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas kulturella evenemang så som teaterföreställningar och konserter samt synliggörande av de nationella minoritetsspråken genom exempelvis skyltning och tvåspråkig information. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas språkkurser för personal och utbildning av chefer och politiker i minoritetslagstiftningen och om de nationella minoriteterna, kartläggningar av personalens språkkompetens och framtagandet av handlingsplaner eller riktlinjer.

Även om det på många håll finns problem med exempelvis personaltillgång har förvaltningsområdena även medfört en rätt till, och ökad möjlighet att få, service i form av förskola, äldreomsorg och ärendehandläggning på minoritetsspråken. Av en kartläggning avseende förskola på finska som Sveriges Radio Sisuradio har gjort framgår exempelvis att antalet finskspråkiga eller tvåspråkiga förskoleenheter har mer än fördubblats under perioden 2009–2016 och att samtliga enheter som bildats mellan hösten 2014 och hösten 2016 har startats på kommunala förskolor (Sisuradio, 2016). Utredningen har även jämfört uppgifter från enkätundersökningar genomförda inom ramen för Socialstyrelsens öppna jämförelser mellan åren 2014 och 2016. Utredningen kan konstatera att antalet enheter på särskilda boenden som svarat att de kunde tillgodose behov av vård och omsorg utförd av personal som behärskar meänkieli och samiska har ökat mellan 2014 och 2016, vilket ger visst stöd för att förvaltningsområdena haft en positiv effekt även på äldreomsorgens område.

När det däremot gäller ordningen med ett grundläggande skydd har detta inte alls fått den effekt som var avsedd. Utredningen återkommer i avsnitt 4.2 och 4.3 till de problem som har uppstått och frågan om hur det grundläggande skyddet bör stärkas.

Utredningen anser att det finns starka skäl att behålla ordningen med förvaltningsområden, även om regleringen av dem i vissa avseenden behöver förtydligas. Utredningen återkommer till detta främst i kapitel 6 och 7 om förskola respektive äldreomsorg.

Skälet till att Sverige har en ordning med utökade rättigheter i förvaltningsområden är att vi har valt att tillämpa del III i språk-

stadgan avseende finska, meänkieli och samiska. Stadgan är uppbyggd kring sådana utökade rättigheter inom geografiska områden där minoritetsspråket används av ett tillräckligt stort antal talare för att motivera ett förstärkt skydd. Det finns visserligen inget som hindrar att staten inför sådana rättigheter över hela sitt territorium eller avseende sådana minoritetsspråk för vilka åtagandena i del III i språkstadgan inte gäller. Det får dessutom anses otillfredsställande att de rättigheter som tillkommer enskilda varierar beroende på i vilken kommun de bor, liksom att personer som talar två av de nationella minoritetsspråken – jiddisch och romani chib – helt saknar den typen av rättigheter (se avsnitt 4.1.4). Det kan finnas anledning att, som ett nästa steg, i en kommande översyn överväga om det går att införa en ordning där rättigheter av de slag som är knutna till förvaltningsområdena ska gälla generellt över hela landet.

Det kan även i framtiden finnas anledning att överväga andra slags förändringar av ordningen. I dagsläget finns endast en rätt för enskilda att erbjudas verksamhet på minoritetsspråk inom förskola och äldreomsorg. Det kan finnas behov av liknande rättigheter inom andra områden. Utredningen har exempelvis uppmärksammats på att det kan finnas ett sådant behov inom verksamhet som bedrivs enligt LSS, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387). En utredning med uppdrag att göra en översyn av lagen ska lämna sitt slutbetänkande i december 2018 (Dir. 2016:40).

4.1.2 Reglering av in- och utträde i förvaltningsområde

Bedömning: Möjligheten för kommuner att ansluta sig frivilligt till förvaltningsområde bör finnas kvar. Minoritetslagen är emellertid otydligt formulerad i fråga om vad som gäller för dessa kommuner om de skulle vilja lämna ett förvaltningsområde. Utredningens uppfattning är att rättsläget är sådant att regeringen har rätt att besluta om utträde i en sådan situation. Flera olika alternativ är tänkbara när det gäller hur inträde i och utträde ur förvaltningsområde ska regleras. Vid en avvägning av för- och nackdelar med alternativen anser inte utredningen att det finns skäl att ändra den nuvarande ordningen. Minoritetslagen behöver däremot förtydligas.

Förslag: Minoritetslagen bör förtydligas så att det framgår att regeringen kan pröva frågan om utträde ur förvaltningsområde. Grunderna för när utträde ska beviljas bör anges i minoritetslagen. Regeringen ska tillåta utträde endast om det finns synnerliga skäl.

Utredningen ska enligt direktiven föreslå en förändrad reglering av hur de kommuner som ingår i förvaltningsområde anges och möjligheterna till in- och utträde.

Den kommun som vill ansluta sig frivilligt ska enligt minoritetslagen göra det genom en anmälan till regeringen som sedan beslutar om kommunen ska få ingå. Regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om sådan frivillig anslutning. Det innebär att regeringen bl.a. kan reglera hur anmälan ska göras och under vilka förutsättningar en kommun ska tillåtas ansluta sig till förvaltningsområde.

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsförordningen). Av förordningen följer att regeringen varje år ska pröva sådana anmälningar som har kommit in senast den 1 april det aktuella året. Regeringen har inte angett några kriterier som innebär en uttrycklig rätt för en kommun att ansluta sig. Enligt förordningen ska dock hänsyn tas till om det finns ett uttalat intresse för anslutning från berörda minoriteter. Bevisbördan för att ett sådant intresse finns ligger på kommunen. När regeringen beslutar att tillåta en kommun att ansluta sig till ett förvaltningsområde sker detta genom att kommunen läggs till i den förteckning som finns i bilagan till förordningen.

För att en kommun som anges direkt i lagen ska kunna lämna ett förvaltningsområde krävs att riksdagen ändrar lagen, något som i princip kräver att regeringen först tillsätter en statlig utredning i frågan. För de kommuner som har anslutit sig frivilligt till ett förvaltningsområde har frågan om utträde däremot varken reglerats i lagen eller berörts i dess förarbeten. Detta medför en oklarhet som inte kan anses tillfredsställande.

Utredningen bedömer att det krävs att regeringen ändrar sitt beslut, och därmed tar bort kommunen ur bilagan till minoritetsförordningen, för att kommunens skyldigheter enligt minoritetslagen ska upphöra att gälla. Regeringens beslut, inte kommunens anmälan, är nämligen det moment genom vilket kommunen får de skyldigheter som är kopplade till förvaltningsområdena.

Frågan är vilka möjligheter regeringen har att ändra sitt anslutningsbeslut. Föreskrifter som innebär skyldigheter för kommunerna måste enligt regeringsformen meddelas i lagform, dvs. på riksdagsnivå. Riksdagen kan emellertid delegera befogenheter till regeringen att meddela sådana föreskrifter, med vissa undantag som inte är av intresse i detta fall. Bestämmelsen om att regeringen får besluta att kommuner ansluts till förvaltningsområden utgör en sådan delegation av föreskriftsrätt.

Enligt ordalydelsen i minoritetslagen ges regeringen endast rätt att tillåta kommuner att ansluta sig till ett förvaltningsområde. Lagen anger däremot inte vilka möjligheter regeringen har att upphäva sådana beslut, dvs. besluta att en kommun inte längre ska ingå i ett förvaltningsområde. Utgångspunkten bör enligt utredningens uppfattning emellertid vara att sådan delegation av föreskriftsrätt är fullständig, om inte annat framgår av bemyndigandet. I minoritetslagen kan inte utläsas något förbud för regeringen att ändra sitt beslut i fråga om anslutning av kommuner. Regeringen får därmed även anses ha möjlighet att upphäva sitt beslut.

Utredningen noterar att landsting och statliga förvaltningsmyndigheter, utan något särskilt regeringsbeslut, blir skyldiga att tillhandahålla ärendehandläggning på minoritetsspråket om deras geografiska verksamhetsområde överlappar ett förvaltningsområde. Detta kan medföra att landsting ”tvångsvis” ansluts till ett förvaltningsområde i samband med att en kommun ansluter sig frivilligt. Regeringen har emellertid möjlighet att med stöd av 19 § minoritetslagen meddela undantag från skyldigheten för de statliga myndigheternas del samt bemyndiga landsting och kommuner att meddela sådana undantag för egna myndigheter. Till skillnad från landstingen har kommunerna emellertid ytterligare skyldigheter avseende förskola och äldreomsorg som inte kan undantas med stöd av 19 §.

De grundläggande frågorna är dels vilka principer som ska gälla för att en viss kommun ska ingå i förvaltningsområde, dels vilken instans som ska besluta i frågan om anslutning och utträde. I praktiken finns i dagsläget två parallella system för utträde där riksdagsbeslut krävs för vissa kommuner och beslut vid regeringssammanträde är tillräckligt för andra kommuner.

Flera alternativa regleringar är möjliga. Vid avvägningen mellan olika lösningar har utredningen tagit hänsyn till lagtekniska aspekter och behovet av en enhetlig reglering, Sveriges internationella åtagan-

den, den kommunala självstyrelsen och de nationella minoriteternas behov av förutsägbarhet och trygghet. Utredningen kan konstatera att det inte finns en lösning som fullt ut tillgodoser alla dessa intressen.

Det finns två tänkbara lagtekniskt renodlade lösningar. Dessa två lösningar har den fördelen gemensamt att regleringen blir helt enhetlig.

Den ena lösningen är att utgå från principen att alla frågor om anslutning till och utträde ur förvaltningsområdena ska avgöras av riksdagen, dvs. ske genom lagstiftning. Det innebär att den nuvarande möjligheten att ansluta sig frivilligt efter anmälan upphävs och att samtliga kommuner som i dagsläget anges i bilagan till minoritetsförordningen förs över till 6 § minoritetslagen. Fördelen med en sådan lösning är att ändringar inte kommer kunna ske utan den mer omfattande prövning som en statlig utredning och riksdagsbehandling innebär. Nackdelen är att det kommer att bli svårare för nya kommuner att ansluta sig till förvaltningsområden. För de kommuner som anslutit sig frivilligt med stöd av 7 § minoritetslagen medför en sådan förändring även en inskränkning i den kommunala självstyrelsen då möjligheten till utträde försvåras jämfört med nuvarande ordning.

Den andra lagtekniskt renodlade lösningen är att införa ett system där regeringen beslutar om vilka kommuner som ska ingå i förvaltningsområdena. Förvaltningsområdenas omfattning skulle med andra ord regleras helt i en förordning. Lösningen medför ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen och bevarar den nuvarande flexibla processen för anslutning. Nackdelen blir att kommuner som ingår i det ursprungliga förvaltningsområdet relativt snabbt kan lämna detta. De nationella minoritetsspråken skulle därmed få en svagare ställning än i dag.

Utöver de lagtekniskt renodlade lösningarna är olika slags hybridlösningar tänkbara. Dessa har den nackdelen gemensamt att regleringen även fortsättningsvis kommer sakna enhetlighet.

En sådan lösning är att lämna beslutsmakten över frivillig anslutning till förvaltningsområdena till regeringen och frågan om utträde till riksdagen. Konkret skulle detta innebära att det införs ett förbud för regeringen att upphäva sitt beslut om att tillåta en kommun att ansluta sig. En sådan lösning skulle innebära att flexibiliteten i ordningen för anslutning bevaras, samtidigt som en kommun inte kan lämna ett förvaltningsområde utan den mer omfattande präv-

ning som en utredning och riksdagsbehandling innebär. Nackdelen skulle vara att om frågan om utträde väcks kommer lagstiftningstekniskt oortodoxa lösningar att krävas; eftersom sådana kommuner inte skulle anges i lagen kan riksdagen inte ”bevilja utträde” genom en lagändring. Riksdagen kan inte heller ändra i regeringens förordning. Lämpligheten i att ha en ordning som är inkongruent på detta sätt kan också ifrågasättas. Ett sådant förbud att lämna förvaltningsområdena skulle även innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Den nuvarande regleringen motsvarar ytterligare en hybridlösning, nämligen att ha olika regler för olika kommuner. En sådan ordning kan vid en första anblick framstå som otillfredsställande och orättvis i förhållande till kommunerna. Emellertid bör man ha i åtanke att ordningen med förvaltningsområden ytterst bygger på Sveriges åtaganden enligt språkstadgan. När de kommuner som anges i lagen anslöts föregicks det av statliga utredningar. Dessa kommuner får anses utgöra kärnan av de områden som träffas av Sveriges åtaganden enligt del III i språkstadgan. Det är därför rimligt att de nationella minoritetsspråkens ställning fortsättningsvis är särskilt stark i dessa områden.

Utredningen anser att dagens ordning bör behållas och förtydligas. Möjligheten för kommuner att ansluta sig frivilligt innebär att det krävs en lokal politisk mobilisering innan en kommun ansluts till förvaltningsområde. På så sätt får frågorna en lokal förankring. Intresset för att ansluta sig frivilligt har dessutom varit stort. Antalet kommuner som ingår i förvaltningsområde för ett eller flera av språken har i princip fördubblats sedan minoritetslagen trädde i kraft. Ytterligare ett tiotal kommuner har ansökt om att få ingå. Det har inte framförts några uttryckliga krav på utträde från någon kommun.

Att så många kommuner valt att ansluta sig till förvaltningsområdena är i stor utsträckning framkallat av lokal mobilisering från de nationella minoriteternas sida. Uppföljningsmyndigheterna har också konstaterat i sina rapporter att de kommuner som anslutit sig efter att minoritetslagen trädde i kraft generellt har kommit igång snabbare med arbetet för att stärka de nationella minoriteternas rättigheter jämfört med kommuner som anges i lagen. Det stora intresset för att ingå i förvaltningsområdena får ses som en av minoritetspolitikens största framgångar.

Utredningen har övervägt att införa ett förbud för regeringen att bevilja utträde från förvaltningsområdena. Som konstaterats ovan

skulle ett sådant förbud emellertid vara förenat med en rad nackdelar. Vid en sammanvägning av de olika för- och nackdelarna framstår därmed dagens ordning som den mest tillfredsställande. Minoritetslagen bör dock förtydligas så att det framgår att kommuner som har anslutit sig frivilligt kan ansöka om utträde hos regeringen. Frågor som rör regleringen av hur sådana ansökningar ska behandlas bör överlämnas till regeringen.

Med hänsyn till den stora betydelse förvaltningsområdena har för enskilda i form av konkreta rättigheter gentemot förvaltningsmyndigheterna bör grunden för när regeringen ska bevilja utträde anges i minoritetslagen. Ett krav för att regeringen ska bevilja utträde bör vara att det finns synnerliga skäl. Uttrycket syftar på att utträdesmöjligheten ska användas i undantagsfall. Den kommun som ansöker om utträde bör visa att det finns synnerliga skäl. Regeringen bör vid beslut om utträde beakta Sveriges internationella åtaganden, särskilt de åtaganden i del III i språkstadgan som ligger till grund för ordningen med förvaltningsområden. Regeringen behöver även ta hänsyn till eventuella synpunkter från den berörda nationella minoriteten i kommunen och från relevanta riksorganisationer innan beslut om utträde fattas. Det är givetvis av vikt att såväl ansökande kommun som regeringen gör en noggrann prövning, redan i samband med en ansökan om anslutning, av de skäl som talar för att kommunen ska ingå i förvaltningsområde.

4.1.3 Rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakter med myndigheter

Bedömning och förslag: Rätten för enskilda enligt 10 § minoritetslagen att skriftligen kontakta vissa statliga myndigheter bör utökas till att även avse kontakter på meänkieli. Även Arbetsförmedlingen bör omfattas av bestämmelsen.

Det finns i övrigt inte anledning att nu utöka rätten att bemötas på minoritetsspråket vid ärendehandläggning och andra kontakter med myndigheter. Den nuvarande regleringen är emellertid komplicerad och kan upplevas svår att tillämpa. Det kan finnas anledning för regeringen att undersöka möjligheten att förenkla reglerna.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om ytterligare förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av ”det grundläggande skyddet”. Utredningen har använt begreppet grundläggande skydd på ett annat sätt än det sätt begreppet används i direktiven, men har uppfattat att uppdraget på denna punkt är, att överväga om ytterligare förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska omfattas av bestämmelsen i 10 § minoritetslagen. Utredningen har uppfattat att direktiven även innebär att utredningen ska göra en översyn av regleringen av språkliga rättigheter i 8–12 §§ minoritetslagen.

Utredningen kan konstatera att 10 § minoritetslagen endast omfattar finska och samiska. Detta har lyfts fram som en särbehandling av företrädare för meänkielitalande. Det görs inte någon åtskillnad i lagen i övrigt mellan de tre språken. Det finns inte heller några sakliga skäl för att bestämmelsen inte ska omfatta meänkieli. Språket bör därför omfattas av bestämmelsen.

Arbetsförmedlingen är en stor, central statlig myndighet vars verksamhet vad gäller uppdrag och betydelse för den enskilde kan jämföras med Försäkringskassans och Skatteverkets. Arbetsförmedlingen ingår inte i dag i kretsen av myndigheter som omfattas av 10 § minoritetslagen. Myndigheten omfattas däremot av 8 och 9 §§. Av ett yttrande från Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten redan i dag hanterar ärendehandläggning på finska, meänkieli och samiska lokalt och centralt. Det är därför rimligt att även Arbetsförmedlingen ingår i kretsen av myndigheter som omfattas av 10 § minoritetslagen.

Bestämmelsen bör sammanfattningsvis ändras så att meänkieli läggs till och att Arbetsförmedlingen ingår i kretsen av myndigheter som anges i andra meningen. Förslaget innebär en statushöjning för meänkieli och stärker de tre språkens ställning hos Arbetsförmedlingen.

Utredningen har inte i övrigt uppfattat att regleringen av rätten att använda sitt språk i förhållande till myndigheter över lag upplevs som problematisk bland finsk-, meänkieli- respektive samisktalande. Vid utredningens kontakter med företrädare för sverigefinska organisationer har dessa betonat vikten av att personer, som inte har svenska som modersmål, ges möjlighet att använda finska när de deltar i samråd. De har även lyft fram betydelsen av att det exempelvis finns biståndsbedömare inom socialtjänsten som kan tala finska

med personer som ansöker om äldreomsorg. Kritiken på dessa punkter har dock inte tagit sikte på minoritetslagen som sådan. Den har snarare sin grund i upplevelsen av att kommuner inte lever upp till skyldigheterna i lagen. I övrigt har utredningen inte uppfattat att frågor om möjligheten att kommunicera med myndigheter på minoritetsspråk är prioriterad bland de nationella minoriteterna. Det finns därför inte anledning att nu utöka rätten att använda minoritetsspråk i kontakter med myndigheter utöver förslaget ovan.

Från myndigheters sida har framkommit att bestämmelserna i 8–12 §§ minoritetslagen kan ge upphov till vissa problem. I de enkäter som utredningen har skickat till kommuner och landsting har framkommit att det kan vara svårt i landstingen och de större kommunerna att tillhandahålla ärendehandläggning på minoritetsspråket i alla verksamhetsgrenar. Svårigheten att rekrytera personal som talar minoritetsspråket gör sig även gällande på detta område, liksom inom förskolan och äldreomsorgen. Utredningen behandlar frågor om tillgång på personal i kapitel 8.

Utredningen har även fått signaler från myndighetshåll att bestämmelserna i 8–12 §§ minoritetslagen kan vara svåra att tillämpa. Utredningen kan konstatera att bestämmelserna exempelvis innebär att myndigheter behöver göra skillnad på när ett ärende har anknytning till ett förvaltningsområde och när så inte är fallet. Endast i det sistnämnda fallet är skyldigheten att tillhandahålla ärendehandläggning på minoritetsspråket villkorad av att myndigheten har tillgång till personal. De myndigheter som omfattas av 10 § i minoritetslagen kan dessutom ha upp till tre olika skyldigheter att förhålla sig till då även 8 och 9 §§ kan vara tillämpliga för dem.

Därtill kommer att gränsdragningen mellan ärendehandläggning – som är en förutsättning för skyldigheterna i de flesta fall – och andra slags kontakter kan tänkas vara mer eller mindre svår att göra beroende på vilken slags verksamhet den aktuella myndigheten bedriver. Även kravet på att den enskilde ska vara part eller ställföreträdare för part kan ge upphov till gränsdragningssvårigheter. När det exempelvis gäller ärenden hos DO är personer som gjort anmälningar sällan att anse som part i ärenden hos myndigheten.

En möjlighet som bl.a. skulle kunna utredas vidare är, att framför allt i förhållande till vissa större myndigheter med hela landet som verksamhetsområde införa en rätt för enskilda att kommunicera på minoritetsspråket motsvarande den som föreskrivs i 8 § minori-

tetslagen, men att ta bort kravet på anknytning till förvaltningsområde eller att det ska röra handläggning av ett ärende.

Utredningen noterar att regeringen i år till riksdagen har överlämnat propositionen, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* (prop. 2016/17:180) med förslag till ny förvaltningslag som föreslås träda i kraft i juli 2018. Förslaget innehåller bl.a. förslag till förtydligande av förvaltningslagens regler om tolkning och översättning.

4.1.4 De som använder romani chib och jiddisch saknar förvaltningsområde

Bedömning: Ordningen med förvaltningsområden har visat sig vara ett framgångsrikt sätt att främja de finsk-, samisk- och meänkielitalandes rättigheter och därmed också de sverigefinska, samiska och tornedalska minoriteternas ställning. De som använder romani chib och jiddisch saknar däremot helt motsvarande typ av rättigheter. Regeringen bör följa utvecklingen och överväga denna typ av rättigheter även för dessa minoritetsspråk.

Ordningen med förvaltningsområden har sin förebild i språkstadgan, som skiljer mellan s.k. territoriellt obundna språk, som endast ger ett grundläggande skydd genom de allmänna målen och principerna i artikel 7, och språk som traditionellt talas i vissa områden av en stat och som ges ett starkare skydd i dessa områden enligt del III i stadgan.

Delegationen för romska frågor föreslog i sitt betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55) att skyddet för romani chib skulle likställas på samma nivå som för de tre territoriella minoritetsspråken finska, meänkieli och samiska. Flera av de remissinstanser som arbetar med romska frågor tillstyrkte detta. Regeringen gick inte vidare med förslaget.

Som utredningen noterat har förvaltningsområde som modell på många sätt varit ett framgångsrikt sätt att stärka enskilda personers minoritetsrättigheter. Minoritetslagen ålägger myndigheterna flera konkreta skyldigheter gentemot minoriteterna i förvaltningsområdena. Genom det statsbidrag som är knutet till förvaltningsområdena finns även resurser att förverkliga dessa skyldigheter.

Den typ av institutionaliserat stöd som förvaltningsområden innebär saknas däremot helt för de minoriteter som inte ingår i sådana områden. Det som finns är lovvärda lokala initiativ så som Romskt informations- och kunskapscenter som drivs med stöd av Malmö stad.[1]

Vårdnadshavare som har önskemål om förskoleverksamhet på romani chib eller jiddisch är hänvisade till eventuella fristående förskolor, eller till att åberopa den allmänna bestämmelsen i skollagen om att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla båda språken. Såvitt kommit till utredningens kännedom finns det för närvarande endast en förskola i hela landet, i Göteborg, som har romsk profil. Det finns fristående förskolor med judisk profil knutna till de judiska församlingarna i Malmö, Göteborg och Stockholm.

Samtidigt är det fullt möjligt att behoven av förskoleundervisning på exempelvis romani chib i vissa kommuner är lika stora som motsvarande behov på finska, samiska respektive meänkieli. På samma sätt kan det tänkas förhålla sig med behoven inom äldreomsorgen.

I enkätsvar som har lämnats av romska organisationer till utredningen framförs att man ser behov av förskola och behov, eller i vart fall kommande behov, av äldreomsorg. Även om förvaltningsområden för de romska och judiska minoriteterna inte är aktuellt har modellen med en möjlighet för kommuner att åta sig särskilda skyldigheter i utbyte mot ett statsbidrag visat sig vara ett framgångsrikt sätt att ge minoritetspolitiken genomslag lokalt. En lösning av liknande slag, anpassad till respektive minoritets behov, kan behöva övervägas även för jiddisch och romani chib. Regeringen bör följa utvecklingen och vid behov överväga frågan i samråd med de nationella minoriteterna och berörda kommuner.

4.2 Det grundläggande skyddet

I utredningens uppdrag ingår att utvärdera det grundläggande skyddets effekt på minoritetspolitikens utveckling och att överväga behovet av en förtydligad reglering av rättigheterna i det skyddet.

[1] Ett romskt kunskaps- och informationscenter av liknande slag är under uppbyggnad i Göteborg.

Som framgår i avsnitt 3.3 räknar utredningen in skyldigheten i 5 § minoritetslagen att ge möjlighet till inflytande och att samråda i det grundläggande skyddet, men frågor som berör innehållet i denna skyldighet kommer behandlas i avsnitt 4.3. I detta avsnitt kommer främst de skyldigheter och det ansvar som följer av bestämmelserna i 3 och 4 §§ minoritetslagen samt 8 § språklagen att behandlas.

4.2.1 Det grundläggande skyddet har fått dåligt genomslag

Bedömning: I kommuner och landsting utanför förvaltningsområde har bestämmelserna i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen inte lett till den medvetenhet om minoritetspolitiken och Sveriges internationella åtaganden som var bestämmelsernas främsta syfte. Få av dessa kommuner och landsting bedriver någon verksamhet utifrån minoritetslagstiftningens grundskydd.

Endast ett fåtal av kommuner och landsting inom förvaltningsområde bedriver verksamhet med anknytning till grundskyddet för andra nationella minoriteter och minoritetsspråk än de som omfattas av förvaltningsområdet kommunen eller landstinget ingår i.

Statliga förvaltningsmyndigheter bedriver sällan verksamhet kopplad till grundskyddet om de inte får särskilda uppdrag eller ekonomiska medel för sådant arbete.

Bestämmelserna i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen om det allmännas (hela den offentliga verksamhetens) ansvar för främjande och skydd av de nationella minoriteternas språk och kultur ställer inte krav på ett visst konkret handlande från det allmännas sida. Det anges inte *hur* stat och kommun ska gå tillväga för att främja och skydda minoriteternas kultur och språk. Syftet med bestämmelserna är inte heller att de ska utgöra sådana handlingsregler. Syftet är enligt förarbetena att *medvetenheten* om den nationella minoritetspolitiken och Sveriges internationella åtaganden ska öka (se prop. 1998/99:143, s. 67). Detta förväntas i sin tur leda till att det tas initiativ till att främja minoriteternas språk och kultur inom den offentliga verksamheten.

Exempel på en bestämmelse med en mer tydligt handlingsdrivande funktion, som syftar till att det allmänna ska främja minoriteternas

språk och kultur, är bestämmelsen om samrådsskyldighet i 5 § minoritetslagen. Även den skyldighet att bl.a. erbjuda litteratur på de nationella minoritetsspråken som föreskrivs i 5 § bibliotekslagen (2013:801) är en sådan bestämmelse.

Utöver det uttalade medvetandehöjande syftet kan bestämmelserna i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen även få den funktionen att de legitimerar såväl önskemål från de nationella minoriteterna som offentliga prioriteringar och beslut som tillmötesgår sådana önskemål. Utredningen har erfarit att de som arbetar med minoritetspolitiska uppdrag i kommuner och landsting upplever att lagstiftningen utgör ett stöd för dem i deras arbete med att förankra minoritetspolitiken i sina organisationer.

Även om bestämmelserna i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen har inneburit ett erkännande av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken har de dock långt ifrån lett till den medvetenhet och aktivitet lokalt och regionalt som var bestämmelsernas främsta syfte. På denna punkt har minoritetspolitiken väsentligen misslyckats.

När det gäller de kommuner och landsting som inte ingår i något förvaltningsområde har uppföljningsmyndigheterna i sina årliga rapporter återkommande konstaterat att kunskapen om minoritetslagen och minoritetspolitiken har varit bristfällig och att de nationella minoriteternas särskilda rättigheter sällan uppmärksammas. Av rapporterna från 2013 och 2014 framgår att svarsfrekvensen avseende uppföljningsmyndigheternas enkät till kommuner utanför förvaltningsområdena under åren 2012–2014 pendlat mellan 20 och 30 procent, vilket i sig får anses indikera en låg medvetenhet om minoritetspolitiken. Som ytterligare exempel kan nämnas att av de cirka 70 kommuner som över huvud taget svarade på enkäten 2014 var det endast drygt en tiondel som angav att de hade en handlingsplan, riktlinjer eller motsvarande styrdokument för arbetet med nationella minoriteter. Endast drygt en femtedel angav att de över huvud taget hade analyserat vilken del av verksamheten som var relevant för nationella minoriteter och att de följde upp arbetet med detta. För landsting utanför förvaltningsområdena var motsvarande andelar drygt en tiondel samt knappt fyra tiondelar.

Beträffande kommuner som ingår i förvaltningsområde är utredningens bedömning att dessa ofta endast bedriver arbete kopplat till grundskyddet för de nationella minoriteter vars språkliga rättigheter

omfattas förvaltningsområdet. Majoriteten av dessa kommuner har anställda samordnare eller tjänstemän med liknande funktion som ansvarar för kommunens arbete med dessa rättigheter, men i många fall har dessa tjänstemän inte i uppgift att ansvara för arbetet med övriga nationella minoriteters rättigheter. Genom utredningens enkät till samordnare har framkommit att knappt hälften av kommunerna i förvaltningsområde på något sätt bedriver arbete kopplat till bestämmelserna i grundskyddet. Av dessa är det dock en stor andel som har begränsat sina insatser till information på hemsidan. Några kommuner har kommit längre i sitt arbete och håller samråd med nationella minoriteter som inte omfattas av förvaltningsområdet.

Enligt uppgifter från Institutet för språk- och folkminnen hade drygt hälften av landets kommuner utanför förvaltningsområde någon information om nationella minoriteter på sina hemsidor våren 2017.[2] I hälften av dessa fanns informationen dock inte tillgänglig under rubriken nationella minoriteter eller motsvarande utan endast i samband med annan information om exempelvis modersmålsundervisning. Endast ett tjugotal kommuner utanför förvaltningsområde hade information på något eller flera minoritetsspråk. Detta kan jämföras med kommuner i förvaltningsområde där samtliga kommuner har både information om rättigheter och texter på minoritetsspråken.

Samtliga statliga förvaltningsmyndigheter omfattas formellt av bestämmelserna i 3–5 §§ minoritetslagen. Av uppföljningsmyndigheternas rapporter framgår emellertid att statliga myndigheter i praktiken sällan bedriver verksamhet kopplad till dessa bestämmelser om de inte får särskilda uppdrag eller ekonomiska medel för sådant arbete.

Uppföljningsmyndigheterna har som förklaring till att resultaten är bättre inom förvaltningsområdena pekat ut statsbidraget att kommuner och landsting har tydligt utpekade funktioner, samt förekomsten av aktiva minoritetsrepresentanter och regelbundna kontakter med uppföljningsmyndigheterna (se exempelvis rapporten för 2013 s. 9 och rapporten för 2014 s. 9). Utredningen delar dessa slutsatser. Utredningen kan konstatera att förvaltningsområden har medfört att de kommuner som ingår i dem i endast något större

[2] Sammandrag av undersökningen finns i den kommande rapporten Språkrådets omvärldsrapport 2016.

utsträckning än övriga kommuner tycks bedriva aktiviteter i fråga om grundskyddet för samtliga nationella minoriter.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att de flesta av landets kommuner inte beaktar det ansvar de har för grundskyddet. Detta trots att minoritetslagen trädde i kraft för över sju år sedan. Det främsta skälet till att kommuner, landsting och myndigheter inte beaktar grundskyddet torde vara okunskap om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i Sverige historiskt och i dag.

Den bristfälliga kunskapen bland kommunerna kan i viss mån också illustreras av svaren i en enkät som utredningen sänt till kommunledningarna i ett tiotal kommuner – stora och små, från norr till söder och inom eller utanför de tre förvaltningsområdena. I svaren från kommuner utanför förvaltningsområde var förklaringen till att kommunen inte vidtagit åtgärder att kommunen inte ingår i förvaltningsområde samt inte upplevt någon efterfrågan från de nationella minoriteterna. Som utredningen utvecklar i nästa avsnitt kan emellertid avsaknaden av en tydlig lokal efterfrågan från nationella minoriteter inte tas till intäkt för att kommunen inte berörs av lagstiftningen Av de kommuner som ingår i förvaltningsområde svarade även dessa med ett undantag att de bara arbetar med att tillämpa lagen för det språk i vars förvaltningsområde kommunen ingår.

En ytterligare förklaring till grundskyddets bristande genomslag kan vara att det i stor utsträckning saknas incitament för kommuner och landsting att aktivt och medvetet arbeta med de nationella minoriteternas rättigheter. Om det inte finns någon stark och aktiv minoritetsorganisation lokalt och det inte heller på något annat tydligt sätt kommer fram att det finns behov, kan politiker och tjänstemän uppfatta att minoritetslagen inte alls är aktuell i deras kommun eller landsting.

Utredningen konstaterar vidare i avsnitt 5.2 att den nuvarande ordningen för uppföljning och samordning varit otillräcklig. Till detta kommer att bestämmelserna i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen är utformade som allmänt hållna s.k. målsättningsstadganden eller portalparagrafer. Detta kan tänkas bidra till att få kommuner och landsting uppfattar att de berörs av minoritetspolitiken.

4.2.2 En stärkt medvetenhet om minoritetspolitiken

Förslag: Det bör införas en skyldighet för samtliga landets kommuner och landsting att anta dokumenterade mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet, av vilka ska framgår hur de ska följas upp. Kommuner och landsting bör även vara skyldiga att på begäran lämna uppgift om dessa mål och riktlinjer till uppföljningsmyndigheten.

Kommuner och landsting bör även vara skyldiga att göra de kartläggningar som behövs för det minoritetspolitiska arbetet.

Kommuner och landsting har en avgörande betydelse för att förverkliga minoritetspolitiken, då de befinner sig på ett närmare avstånd till medborgarna än staten och ansvarar för många verksamheter, såsom förskola, skola, äldreomsorg och lokal kulturverksamhet, som är av särskild betydelse för bevarandet och främjandet av de nationella minoriteternas kultur och de nationella minoritetsspråken. Som konstaterats i föregående avsnitt har minoritetspolitiken fått ett bristfälligt genomslag lokalt och regionalt.

En uppfattning som har framkommit är att bristen på genomslag bör lösas genom att minoritetspolitiken genomdrivs tvångsvis lokalt och regionalt genom exempelvis förelägganden om vite. En sådan lösning skulle emellertid utgöra ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen och göra det svårare att anpassa minoritetspolitiken till lokala förutsättningar. En sådan lösning riskerar även att motverka kreativitet, initiativförmåga och engagemang på det lokala planet. Det skulle dessutom krävas att regleringen gjordes tydligare, exempelvis vad gäller innebörden i begreppet främjande. Det får emellertid anses i praktiken omöjligt att på ett tillfredsställande sätt reglera det lokala och regionala minoritetspolitiska arbetet genom en uppsättning konkreta handlingsregler.

Utredningen har försökt identifiera vad som utgör själva kärnan i det grundläggande skyddet i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen. Ett minimikrav måste anses vara att varje kommun och landsting i vart fall aktivt och medvetet på något sätt förhåller sig till minoritetspolitiken. Detta grundläggande krav bör gälla även där det inte finns någon uttalad efterfrågan på åtgärder från personer som tillhör någon av de nationella minoriteterna. Avsaknaden av en tydlig lokal efterfrågan från nationella minoriteter, exempelvis från en förening,

kan inte tas till intäkt för att kommunen inte berörs av lagstiftningen. Många personer är omedvetna om att de har rättigheter. Vissa grupper är dessutom på grund av erfarenheter av diskriminering och förtryck tveksamma till att utan vidare ge sig till känna. Efterfrågan kan dessutom antas bli påverkad av i vilken utsträckning de nationella minoriteterna och deras rättigheter synliggörs genom exempelvis information från kommunen. Att främja de nationella minoriteternas rättigheter lokalt förutsätter inte heller en sådan tydlig lokal efterfrågan eftersom främjandet även kan innebära att myndigheter ökar kunskapen om minoritetspolitiken hos majoritetssamhället.

Utredningen gör bedömningen att en skyldighet för kommuner och landsting att anta dokumenterade minoritetspolitiska mål och riktlinjer kan medföra en ökad medvetenhet om minoritetspolitiken och ge en tydlig signal till samtliga kommuner och landsting att de berörs av lagstiftningen. Enbart själva arbetet med att ta fram målen och riktlinjerna kan antas leda till processer som ökar medvetenheten om minoritetspolitiken bland tjänstemän och politiker, exempelvis genom att olika förvaltningar involveras i framtagandet av styrdokument. I de fall det finns tjänstemän med särskilt ansvar för minoritetspolitiken eller mänskliga rättigheter i stort kan kravet stärka dessa tjänstemän i deras arbete internt i organisationen.

Redan i dag förekommer minoritetspolitiska styrdokument i ett antal kommuner. Av uppföljningsmyndigheternas rapport från 2014 framgår att tre fjärdedelar av kommunerna i förvaltningsområden hade handlingsplaner, riktlinjer eller motsvarande styrdokument för arbetet med nationella minoriteter. Även utanför förvaltningsområden fanns i mindre utsträckning sådana styrdokument. Det finns således erfarenhet av arbete med styrdokument som bör kunna tas tillvara och spridas till alla kommuner och landsting.

Det närmare innehållet i styrdokumenten får givetvis anpassas till lokala förhållanden. Det ska framgå hur kommunen avser att arbeta med minoritetspolitiken. Ett ytterligare minimikrav är att det ska anges i styrdokument hur uppföljningen av det minoritetspolitiska arbetet ska gå till. Av planen ska framgå hur ofta detta ska ske. Det finns skäl att ge kommunerna handlingsutrymme, men uppföljningen måste göras så ofta att det blir en kontinuitet i arbetet med de nationella minoriteternas rättigheter. Uppföljningen bör därför inte göras mer sällan än en gång per mandatperiod.

Kommuner och landsting bör i första hand sträva efter att integrera mål och riktlinjer för den minoritetspolitiska verksamheten i andra styrdokument, exempelvis handlingsplaner, som rör mänskliga rättigheter och demokratifrågor. En sådan integrering är att föredra, då det kan bidra till en acceptans för att de nationella minoriteternas rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna. Ett annat sätt att anta minoritetspolitiska mål och riktlinjer kan vara att integrera dem i kommunens ordinarie styrdokument, exempelvis verksamhetsplaner. Det finns inte heller något som hindrar att kommuner och landsting även upprättar separata handlingsplaner eller andra styrdokument för de nationella minoriteterna.

Utredningen anser att kravet på styrdokument bör förenas med en skyldighet för kommuner och landsting att göra de kartläggningar som behövs för den minoritetspolitiska verksamheten. Kartläggningar kan göras avseende personalens språk- och kulturkompetens. Det är önskvärt att befintlig språkkompetens inom organisationen tillvaratas och utvecklas i första hand och att lösningar där tolkning och översättning köps in utifrån används i andra hand. Kartläggning kan även göras av de nationella minoriteternas behov och möjligheten att samråda med de nationella minoriteterna eller på annat sätt ge dem möjlighet till inflytande. Sådana kartläggningar måste givetvis bygga på frivillighet och överensstämma med föreskrifter till skydd för personuppgifter.

Kravet att anta mål och riktlinjer bör förenas med en skyldighet att på begäran lämna uppgift om dessa till uppföljningsmyndigheten. Av uppföljningsmyndigheternas rapporter framgår att svarsfrekvensen avseende myndigheternas enkäter har varit låg från kommunerna utanför förvaltningsområdena. En skyldighet för kommuner att på begäran lämna uppgift till uppföljningsmyndigheten om vilka dokumenterade mål och riktlinjer de har antagit skulle ge myndigheten en bättre möjlighet att följa upp arbetet med nationella minoriteter i hela landet.

4.2.3 En tydligare informationsskyldighet

Bedömning: Utformningen av bestämmelsen om skyldighet för förvaltningsmyndigheter att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt minoritetslagen ger kommuner

och landsting ett för stort tolkningsutrymme. Bestämmelsen är otydlig även i förhållande till de statliga myndigheterna.

Förslag: Skyldigheten i 3 § minoritetslagen att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter bör göras ovillkorlig för alla kommuner och landsting. Bestämmelsen bör förtydligas med att informationen avser även det allmännas ansvar. Vidare bör skyldigheten avse såväl minoritetslagen som föreskrifter lagen hänvisar till. I bestämmelsen bör anges att det är statliga myndigheter vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken som ska informera.

Förvaltningsmyndigheter har en skyldighet enligt 3 § minoritetslagen att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter. Bestämmelsen har sitt ursprung bl.a. i artikel 6 i språkstadgan enligt vilken konventionsstaterna förbinder sig att se till att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om sina rättigheter och skyldigheter enligt språkstadgan.

I förarbetena till 3 § minoritetslagen konstateras att en grundförutsättning för att den enskilde ska kunna hävda sina rättigheter är att ansvariga tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå är tillräckligt insatta i lagstiftningen och att de informerar allmänheten om deras rättigheter på ett korrekt sätt (se prop. 2008/09:158, s. 65). Skyldigheten att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter får anses vara av central betydelse för att minoritetspolitiken ska få genomslag.

Uttrycket ”rättigheter” i den nuvarande bestämmelsen skulle kunna uppfattas enbart syfta på de mer konkret angivna skyldigheterna i lagen, och kanske främst rättigheterna inom förvaltningsområdena. Uttrycket bör därför för tydlighets skull kompletteras med att information ska lämnas även avseende det allmännas ansvar enligt lagen. Utredningen föreslår att regleringen i minoritetslagen avseende förskola och äldreomsorg ska flyttas till skollagen respektive socialtjänstlagen och att minoritetslagen i stället ska innehålla en hänvisning till dessa lagar (se avsnitt 6.3.5 respektive 7.5). Med hänsyn till bl.a. detta bör informationsskyldigheten i minoritetslagen även avse föreskrifter som lagen hänvisar till.

Förvaltningsmyndigheternas skyldighet att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter gäller enligt den nuvarande

bestämmelsen under förutsättning att myndigheten bedömer att det behövs. Bedömningen ska givetvis ta sikte på det behov av information som finns bland personer som tillhör de nationella minoriteterna.

I förarbetena till minoritetslagen nämns som enda exempel på situationer när information inte alls behöver lämnas att det inte kan förväntas att de nationella minoriteternas rättigheter aktualiseras, exempelvis för att myndighetens kontakt med allmänheten är begränsad (se prop. 2008/09:158, s. 126). Syftet med behovsbedömningen får anses vara att undanta sådana myndigheter som typiskt sett inte har förutsättningar att på ett meningsfullt sätt bedriva minoritetspolitiskt arbete eller som i liten utsträckning har kontakt med allmänheten. Bestämmelsen sedd till sin ordalydelse kan tyckas ge ett stort tolkningsutrymme. Den skulle kunna uppfattas så att det blir exempelvis kommunens uppfattning om den lokala efterfrågan från nationella minoriteter som avgör om information ska lämnas eller inte. Som nämnts ovan medger inte en sådan uppfattning att kommuner och landsting avstår från att tillämpa minoritetslagen.

Kommuner och landsting har som konstaterats väsentlig betydelse för minoritetspolitikens genomslag, då de har stor kontakt med allmänheten och då deras verksamheter bedrivs nära medborgarna. Det finns därför i princip undantagslöst skäl för dem att i någon form informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar. Deras möjlighet att göra en bedömning av behovet av information bör därför tas bort. Även föreskriften att information ska lämnas på lämpligt sätt bör tas bort då den inte fyller en självständig funktion. Kommuner och landsting kommer även i fortsättningen att ha möjlighet att anpassa informationen till de lokala förutsättningarna eftersom lagen inte reglerar hur informationen ska lämnas.

I fråga om statliga förvaltningsmyndigheter konstaterar utredningen följande. Av det allmänna myndighetsregistret som förs av Statistiska Centralbyrån (SCB) framgår att det för närvarande finns omkring 240 statliga förvaltningsmyndigheter. Det rör sig om alltifrån små specialiserade nämnder med uppgift att pröva en smalt avgränsad typ av ärenden till förvaltningsmyndigheter med tusentals anställda som hanterar stora ärendevolymer och har omfattande kontakter med allmänheten.

Det finns inte behov av att samtliga statliga myndigheter informerar om de nationella minoriteternas rättigheter. Enligt utredningen är det två typer av myndigheter som har anledning att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter. Den första kategorin utgörs av myndigheter som personer som tillhör de nationella minoriteterna regelbundet kan förväntas komma i kontakt med. Den andra kategorin utgörs av myndigheter med sektorsansvar inom områden som har betydelse för minoritetspolitiken, eller vars verksamhet annars är av betydelse för skyddet av de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredningen anser att den nuvarande bestämmelsen om informationsskyldighet är otydlig även för de statliga myndigheters del. Bestämmelsen bör ändras så att informationsskyldigheten gäller för statliga förvaltningsmyndigheter om myndighetens verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken. Med detta avses att myndigheten tillhör någon av de två ovan beskrivna kategorierna av myndighet. Om myndighetens verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken ska myndigheten lämna information.

4.3 Samråd och annat inflytande

Delaktighet och inflytande är ett av minoritetspolitikens tre delmål. Samrådskyldigheten är central för förverkligandet av politiken. Utredningen har i uppdrag att utreda hur de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande, delaktighet och samråd ser ut i dag och överväga behovet av förändring och tydligare reglering. Utredningen ska också analysera förutsättningarna för de organisationer som företräder de nationella minoriteterna och överväga hur de ska utformas samt överväga om och i så fall hur nuvarande ordning med organisationsbidrag kan effektiviseras eller förändras. I uppdraget ingår också att särskilt utreda hur ungdomsinflytande kan utövas.

Bakgrund och nuvarande lagstiftning

Enligt 5 § minoritetslagen ska förvaltningsmyndigheterna ge de nationella minoriteterna inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i

sådana frågor. Bestämmelsen omfattar alltså formellt landets samtliga kommunala och statliga myndigheter men avgränsas av att skyldigheten gäller i ”frågor som berör” minoriteterna. Hur myndigheter ska gå tillväga när de avgör om en fråga berör minoriteterna, eller om minoriteterna berörs av myndighetens verksamhet över huvud taget, utvecklas inte i förarbetena. Lagstiftaren ger som exempel på sådana frågor där det är särskilt viktigt att fånga in de nationella minoriteternas behov och synpunkter bl.a. områden som rör förskoleverksamhet och skola, ungdomsfrågor, äldreomsorg, biblioteks- och annan kulturverksamhet, dvs. på områden där kommunerna har vissa skyldigheter i förhållande till medborgarna (prop. 2008/09:158, s. 70). Vidare anges att nationella minoriteter särskilt bör engageras och ges möjlighet att påverka i frågor som rör användandet av ekonomiska resurser avsatta för minoritetspolitiska åtgärder (prop. 2008/09:158, s. 127).

Det kan inte vara avsett att det ska finnas ett särskilt minoritetsinflytande inom all verksamhet som bedrivs av det allmänna. När det gäller bedömningen av om en fråga berör minoriteterna är det tänkbart att anlägga ett objektivt eller ett subjektivt synsätt, eller en kombination av dem. En fråga som berör minoriteten skulle således kunna definieras som en fråga som objektivt sett kan inverka på minoriteten som sådan, genom att den påverkar minoritetens möjligheter att bevara eller utveckla sin kultur och sitt språk, undvika utsatthet och diskriminering eller vara delaktiga i samhället. Frågan om en viss fråga berör minoriteterna skulle även kunna besvaras utifrån minoritetsorganisationernas och de enskilda minoritetspersonernas uppfattningar.

Bestämmelsen i 5 § minoritetslagen motsvaras när det gäller Sveriges internationella åtaganden främst av artikel 15 i ramkonventionen enligt vilken konventionsstaterna åtar sig att skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

Om bestämmelsen i 5 § minoritetslagen ska medföra att Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen förverkliga behöver samråden genomföras på ett sådant sätt att de främjar ett effektivt deltagande av minoriteterna i de offentliga angelägenheter som berör dem. Om samråden ska leda till att minoriteterna får ett verkligt inflytande i frågor som berör dem krävs planering och ett strukturerat arbetssätt

från myndigheternas sida. Myndigheterna behöver t.ex. organisera sin verksamhet så att samrådsfrågor fångas upp i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka kommande beslut. Om samråd inte sker direkt med de tjänstemän eller politiker som ska fatta beslut behöver myndigheterna även ha en systematisk ordning för hur minoriteternas synpunkter ska framföras till dem. För att samråd ska uppfattas som meningsfullt, vilket är en förutsättning för minoriteternas deltagande och förtroende på sikt, behöver även myndigheterna ha en ordning för hur återkoppling ska ske till minoriteterna.

4.3.1 Möjligheter och hinder för inflytande och delaktighet i minoritetspolitiken

Samråd och andra former av medborgardialog är ett sätt att involvera de som berörs av ett beslut i beslutsprocessen, vilket i dag blivit vanligare på kommunal nivå. I en undersökning från Demokratiutredningen som genomfördes 2015 tillämpar drygt 80 procent av kommunerna någon form av dialog med sina kommuninvånare. Nästan lika många, ungefär 70 procent har mer formaliserade samrådsgrupper för funktionshindrade och/eller pensionärer, som i utredningen kallas medborgarråd. Trots att samråd med nationella minoriteter föreskrivs i lagstiftning är andelen kommuner som har motsvarande fasta samrådsgrupper för nationella minoriteter 12 procent (SOU 2016:5, s. 397).

Uppföljningsmyndigheterna har följt utvecklingen på området sedan 2010 och konstaterar att samråd och andra former av inflytande är centrala för att minoritetspolitiken ska fungera på lokal nivå. På många håll finns goda exempel på samrådsrutiner, referensgrupper och andra möten med politiker och tjänstemän som fungerar bra. Uppföljningsmyndigheterna har genomfört kunskapshöjande åtgärder, bl.a. genom att publicera samt sprida material och goda exempel för att stärka inflytande och delaktighet. Trots det förekommer fortfarande brister i samrådsrutiner på många håll, framför allt vad gäller de minoriteter som bor i en kommun som inte är förvaltningsområde för deras språk.

Samråd sker på det allmännas villkor och i för liten utsträckning

Det saknas fortfarande, sju år efter lagens ikraftträdande, samrådsrutiner i en majoritet av landets kommuner. Fungerande samråd är vanligast i kommuner som ingår i förvaltningsområde, men då framför allt med den minoritet vars förvaltningsområde kommunen ingår i. Förhållandevis få förvaltningskommuner har formaliserade samråd med representanter för övriga minoriteter. I den årliga uppföljningsrapporten från Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget för 2014 framkommer att i stort sett alla kommuner som ingår i förvaltningsområde anser att de samråder när beslut om ekonomiska resurser avsatta för minoritetspolitiken ska tas, medan andelen minoritetsföreträdare som uppfattar att samråd sker i denna fråga bara är ungefär 50 procent (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2015). Denna diskrepans kan till viss del antas bero på att respondenterna har olika uppfattning om vad samråd innebär. Av kommuner utanför förvaltningsområdet är det bara 10 procent som uppger att de har formaliserade samråd med någon nationell minoritet.

Minoritetsföreträdare har framfört till utredningen att det inte är ovanligt att samråden är av informationskaraktär och att möjligheterna till faktiskt inflytande är små. I utredningens enkät till minoritetsorganisationer framkommer också att samråd verkar mindre vanligt förekommande inom vissa politikområden, till exempel i frågor om regional utveckling och utbildning.

Minoriteterna har inte tillräckliga förutsättningar för att vara jämbördiga parter i samråd

I en enkät som utredningen skickat ut till minoriteternas riksorganisationer framgår att det oftast bara är några få personer från varje organisation som deltar i samråd vilket gör att deras arbetsbelastning blir hög. Bilden bekräftas i kontakter med bland andra de företrädare för de nationella minoriteterna i utredningens referensgrupp: det är endast ett fåtal aktivister som har kunskap, vilja och möjlighet att arbeta aktivt med minoritetspolitik och påverkansarbete. Att det är så beror troligtvis till stor del på att arbetet är ideellt och behöver ske utanför ordinarie arbete. I en undersökning från uppföljningsmyndigheterna uppger 40 procent av tillfrågade minoritetsrepresentanter att de saknar ekonomiska resurser för att delta i samråd,

samtidigt som bara 40 procent av kommunerna betalar någon form av ersättning för deltagare i samråd (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2015).

En annan anledning till att få personer är beredda att vara representanter gentemot kommunen eller myndigheter är att det för många är ett stort steg att sätta sig vid ett mötesbord med politiker och tjänstemän. Det uppstår i en sådan situation en obalans i makt. Det är även stora skillnader mellan tjänstemännens och minoritetsföreträdarnas möjligheter att sätta sig in i frågor. Det är inte heller ovanligt att en representant förväntas företräda minoriteten i frågor från förskola till sjukvård och språkfrågor. Sådana förväntningar kan leda till en högre tröskel för att delta som minoritetsrepresentant i ett samråd eller en dialog med exempelvis kommunen. Sammantaget innebär detta att de få representanterna på riksnivå med samrådsvana får delta även i lokala samråd. Det tar i sin tur tid och resurser i anspråk från det mer strategiska och övergripande arbete som riksorganisationerna ofta bedriver.

Barn och unga kommer till tals i för liten utsträckning

Barns rätt till sitt språk och sin kultur framhålls särskilt i 4 § minoritetslagen och barns inflytande i beslut som rör dem är en central del av FN:s barnkonvention. Beslutsfattare ska beakta barnets bästa i beslut som rör barn, och barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad. I artikel 30 i barnkonventionen anges följande:

> I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör en urbefolkning ska ett barn som tillhör en sådan minoritet eller urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans 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.

Barnrättighetsutredningen har under 2016 lämnat ett förslag om hur barnkonventionen kan göras till svensk lag (SOU 2016:19).

Europarådet har upprepade gånger kritiserat Sverige bland annat för bristen på undervisning i minoritetsspråk för barn och unga (Europarådet, 2015). Att barnets rätt till sitt språk och sin kultur inte verkar beaktas kan bland annat ta sig uttryck i att en kommun inte vill starta modersmålsundervisning om det inte finns minst fem barn som efterfrågar undervisningen (trots att något sådant krav inte före-

ligger) eller att barn som omhändertas av socialtjänsten inte familjehemsplaceras i en familj där deras språk och kultur är en naturlig del.

Att barn och unga inte kommer till tals i frågor som rör dem betyder inte att det allmänna inte vill ha kontakt med unga. Tvärtom svarar nästan alla kommuner inom förvaltningsområden i utredningens enkät att de har svårigheter att nå unga som tillhör de nationella minoriteterna för att exempelvis kunna genomföra samråd. Kommuner säger sig uppleva ett bristande engagemang från unga. En del kommuner anser att föreningslivet inte tar sitt ansvar för att engagera dem. Dessutom är unga är bara unga under en förhållandevis begränsad tid, vilket gör att det krävs ett mer aktivt arbete med att allteftersom nå nya representanter.

Minoritetsorganisationerna har inte tillräckliga resurser för att bedriva sitt arbete

Antalet minoritetsorganisationer har ökat sedan införandet av minoritetspolitiken samtidigt som det organisationsbidrag som riksorganisationerna kan söka har legat kvar på samma nivå. Detta har bidragit till spänning mellan organisationer som konkurrerar om medlen. Att bidraget inte ökat i storlek har också blivit kännbart för organisationerna på grund av det ökade antalet samråd i och med att minoritetslagen infördes. Få organisationer har några anställda och arbetsbördan är hög. Exempelvis deltar riksorganisationer i samråd på lokal nivå vilket tar resurser från det nationella arbetet.

I och med att bidragsbeloppet beror på hur många andra organisationer som tillkommer blir bidragets storlek också svårt att förutse, vilket påverkar möjligheterna att planera verksamheten.

4.3.2 Ett förtydligande av vad det innebär att samråda

Bedömning: Bestämmelsen om inflytande och samråd är otydlig och ger utrymme för allt för stort tolkningsutrymme. Vad samråd är bör tydligare definieras. Uttrycket representanter bör inte användas i bestämmelsen, då det kan uppfattas syfta enbart på företrädare för föreningar.

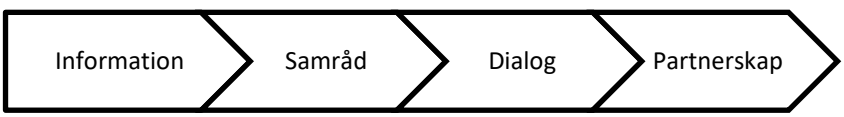
Förslag: Det bör anges i minoritetslagen att samråd innebär en strukturerad dialog mellan myndigheter och de nationella minoriteterna i syfte att de nationella minoriteternas behov och synpunkter ska kunna beaktas i beslutsfattandet. Uttrycket ”representanter för” bör tas bort ur lagen.

Samråd är motorn i minoritetspolitiken och helt avgörande för dess förverkligande. Trots detta upplever många kommunala företrädare och representanter för minoriteter att samråden inte fungerar på ett tillfredsställande sätt i dag. Från kommunalt håll efterfrågas också tydligare riktlinjer för hur det ska gå till att samråda.

Den europeiska koden och SKL:s medborgardialoger ger ledning

Vad som läggs i begreppet att ”samråda” varierar, men den vanligaste definitionen kommer numera från den europeiska koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen, som tagits fram av Europarådets konferens för internationella icke-statliga organisationer (Europarådet, 2009). Det är en guide för att involvera det civila samhället med konkreta råd och goda exempel i de beslut som fattas på nationell, regional och lokal nivå i medlemsländerna. Koden gör skillnad mellan olika former av inflytande där information är den lägsta inflytandegraden.

Figur 4.1 Medverkansnivåer



Källa: Europarådets INGO-konferens, CONF/PLE(2009)CODE1.

I koden definieras samråd som ett initiativ från myndigheter som efterfrågar input om särskilda politiska frågor. Samråd beskrivs vidare som något som sker genom att myndigheten informerar om den aktuella politiska utvecklingen och inbjuder organisationer att komma med kommentarer, synpunkter och feedback. Initiativ till

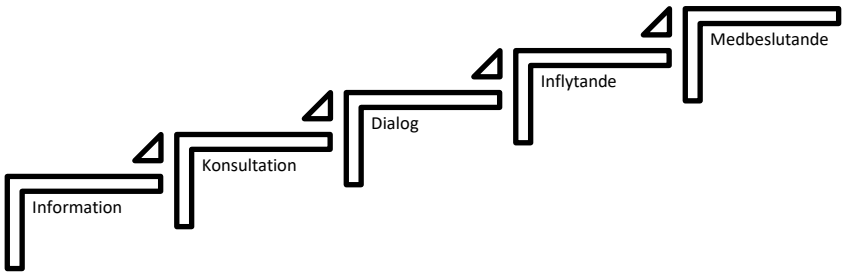
samråd och beslutande av dagordning sker, enligt kodens definition, på initiativ från myndigheten, inte från organisationerna.

Nästa nivå av medverkande, dialog, bygger i stället på ett gemensamt samverkande vid exempelvis utvecklingen av ett politikområde. Dialogen består ofta också av täta och ordinarie möten för att kunna utmynna i gemensamma strategier.

Olika inflytandeformer är viktiga i olika steg i beslutsprocessen. I inledningen av en process, när agendan sätts och problemet formuleras, är en hög inflytandegrad mer relevant i form av exempelvis dialog. När det sedan handlar om bevakning eller utvärdering av en insats, kan samråd vara mer lämpligt. Koden ger fler exempel på konkreta inflytandeformer under olika faser av ett beslut. Syftet med minoritetslagen, att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande och delaktighet, kan alltså förutsätta olika medverkandeformer i olika skeden av en beslutsprocess.

Olika former av medborgardialoger pågår som tidigare nämnts i en majoritet av landets kommuner och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) driver sedan 2006 Projekt Medborgardialog för att stödja sina medlemmar i utvecklandet av verksamheten med hjälp av just medborgardialoger. Inom ramen för projektet pågår en rad olika insatser, bl.a. publikationer, nyhetsbrev, spridning av goda exempel, e-utbildningar och konferenser. SKL har bl.a. gett ut en skrift, *Medborgardialog som del i styrprocessen*, som bl.a. utgör ett metodmaterial för att inkludera medborgare i beslut på lokal och regional nivå där den så kallade delaktighetstrappan är central (SKL, 2013a). Delaktighetstrappan liknar den Europeiska kodens uppdelning utifrån olika grader av delaktighet och utgår från en delaktighetstrappa som utvecklades i USA under 1960-talet.

Figur 4.2 SKL:s delaktighetstrappa



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, 2013 .

Även partsgemensamt forum, regeringens och civilsamhällets samarbetsforum, har diskuterat förutsättningarna för dialog och jämbördighet och bl.a. kommit fram till gemensamma förslag och idéer till förbättringar (Partsgemensamt forum, 2013). Exakt hur samrådsskyldigheten ska uppfyllas på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet beror självklart på vilka förutsättningar som finns. Utredningen har dock identifierat några viktiga moment utifrån ovan nämnda material och kontakter med både kommuner och representanter för de nationella minoriteterna, se nedan.

Att samråda kräver planering och återkoppling

I genomförandet av samråd finns åtminstone sex moment: att bestämma syfte och mål med samrådet, att hitta representanter att samråda med, att fånga upp frågor i rätt tid, genomförandet av samrådet, att föra frågorna till rätt beslutsfattare samt återkoppling och uppföljning.

Vad är syftet med samrådet? För att ett samråd mellan en myndighet och representanter för nationella minoriteter ska bli effektivt behöver det vara tydligt för alla deltagare vad som förväntas och vilken roll respektive deltagare har. Det måste framgå vilka möjligheter var och en har att påverka och på vilket sätt.

Vem samråder vi med? Att hitta representanter att samråda med kan vara svårt i de kommuner där det inte finns en tydlig samrådspart, exempelvis en förening. Det kan krävas öppna samråd där

inbjudningar går ut till en bredare krets, eller riktade inbjudningar till de som berörs av en fråga, exempelvis förskoleföräldrar eller gymnasieelever. När ett fåtal personer väljs ut för att representera en större grupp är det också viktigt att tänka på att samrådsgruppen ska vara så representativ som möjligt med avseende på exempelvis ålder, kön, bostadsområde eller den språkvarietet som representanterna talar. Det är också viktigt att ha ett jämställdhetsperspektiv och tänka på att det inte bara är kvinnor som deltar i samråd kring ”mjukare” frågor som språk och omsorg, eller bara män som deltar i samråd kring ”hårdare” frågor som samhällsplanering eller exploatering.

När i beslutsprocessen sker samrådet? För att det ska finnas faktiska möjligheter till inflytande är det viktigt att samråd sker vid rätt tidpunkt i en beslutsprocess. Detta kräver dels långsiktig planering, dels att alla verksamheter i kommunen är medvetna om kravet på samråd. De nationella minoriteterna behöver informeras och delges underlag i god tid för att ha möjlighet att delta på jämlika villkor.

Hur genomförs samrådet? Det är den beslutande nivån som ska samråda med representanter för de nationella minoriteterna och det är därför viktigt att det finns politisk representation i samrådet. Den tjänsteman som samordnar samrådet är länken mellan minoritetsrepresentanterna och beslutsfattarna. I de fall där politisk representation inte är möjligt fungerar tjänstemannen som en kanal för de synpunkter som framkommer under samrådet. Kommunen ansvarar för att deltagande i samråd sker på lika villkor och att minoritetsrepresentanterna upplever att de har tillräckliga förutsättningar att delta. Detta kan innebära att kommunen behöver anpassa genomförandet av samrådet, exempelvis vad gäller ekonomisk ersättning till deltagare och vilka tider eller vilka platser samrådet sker på.

Hur tas synpunkterna tillvara i den fortsatta processen? Om ansvarig beslutsfattare inte deltar i samrådet behöver de frågor som diskuteras föras vidare för eventuella åtgärder. Det bör på förhand vara klart vilket beslutsorgan som ska hantera frågan.

Hur återkopplas beslut och hur följs de upp? För att samrådet ska ha legitimitet och för att det ska vara möjligt att delta är det viktigt att information om vilka resultat samråden lett till delges deltagarna i samrådet. Det handlar både om att skicka ut protokoll efter mötet och att löpande informera om frågornas behandling i den kommunala organisationen. Det är också av betydelse att det finns

rutiner för uppföljning av de beslut som fattas och att de nationella minoriteterna involveras i detta arbete.

Det finns anledning att förtydliga vad det innebär att samråda

Som konstaterats ovan upplever företrädare för de nationella minoriteterna att samråd inte medför verkligt inflytande. Det har framkommit att de många gånger blir mer en form av informationsmöten. Såväl företrädare för de nationella minoriteterna som kommunerna har efterlyst tydligare riktlinjer. Utredningen vill först understryka att det inte är tillräckligt med en förtydligad bestämmelse i lagen för att åstadkomma förändring. Kunskapshöjande åtgärder gentemot politiker och utbildning av de tjänstemän som ska tillämpa lagen kommer givetvis även i fortsättningen att vara nödvändigt. Samtidigt kan utredningen konstatera att åtskilliga av de minoritetspolitiska samordnare och andra tjänstemän med liknande uppdrag, som utredningen har kommit i kontakt med, har framfört att minoritetslagen utgör ett stöd för dem i deras interna arbete i sina organisationer. En förtydligad reglering av vad samråd innebär kan därför antas bidra till att samråden får den funktion som är avsedd.

Utredningen kan konstatera att förutsättningarna för kommuner, landsting och statliga förvaltningsmyndigheter att organisera samråd och andra former för inflytande varierar betydligt över landet.

För det första varierar förvaltningarnas storlek avsevärt, vilket torde inverka på hur samråd kan organiseras och bedrivas. Som exempel kan nämnas att av statistik från Sveriges Kommuner och Landsting över kommunal personal 2016 framgår att några av de befolkningsmässigt mindre kommunerna hade 300–400 anställda, vilket kan jämföras med Stockholms och Göteborgs kommuner som hade över 40 000 anställda och Malmö kommun som hade över 25 000 anställda.

Många av de större kommunerna har dessutom särskilda stadsdelsnämnder, kommundelsnämnder eller liknande. Enligt vad utredningen erfar kan sådana nämnder försvåra möjligheten till samråd. I stället för att samråda med en central sektorsförvaltning behöver de nationella minoriteterna nämligen samråda med flera kommundelsförvaltningar, vilka ofta saknar tjänstemän med särskilt uppdrag att ansvara för sådana kontakter.

För det andra kan även storleken på befolkningen antas få inverkan på hur samråden kan organiseras. Som illustration kan nämnas att den befolkningsmässigt minsta kommunen, Bjurholm, har färre än 2 500 invånare och den största, Stockholms kommun, har drygt 935 000 invånare (SCB, 2017). Av naturliga skäl är möjligheten att upprätthålla olika slags kontakter med politiker och andra beslutsfattare många gånger lättare i en befolkningsmässigt mindre kommun.

För det tredje varierar även möjligheten för myndigheter att hitta företrädare för de nationella minoriteterna över landet. De nationella minoriteterna förekommer i olika utsträckning och föreningar som representerar dem finns inte i alla kommuner. I det fall det finns föreningar, har dessa olika slags förväntningar och olika grad av kunskaper om minoritetslagen och den offentliga verksamheten i stort.

Det finns sammanfattningsvis ett stort behov av att kunna anpassa former för samråd och inflytande till lokala förutsättningar. Det är därför olämpligt att införa detaljerade föreskrifter för hur det ska gå till att samråda . En detaljreglering skulle kunna leda till ökad byråkrati, vilket i förlängningen skulle försvåra för de nationella minoriteterna att utöva inflytande. Den skulle även utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Utredningen har i stället valt en lösning där vad som utgör samråd definieras utifrån några kärnegenskaper härledda ur syftet med att samråda. I artikel 15 i ramkonventionen anges att konventionsstaterna ska skapa förutsättningar för effektivt deltagande för de nationella minoriteterna i bl.a. offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem. Enligt det förklarande yttrandet till konventionen är syftet framför allt att uppmuntra till verklig jämlikhet mellan personer som tillhör nationella minoriteter respektive majoriteten. Att rådgöra med de nationella minoriteterna nämns som ett möjligt sätt att åstadkomma detta (Europarådet, 1995, s. 22, punkt 80).

Utredningen noterar att sådana mekanismer blir särskilt betydelsefulla för små minoriteter som kan ha svårt att hävda sina intressen genom de vanliga kanaler som står till buds för alla medborgare. Minoriteternas synpunkter riskerar i konkurrensen med majoritetssamhällets perspektiv att drunkna ifall de behöver gå igenom dessa kanaler.

Regeringen lyfte i propositionen till minoritetslagen fram ett antal positiva effekter av samråd, mot bakgrund av projekt som bedrivits i Norrbotten (se prop. 2008/09:158, s. 70). Regeringen konstaterade att samråden

- ledde till en bekräftelse av de nationella minoriteternas närvaro i lokalsamhället,
- skapade en balans mellan majoriteten och minoriteten,
- ledde till att de nationella minoriteternas behov beaktades på ett bättre sätt och att beslutsunderlagen blev bättre,
- kunde, om de fungerade, motverka konflikter i lokalsamhället och
- kunde ge de nationella minoriteterna insyn i frågor som berör dem.

Regeringen underströk att det avgörande är att de nationella minoriteterna synpunkter kan fångas in och beaktas där det detta är möjligt. Utredningen menar att det centrala för samrådsförfarandet är att de nationella minoriteternas synpunkter på allvar ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande. Som utvecklats ovan kräver detta i sin tur planering och återkoppling. Den minsta gemensamma nämnaren för samråd kan därför sammanfattningsvis vara att de utgör en strukturerad dialog mellan myndigheterna och de nationella minoriteterna, som syftar till att de nationella minoriteternas behov och synpunkter ska kunna beaktas i beslutsfattandet. Det bör därför innebära ett krav på myndigheterna att samråda i ett skede i en beslutsprocess där det fortfarande är möjligt att påverka.

I kravet på dialog ligger en skyldighet för myndigheter att vinnlägga sig om att skapa former för samråd som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte. I kravet på struktur ligger att myndigheterna har en skyldighet att ha en planering för hur samrådsfrågor fångas upp, att rollerna för de inblandade är tydliga och att det sker en uppföljning och återkoppling.

Den nu redovisade definitionen av samråd får ses som ett ideal som myndigheterna bör sträva efter. Även i fortsättningen kommer skyldigheten att samråda gälla så långt det är möjligt. Det är viktigt att framhålla att det även finns en skyldighet enligt första ledet i 5 § minoritetslagen att ge de nationella minoriteterna möjlighet att till inflytande i andra former än genom att myndigheterna samråder med minoriteterna.

Utredningen har erfarit att myndigheterna många gånger tenderar att inrikta sig mot att hitta representanter för föreningar som kan representera de nationella minoriteterna. Uttrycket ”representanter” i den nuvarande lydelsen av 5 § minoritetslagen kan leda tanken till föreningsrepresentanter. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att myndigheterna strävar efter att få en så bred kontaktyta som möjligt gentemot de nationella minoriteterna. Detta kan innebära att myndigheterna behöver söka kontakt med de nationella minoriteterna även utanför föreningslivet. Uttrycket ”representanter” fyller dessutom inte någon självständig funktion. Uttrycket bör därför tas bort ur lagen.

4.3.3 Minoritetsorganisationernas förutsättningar behöver stärkas

Bedömning: Det finns ett stort behov av att stärka minoriteternas representanter, så att dessa kan spela den roll som är avsedd enligt minoritetslagen.

Förslag: Regeringen bör ge uppföljningsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ansvar för att stärka minoritetsorganisationernas förutsättningar att utöva inflytande genom utbildning och andra kunskapshöjande åtgärder.

Genom nya sätt att samråda med de nationella minoriteterna kan jämlikheten öka

Många samråd hålls på dagtid i kommunhuset och minoritetsrepresentanter bjuds in att diskutera en redan färdig dagordning med ett antal tjänstemän som alla är experter på varsin fråga. Detta upplägg leder ofta till maktobalans mellan mötesdeltagarna och kan innebära en högre tröskel för att delta. I många fall står också flera olika frågor på dagordningen för samråd och inte sällan deltar flera tjänstemän som alla ansvarar för sina respektive frågor. Detta samtidigt som företrädarna för minoriteterna förväntas företräda sina respektive grupper inom alla ämnesområden vilket kan vara svårt

utifrån organisationernas redan ansträngda resurser. Vid samråd som är tydligt avgränsade till en viss sakfråga ges organisationerna bättre förutsättningar att företrädas av en representant som är insatt i den aktuella sakfrågan vilket bidrar till en ökad jämlikhet mellan parterna.

Ytterligare ett sätt att utjämna maktförhållandet kan vara att ordna möten på andra platser än i kommunhus och andra offentliga byggnader. Länsstyrelsen i Stockholms län överlät exempelvis under en period åt minoritetsorganisationerna att vara sammankallande, välja lokal, sätta dagordningen och leda mötet. Myndigheten meddelade i förhand vilka frågor den ville ta upp på dagordningen.

Det är viktigt att även de som inte är medlemmar i en förening får möjlighet till inflytande

En återkommande anledning till att samråd inte genomförs i kommuner uppges vara att det inte finns några föreningar att samråda med. Det har också framkommit i utredningens enkäter och kontakter med tjänstemän och minoritetsföreträdare att det uppstår problem när personer som tillhör en minoritet inte känner sig representerade av de föreningar som har platser i samrådet.

I några kommuner har öppna samråd genomförts för att alla som tillhör en minoritet, oavsett om de tillhör en förening eller inte, ska kunna delta. Öppna samråd kan handla om en specifik fråga, som förskola eller modersmålsundervisning, eller vara mer allmänna och vända sig både till en eller flera minoritetsgrupper.

Utredningen vill understryka att det är det allmännas ansvar att se till att de som berörs av ett beslut också blir involverade i beslutet, oavsett om de har organiserat sig i en förening eller inte.

Det behövs bättre stöd till de som vill delta i samråd eller utöva inflytande på andra sätt

För att bredda representationen och öka antalet minoritetsföreträdare som känner att de har tillräckliga förutsättningar att kunna utöva inflytande på jämlika villkor, är det viktigt att kunskapshöjande åtgärder riktas till denna målgrupp. Utbildningsinsatser kan också bidra till att stärka nätverk inom och mellan olika minoritetsgruppers organisationer och kan med fördel samordnas över läns-

och kommungränser. De nuvarande uppföljningsmyndigheterna erbjuder sedan 2011 utbildningar i föreningskunskap via en upphandlad konsult.

Utredningen föreslår att regeringen ger uppföljningsmyndigheten uttryckligt ansvar för att, tillsammans med MUCF, tillgodose behovet av utbildning och andra kunskapshöjande åtgärder för representanter för de nationella minoriteterna i egen regi eller i samarbete med lämplig myndighet. Utbildningsinsatser bör vara kontinuerliga och innehålla inslag som behandlar språkstadgan och ramkonventionen, relevant lagstiftning samt de kommunala, regionala och statliga beslutsprocesserna. Insatserna bör vara lika tillgängliga såväl för de föreningsaktiva som för de som inte är organiserade i en förening.

MUCF har redan i dag uppdrag att genomföra utbildningar riktade mot det romska civilsamhället. Dessutom pågår ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och myndigheten inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering. Myndigheten bör, inom ramen för sitt kärnuppdrag som sektorsmyndighet på civilsamhällesområdet, ges ett utökat uppdrag att erbjuda utbildningar i att driva föreningar för att bedriva påverkansarbete inom ramen för civilsamhället. Utbildningar bör samordnas med uppföljningsmyndigheten för att minimera resor och tidsåtgång för de nationella minoriteterna.

4.3.4 Förutsättningarna för barn och ungdomar bör beaktas särskilt

Bedömning: Barn och ungas behov av inflytande i minoritetspolitiken är centralt och måste beaktas vid alla de beslut som rör barn och unga som tillhör någon av de nationella minoriteterna.

Förslag: Det bör framgå av bestämmelsen i 5 § minoritetslagen att förvaltningsmyndigheterna särskilt ska beakta förutsättningarna för barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna.

Andelen unga som är aktiva i minoritetsorganisationer är låg och de flesta organisationer har hög medelålder. Det här är inte specifikt för just minoritetsorganisationer utan avspeglar också civilsamhället i stort. Utredningen för ett stärkt civilsamhälle beskriver i sitt betän-

kande *Palett för ett stärkt civilsamhälle* att färre unga i dag är aktiva i föreningslivet eller har förtroendeuppdrag och att det är mindre vanligt hos unga i dag att kunna skilja på föreningar, kommunala verksamheter och kommersiella verksamheter. Detta har i studier förklarats med bland annat en ökande individualisering och fler konkurrerande fritidsaktiviteter (SOU 2016:13, s. 118).

Demokratiutredningen konstaterar i sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* att unga i dag i stället organiserar sig på nya sätt. Som exempel nämns de sociala rörelser som under de senaste åren väckt stort engagemang, exempelvis Fatta!-rörelsen som arbetar mot sexuellt våld och för samtycke samt Megafonen, Pantrarna och Linje 17, vilka alla har vuxit fram i miljonprogramsområden och bland annat arbetat mot rasism. Det finns också exempel på andra, mer löst sammansatta nätverk av människor som samlas kring en speciell fråga, inte minst tack vare de möjligheter till organisering som olika sociala medier medfört (SOU 2016:5). Även på minoritetsområdet finns exempel på sådan nätverksorganisering, framför allt i form av facebook-grupper som Samer i Stockholm eller Nationella minoriteter på Uppsala universitet.

Framför allt ungas sätt att organisera sig har förändrats. Det ställer också krav på de beslutsfattare som är skyldiga att försäkra sig om ungas möjligheter till inflytande över beslut som rör dem. Detta kräver att det allmänna utvecklar nya former för medborgardialog med unga som gör fler delaktiga även de som inte organiserar sig i traditionell mening.

Ungdomsinflytande kan stärkas genom riktade insatser och nya kommunikationsvägar

Utredningen vill särskilt lyfta fram några goda exempel från kommuner där ungdomsinflytandet fungerar väl. En förutsättning för att samråd och dialoger ska bli relevanta för unga är att samråden behandlar frågor som rör dem. I några kommuner finns ungdomssamråd eller referensgrupper med unga.

För att nå unga har några kommuner inlett samarbete med skolan. Många tjänstemän påpekar också i utredningens enkät vikten av att finnas där de unga finns – på fritidsgårdar, i idrottsföreningar och i kulturskolan. Några kommuner fångar upp unga genom modersmålslärare och det finns också exempel där vuxna som har

barn i modersmålsundervisning får särskild inbjudan till samråd om frågor som berör dem. Utredningen erfar att många yngre personer börjar intressera sig för frågor som språk, identitet och kultur i samband med att de blir föräldrar. Några ungdomsförbund har därför satt ihop bokpaket på minoritetsspråk som nu delas ut till nyblivna föräldrar i många kommuner.

Det är inte bara inom ramen för den nationella minoritetspolitiken som myndigheter och kommuner behöver arbeta för att nå unga. I ungefär hälften av landets kommuner finns existerande forum för att fånga upp ungas röster, ungdomsråd eller ungdomspaneler, vilka kan vara en ingång till att även nå minoritetsungdomar. Något färre, ungefär 40 procent, av kommunerna har handlingsplaner för att stärka ungdomsinflytande i kommunen. För att hitta nya vägar att nå unga har några kommuner utvecklat digitala verktyg som appar, smspaneler och egna hemsidor för att komplettera personlig kontakt och möten (SOU 2016:5, kapitel 14).

Det är avgörande att nya generationer i de nationella minoriteterna engagerar sig och kommer till tals i de frågor som berör dem om minoritetspolitiken ska ha en framtid. Även om föreningslivet misslyckas med att engagera ungdomar är det beslutsfattarnas ansvar att de ändå får möjligheter till inflytande i beslut som påverkar deras framtid.

Ungdomars möjligheter till inflytande bör lyftas fram i minoritetslagen

Som framkommit ovan är samråd genom sedvanliga möten med exempelvis föreningsrepresentanter ett tillvägagångssätt som ofta är mindre framgångsrikt för att engagera barn och ungdomar. Om myndigheter enbart förlitar sig på den formen riskerar ungdomar att stängas ute. Bestämmelsen i 5 § minoritetslagen föreskriver inte heller att myndigheterna ska samråda på ett visst sätt. Vikten av att myndigheterna utforskar alternativa vägar för att ge barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande bör tydliggöras i minoritetslagen. I bestämmelsen bör därför tilläggas att myndigheterna särskilt ska beaktas barns och ungas förutsättningar. Med detta avses såväl att myndigheterna ska beakta vilka frågor som är av särskilt intresse för barn och ungdomar, som att de ska beakta vilka former för inflytande som är lämpliga.

4.3.5 Statsbidrag till nationella minoritetsorganisationer

Bedömning: Regeringen bör överväga att minst fördubbla statsbidraget till minoriteternas riksorganisationer. Sedan bidraget infördes har omfattningen av samråd på alla nivåer ökat kraftigt och kan dessutom förutses fortsätta att öka. Det ytterligare stöd för deltagande i samråd som lämnas till riksorganisationerna för den sverigefinska och tornedalska minoriteten saknar motsvarighet för den judiska och romska minoriteten.

Förslag: Statsbidraget till nationella minoriteters riksorganisationer bör minst fördubblas. Utöver detta bör det stöd som lämnas till Sverigefinländarnas delegation och Svenska Tornedalingars riksförbund – Tornionlaaksolaiset (STR-T) höjas till 600 000 kronor årligen. Stöd för samrådsarbete bör även lämnas till lämpliga riksorganisationer som företräder den judiska och den romska minoriteten om 400 000 kronor vardera. Bidragsgivningen bör fortsättningsvis hanteras av lämplig myndighet med erfarenhet av bidragsgivning till det civila samhället.

Statsbidrag till organisationer som representerar nationella minoriteter utgår enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter i form av organisationsstöd. Utredningen har i uppdrag att överväga om och i så fall hur nuvarande ordning med organisationsbidrag kan effektiviseras eller förbättras.

Syftet med statsbidraget är att stödja och underlätta verksamheten för de organisationer som företräder nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Förordningen trädde i kraft innan dagens minoritetspolitik utformades och bidrag enligt förordningen betalas ut årligen efter ansökan och uppfyllda krav. Organisationer som kan få organisationsbidrag är riksorganisationer eller organisationer av riksintresse som

- företräder någon av de nationella minoriteterna och där medlemmarna i organisationen eller dess lokalföreningar eller avdelningar till övervägande delen utgörs av personer som tillhör den nationella minoriteten, och
- bedriver verksamhet som syftar till att stärka inflytandet för den nationella minoriteten, att främja den egna nationella minoritets-

gruppens identitet, kultur, språk, att motverka diskriminering eller att sprida kunskap om den egna gruppen.

Stödet utgörs av en fast del, där samma belopp utgår till alla organisationer, och en rörlig del, som grundas på antalet lokala föreningar eller avdelningar. Paraplyorganisationer kan endast söka den fasta delen. Sedan 2010 har stödet legat på 4,6 miljoner kronor. De organisationer som mottog bidrag för 2016 redovisas i tabellen nedan.

Tabell 4.1 Bidragsfördelning, riksorganisationer 2016

Organisation	Tilldelning av medel 2016
Sveriges Jiddischförbund	396 875 kr
Judiska Centralrådet	396 875 kr
Romano Pasos Research Centre	240 625 kr
Centralförbundet Roma International	334 375 kr
Roma Institutet	334 375 kr
Riksförbundet Romer i Europa	268 750 kr
Svenska Tornedalingars Riksförbund	775 000 kr
Sverigefinländarnas Delegation	233 333 kr
Sverigefinska Riksförbundet	1 330 208 kr
Finska Pensionärers Riksförbund	289 583 kr

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen i Stockholms Län som är ansvarig bidragsmyndighet bedömer att stödet överlag ger organisationer bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet och underlättar, inte minst på ett administrativt plan. Bidragets användning har inte varierat nämnvärt över åren. Medlen bekostar, utöver administrativa kostnader för personal, lokaler och resor, bland annat utbildningsinsatser, kunskapsspridning och stöd till lokalföreningar.

Utöver det statsbidrag som kan sökas genom denna förordning tilldelas också de två minoriteter som har ett förvaltningsområde extra medel för att ha större möjligheter till delaktighet och inflytande. Det rör sig om 400 000 kronor vardera till Sverigefinländarnas delegation och till STR-T.

Samiska civilsamhällesorganisationer omfattas inte av förordningen. I stället lämnas 600 000 kronor för bidrag till och stöd för verksamhet som bedrivs av samiska organisationer i syfte att stärka

samers samråd och dialog på regional och lokal nivå. Bidragen fördelas direkt av Sametinget.

De nationella minoriteternas ungdomsorganisationer har möjlighet att söka stöd från förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Kraven för att bli beviljade bidrag genom denna förordning är normalt att organisationen ska ha minst 1 000 medlemmar i åldrarna 6–25 och medlemsföreningar i minst fem län. I och med att de nationella minoritetsorganisationerna ofta är väsentligt mindre än andra rikstäckande organisationer finns ett undantag. Undantaget innebär att det räcker att organisationen har 200 medlemmar och bedriver lokalt förankrad verksamhet som har en tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till organisationens medlemmar. I dag mottar fyra ungdomsorganisationer organisationsstöd via denna förordning. Den tornedalska ungdomsorganisationen Met Nuoret bildades först 2014 och finansieras än så länge med projektmedel.

Tabell 4.2 Bidragsfördelning, ungdomsorganisationer 2016

Organisation	Tilldelning av medel 2016
Romska ungdomsförbundet	1 476 451 kr
Judiska ungdomsförbundet	1 215 879 kr
Sáminuorra	1 092 591 kr
Sverigefinska ungdomsförbundet	1 138 426 kr

Källa: MUCF. Met Nuoret finansieras i dag av projektmedel.

En översyn av flera bidragsförordningar visade på brister

Under 2015 genomförde regeringskansliet en översyn av fyra bidragsförordningar, varav förordningen som reglerar bidrag till de nationella minoriteterna var en (Ds 2015:38).

I översynen konstaterades att organisationsbidraget är viktigt för att organisationer ska kunna bedriva en bra verksamhet, rekrytera nya medlemmar och utvecklas. Det framkom också att det finns en rad brister i förordningarna och ansvariga bidragsmyndigheter bidrog i vissa fall med information om svårigheter i tillämpningen.

I översynen föreslås en rad tekniska förändringar för att uppdatera förordningen i enlighet med propositionen *En politik för det civila samhället* (2009/10:55) liksom några specifika ändringar i förordningen om statsbidrag för nationella minoriteter (2005:765).

Bland annat föreslås att bidragen ska bli mer förutsebara genom att en upptrappning av bidragets storlek ska ske under de första åren en organisation uppbär bidrag. Översynen presenterades under 2015 och bereds inom Regeringskansliet.

Förordningen som reglerar statsbidraget behöver ses över ytterligare

Under arbetets gång har utredningen blivit uppmärksammad på problem kring begreppet ”riksintresse” i förordningen. En av förutsättningarna för att en organisation som företräder de nationella minoriteterna ska beviljas bidrag är att organisationen antingen är en riksorganisation eller en organisation av riksintresse.

Begreppet ”riksintresse” utvecklas i propositionen *En politik för det civila samhället* (se prop. 2009/10:55, s. 148 och 159). Regeringen beskrev i propositionen åtta strukturella villkor som regeringen ansåg skulle utgöra grundförutsättningar för att beviljas organisationsbidrag. Regeringen anförde att villkoren successivt bör införas för statsbidrag till civilsamhällesorganisationer. Ett av villkoren var att organisationen har en riksomfattande organisation med lokalt och regionalt förankrad verksamhet *eller* ett riksintresse.

Med riksintresse avsågs i propositionen att organisationen bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt. Som exempel på sådana organisationer nämndes bl.a. organisationer som representerar en av Sveriges nationella minoriteter och som har medlemmar på ett fåtal orter samt organisationer som har en speciell kompetens med nära anknytning till syftet för statsbidraget.

Vad som utgör en riksorganisation är formellt definierat i förordningen om statsbidrag till nationella minoriteter som en organisation som har minst fem lokalföreningar eller avdelningar på olika orter i Sverige. Vad en lokalförening eller avdelning är i sin tur närmare definierat (se 5 och 6 §§ i förordningen).

Förordningen definierar däremot inte vad som utgör en organisation av riksintresse. Länsstyrelsen i Stockholms län har utfärdat föreskrifter. Enligt dessa föreskrifter definieras en organisation av riksintresse som antingen en organisation som har speciell kompetens inom en verksamhet som är angelägen för vissa i föreskrifterna närmare angivna syften *eller* en organisation som representerar en av

de nationella minoriteterna som av historiska skäl finns på ett fåtal orter (se 2 § 01FS 2011:26).

Länsstyrelsens föreskrifter meddelades med stöd av det bemyndigande som ger myndigheten rätt att meddela verkställighetsföreskrifter avseende förordningen. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har emellertid nyligen uttalat att föreskrifterna, när det gäller definitionen av riksintresse, går utöver vad som kan anses utgöra en verkställighetsföreskrift. Detta då de tillför något väsentligt nytt till regleringen. HFD ansåg och att föreskrifterna i den delen, enligt regeringsformen, inte får tillämpas (se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 7 april 2017 i mål nr 2819-16).

Begreppet riksintresse kan sägas fylla en funktion som ”ventil”, eftersom den ger möjlighet att lämna bidrag till organisationer som av olika skäl inte uppfyller den formella definitionen av riksorganisation, men som det ändå är angeläget för staten att stötta. Begreppet och uttalandena i förarbetena kan emellertid uppfattas som svåra att tillämpa för bidragsgivande myndigheter och domstolar. Detta skulle i så fall kunna leda till att tillämpningen blir oförutsägbar. Såväl Länsstyrelsen i Stockholms län som MUCF har i remissvaren avseende promemorian DS 2015:38 anfört att det finns ett behov av att tydligare definiera begreppet. Regeringen kan mot bakgrund av HFD:s ovannämnda beslut behöva överväga en ändrad utformning av förordningen.

En fråga som diskuteras i promemorian är behovet av övergångsregler för fördelningen av den fasta delen av bidraget. Den fasta delen av bidraget kan förändras drastiskt om fler organisationer som ska dela på bidraget tillkommer från ett år till ett annat. I promemorian föreslås en lösning där en regel för fördelningen av bidraget med följande lydelse införs i förordningen:

> Vid fördelning av en minoritetsorganisations fasta bidrag ska hänsyn tas till antalet organisationer tillhörande samma nationella minoritet.

Enligt promemorian får Länsstyrelsen i Stockholms län mot bakgrund av denna regel behörighet att utforma övergångsregler, genom att myndigheten inte måste fördela det fasta bidraget med lika stora belopp (se DS 2015:38, s. 102). Utredningen menar att den föreslagna regeln är otillräcklig om den ska ligga till grund för en bedömning av hur bidraget ska fördelas. Det framgår varken av dess ordalydelse eller av promemorian på vilket sätt en bidragsfördelande

myndighet ska ta hänsyn till antalet organisationer tillhörande samma nationella minoritet.

Om länsstyrelsen, eller en annan bidragsfördelande myndighet, skulle formulera föreskrifter om övergångsregler skulle det ske med stöd av bemyndigandet om verkställighetsföreskrifter i förordningen. Med hänsyn till den öppet hållna formuleringen i promemorians förslag är emellertid risken att sådana verkställighetsföreskrifter tillför något väsentligt nytt till regleringen. Det skulle kunna leda till att domstolarna kommer att anse att föreskrifterna strider mot regeringsformen och således inte får tillämpas. Regeringen bör därför överväga alternativa lösningar i fråga om övergångsregler. En möjlighet är att bedömningsregeln i promemorians förslag formuleras tydligare. En annan möjlig lösning är att införa en reglering där nytillkomna organisationer inte får del av hela den fasta delen av bidraget. Regeringen behöver arbeta vidare med frågan i samråd med de nationella minoriteterna.

Statsbidraget är alltför lågt

När statsbidraget till de nationella minoritetsorganisationerna infördes hade minoritetslagen inte trätt i kraft. Det gick därför inte att förutse vilken arbetsbörda som skulle uppstå för de nationella minoriteternas organisationer när samrådsskyldigheten förtydligades i lagen. Sverigefinländarnas delegation och STR-T får ett särskilt stöd om 400 000 kronor årligen som syftar till att stödja medverkan i samråd. Trots det ger bidragen från staten inte tillräckliga förutsättningar för minoriteterna att utöva den egenmakt som är lagstiftningens syfte. Minoriteternas riksorganisationer har sällan några anställda och få aktiva medlemmar som har möjlighet att delta vid samråd utan att få ersättning.

Samråd och andra möjligheter till inflytande för de nationella minoriteterna är grunden i minoritetspolitiken och det är positivt att antalet samråd ökar på lokal, regional och nationell nivå. Detta får dock inte gå ut över organisationernas förutsättningar att på samma sätt som andra riksorganisationer inom det civila samhället utgöra en stödfunktion till sina lokalföreningar och i övrigt bedriva arbete i enlighet med sina stadgar. Organisationer som företräder den judiska och den romska minoriteten får inte något liknande stöd för del-

tagande i samråd som det Sverigefinländarnas delegation och STR-T mottar.

Med tanke på att antalet samråd ökat, och kan förutses fortsätta öka, bör regeringen överväga att åtminstone fördubbla stödet för att ge organisationerna en reell möjlighet att bedriva aktivt minoritetspolitiskt arbete. Dessutom bör det särskilda stöd som ges till vardera av Sverigefinländarnas delegation och STR-T höjas till 600 000 kronor. Ett motsvarande stöd, omfattande 400 000 kronor vardera, bör införas för den romska och judiska minoritetens riksorganisationer.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor bör i fortsättningen hantera bidragsgivningen

I dag hanteras bidragsgivningen på avdelningen för rättsliga frågor på Länsstyrelsen i Stockholms län. Den är därför i praktiken skild från den enhet som arbetar med minoritetsfrågor på myndigheten. Det är mer ändamålsenligt att bidraget hanteras av en myndighet som har bidragsgivning till det civila samhället som en del av sitt kärnuppdrag. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att bidragshanteringen i fortsättningen bör hanteras av MUCF.

MUCF har stor erfarenhet av både bidragsgivning och civilsamhällespolitik. Myndigheten hanterar dessutom redan i dag bidrag riktat till den romska minoriteten samt bidrag för ungas organisering där minoriteternas ungdomsförbund kan söka medel för sin verksamhet. Bidragsgivning är en del av myndighetens kärnuppdrag. Den är den myndighet som utredningen bedömer har bäst kompetens på området. Utöver detta pågår inom myndigheten ett projekt för kunskapshöjande insatser i det romska civilsamhället, som är intressant att följa upp i ett minoritetspolitiskt perspektiv. Myndigheten har i kontakter med utredningen uttryckt önskemål om att överta bidragsgivningen.

4.4 Statsbidrag till kommuner i förvaltningsområde

Bedömning: Den nuvarande ordningen med statsbidrag för merkostnader i förvaltningsområde bör behållas. Den allmänna kostnadsutvecklingen gör att nivån på statsbidraget, vilket dessutom sänktes 2011, kan komma att behöva höjas i framtiden.

När förvaltningsområden infördes beslutades att kommunerna skulle få ett statsbidrag för de merkostnader som de särskilda åtagandena innebar. Statsbidraget uppgår i dag till 79 miljoner kronor och utgör merparten av de medel som regeringen satsar på minoritetspolitiken. Utredningen har i uppdrag att överväga behovet av en ändrad ordning för detta statsbidrag.

När staten ger kommuner uppgifter som inte tidigare varit obligatoriska, innebär den kommunala finansieringsprincipen att åtagandena ska finansieras ”från botten” (SKL, 2007). Finansiering sker normalt genom att regeringen justerar det generella statsbidraget till kommunerna (utgiftsområde 25 i budgetpropositionen) efter förhandlingar med SKL. Eftersom endast ett fåtal kommuner gavs de nya uppgifterna, var en annan beräkningsmodell nödvändig i fråga om förvaltningsområdena. Minoritetslagens införande innebar ett utökat åtagande för de kommuner som ingår i förvaltningsområde för något av de tre språken finska, samiska och meänkieli. Statsbidrag till kommunerna utgör således främst en kompensation för kommunernas merkostnader till följd av de särskilda rättigheter som tillkommer enskilda inom förvaltningsområdena. Av minoritetsförordningen framgår att bidraget även får användas till åtgärder för att främja användningen av finska, meänkieli respektive samiska.

Statsbidraget regleras i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och utgår från ett grundbelopp som från 2010 låg på 750 000 kronor. Beloppet sänktes därefter och har sedan 2012 legat på 660 000 kronor. Beroende på respektive kommuns totala befolkningsstorlek får kommunen mellan ett och fyra grundbelopp. Det maximala bidragsbeloppet är 2 640 000 kronor. Ett tillägg om 500 000 kronor utgår till kommun som ingår ytterligare ett förvaltningsområde. Till landsting som ingår i ett förvaltningsområde lämnas ett belopp om 250 000 kronor.

Det belopp som respektive kommun får är således inte beroende av hur många av kommunens invånare som tillhör någon av de natio-

nella minoriteterna eller av hur behoven ser ut i kommunen. Detta innebär att kommuner med liten total befolkning men stor andel som tillhör en nationell minoritet får en mindre summa än en större kommun med förhållandevis liten minoritetsbefolkning. Denna beräkningsmodell har emellertid valts då det inte finns någon statistik på minoritetstillhörighet eller antal talare av ett minoritetsspråk. Utredningen är således medveten om de nackdelar som finns med denna ordning men gör bedömningen att detta fortsatt är den mest rimliga beräkningsmodellen utifrån givna resurser och förutsättningar.

Utredningen bedömer att ordningen med statsbidrag för merkostnader bör behållas. Utredningen har också föreslagit att det även i fortsättningen ska vara möjligt att frivilligt ansluta sig till ett eller flera förvaltningsområden (se avsnitt 4.1.2).

I takt med att kommuner utvecklar arbetet med de skyldigheter som det innebär att ingå i förvaltningsområde, finns det anledning att anta – särskild för kommuner som bara erhåller grundbeloppet – att statsbidragets oförändrade storlek kan uppfattas som en begränsning av kommunens möjliga ansträngningar. Den allmänna kostnadsutvecklingen gör att nivån på statsbidraget, som dessutom sänktes 2011, framöver kan komma att behöva höjas.

4.4.1 Hur statsbidraget får användas

Bedömning: Statsbidraget bör även i fortsättningen användas för de merkostnader, huvudsakligen för förskola och äldreomsorg, som uppkommer i kommuner inom förvaltningsområde med anledning av de rättigheter som tillkommer enskilda genom minoritetslagen, samt till åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli respektive samiska. Det är viktigt att det finns utrymme för att lokala förutsättningar får styra användningen av statsbidraget. Utredningen anser därför inte att det finns skäl att göra några ändringar i den nuvarande ordningen.

Statsbidraget är som tidigare nämnts avsett att användas till de merkostnader som uppkommer i kommunen och landstinget med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt minoritetslagen, och till åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli och

samiska. Vad merkostnader innebär anges inte i förordningen, vilket har föranlett viss osäkerhet om vad bidraget får användas till i kommuner och landsting.

Statsbidraget används i dag i stor utsträckning men ändå många gånger inte fullt ut. Under 2016 förbrukades totalt 90 procent av utbetalda bidrag, även om siffran varierade något över landet och nyttjandegraden var högre bland kommuner än landsting. I kommunerna användes ungefär en tiondel vardera för förskola respektive äldreomsorg och ytterligare ungefär en femtedel för språk- och kulturaktiviteter. Samrådskostnader motsvarade bara två procent av statsbidraget och övrig information utgjorde ungefär sju procent. Den överlägset största posten var den för samordning som tillsammans med kostnader för ärendehandläggning och övriga kostnader stod för 45 procent av det utbetalda statsbidraget.

En övervägande majoritet av kommunerna har särskilda tjänstemän (samordnare, koordinatorer, informatörer eller liknande) med uppdrag att, på hel- eller deltid, samordna kommunens arbete med minoritetslagen. Många av dem har fått ett särskilt ansvar i fråga om de skyldigheter som är knutna till förvaltningsområdena. En stor del av kommunernas kostnader för samordning består av löner till dessa tjänstemän. Varken av minoritetslagen eller av minoritetsförordningen följer emellertid någon skyldighet för kommunen att anställa någon som samordnar arbetet med minoritetspolitiken.

I uppföljningsmyndigheternas årsrapporter har förekomsten av en samordnande funktion dock lyfts fram som en viktig framgångsfaktor för det lokala minoritetsarbetet. Utredningen delar den bedömningen. I de fall samordnarnas löner betalas av statsbidraget tas lönekostnaden från samma budget som ska användas för att i övrigt säkerställa minoriteternas rättigheter i kommunen. Många samordnare förfogar själva över denna budget. Detta riskerar att leda till att samordnaren får väga sina löneanspråk mot minoriteternas behov, vilket kan skapa intressekonflikter.

Att anställa samordnare har i många kommuner varit ett sätt att ta ett samlat grepp om minoritetsfrågor och att påbörja arbetet med frågorna. Utredningen anser dock att en sådan tjänst långsiktigt i första hand bör bekostas av kommunens budget för att de faktiska merkostnaderna som lagen innebär ska kunna finansieras av statsbidraget. Det gäller inte minst i de minsta kommunerna där lönekostnaden förbrukar den huvudsakliga delen av statsbidraget.

Förekomsten av en särskild samordnare tas ofta till intäkt för att minoritetsfrågorna inte behöver genomsyra hela kommunens verksamhet på samma sätt som exempelvis jämställdhetsperspektivet. Ansvaret för minoritetsperspektivet läggs på en ensam samordnare och glöms bort av den övriga kommunorganisationen.

Många kommuner har problem att avgöra vad statsbidraget får användas för

En tredjedel av de som svarat på utredningens enkät uppger att de har svårigheter att avgöra vad statsbidraget får användas till. Många av samordnarna som svarat på enkäten upplever att det kan vara svårt att avgöra vilka kostnader som är hänförliga till kommunens grunduppdrag slutar och vilka som utgör merkostnader för att kommunen ingår i förvaltningsområde. Ofta har minoritetsföreträdare och kommunen olika tolkningar av begreppet merkostnad, vilket kan leda till konflikter. Flera samordnare tar också som exempel upp att det är svårt att avgöra om kulturarrangemang för en minoritetsförening faktiskt stödjer användningen av minoritetsspråket i kommunen. I ytterligare några kommuner diskuteras om statsbidraget kan användas för overheadkostnader och löner. Många samordnare uppger att de är nöjda med det stöd de får från uppföljningsmyndigheterna i dessa frågor, men lika många efterfrågar också tydligare riktlinjer från myndigheternas sida.

Statsbidraget ska inte ersätta det stöd kommuner lämnar för föreningsverksamhet

Utredningen erfar att samråd i många kommuner huvudsakligen behandlar bidragsansökningar från lokala minoritetsföreningar, som dessutom i många fall också är representerade i samrådet. I ett flertal kommuner upplevs i detta sammanhang en motsättning mellan minoriteternas syn på vad statsbidraget ska användas till och de kommunala verksamheternas behov. Flera kommuner tar exempelvis upp föreningarnas förväntningar att bidraget ska gå till finansiering av deras egna verksamheter och interna kulturaktiviteter.

Det lokala föreningslivet spelar en viktig roll för minoritetspolitikens genomförande och att statsbidraget används för arrange-

mang eller språkprojekt som ordnas i samarbete med minoritetsföreningar måste anses vara i linje med syftet med minoritetslagen. Löpande föreningsverksamhet eller exempelvis renovering av föreningslokaler kan däremot inte anses utgöra en merkostnad som uppstått till följd av att kommunen ingår i förvaltningsområde. För sådan verksamhet bör i stället kommunala föreningsbidrag kunna lämnas.

Lokala förutsättningar måste styra användningen av statsbidraget

I enkäten uppger ungefär en tredjedel att det finns svårigheter att avgöra vad statsbidraget får användas till. Flera samordnare efterfrågar tydligare riktlinjer för att kunna avgöra vad som innebär en merkostnad och vad som ingår i kommunens grundåtagande gentemot sina medborgare. Samtidigt är många samordnare också oroliga för att flexibiliteten i användningen ska gå förlorad, om användningen blir hårdare reglerad.

På många håll i landet har användningen av statsbidraget med framgång använts för att leva upp till syftet med minoritetslagen. Det finns bland annat exempel på att kommunen använder statsbidraget för att hålla förskoleplatser eller platser på avdelningar på äldreboenden tillgängliga för minoritetsspråkstalare. I ungefär 40 procent av kommunerna i förvaltningsområde arvoderas deltagare i samråd och i många kommuner erbjuds personalen språkkurser och fortbildning som finansieras av statsbidraget.

Uppföljningsmyndigheterna fick 2015 i uppdrag av regeringen att göra en utvärdering och analys av statsbidraget. Utifrån denna analys presenterade myndigheterna förslag till riktlinjer för statsbidragets användning samt en checklista för bedömning av vad som utgör merkostnader. Uppföljningsmyndigheterna gjorde bl.a. bedömningen att undervisningsmaterial på minoritetsspråk inte får belasta statsbidraget utan ska bekostas av utbildningsanordnaren och att inköp av litteratur ska bekostas av kommunens bibliotek. Utredningen anser att slutsatserna i rapportens slutsatser utgör en alltför snäv tolkning av vad som utgör merkostnader, sett till minoritetslagens syfte. Förslaget bör därför inte utmynna i några föreskrifter för statsbidragets användning. Däremot skulle s.k. allmänna råd utfärdade av uppföljningsmyndigheten kunna vara ett alternativ.

Utredningen anser att statsbidraget ska användas utifrån lokala prioriteringar och i nära dialog med företrädare för de nationella minoriteterna.

4.4.2 Om överföring av medel till nästföljande år m.m.

Bedömning: Bestämmelsen om överföring av oförbrukade medel till nästföljande år bör finnas kvar även i fortsättningen. Däremot konstaterar utredningen att det inte för närvarande är möjligt att införa en bestämmelse om att det ska vara möjligt att spara hela eller delar av statsbidraget för fleråriga projekt. Regeringen bör pröva möjligheten att införa ett sökbart projektstöd för kommuner som vill genomföra större projekt som sträcker sig över flera år.

Statsbidraget får sättas ned om kommunen eller landstinget inte förbrukat hela bidragsbeloppet för föregående år. Det går dock att ansöka om att få medlen överförda till följande år. Detta förutsätter att kommunen eller landstinget kan visa att medlen ska användas till merkostnader eller andra åtgärder som inte kan täckas med statsbidrag för det följande året. Denna möjlighet bör finnas kvar även i fortsättningen.

Till utredningen har också framförts önskemål om att införa en bestämmelse om att det ska vara möjligt att avsätta medel för fleråriga projekt. Genom att i förväg ansöka om att få förbruka medel mer fritt över exempelvis en treårsperiod kan förutsebarheten öka och större satsningar bli möjliga. Utredningen konstaterar att det inte är möjligt att införa en sådan bestämmelse i dagsläget då anslag avser innevarande budgetår. Däremot är frågan om förutsebarhet och möjligheten till mer långsiktiga satsningar en fråga som regeringen bör utreda vidare.

Utredningen rekommenderar därför regeringen att i detta sammanhang pröva möjligheten att införa ett statsbidrag som kan sökas av kommuner i samarbete med minoritetsorganisationer för mer långsiktiga projekt.

4.4.3 Tilläggsbelopp när en kommun ingår i förvaltningsområde för alla tre språk

Bedömning: Det är inte nödvändigt att införa något ytterligare tilläggsbelopp i statsbidrag till kommuner som ingår i tre förvaltningsområden.

Sedan 2010 lämnas ett tillägg om 500 000 kronor i statsbidraget till kommuner som ingår i två förvaltningsområden. Däremot lämnas inget ytterligare tillägg om kommunen också ingår i ett tredje förvaltningsområde. Inget tillägg lämnas till landsting som ingår i mer än ett förvaltningsområde.

Det är ännu bara någon enstaka kommun som fattat beslut om att ingå i alla tre förvaltningsområden. Kiruna och Gällivare kommuner har ingått i alla tre områden sedan förvaltningsområdena infördes eftersom de anges direkt i lagen. Utredningen har uppmärksammats på frågan om det skulle kunna uppfattas som en konkurrenssituation mellan företrädare för de två språk i vars förvaltningsområde en kommun ingår och företrädare för det tredje språket, om kommunen beslutar sig för att ansöka om att få ingå även i det språkets förvaltningsområde.

Denna frågeställning bygger emellertid på en missuppfattning av syftet med statsbidraget. Bidraget är som ovan anförts inte ett statsbidrag till föreningslivet. Det är i första hand en kompensation för de ytterligare skyldigheter som förvaltningsområdet medför för kommunen. Ingår kommunen i ytterligare ett andra förvaltningsområde utgör tillägget en kompensation för de ytterligare kostnader detta medför för kommunen.

Det finns anledning att utgå från att redan grundbeloppet för det första språket också täcker en del av kommunens kostnader för det andra språket. Det kan vidare antas att kostnaderna för att också ingå i ett tredje förvaltningsområde är förhållandevis marginella, då en lång rad åtgärder redan vidtagits för de två andra språken. Utredningen ser därför ingen anledning att nu föreslå ytterligare tillägg till kommuner som väljer att också ingå i ett tredje förvaltningsområde.

5 Uppföljning av minoritetslagen m.m.

Enligt direktiven ska utredningen analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning av den nationella minoritetspolitiken samt föreslå hur den kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.1 och 5.2.

Utredningen ska vidare analysera dels möjligheterna för enskilda att få sina rättigheter tillgodosedda med nuvarande ordning, dels behovet av om- och överprövning av beslut. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.3.

5.1 Bakgrund

I samband med att minoritetslagen infördes konstaterade regeringen att internationell kritik och nationell uppföljning pekade på brister i genomförandet av minoritetspolitiken. Bl.a. noterade regeringen att det fanns kritik från Europarådets granskningsorgan om att genomförandet försvårades av att lokala myndigheter, kommunerna, inte alltid ansåg sig bundna av Sveriges internationella åtaganden och att det saknades en ansvarig myndighet som följde upp efterlevnaden av åtagandena. Regeringen noterade även att Konstitutionsutskottets uppföljningsrapporter visade att genomförandet blivit mer beroende av enskilda aktörers attityder och värderingar och av deras förståelse av målen med minoritetspolitiken än av vilka bestämmelser som var formulerade i officiella dokument (se prop. 2008/09:158, s. 42–43).

Regeringen bedömde att ett statligt uppföljningssystem behövde införas. Regeringen utvecklade utformningen av detta system i kapitel 9 i propositionen (se prop. 2008/09:158, s. 42–54).

Uppföljningssystemet utformades med följande delar:

– konkretisering av minoritetspoltikens mål genom att det minoritetspolitiska målet bröts ner i de tre delmålen diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet, samt språk och kulturell identitet
– införande av uppföljningsansvar avseende minoritetslagen,
– effektivare myndighetssamordning, och
– återrapportering till regeringen.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget fick ett gemensamt uppföljningsansvar för minoritetspolitikens genomförande. Länsstyrelsen gavs uppföljningsansvar för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar och för de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Sametinget gavs motsvarande ansvar för den nationella minoriteten samerna och det nationella minoritetsspråket samiska.

Uppföljningsansvaret syftade till att driva på genomförandet av de i lagen angivna rättigheterna och skyldigheterna på det kommunala planet, samt att inom ramen för den stödjande verksamheten främja samordning mellan kommuner och övriga myndigheters arbete. Vidare skulle uppföljningen ge regeringen underlag för åtgärder rörande efterlevnaden av lagen.

När det gällde återrapporteringen till regeringen skulle uppföljningsmyndigheterna få i uppdrag att redovisa en samlad bedömning av efterlevnaden av minoritetslagen, vilken skulle bygga på rapporter som andra myndigheter lämnat på uppdrag av regeringen. Bedömningen skulle även innehålla en redovisning av hur kommunerna tillämpade lagstiftningen. Därmed kunde regeringen få en bättre överblick över minoritetspolitikens effekter och efterlevnaden av de internationella åtagandena i Sverige. Regeringen påpekade att rapporterna från myndigheterna skulle utgöra ett viktigt underlag för regeringens redovisning i samband med Europarådets regelbundna övervakning av efterlevnaden av åtagandena.

Beträffande samordningsansvaret konstaterade regeringen bl.a. att ingen myndighet hade ett helhetsgrepp om de nationella minoritetsspråkens och minoriteternas situation och att formerna för samverkan över myndighetsgränserna behövde utvecklas för att effektivisera det minoritetspolitiska reformarbetet. Samordningsansvaret kunde handla om att vidta samordnade åtgärder för att på

olika sätt främja jämlikhet, öka möjligheterna till inflytande eller underlätta användandet av minoritetsspråk.

Regeringen anförde vidare att uppföljningsmyndigheterna skulle ges i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser. Regeringen konstaterade att många viktiga beslut som berör minoritetsspråkens och minoritetskulturernas fortlevnad fattas på lokal nivå, oavsett om kommunen ingår i förvaltningsområde eller inte och att kommunernas engagemang och ansvarstagande därför var av avgörande betydelse. Syftet skulle därför vara att synliggöra de nationella minoriteterna och sprida kunskap om minoritetsrättigheterna till beslutsfattare, tjänstemän och allmänheten. Syftet skulle vidare vara att sprida kunskap om de nationella minoritetsspråkens utsatta situation och påverka majoritetssamhällets förståelse för språkbevarande insatser.

Utredningen noterar beträffande det minoritetspolitiska uppdragets organisation, att detta hanteras på Sametinget inom enheten för det minoritetspolitiska uppdraget under avdelningen för språk, kultur och information och på Länsstyrelsen i Stockholms län inom enheten för arbetsmarknads- och rättighetsfrågor. Det är sammanlagt sex anställda som arbetar med uppdraget, två på Sametinget och fyra på länsstyrelsen[1]. Länsstyrelsen förfogar därtill över knappt en och en halv miljon kronor som får användas i samråd med Sametinget för samordning, kunskapshöjande insatser och informations- och utbildningsinsatser.

Uppföljningsmyndigheterna redovisar sin samlade bedömning av minoritetspolitikens utveckling i årliga rapporter till regeringen. Rapporterna bygger på inhämtande av uppgifter från kommuner, landsting, och statliga myndigheter samt enskilda organisationer och minoritetspersoner bl.a. annat via enkäter, inhämtande av statistik från andra myndigheter och intervjuundersökningar. Uppgifterna bygger även på erfarenheter från kontakter med enskilda, från samråd med nationella minoriteter, kontakter med myndigheter och liknande.

Efter ett särskilt uppdrag från regeringen tog uppföljningsmyndigheterna fram ett uppföljningssystem med indikatorer där underlaget till stora delar utgörs av enkätsvar och statistik. Systemet användes första gången i uppföljningsrapporten för 2013 och därefter i rappor-

[1] Länsstyrelsen bidrar med egna resurser för finansering av en av tjänsterna.

ten för 2014. Sedan 2015 används systemet med indikatorer var tredje år. Sex indikatorer tas dock fram varje år. Åren däremellan genomför uppföljningsmyndigheterna fördjupade uppföljningar inom olika områden.

Uppföljningsmyndigheterna har arbetat med stödjande och samordnande insatser på en mängd olika sätt. Utredningen får hänvisa till myndigheternas årliga uppföljningsrapporter för en närmare redogörelse för detta, men kan notera huvuddragen i verksamheten.

Uppföljningsmyndigheterna deltar på mässor och nätverksträffar, bistår enskilda tjänstemän och civilsamhället genom rådgivning via e-post och telefon, samt samråder med de nationella minoriteterna. En stor mängd informationsmaterial har producerats. Uppföljningsmyndigheterna genomför också återkommande besök hos exempelvis kommuner och landsting, statliga myndigheter och de nationella minoriteternas organisationer där de informerar.

Vad gäller statliga myndigheter har uppföljningsmyndigheterna samordnat ett nätverk med myndigheter som bedömts vara särskilt relevanta för implementeringen av minoritetspolitiken. För kommuner och landsting utbildar uppföljningsmyndigheterna återkommande de som arbetar med minoritetspolitiken. Uppföljningsmyndigheterna har även arbetat med att stärka grundskyddet bl.a. genom utbildningskonferenser och seminarier riktade till tjänstemän och politiker i kommuner och landsting.

5.2 En nystart för uppföljning och samordning av minoritetspolitiken

Bedömning: Den nuvarande ordningen för samordning och uppföljning har brister. Det är helt uppenbart att ordningen inte i tillräcklig utsträckning har bidragit till att grundskyddet fått något större genomslag hos kommuner och landsting. Ordningen har inte heller varit tillräckligt effektiv med avseende på uppföljningen och återrapporteringen av tillämpningen av minoritetslagen. Det finns ett tydligt behov av förändring.

Förslag: Regeringen bör inrätta en särskild myndighet för uppdraget att följa upp, främja och samordna minoritetspolitiken. Uppdraget bör ligga på en myndighet i stället för på två. Reger-

ingen bör i anslutning till inrättandet av myndigheten säkerställa att en analys av uppdragets inriktning och mål görs. Regeringen bör vidare överväga behovet av utökade resurser för uppföljning och samordning samt dessutom särskilt tydliggöra uppföljningsmyndighetens ansvar för främjande av minoritetspolitikens efterlevnad i hela landet.

Enligt direktiven ska utredningen dels analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning av det minoritetspolitiska området, dels föreslå hur statens centrala samordning och uppföljning av minoritetspolitiken kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet. Utgångspunkterna för samordnings- och uppföljningsansvaret ska fortsätta att vara de nu gällande. Utredningen tolkar detta som att det fortsatt ska vara fråga om uppföljning – inte tillsyn, samt att ansvaret även i fortsättningen ska ligga på central, statlig myndighetsnivå.

Det finns två övergripande syften med ordningen för samordning och uppföljning. Det första är att verka för genomförandet av minoritetslagstiftningen och minoritetspolitiken bland såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting. Det andra är att producera kvalitativa underlag åt regeringen avseende tillämpningen av minoritetslagen och minoritetspolitikens utveckling.

När det gäller det första syftet kan utredningen konstatera att ordningen för samordning och uppföljning har bidragit till genomförandet av de rättigheter som är knutna till förvaltningsområdena samt till en ökad medvetenhet om minoritetspolitiken bland statliga myndigheter, även om det bl.a. har framkommit att uppföljningsmyndigheterna på grund av bristande resurser inte fullt ut har kunnat tillgodose förväntningar om stöd hos exempelvis kommunala minoritetssamordnare.

Den nuvarande ordningen har däremot helt uppenbart inte varit tillräcklig för att öka medvetenheten om och genomslaget av grundskyddet i minoritetslagen. Den låga medvetenheten om minoritetspolitiken var anledningen till att skyddet infördes och att uppföljningsmyndigheterna fick i uppdrag att genomföra kunskapshöjande åtgärder. Grundskyddet har emellertid fått ett högst begränsat genomslag, bortsett från för de nationella minoriteter och minoritetsspråk som berörs av regleringen inom förvaltningsområden och då endast

inom dessa områden (se utredningens bedömning i avsnitt 4.2.1). Minoritetspolitiken har i denna del väsentligen misslyckats.

Vad gäller det andra syftet med uppföljningen konstaterar utredningen att de underlag som redovisas till regeringen bl.a. ska göra det möjligt för regeringen att följa minoritetslagstiftningens tillämpning och effekter över tid. Regeringen ska utifrån underlagen i sin tur kunna beskriva utvecklingen för Europarådet. Strukturen och innehållet i uppföljningsmyndigheternas rapporter har emellertid varierat betydligt vilket försvårar sådana jämförelser över tid. Först efter ett särskilt uppdrag från regeringen togs ett system med indikatorer fram, vilket dock endast användes i två år. Rapporten året efter innehöll inga data som möjliggjorde en jämförelse med tidigare år, utan fick kompletteras i efterhand med ett antal indikatorer.

De brister som har framkommit kan förklaras av en kombination av orsaker. De handlar om sådant som att det lämnats ett otydligt uppdrag från början, hur uppdraget tolkats, vilka verktyg och resurser som ställts till uppföljningsmyndigheternas förfogande samt hur uppdraget har bedrivits.

I fråga om uppdragets otydlighet konstaterar utredningen att det i och för sig får ses som normalt att justeringar görs i ett uppföljningssystem och att systemet utvecklas över tid. Den bristande kontinuiteten i uppföljningen av minoritetspolitiken kan emellertid förklaras av att det redan från början saknats en tydlig, dokumenterad målformulering och analys av rapportarbetet. En sådan hade behövts i samband med att det nuvarande uppföljningssystemet inrättades.

Vad gäller frågan om vilka verktyg som ställts till uppdragets förfogande konstaterar utredningen att bestämmelserna i 4 § minoritetslagen och 8 § språklagen är utformade som allmänt hållna s.k. målsättningsstadganden eller portalparagrafer, vilket kan ha bidragit till att många kommuner och landsting inte uppfattat sig berörda av lagen. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter skulle kunna ses som en ytterligare förklaring till att grundskyddet inte kunnat genomdrivas effektivt. Enligt utredningens uppfattning får emellertid utformningen av lagen och avsaknaden av sanktionsmöjligheter ses som begränsningar, som inte i sig omöjliggör effektiva kunskapshöjande åtgärder.

En förklaring kan vara att uppföljningsmyndigheterna haft bristande resurser. De direkta målgrupperna för verksamheten är

dels kommuner, landsting och statliga förvaltningsmyndigheter, dels regeringen. Därtill finns en omfattande indirekt målgrupp, nämligen de nationella minoriteterna, allmänheten och övriga samhället. Uppdraget innebär såväl utåtriktade, kunskapshöjande och stödjande insatser som analytiskt arbete. Uppföljningsmyndigheterna ska klara uppdraget med en personalstyrka på sex personer och ett anslag för kunskapshöjande insatser m.m. om knappt en och en halv miljon kronor. Uppföljningsmyndigheterna har även själva återkommande lyft fram behovet av förstärkta resurser.

Otillräckliga resurser kan dock inte ses som den enda förklaringen till de brister som framkommit, även om uppdraget är omfattande. Uppföljningsmyndigheternas små resurser ställer särskilda krav på ett målinriktat arbete och väl avvägda prioriteringar. Detta skulle gälla även om resurserna exempelvis fördubblades eftersom uppdraget har vida ramar och i begränsad utsträckning är författningsstyrt. Detta ställer i sin tur särskilt höga krav på att ledningen är väl insatt i den operativa verksamheten, kan formulera tydliga och långsiktiga mål och göra nödvändiga prioriteringar. Det får även stor betydelse att det egna resultatet följs upp och att arbetsmetoder utvärderas ur effektivitetssynvinkel.

Avsaknaden av en tydlig ledningsfunktion framträder som en viktig förklaring till de brister som har framkommit. Detta gäller såväl det kunskapshöjande uppdraget vad gäller grundskyddet som uppdraget att redovisa minoritetspolitikens utveckling till regeringen. Uppföljningsmyndigheterna följer inte upp sitt årliga arbete när det gäller resultatet på ett strukturerat sätt mot långsiktiga mål. Exempelvis har de regionala s.k. grundskyddskonferenserna enligt uppgift varit mycket resurskrävande, men det har inte framkommit någon dokumenterad analys eller utvärdering av hur effektivt det arbetssättet har varit. Det går inte att bedöma om ökade resurser till myndigheterna skulle ge en större effekt på exempelvis grundskyddets genomslag. Den nuvarande ordningen, där uppdraget delas mellan två myndigheter och verksamheten således saknar en gemensam chef, försvagar styrningen och regeringens möjligheter att ställa krav på resultat.

Sammanfattningsvis finns ett tydligt behov av att förändra den nuvarande ordningen för uppföljning och samordning. Det finns starka skäl för regeringen att lägga ansvaret för uppföljning, främjande och samordning av minoritetspolitiken på en myndighet och att

inrätta en särskild myndighet för detta. En sådan ordning skulle dessutom vara en tydlig signal om en nystart för den nationella minoritetspolitiken och inte bara mindre justeringar av den nuvarande ordningen.

Regeringen har i sin strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter gjort bedömningen att en nationell institution för mänskliga rättigheter, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige (se skr. 2016/17:29 s. 14–22). Utredningen har övervägt om en sådan institution skulle kunna utgöra uppföljningsmyndighet enligt minoritetslagen. Riksdagen är emellertid tänkt att vara huvudman för den föreslagna institutionen, vilket innebär att regeringen skulle sakna möjligheter att styra uppföljningen. Redan av den anledningen är den föreslagna institutionen inte lämplig som uppföljningsmyndighet.

Uppföljningsuppdraget är särpräglat av flera skäl, vilket talar för att det bör hanteras av en självständig myndighet. Det kunskapshöjande och stödjande uppdraget kräver ett utåtriktat påverkansarbete gentemot kommuner, landsting och statliga myndigheter. Uppdraget att följa och rapportera utvecklingen till regeringen kräver däremot ett mer analytiskt arbetssätt och en kompetens att kunna använda och utvärdera olika metoder för insamling, bearbetning, analys och presentation av data. Således krävs flera sinsemellan relativt olikartade arbetssätt, vilket kan kräva att myndigheten inom sig har tillgång till specialistkompetens på flera områden.

Förutom att uppdraget kräver olikartade arbetssätt är uppdraget också av andra skäl särpräglat. Uppdraget kräver insikter och kunskaper inte enbart om själva minoritetspolitiken utan även inom flera olika sektorsområden. Uppdraget kräver kunskaper i hur kommunal och statlig förvaltning fungerar och en kompetens att tolka och tillämpa såväl svensk lagstiftning som internationella konventioner och praxis. Detta förutsätter i sin tur kunskaper i juridisk metod. Slutligen bör den föreslagna uppföljningsmyndigheten ha språk- och kulturkompetens beträffande de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

Om en särskild myndighet bildas kommer den att från början kunna utveckla en myndighetskultur som grundas på uppdraget, vilket enligt utredningens mening innebär betydande fördelar. Myndigheten skulle kunna utveckla en tydlig yrkesroll och utarbeta en strategi för kompetensförsörjningen.

Om en särskild myndighet bildas finns dessutom möjlighet för regeringen att direkt utse myndighetens ledning. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till verksamhetens särprägel och behovet av en målinriktad styrning. Med en särskild myndighet bör även regeringens möjligheter att följa upp resultatet förbättras väsentligt. Myndighetens roll och uppdrag kommer även att bli tydligare gentemot kommuner, landsting och övriga målgrupper.

Regeringen bör i samband med inrättandet av den nya myndigheten säkerställa att det görs en analys av uppdragets mål och inriktning och att detta sker i en direkt dialog med de berörda nationella minoriteterna. Uppdraget till uppföljningsmyndigheten att vara en pådrivande motor för att minoritetslagens skydd och rättigheter får genomslag i hela landet måste göras tydligare. Det bör med andra ord lämnas ett tydligare uppdrag att främja minoritetspolitikens genomslag, särskilt med avseende på grundskyddet. Som konstaterats ovan behövs även en tydlig och dokumenterad målformulering och analys av arbetet med att redovisa minoritetspolitikens utveckling till regeringen.

Regeringen bör i samband med inrättandet av den nya myndigheten även överväga behovet av utökade resurser till uppföljningen och samordningen. Av kostnads- och effektivitetsskäl skulle regeringen dessutom kunna överväga en lösning med en värdmyndighet för den nya myndigheten. En sådan lösning innebär att en större myndighet ger en liten myndighet ett mer eller mindre omfattande stöd. Stödet kan ges enligt lag eller förordning eller genom regeringsbeslut, främst regleringsbrev.

Statskontoret gjorde i samband med ett regeringsuppdrag en genomgång år 2000, och konstaterade att det stöd som lämnades av värdmyndigheter varierade. I en del fall svarade värdmyndighetens personal för all handläggning och administration samt tillhandahöll myndigheten lokaler och IT-stöd. I andra fall var stödet mer begränsat och innebar att värdmyndigheten tillhandahöll lokaler och viss administration. Kostnaderna för värdmyndigheten finansierades i vissa fall genom att värdmyndigheten fakturerade den andra myndigheten och i andra fall svarade värdmyndigheten via sitt eget anslag för kostnaderna (Statskontoret, 2000, s. 22 och 23).

Ett exempel på en värdmyndighetslösning är Valmyndigheten, för vilken numera Skatteverket är värdmyndighet. Valmyndigheten leds av en nämnd som utses av regeringen. Skatteverket står för lokaler

och sköter administrativa och handläggande uppgifter åt Valmyndigheten, medan dess kanslichef utses av Skatteverket i samråd med myndigheten.

Fördelen med att inrätta en värdmyndighet för den nya uppföljningsmyndigheten skulle vara, att regeringen kan utse den nya myndighetens ledning och att myndigheten kan arbeta i eget namn, samtidigt som myndigheten skulle bli mindre sårbar och mer kostnadseffektiv.

Om regeringen beslutar sig för en lösning med en värdmyndighet för den nya uppföljningsmyndigheten skulle Institutet för språk och folkminnen kunna vara ett lämpligt alternativ. Utredningen föreslår i avsnitt 10.2.2 ett uppdrag till institutet att utreda formerna för språkcentrum för meänkieli och finska, som skulle ligga under institutet som ansvarig språkmyndighet. Detta på samma sätt som Sametinget är ansvarigt för Samiskt språkcentrum. Ett sådant språkcentrum skulle i det fallet på likartat sätt vara lokaliserat i språkområdet för meänkieli.

En geografisk samlokalisering av språkcentrum för meänkieli och den nya uppföljningsmyndigheten skulle kunna vara i linje med det som Parlamentariska landsbygdskommittén konstaterat i sitt betänkande *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1), nämligen att staten som arbetsgivare behöver ta ett större ansvar för landsbygdernas utveckling. Det skulle å ena sidan kunna innebära ökade kostnader för resor men å andra sidan lägre kostnader för t.ex. lokaler. Sammantaget skulle en samlokalisering stärka såväl myndighetens kunskap om som förståelse för förutsättningarna för sin roll som pådrivande motor i förverkligandet av den nationella minoritetspolitiken.

Landets länsstyrelser har för närvarande i uppdrag att redovisa hur de har tillämpat minoritetslagen i sina interna och externa insatser utifrån målet för minoritetspolitiken, samt att redovisa samarbetet med andra berörda myndigheter och de åtgärder som har vidtagits för att stödja kommunernas arbete med dessa frågor. Detta uppdrag bör kvarstå även med en särskild uppföljningsmyndighet. Länsstyrelserna bör även kunna bistå en sådan myndighet. Det står också i överensstämmelse med vad regeringen anfört i förarbetena till minoritetslagen (se prop. 2008/09:158, s. 49).

5.3 Överklagande av beslut och enskildas möjligheter att få en rättighetsprövning

Utredningen ska enligt direktiven analysera möjligheterna för enskilda att få sina rättigheter enligt minoritetslagen och angränsande föreskrifter tillgodosedda med nuvarande ordning, samt överväga behovet av att införa en möjlighet till om- och överprövning av beslut.

5.3.1 Hur ser situationen ut i dag?

Bedömning: Det saknas i dag möjlighet för en enskild person som tillhör de nationella minoriteterna att genom överklagande få en prövning av om personens rättigheter har blivit tillgodosedda i ett enskilt fall. Det finns inte heller någon myndighet som bedriver systematisk tillsyn av tillämpningen av minoritetslagen. De sektorsmyndigheter – Inspektionen för vård och omsorg respektive Skolinspektionen – som har tillsynsansvar för äldreomsorgen respektive skolväsendet bedriver inte någon egeninitierad tillsyn särskilt inriktad mot de nationella minoriteternas rättigheter. Det blir därför i praktiken enskilda personer som får initiera en granskning genom anmälningar till tillsynsmyndigheter. Möjligheten för enskilda att göra anmälningar till dessa myndigheter utnyttjas i liten utsträckning.

Minoritetslagen och frågan om tillsyn

Minoritetslagen innehåller varken bestämmelser som ger enskilda möjlighet att överklaga beslut eller bestämmelser om tillsyn. Den uppföljning som Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget bedriver får inte innefatta beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av en annan myndighet. Detta innebär exempelvis att uppföljningsmyndigheterna inte får kritisera enskilda kommuner för bristande efterlevnad av minoritetslagen. Uppföljningsmyndigheterna kan därmed inte göra någon prövning i det enskilda fallet av om enskilda personer fått sina rättigheter tillgodosedda.

Regeringen diskuterade innebörden i begreppet tillsyn i skrivelsen *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79). Regeringen gjorde bedömningen att begreppet främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt[2] uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. I skrivelsen går regeringen igenom ett antal olika slags ingripanden som kan aktualiseras, såsom utfärdande av varning, föreläggande om att vidta åtgärder, att staten vidtar rättelse på den ansvariges bekostnad, återkallelse av tillstånd, förbud mot att driva verksamhet, beslut om sanktionsavgifter samt föreläggande om vite (se skr. 2009/10:79 s. 14 och 43–49).

Tillsyn kan således enkelt uttryckt handla om att en myndighet granskar huruvida en viss verksamhet som bedrivs av en aktör, exempelvis en kommun, följer de lagar eller andra föreskrifter som gäller för verksamheten. I begreppet kan ingå att tillsynsmyndigheten får vidta olika slags tvångsåtgärder för att säkerställa att lagarna eller föreskrifterna följs.

Regeringen noterade i propositionen till minoritetslagen att det fanns förslag om att införa tillsyn i betänkandena från utredningen om finska och sydsamiska språken (SOU 2005:40 respektive 2006:19) och promemorian *Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter* (Ds 2008:26). Regeringen bedömde emellertid att det inte var aktuellt att införa s.k. operativ tillsyn, dvs. tillsyn med sanktionsmöjligheter, på minoritetspolitikens område. En lösning med uppföljning valdes i stället. Regeringen konstaterade dock att frågan om tillsyn fick väckas på nytt om det inte var tillräckligt med uppföljningsansvar (prop. 2008/09:158, s. 48–49).

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Beslut som fattas av fullmäktige i kommuner och landsting kan med stöd av kommunallagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:200). Detsamma gäller beslut av bl.a. nämnder som inte är av

[2] ”Tillsynsobjekt definieras av Tillsynsutredningen som ”de verksamheter, produkter eller anläggningar, dvs. de enheter som är föremålet för och bedöms enligt de av staten fastställda normerna” se SOU 2002:14, s. 143.

rent förberedande eller verkställande art. Prövningen tar sikte på om beslutet fattats i laga ordning, om det avser något som är en kommunal angelägenhet samt om beslutsorganet hållit sig inom sina befogenheter. Därtill kan prövas om beslutet står i strid med lag eller annan författning. Ett överklagat beslut kan inte ändras utan endast upphävas av domstolen. En enskild person som tillhör de nationella minoriteterna och som anser att exempelvis en kommun inte i tillräcklig utsträckning har beaktat hans eller hennes rättigheter kan med andra ord inte få ett förmånligare beslut genom att begära laglighetsprövning.

Regeringen har lämnat förslag till en ny kommunallag som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna om laglighetsprövning föreslås emellertid finnas kvar i huvudsak oförändrade i den nya lagen (se prop. 2016/17:171, s. 251–265).

Beslut och tillsyn inom förskola och skolväsendet i övrigt

Enligt skollagen gäller ett generellt överklagandeförbud. Utgångspunkten är alltså att beslut inte får överklagas. I 18 kap. i skollagen finns ett antal undantag från förbudet. Inget av dessa undantag är tillämpliga för beslut som rör rätten till förskola på minoritetsspråk eller modersmålsundervisning i grundskola och gymnasieskola.

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. skollagen. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för skolväsendet, inklusive förskolan, i den mån inte tillsynen är en uppgift för en annan myndighet. Kommunerna har ansvar för tillsyn av förskolor som drivs av privata huvudmän (om privata huvudmäns skyldigheter enligt minoritetslagen, se avsnitt 6.1.2).

Tillsynsmyndigheten (dvs. Skolinspektionen och i vissa fall kommunen) ska inom ramen för tillsynen lämna råd och vägledning. Om den granskade verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten får tillsynsmyndigheten bl.a. förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter eller, vid mindre allvarliga överträdelser ge huvudmannen en anmärkning. Tillsynsmyndigheten får avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, huvudmannen vidtar nödvändig rättelse eller det i övrigt finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Ett föreläggande från tillsynsmyndigheten får förenas med vite. Om det är fråga om en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen förena föreläggandet med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Skolinspektionen får även under vissa omständigheter besluta om att staten på bekostnad av en kommun eller ett landsting ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Om det finns allvarlig risk för barns eller elevers hälsa eller säkerhet eller ett sådant beslut av annan särskild anledning inte avvaktas får Skolinspektionen tillfälligt besluta att verksamheten helt eller delvis inte får drivas vidare.

Skolinspektionen bedriver regelbunden tillsyn i skolorna. Tillsyn av förskolan bedrivs dock endast på huvudmannanivå och inte inne i verksamheten. Verksamheterna granskas utifrån ett antal s.k. kritiska faktorer. I det nuvarande bedömningsunderlaget för förskolan ingår den kritiska faktorn huruvida huvudmannen ser till att förskolan medverkar till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Bedömningsunderlaget utgår alltså från den allmänna bestämmelsen i skollagen om modersmål i förskolan, men däremot inte från regleringen i 17 § minoritetslagen. Bedömningsunderlagen för grund- och gymnasieskolan innehåller kritiska faktorer som tar sikte på modersmålsundervisning generellt.

Skolinspektionen genomför även tematiskt inriktade kvalitetsgranskningar. År 2012 gjordes en sådan avseende modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken (Skolinspektionen, 2012). Skolinspektionen har även genomfört en riktad tillsyn 2011 när det gällde rätten till förskoleplats på minoritetsspråk inom förvaltningsområdena. I den riktade tillsynen konstaterades brister i en stor andel av kommunerna och varje granskad kommun fick ett beslut (se Skolinspektionen, 2011, s. 4 och 6–13). Skolinspektionen bedriver i dagsläget inte någon egeninitierad tillsyn med särskild inriktning mot de nationella minoriteternas rättigheter.

I övrigt initieras Skolinspektionens ärenden genom att enskilda gör anmälningar till myndigheten. Enligt vad utredningen erfar sker sådana anmälningar kopplade till de nationella minoriteternas rättigheter endast i begränsad utsträckning.

Beslut och tillsyn inom äldreomsorgen

Beslut om insatser med stöd av socialtjänstlagen, inklusive insatser inom äldreomsorgen, fattas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet om de närmare formerna för biståndet, exempelvis vilket äldreboende en person erbjuds plats i, utgör en del av verkställigheten av beslutet och kan därför inte överklagas.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är tillsynsmyndighet för den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten, inklusive äldreomsorgen. IVO har även ansvar för tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Tillsyn av bl.a. äldreomsorg regleras i 13 kap. socialtjänstlagen. IVO ska inom ramen för tillsynen lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten.

IVO får förelägga den som ansvarar för verksamheten, exempelvis en kommun, att avhjälpa missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till. Ett sådant beslut får förenas med vite.

Vid allvarliga missförhållanden där föreläggandet inte har följts får IVO, gentemot kommuner, förbjuda fortsatt verksamhet. Vid missförhållanden som innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO meddela ett sådant förbud utan föregående föreläggande.

IVO kan även enligt 16 kap. socialtjänstlagen ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att en kommun ska åläggas att betala en särskild avgift. En sådan avgift kan dömas ut om kommunen inte inom skälig tid lämnar bistånd med stöd av socialtjänstlagen enligt ett beslut som kommunen fattat eller enligt en domstols dom, exempelvis i form av bistånd till en äldre person.

IVO bedriver i dagsläget inte någon egeninitierad tillsyn med särskild inriktning mot nationella minoriteters rättigheter. Myndigheten har som framgår ovan ett omfattande tillsynsområde. Enligt uppgift från myndigheten fastställs vilka tillsynsinsatser som ska prioriteras i myndighetens tillsynsplan som utgår från en riskanalys. Enligt IVO har riskanalysen hittills inte indikerat den enskildes rätt

till äldreomsorg på samiska, finska eller meänkieli som ett riskområde. Tillsynsplanen för 2017 omfattar därför inga särskilda tillsynsaktiviteter i syfte att granska detta.

Utöver den egeninitierade tillsynen kan frågan om de nationella minoriteternas rättigheter bli föremål för granskning på grund av inkomna klagomål. Enligt uppgift från IVO hade det endast inkommit ett fåtal klagomål under 2015–2016 där det specifikt framgick av anmälan att det rörde personer som tillhörde någon av de nationella minoriteterna[3], bl.a. ett ärende som rörde äldreomsorg på samiska där IVO kritiserat och ställt vissa krav på socialnämnden.

Övrig tillsyn

Det finns två centrala myndigheter som utöver tillsyn över andra myndigheters verksamheter; Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Myndigheterna genomför inspektioner och handlägger klagomål från enskilda. De har möjlighet att väcka åtal och utdela kritik. Deras uttalanden kan fungera vägledande för övriga myndigheters rättstillämpning.

JO har i ett ärende prövat en anmälan om att socialförvaltningen i en kommun i förvaltningsområdet för samiska och meänkieli inte kunde se till att en person fick insatser från hemtjänsten av personal som behärskade samiska. JO konstaterade bl.a. att en orsak som förts fram i ärendet var att det inte fanns personal som kunde språket och att utredningen gav vid handen att förvaltningen var medveten om sina skyldigheter. JO förutsatte att förvaltningen på bästa möjliga sätt strävade efter att uppfylla aktuella bestämmelser på området och avslutade ärendet utan kritik (se Justitieombudsmannens beslut 2010-06-08, dnr 7179-2009).

Såväl JO som JK har ett omfattande verksamhetsfält eftersom deras tillsyn omfattar i princip samtliga myndigheter. Båda myndigheterna har ett litet antal anställda i förhållande till verksamhetsfältets omfattning. De utgör dessutom s.k. extraordinära tillsynsmyndigheter, vilket innebär att deras tillsynsverksamhet inte är tänkt att ersätta andra myndigheters tillsyn. De har inte möjlighet att

[3] I myndighetens ärendehanteringssystem går det inte att identifiera ärenden som rör nationella minoriteter.

bedriva någon systematisk tillsyn inriktad mot tillämpningen av minoritetslagen och annan lagstiftning som ger de nationella minoriteterna särskilda rättigheter.

5.3.2 Det är för närvarande inte möjligt att införa en rätt att överklaga beslut

Bedömning: Det fattas en stor mängd beslut som på olika sätt inverkar på de nationella minoriteternas möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Det är dock förenat med betydande praktiska och principiella betänkligheter att införa en rätt för enskilda att överklaga sådana beslut. Utredningen kan därför inte föreslå att det införs en överklagandemöjlighet.

Det kan finnas anledning för regeringen att ta upp frågan om möjlighet att överklaga beslut som rör äldreomsorg och förskola samt grund- och gymnasieskola – för nationella minoriteter och andra – i samband med större översyner av lagstiftningen på respektive område.

Tillsyn i någon form är i dagsläget ett lämpligare alternativ för att åstadkomma en prövning av de nationella minoriteternas rättigheter. Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag om tillsyn. Om utredningens förslag genomförs, men det sedan visar sig att minoritetspolitiken ändå inte får tillräckligt genomslag, måste regeringen i samband med nästa översyn av minoritetslagen utreda möjligheten att införa någon form av tillsyn.

Frågan är om det är möjligt och lämpligt att ge enskilda möjlighet att till domstol överklaga beslut som berör deras rättigheter enligt minoritetslagen. Begreppet ”rättighet” är inte någon definierad juridisk term. Vad det handlar om är därför huruvida det bör införas en möjlighet att överklaga beslut som berör skyldigheter i lag för det allmänna gentemot de nationella minoriteterna.

Utredningen konstaterar att en grundförutsättning för att införa en överprövning av beslut är att beslutet tar sikte på en någorlunda preciserad skyldighet för beslutsorganet och att denna skyldighet är riktad gentemot enskilda. Om det ska vara möjligt för en domstol att göra en överprövning behöver skyldigheten vara någorlunda tydligt

angiven i lag beträffande såväl under vilka förutsättningar den ska gälla som vilket innehåll den ska ha.

Det är direkt olämpligt att ge domstolar makt att överpröva demokratiskt fattade beslut som innefattar politiska lämplighetsbedömningar, ekonomiska prioriteringar eller intresseavvägningar. Detta är bl.a. förklaringen till att många kommunala beslut endast kan överklagas genom laglighetsprövning.

De skyldigheter som ingår i grundskyddet är inte till sitt innehåll formulerat så att det allmänna ska ge enskilda en viss, angiven förmån eller rättighet. I 4 § minoritetslagen anges exempelvis att det allmänna ska främja *de nationella minoriteternas* möjligheter att behålla och utveckla sin kultur. Någon som tillhör de nationella minoriteterna kan därför inte i egenskap av enskild person ställa krav på exempelvis en kommun att vidta en viss åtgärd. Hur de nationella minoriteternas kultur främjas i en viss kommun är i slutänden resultatet av i första hand politiska beslut.

För att en möjlighet att överklaga beslut som har anknytning till grundskyddet ska kunna införas krävs först att bestämmelserna omformuleras. Enskilda skulle behöva ges individuella förmåner och rättigheter, vilket inte är fallet i dag. Utredningen har kommit fram till att det inte är möjligt att på ett tillfredsställande sätt reglera det lokala och regionala minoritetspolitiska arbetet i konkreta handlingsregler samt att det inte är lämpligt att införa detaljerade föreskrifter för hur ett samråd ska gå till (se avsnitt 4.2.2 och 4.3.2). Därmed kan utredningen inte heller föreslå någon möjlighet att överklaga beslut som berör grundskyddet.

De skyldigheter som är knutna till förvaltningsområden får visserligen anses tillräckligt preciserade för att en möjlighet att överklaga i och för sig skulle kunna införas. Detsamma kan sägas om rätten till modersmålsundervisning i grund- och gymnasieskola. Ytterligare omständigheter kan emellertid utgöra hinder för att göra det möjligt att överklaga beslut som rör dessa skyldigheter.

Det skulle kunna tänkas att enskilda får möjlighet att begära formaliserade beslut av myndigheter i fråga om rätten att använda finska, meänkieli respektive samiska i kontakter med myndigheter. En möjlighet att överklaga sådana beslut skulle därmed också kunna införas. Om en myndighet skulle vägra att handlägga ärendet på minoritetsspråket är ett överklagande emellertid inte en praktisk väg att gå för den enskilde. Detta eftersom handläggningen av ärendet

skulle stanna upp i avvaktan på att språkfrågan prövas av en överinstans. Utredningen har inte heller erfarit att det finns något starkt behov av att överklaga sådana beslut. Det bör därför inte införas en sådan möjlighet.

Utredningen har uppfattat att det främst finns ett intresse av att överklaga beslut som rör rätten till förskola, skola och äldreomsorg på minoritetsspråk. Utredningen har övervägt om det skulle vara lämpligt att införa en rätt att överklaga beslut om exempelvis erbjudande av plats i en viss förskola eller på ett visst äldreboende.

Vad gäller rätten till förskola på minoritetsspråk inom förvaltningsområdena är den inte knuten till någon behovsbedömning. Alla barn vars vårdnadshavare begär det, oavsett bakgrund, har rätt att erbjudas förskola på finska, meänkieli respektive samiska inom förvaltningsområdena. Beslutet om vilken förskola kommunen erbjuder plats i, eller verksamhetens omfattning i det enskilda fallet, fattas emellertid på verkställighetsstadiet. Sådana beslut får i dagsläget inte överklagas av någon varken med hänsyn till förskolans språkprofil eller på någon annan grund, exempelvis att förskolan ligger för långt från bostaden.

Bistånd till äldre inom ramen för äldreomsorgen lämnas visserligen efter att socialtjänsten gjort en behovsbedömning. Bedömningen tar emellertid sikte på den äldres behov av omsorg över huvud taget. Den som beviljas bistånd har sedan rätt att inom förvaltningsområdena att erbjudas omsorg av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Det görs alltså inte någon behovsbedömning avseende rätten att få omsorg på minoritetsspråket. Beslut som rör innehållet i, och organiseringen av, äldreomsorgen fattas således på verkställighetsstadiet. Precis som beträffande förskolan får i dagsläget sådana beslut inte överklagas på någon grund.

Det är inte otänkbart att utforma den lagstiftning som rör förskola respektive äldreomsorg så att beslut som fattas på verkställighetsstadiet blir möjliga att överklaga. En sådan möjlighet skulle emellertid innebära en stor förändring i förhållande till vad som gäller generellt. Av principiella skäl skulle en sådan förändring behöva övervägas av en utredning med ett bredare uppdrag. Det finns sannolikt ett antal andra grunder som skulle vara aktuella för att överklaga beslut på verkställighetsstadiet. Utredningen gör samma överväganden vad gäller beslut som rör innehåll och omfattning av modersmålsundervisningen i skola och gymnasieskola.

Det finns därför inte skäl att nu föreslå en möjlighet att överklaga sådana beslut.

Utredningen har även övervägt om det vore lämpligt att göra det möjligt att överklaga beslut om användningen av statsbidraget till kommunerna i förvaltningsområdena. För att det skulle vara möjligt att införa en sådan möjlighet krävs emellertid att det även införs tvingande regler om hur statsbidraget ska användas av kommunerna. Statsbidragets inriktning och syfte skulle därmed behöva ändras. I dagsläget är statsbidraget en ersättning till kommunerna för bl.a. deras skyldigheter på grund av att de ingår i förvaltningsområdena. I vart fall en del av statsbidraget skulle i så fall behöva öronmärkas för exempelvis verksamhetsbidrag till föreningar. Därmed skulle också en stor del av en stor del av möjligheten att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar förloras. Utredningen kan därmed inte föreslå att en överklagandemöjlighet införs för den typen av beslut.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en överklagandemöjlighet för närvarande inte är en framkomlig väg för att stärka de nationella minoriteternas rättigheter. Det finnas anledning för regeringen att överväga om det ska vara möjligt att överklaga beslut på verkställighetsstadiet i samband med större översyner av sektorslagstiftningen inom respektive område. En sådan översyn är inledd av socialtjänstlagen (se Översyn av socialtjänstlagen, dir. 2017:39).

Utredningen bedömer att införandet av tillsyn, eller ett utökat ansvar för existerande tillsynsmyndigheter, är en lämpligare väg att gå för att åstadkomma en prövning av den enskildes minoritetsrättigheter. Utanför äldreomsorgens område samt skolväsendet finns inte någon myndighet som har särskilt tillsynsansvar för de nationella minoriteternas rättigheter. Det har legat utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om en sådan tillsyn och hur den i så fall skulle utformas.

Det finns skäl som talar emot att införa en ordning där minoritetspolitiken genomförs tvångsvis genom sanktioner i form av exempelvis vitesföreläggande. En sådan lösning skulle utgöra ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen och göra det svårare att anpassa minoritetspolitiken till lokala förutsättningar. En sådan lösning riskerar även att motverka kreativitet, initiativförmåga och engagemang på det lokala och planet. Tillsyn får ses som en sista utväg att ta till om förändring inte kan uppnås på andra sätt.

Utredningen föreslår nu förtydliganden av minoritetslagen bl.a. beträffande grundskyddet. Om förslagen genomförs men sedan inte visar sig få tillräcklig effekt är det emellertid oundvikligt att regeringen, i samband med nästa översyn av minoritetspolitiken, kommer behöva utreda möjligheten att införa en tillsynsreglering. Exempelvis skulle då utredningens förslag om skyldighet för kommuner och landsting att anta dokumenterade mål och riktlinjer för sin minoritetspolitiska verksamhet kunna förtydligas och förenas med någon form av tillsyn.

5.3.3 Myndigheter med tillsynsansvar behöver integrera minoritetsfrågorna bättre i sitt arbete

Bedöming: Regeringen bör verka för att Inspektionen för vård och omsorg respektive Skolinspektionen arbetar mer aktivt med att beakta de nationella minoriteternas rättigheter inom ramen för den ordinarie tillsynsverksamheten.

Inspektionen för vård och omsorg och Skolinspektionen bedriver, som konstaterats i avsnitt 5.3.1, för närvarande inte någon egeninitierad tillsyn vad gäller de nationella minoriteternas rättigheter. I dagsläget är dessa myndigheters granskning av genomförandet av rättigheterna i praktiken beroende av att enskilda gör anmälningar eller att myndigheterna får särskilda uppdrag från regeringen. För att de enskilda ska göra anmälningar krävs i sin tur att de har kunskap om sina rättigheter och att de ser det som meningsfullt att göra en anmälan.

Utredningen anser att inspektionsmyndigheterna behöver involvera de minoritetspolitiska frågorna mer aktivt i sin egeninitierade tillsyn. Det behöver inte handla om att inrätta särskilda strukturer för tillsyn av de nationella minoriteternas rättigheter, utan kan innebära att inspektionsmyndigheterna på olika sätt beaktar minoritetspolitiska frågor inom ramen för den ordinarie tillsynen.

Regeringen bör verka för att ge inspektionsmyndigheterna ett tydligare uppdrag avseende de nationella minoriteterna, exempelvis genom ändringar i myndigheternas instruktion eller genom att ge dem särskilda uppdrag att utveckla sin tillsyn. Utredningen konstaterar att regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över

ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet, inklusive bl.a. tillsyn av skolor och förskolor (dir. 2017:37). Regeringen bör i vart fall vid beredningen av den utredningens betänkande beakta frågan om tillsyn avseende de nationella minoriteternas rättigheter.

6 Förskola på minoritetsspråk m.m.

Enligt direktiven ska utredningen vad gäller förskola och annan pedagogisk verksamhet på de nationella minoritetsspråken analysera vilka behov som finns i syfte att identifiera metoder för verksamhetsutveckling eller stöd till huvudmän. Utredningen ska också vid behov föreslå en förändrad utformning av bestämmelsen i 17 § minoritetslagen i syfte att säkerställa att enskilda, på begäran, erbjuds plats i förskola och viss annan pedagogisk verksamhet på finska, meänkieli respektive samiska inom förvaltningsområdena.

Utredningen redogör för Sveriges internationella åtaganden när det gäller förskolan, den nuvarande regleringen och förskolans betydelse för språkrevitalisering i avsnitt 6.1. I samband med detta beskriver utredningen även internationella åtaganden som rör skolan och gymnasiet samt regleringen av dem. Därefter tar utredningen i två avsnitt, vilka helt eller delvis berör samtliga minoritetsspråk, upp förslag om uppdrag till Skolverket i avsnitt 6.2.1, och frågan om hur minoritetsspråken bör benämnas inom utbildningsområdet, i avsnitt 6.2.2.

I avsnitt 6.3 tar utredningen upp frågor som rör regleringen av förskola inom förvaltningsområdena för finska, samiska och meänkieli. I avsnitt 6.3.1 lämnas en bakgrund och överblick av situationen i förvaltningsområdena. I avsnitt 6.3.2–6.3.4 lämnar utredningen förslag till hur regleringen av kommunernas skyldigheter kan förtydligas. I avsnitt 6.3.5 lämnas förslag om att reglera skyldigheterna i skollagen i stället för i minoritetslagen. I avsnitt 6.3.6 gör utredningen slutligen bedömningen att det vore önskvärt att regeringen samordnar beredningen av förslagen avseende förskolan med beredningen av det kommande betänkandet från utredningen Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk (U 2016:07).

6.1 Bakgrund

6.1.1 Internationella åtaganden

För Sveriges del finns åtaganden som har bäring på barns och ungdomars rätt att lära sig sitt nationella minoritetsspråk i Barnkonventionen, ramkonventionen och språkstadgan.

FN:s konvention om barnets rättigheter

I artikel 29 punkt 1 (c) i Barnkonventionen anges, bl.a. att konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning ska syfta till att utveckla respekt för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden. I artikel 30 anges att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör en urbefolkning ska ett barn som tillhör en sådan minoritet eller urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans 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. Barnrättighetsutredningen har lämnat ett förslag till hur Barnkonventionen kan göras till lag (se SOU 2016:19).

Ramkonventionen

Sverige har åtagit sig att erkänna varje person som tillhör en nationell minoritet rätten att lära sig sitt språk, enligt första punkten i artikel 14 i ramkonventionen. Enligt andra punkten i samma artikel har Sverige åtagit sig att sträva efter att så långt som möjligt och inom ramen för utbildningssystemet säkerställa att personer som tillhör nationella minoriteter har tillfredsställande möjligheter till undervisning, både i minoritetsspråket och på minoritetsspråket. Åtagandet enligt andra punkten gäller dock endast i områden som av hävd eller i betydande antal bebos av sådana personer. En ytterligare förutsättning är att det finns tillräcklig efterfrågan.

Språkstadgan

De åtaganden som har störst betydelse är Sveriges åtaganden enligt språkstadgan. För samtliga fem nationella minoritetsspråk gäller att Sverige enligt artikel 7.1.f ska bygga sin politik, lagstiftning och praxis på målet att tillhandahålla lämpliga former och medel för undervisning i och studier av språken på alla vederbörliga nivåer.[1]

För finska, samiska och meänkieli gäller dessutom de särskilda, mer detaljerade åtagandena i artikel 8 i del III av språkstadgan. Åtagandena i Artikel 8 är geografiskt avgränsade på så sätt att de endast gäller inom det territorium där språket används. Detta definieras som det territorium där språket är ett uttrycksmedel för ett så stort antal personer att det motiverar de olika åtgärder för skydd och främjande som avses i stadgan. Sverige för inte någon officiell statistik över antal talare av minoritetsspråk. Artikel 8 har emellertid för förskolans del förverkligats främst genom regleringen i 17 § minoritetslagen. Förvaltningsområden kan således för Sveriges del sägas vara det närmaste vi kommer att ange inom vilket territorium finska, meänkieli och samiska används.

Första punkten i artikel 8 innehåller förhållandevis detaljerade åtaganden som träffar hela utbildningskedjan från förskole- till universitetsnivå. Artikeln innehåller emellertid även en andra punkt enligt vilket ett mer allmänt hållet åtagande gäller utanför de områden där minoritetsspråket av hävd används. Om antalet användare av språket motiverar det ska staten ska tillåta, uppmuntra eller tillhandahålla undervisning på eller i språket på alla lämpliga utbildningsnivåer.

Punkt 1.a) i artikel 8 rör förskolan. Punkten innehåller fyra alternativa ambitionsnivåer. Sverige har valt att tillämpa den näst lägsta ambitionsnivån (iii). Av detta åtagande följer en skyldighet att tillhandahålla förskola på språket alternativt en väsentlig del av förskolan på språket inom det territorium där språket används. Utredningen återkommer till uttrycket ”väsentlig del” i avsnitt 6.3.2 nedan.

Sveriges åtagande gäller om det finns en tillräcklig efterfrågan från anhöriga (eng. *families*). Minimikravet för Sveriges del är med andra ord, om efterfrågan är tillräcklig, att tillhandahålla en väsentlig del av

[1] Åtagandet i artikel 7.1.g – tillhandahållande av möjligheter för personer som inte talar minoritetsspråket, men som bor i det område där språket används, att lära sig språket om de önskar avser däremot endast vuxenundervisning, se Dunbar, 2012, s. 223.

förskolan på minoritetsspråket. För att skyldigheten enligt 17 § minoritetslagen ska gälla är det visserligen tillräckligt att det endast finns ett barn i en hel kommun vars vårdnadshavare begär plats i förskola på minoritetsspråket. Emellertid medför detta inte enligt bestämmelsens ordalydelse en rätt att erbjudas plats i en verksamhet som bedrivs till väsentlig del på minoritetsspråket.

I fråga om grund- och gymnasieskolan har Sverige valt att tillämpa den lägsta ambitionsnivån (iv) i punkterna 1.b)–d) i artikel 8. Denna nivå har kravet på tillräcklig efterfrågan gemensamt med åtagandet avseende förskolan. Om efterfrågan är tillräcklig gäller enligt respektive punkt att Sverige kan välja mellan att tillhandahålla undervisning på språket, undervisning till en väsentlig del på språket respektive undervisning i språket som en integrerande del av läroplanen, dvs. i en omfattning som anges enligt de tre föregående ambitionsnivåerna (i–iii). Det sistnämnda alternativet utgör i praktiken lägstanivån för Sverige. Som framgår nedan är regleringen av dessa skolformer inte geografiskt avgränsad till skillnad från regleringen av förskolan.

6.1.2 Nuvarande reglering av förskolan, skolan och gymnasiet

Förskolan

Enligt 8 kap. 10 § skollagen ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Av förskolans läroplan följer bl.a. att förskolan kan bidra till att barn som tillhör de nationella minoriteterna och barn med utländsk bakgrund får stöd i att utveckla en flerkulturell tillhörighet (SKOLFS 1998:16, avsnitt 1 Förskolans värdegrund och uppdrag).

Bestämmelsen i skollagen och förskolans läroplan gäller för barn som tillhör alla de nationella minoriteterna och för alla förskolor i landet. Även judiska och romska barn samt jiddisch och romani chib omfattas alltså av dem. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att göra en översyn av läroplanen och i samband med det bl.a. beakta de nationella minoriteternas rättigheter och samernas rättigheter som ett urfolk (se beslut den 20 april 2017, dnr U2016/05591/S och U2017/01929/S).

Kommuner inom förvaltningsområdena ska enligt 17 § minoritetslagen erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola

där hela eller delar av verksamheten bedrivs på det minoritetsspråk inom vars förvaltningsområde kommunen ingår. Detsamma gäller avseende barn vars vårdnadshavare begär plats i sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola. De verksamheter i 25 kap. skollagen som berörs av minoritetslagen är pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola enligt 2 § (exempelvis familjedaghem), öppen förskola enligt 3 § och omsorg under tid då förskola inte erbjuds enligt 5 § (exempelvis s.k. nattis). Utredningen återkommer i kapitel 6.3.2 till frågan om i vilken omfattning kommunen behöver erbjuda sådan verksamhet.

Skyldigheten enligt 17 § minoritetslagen ligger på kommunen. Varken enskilda huvudmän eller förskolechefer vid kommunala förskolor har några direkta skyldigheter enligt lagen. Detta till skillnad från den allmänna bestämmelsen om modersmål i 8 kap. 10 § skollagen som gäller i utbildningen vid varje förskoleenhet. Kommunen ger enskilda huvudmän tillstånd att bedriva fristående förskolor och utövar tillsyn över dem. En kommun kan dock inte kräva att en enskild huvudman tillhandahåller förskola helt eller delvis på ett minoritetsspråk, utan endast uppmuntra etablerandet av sådana utbildningar.

För samiska barn finns möjlighet för Sameskolstyrelsen att genom avtal med kommunen ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan (se 3 § förordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen). Sådana förskolor bedrivs i anslutning till de fem sameskolorna i Tärnaby, Jokkmokk, Gällivare, Kiruna och Karesuando. Staten kan dock, till skillnad från vad som gäller för sameskolan, inte vara huvudman för förskolor (jämför 2 kap. 4 § skollagen).

Grundskola och gymnasieskola

Vad gäller undervisning i och på samiska, finska och meänkieli på grundskole- och gymnasienivå har Sverige valt en annorlunda lösning jämfört med förskolan. I stället för särskilda rättigheter knutna till förvaltningsområden har de krav som ställs för att få rätt till modersmålsundervisning på samtliga fem nationella minoritetsspråk sänkts i hela landet, i förhållande till vad som generellt gäller för modersmåls-

undervisning. Kravet att språket ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet har tagits bort såväl för grundskolan som gymnasieskolan. För grundskolans del har även kravet på att eleven har grundläggande kunskaper i språket tagits bort, medan kravet på goda kunskaper har behållits för gymnasieskolans del. Undervisning i modersmål i grundskolan och gymnasieskolan kan numera dessutom under vissa förutsättningar anordnas genom fjärrundervisning. Detsamma gäller samiska i sameskolan eller integrerad samisk undervisning i grundskolan.

Huvudmän är generellt skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning på ett visst språk endast om minst fem elever önskar sådan undervisning och det finns en lämplig lärare att tillgå. För de nationella minoritetsspråken är det emellertid tillräckligt att endast en elev begär sådan undervisning. Regleringen kan därmed på denna punkt sägas ha gått längre än vad Sveriges konventionsåtaganden kräver, eftersom vi inte tillämpar något krav på tillräcklig efterfrågan.

I skolförordningen finns bestämmelser som ger möjlighet att anordna tvåspråkig undervisning i grundskolan. För elever som har annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk med en eller båda sina vårdnadshavare får delar av undervisningen i årskurs 1–6 anordnas på detta språk. För elever med finska som umgängesspråk får sådan undervisning anordnas även i årskurs 7–9. Högst hälften av undervisningstiden får bedrivas på umgängesspråket och undervisningen ska planeras så att undervisningen på svenska successivt ökar.

Sameskolstyrelsen bedriver även undervisning i samiska språket vid de fem sameskolorna, vilka motsvarar utbildningen vid grundskolans årskurs 1–6. För samiska barn finns även möjligheten för en kommun att genom avtal med Sameskolstyrelsen, utöver modersmålsundervisningen, anordna integrerad samisk undervisning vid sin grundskola.

6.1.3 Förskolans betydelse för revitalisering av minoritetsspråk

Regeringen konstaterade i propositionen till minoritetslagen att det fanns behov av aktiva åtgärder på lokal, regional och nationell nivå för att främja de nationella minoritetsspråkens bevarande (se prop. 2008/09:158, s. 113). Regeringen har även betonat förskolans betydelse i revitaliseringsarbetet. Regeringen konstaterade bl.a. att för-

skola på minoritetsspråket var särskilt viktig i de fall barnen inte kan få språket hemifrån på grund av föräldrarnas bristande språkkunskaper samt att grunden för additiv tvåspråkighet, dvs. inlärning av ett andra språk som inte sker på bekostnad av det första språket, läggs under ett barns tidiga barndom (se prop. 2008/09:158, s. 97). Utredningen konstaterar att behovet av revitalisering av de nationella minoritetsspråken fortsatt är av stor vikt.

Revitalisering kan innebära att man vänder ett pågående språkbyte genom att öka antalet talare eller genom att öka de befintliga språkkunskaperna hos talarna. Ett sätt är också att vidga de domäner där språket används (se Huss, 2017, *bilaga 2, s.* 5).

Förskolan kan utan tvekan få en betydelsefull roll i arbetet med revitalisering av de nationella minoritetsspråken. Förskolan kan inte bara stötta de befintliga språkkunskaperna hos barn och utgöra ytterligare en domän inom vilket de kan använda sitt språk. Förskolan kan i bästa fall även bidra till att antalet talare ökar. Detta kan ske genom simultan förstaspråksinlärning[2] eller genom tidig andraspråksinlärning.

Förutsättningarna att stärka minoritetsspråken får anses särskilt gynnsamma i förskolan. Det är att betrakta som ett vetenskapligt faktum att barn i allmänhet når längre i sin andraspråksutveckling än vuxna. Det finns dessutom studier som tyder på att den kritiska gränsen för att uppnå nivån ”infödd behärskning” av ett språk ligger vid sjuårsåldern snarare än puberteten (Abrahamsson och Hyltestam 2010, s. 44). Små barn har i allmänhet inte heller utvecklat några förutfattade meningar eller föreställningar kring olika språk, vilket innebär att grunden för ett fortsatt intresse för minoritetsspråket med fördel kan läggas i förskolan.

6.2 Förslag som berör samtliga nationella minoritetsspråk

6.2.1 Stöd till förskolans huvudmän

Bedömning: Det finns ett behov av stöd till huvudmän i förskolan när det gäller nationella minoritetsspråk. Om förskolan på allvar ska kunna fylla en funktion i revitaliseringen av de nationella

[2] Dvs. parallell inlärning av svenska språket och minoritetsspråket.

minoritetsspråken behöver stöd kring metodik, exempelvis s.k. språkbad, tas fram. Det finns även behov av stöd kring tillämpningen av de föreslagna nya bestämmelserna avseende kommuners skyldighet att erbjuda förskola på finska, meänkieli och samiska inom förvaltningsområden.

Förslag: Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att, i samråd med berörda myndigheter och organisationer, ta fram stöd om förskola på minoritetsspråk i förvaltningsområden, samt fortbildning och annat metodstöd för förskollärare och annan personal i förskolan som ska arbeta med språkrevitalisering.

Vilket stöd finns i dagsläget från myndigheterna?

Skolverket har tagit fram stöd avseende flerspråkighet i förskolan i form av dels webbplatsen *Tema modersmål*, dels stödmaterialet *Flera språk i förskolan – teori och praktik*. *Tema modersmål* är en hemsida med resurser för skola och förskola, exempelvis styrdokument, tips på barnböcker, olika slags stödmaterial och forskning. *Flera språk i förskolan* är ett stödmaterial för personal i förskolan om förskola för barn med annat modersmål än svenska.

Skolverket har även en webbplats, *Mitt språk – Läromedel för nationella minoritetsspråk*. Därtill finns stödmaterialet *Nya perspektiv inom ämnet modersmål – Att undervisa i finska, jiddisch, meänkieli och romani chib*, som tar upp språkrevitalisering. Webbplatsen och stödmaterialet vänder sig till skolan i första hand men även förskolor kan hämta inspiration där.

Även Samiskt språkcentrum, som är placerat under Sametinget, har tagit fram material och bedrivit verksamhet med inriktning mot förskolan. Språkcentrumet har tagit fram och distribuerat språklådan *Jågloe* som bl.a. innehåller sagor, spel och sånger på nord-, lule- och sydsamiska samt svenska. Därtill har språkcentrat gjort översättningar av ett par böcker, varav en i form av en app, producerat en animerad saga, och tagit fram ett informationsblad kring modeller och erfarenhet av revitalisering. Språkcentrumet har även på förfrågan gjort besök hos förskolor för vägledning och information till föräldrar, förskolor och kommuner. Information lämnas om rättigheterna i minoritetslagen, revitalisering av samiska språket, fler-

språkighet, samt hur förskolan kan stärka samiska om det saknas pedagogisk personal som talar språket.

Sverigefinska ungdomsförbundet tog mellan 2014 och 2015 fram ett språkpaket med stöd av Institutet för språk och folkminnen. Språkpaketet ska inspirera och uppmuntra användandet av finskan och innehåller också information om de rättigheter som är knutna till minoritetsspråk samt modersmålsstöd i förskolor och skolor. Språkpaketen kan beställas av kommuner och landsting och delas ut på barn- och mödravårdscentraler. Det samiska ungdomsförbundet Sáminuorra har i samma syfte därefter framställt ett likartat samiskt språkpaket kallat *Giellaskurppo*, som har delats ut via landstingen på mödravårds- och barnavårdscentraler, för att uppmuntra till ett ökat samiskt språkanvändande mellan förälder och barn. Sáminuorra har valt att överlåta rättigheterna till Samiskt språkcentrum som genomfört ett nytryck av materialet och på nytt distribuerat materialet till landstingen.

Enligt uppgift från Samiskt språkcentrum har även påbörjats ett arbete med att sammanställa en handbok som vägledning och inspirationskälla för förskolor vid mötet med samiska förskolebarn, samt en parlör som bl.a. är avsedd för förskolor och föräldrar. Handboken beräknas blir färdig under 2017.

Behovet av ytterligare stöd till huvudmän är stort

Om den särskilda rätt till förskola på minoritetsspråken som erbjuds till följd av Sveriges internationella åtaganden ska kunna utgöra ett verktyg i revitaliseringen av de nationella minoritetsspråken krävs att förskolan arbetar målinriktat, medvetet och strukturerat med minoritetsspråket.

Språkrevitalisering genom förskolan innebär inte enbart att förskolan ska stötta de barn som har minoritetsspråket som modersmål. Förskolan behöver även kunna bidra till att vända en pågående språkbytesprocess hos barn som har ett svagt stöd för språket i sin omgivning eller medverka till att göra det möjligt för barn som helt saknar språket att tillägna sig det. Ytterst handlar det om att säkerställa att språket kan överföras till kommande generationer.

De nationella minoritetsspråken är utsatta för ett starkt assimilationstryck eftersom det svenska språket är så dominerande och de

nationella minoritetsspråken fortfarande ofta har låg status. Utredningen har erfarit att det kan vara svårt för förskolan att bryta majoritetsspråkets dominans. Ofta väljer barnen att svara på svenska och att tala svenska med varandra även om personalen talar minoritetsspråket.

Att stimulera barnen att vilja utforska minoritetsspråket ställer särskilda krav på förskollärare och annan personal att skapa en tydlig struktur för språkanvändningen i förskolan. Detta samtidigt som personalen ger barnen möjlighet att utveckla sitt språk på ett lustfyllt och lekfullt sätt. Exempel på sådana strukturer är att ha vissa tider på dagen eller under veckan då verksamheten bedrivs helt på minoritetsspråket, eller att en del av personalen konsekvent använder språket i kontakter med barnen och med varandra. Då förskolan ska vara öppen för alla barn kan personalen dessutom ställas inför särskilda utmaningar i blandade barngrupper, där vissa av barnen inte går på förskolan för att tillägna sig minoritetsspråket.

Utredningen har kontaktat förskolechefer och annan personal, exempelvis kommunala koordinatorer, som arbetar med tvåspråkighetsfrågor i förskolan. De har framfört önskemål om bl.a. vägledning kring hur minoritetslagen ska tolkas. Det finns enligt utredningens uppfattning behov av vägledning eller rekommendationer avseende dels vilka slags revitaliserande metoder som kan användas i förskolan, dels hur bestämmelsen om rätt till förskola på minoritetsspråket ska tolkas och tillämpas. Vägledning kommer behövas även om utredningens föreslagna lagändringar genomförs (se om dessa förslag i avsnitt 6.3.2–6.3.4). I ett sådant fall behövs vägledning kring hur begreppet ”väsentlig del” kan tillämpas i praktiken.

Det stödmaterial Skolverket har tagit fram till förskolan tar inte sikte på särskilda metoder inriktade mot revitalisering utan utgår från förskolans allmänna uppdrag att medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både sitt modersmål och svenska språket. Många barn som tillhör de nationella minoriteterna har dock inte minoritetsspråket som modersmål. Det stödmaterial som finns som tar sikte på revitalisering är riktat till grundskolan, som har annorlunda förutsättningar än förskolan.

Samiskt språkcentrum har arbetat med stöd till förskola på samiska. I den utvärdering som utredningen låtit göra avseende språkcentrum har emellertid framkommit att dess ansvar i förhållande till andra myndigheter kan upplevas som otydligt. Det lyfts fram i

utvärderingen att det är mycket bekymmersamt att språkcentrum behövt använda personella och ekonomiska resurser till sådant som i första hand handlar om brister inom förskola och skola (se *bilaga 2, s.* 41). Utredningen konstaterar att språkcentrum har ett stort geografiskt verksamhetsområde, ett brett uppdrag och förhållandevis små resurser. Samiskt språkcentrum har inte heller den ställningen att det exempelvis skulle kunna utfärda rekommendationer om hur lagen ska tillämpas. För finska, meänkieli, jiddisch och romani chib finns över huvud taget inte någon motsvarande institution.

Den myndighet som enligt utredningen har bäst förutsättningar att ge stöd är Skolverket. Sådant stöd kan dels klargöra hur uttrycket ”väsentlig del” bör tillämpas i förskolan (se om detta uttryck avsnitt 6.3.2), dels beskriva konkreta metoder för hur tvåspråkig, revitaliserande undervisning i nationella minoritetsspråk kan bedrivas i förskolan. Enligt utredningens bedömning kommer inte alla kommuner i förvaltningsområden till en början att kunna bedriva undervisningen i sin förskola till väsentlig del på minoritetsspråket. Förutsättningarna varierar betydligt över landet och mellan förvaltningsområdet för finska, meänkieli och samiska. På en del håll saknas helt personal som har minoritetsspråket som behärskar minoritetsspråket på en tillräcklig nivå. Skolverkets stöd behöver därför anpassas till dessa skilda förutsättningar och beskriva olika slags metoder.

Det är viktigt att Skolverkets stöd bygger på forskning om revitalisering och tvåspråkighet i förskolan. Utredningen har inte haft möjlighet att klargöra forskningsläget på denna punkt. Det kan dock konstateras att det finns forskning kring exempelvis den s.k. språkbadsmetodiken som kan vara värd att studera.

Det utmärkande för språkbad är att undervisningen i början till största delen ges på ett annat språk än barnens eller elevernas förstaspråk. De pedagoger som undervisar på språkbadsspråket talar enbart det språket och barnen eller eleverna uppmuntras redan från början att använda språkbadsspråket i kommunikation med pedagoger och andra språkbadselever.

Språkbadsmetodik används över hela världen och började användas i Kanada under 1960-talet. Andra länder och regioner där metoderna används är de baskiska provinserna i Spanien, Katalonien, USA, Australien, Kina, Japan, Singapore, Hong Kong, Nya Zeeland, Irland, Wales, Schweiz och Estland.

Erfarenheter av språkbad finns även att hämta på nära håll. I Finland erbjuds språkbad på svenska som frivillig verksamhet av vissa kommuner, i form av tidigt fullständigt språkbad främst för barn som tillhör den finsktalande majoritetsbefolkningen. Språkbadet påbörjas i åldern 3–6 år och fortsätter från förskola till årskurs 9 i grundskolan. Språkbad finns även för vuxna. Forskning och utbildning i språkbadsmetoder bedrivs bl.a. vid Centret för språkbad och flerspråkighet vid Vasa universitet. Det finns erfarenheter att tillvarata även från Norge och från en del samiska förskolor i Sverige (se exempelvis om förskolan Giella i Jokkmokk, i Samiskt språkcentrum, 2016).

I Finlands regerings nationalspråksstrategi lyfts språkbad fram som en framgångsrik undervisningsmetod. Regeringen konstaterar att finskspråkiga elever som är i svenskspråkigt språkbad i genomsnitt har något bättre kunskaper i sitt modersmål än barn som går i en finskspråkig förskola, och att de är på så gott som samma språkliga nivå i svenska som svenskspråkiga barn (Statsrådet, 2012, s. 36). I Finland har även genomförts en framgångsrik revitalisering av enaresamiskan där bl.a. förskolan har spelat en viktig roll genom s.k. språkbon (samiska *giellabeassi*). Ett språkbo är en tidig form av språkbad för förskolan där språket används konsekvent vilket gör att barn som inte kan språket lär sig snabbt.

Utredningen konstaterar att det för Sveriges del finns ett behov av att samla kunskaper kring särskilda tvåspråkighetsmetoder för förskolan, att anpassa dem till situationen i Sverige och att göra dem tillgängliga för svensk förskolepersonal. Det finns även ett behov av att klargöra hur tillämpningen av olika slags metoder, såsom språkbadsmetoder, påverkar barnens möjlighet att lära sig svenska. Det behövs dessutom ett klargörande av hur metoderna förhåller sig till skollagens krav att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska ska utveckla svenska språket och sitt modersmål.

Utöver önskemål om vägledning har utredningen erfarit att det bl.a. efterfrågas läromedel anpassat till svenska förutsättningar, kompetensutveckling för personalen såväl när det gäller kunskaper i minoritetsspråket som utbildning i metoder för ett tvåspråkigt arbetssätt, samt möjlighet till erfarenhetsutbyte och nätverkande över landet.

Uppdraget till Skolverket bör sammanfattningsvis bli tvådelat. Dels bör Skolverket ta fram stöd anpassat till de särskilda rättigheterna i förvaltningsområden, dels bör Skolverket ta fram allmänt stöd kring språkrevitalisering i förskolan vilket kan användas även av förskolor som arbetar med jiddisch, romani chib och andra språk.

6.2.2 Benämningen kulturarvsspråk bör övervägas i utbildningssammanhang

Bedömning: De nationella minoritetsspråken har mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden en särställning. Användningen av begreppet modersmål i skolan och förskolan svarar inte helt mot det som följer av dessa åtaganden och mot behovet av revitalisering av de nationella minoritetsspråken.

Förslag: Regeringen bör överväga att komplettera begreppet modersmål med begreppet kulturarvsspråk för de nationella minoritetsspråken i lagstiftning som rör skola och förskola.

Syftet med samhällets skydd och stöd för de nationella minoritetsspråken skiljer sig i flera avseenden från vad som gäller för modersmål generellt. Syftet enligt både språkstadgan och minoritetslagen är att språken ska revitaliseras och bestå som levande språk i Sverige. Nationella minoritetsspråk har inte minst en stark kulturbärande funktion i majoritetssamhället.

I internationella sammanhang talas om ”heritage language”, vilket definieras som ett minoritetsspråk där talaren ofta på grund av majoritetsspråkets dominerande roll i samhället uppfattas som bättre på majoritetsspråket (Valdés, 2005, s. 410–426).

Det krävs en revitalisering av de nationella minoritetsspråken för att Sverige ska kunna leva upp till åtagandet att skydda och främja dem. Detta kräver ett annat slags insatser än enbart att skola och förskola stöttar ett befintligt modersmål hos barn och elever. Många gånger handlar det för de nationella minoriteternas del om att ges möjlighet att återta sitt språk. Modersmålsbegreppet blir i det sammanhanget för snävt.

I syfte att klargöra skillnaderna mellan å ena sidan modersmål i allmänhet och å andra sidan de fem nationella minoritetsspråken

borde de senare betecknas i skollagen med förslagsvis begreppet kulturarvsspråk.

6.3 Förslag som berör förskola i förvaltningsområde

6.3.1 Bakgrund och överblick

Möjligheten att erbjudas förskola på finska, samiska och meänkieli varierar över landet

Utvecklingen av rätten till, och möjligheten att erbjudas förskola som bedrivs på finska, samiska och meänkieli har gått framåt i och med att förvaltningsområdena successivt har expanderat efter att minoritetslagen trädde i kraft. Emellertid varierar omfattningen av den förskola på minoritetsspråk som kan erbjudas såväl mellan olika kommuner som mellan de tre språken.

Enligt uppföljningsmyndigheternas rapport 2014 var efterfrågan på förskola inte tillgodosedd i alla kommuner inom förvaltningsområdena. Sämst var situationen för samiska där nästan hälften av kommunerna svarade att servicenivån inte motsvarade efterfrågan. Samma svar lämnades av cirka en fjärdedel respektive en femtedel av kommunerna i förvaltningsområdena för finska respektive meänkieli (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2015, s. 42–43). I rapporten för 2015 konstateras dock att utbudet på modersmålsstöd i förskolan på samiska, finska och meänkieli i förvaltningsområdena motsvarade efterfrågan (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2016, s. 22).

Enligt uppföljningsmyndigheternas rapport för 2014 var det vidare endast cirka en femtedel av kommunerna i det samiska förvaltningsområdet som hade grupper, avdelningar eller förskolor som var helt tvåspråkiga. Motsvarande andel för förvaltningsområdena för finska respektive meänkieli var cirka en fjärdedel respektive en tredjedel.

Visserligen framgår av rapporten att cirka fyra tiondelar, tre fjärdedelar respektive två tredjedelar av kommunerna i förvaltningsområdena för samiska, finska respektive meänkieli hade grupper, avdelningar eller förskolor som var helt eller delvis tvåspråkiga. Uttrycket ”delvis” kan dock tänkas innefatta ett stort spann av verk-

samheter – allt ifrån ett litet fåtal timmar per vecka till en nästan helt tvåspråkig verksamhet.

Utredningen ställde en fråga i enkäten till samordnarna om deras kommun under förra året kunde erbjuda föräldrar som efterfrågade det plats på en förskola där det fanns minst en halvtidstjänst minoritetsspråkstalande personal per avdelning respektive förskola. Utredningen valde denna nivå då den får anses motsvara en relativt blygsam omfattning på verksamheten. Trots detta framgår av svaren från samordnarna i drygt ett tjugotal fall att kommunen inte kunde erbjuda förskola på minoritetsspråket i sådan omfattning. Detta motsvarade nästan en tredjedel av kommunerna i förvaltningsområde. Av dessa svar kom ett tiotal från kommuner i samiskt förvaltningsområde. Drygt ett tiotal svar kom från finskt förvaltningsområde.

Beträffande den nuvarande regleringen avseende förskola i 17 § minoritetslagen kan utredningen konstatera att dess ordalydelse kan tillåta en snäv tolkning som inte är i linje med Sveriges internationella åtaganden och de syften som låg bakom lagstiftningen. Utredningen föreslår därför att regleringen förtydligas. Även metodutveckling och andra former av stöd till förskolornas huvudmän är viktiga åtgärder. Utredningen behandlar dessa två frågor i avsnitt 6.3.2 respektive avsnitt 6.2.1.

En helhetssyn på revitalisering är nödvändig

En fungerande undervisning i förskolan kan ha stor betydelse för revitalisering av de nationella minoritetsspråken, men kan inte ensam fylla denna funktion. För att språken ska bevaras och utvecklas på lång sikt krävs att samhället tar ett helhetsgrepp om revitaliseringsfrågan. Detta gäller i synnerhet på utbildningsområdet. Om en kommun exempelvis har en välfungerande undervisning i finska i förskolan men ingen eller bristfällig undervisning i finska när barnen sedan börjar grundskolan är det uppenbart att det finns en stor risk för att barnens förmåga att tala språket då försvinner eller försvagas. Den utveckling som har åstadkommits i förskolan går då förlorad. Förskolan kan av naturliga skäl inte heller ge barnen ett ”vuxet” språk. Hela kedjan i språkundervisningen från förskola till gymnasie-

skola och vuxenutbildning måste därför fungera om staten ska kunna säkerställa att barnen får med sig sitt minoritetsspråk till vuxen ålder.

För att en språkrevitalisering genom förskolan, eller för den delen grundskola och gymnasieskola, på allvar ska komma till stånd är ändrad lagstiftning och stöd till huvudmän inte heller tillräckligt utan det krävs även andra slags åtgärder.

Det är exempelvis av stor betydelse att det finns tillgång till utbildad personal, såväl förskollärare som annan personal, till exempel barnskötare, som behärskar de nationella minoritetsspråken. Personalen behöver dessutom ha kunskap om de särskilda metoder som kan krävas om förskolan ska fungera språkrevitaliserande. Bristen på sådan personal och sådana särskilda utbildningar är stor i dag. Utredningen återkommer till de frågor som rör tillgång till personal i kapitel 8.

Efterfrågan är en viktig faktor

Det är även av stor betydelse att de vårdnadshavare som tillhör de nationella minoriteterna får tillräcklig information om sina rättigheter, att de uppmuntras att utnyttja dessa rättigheter och att de uppmuntras att samverka med förskolan för att stötta barnens språkutveckling. Åtgärder i form av förtydligad lagstiftning och starkt stöd till förskolans huvudmän blir verkningslösa om det inte finns någon efterfrågan från vårdnadshavare på förskola som bedrivs på minoritetsspråk. I många av svaren i utredningens enkät till kommunala samordnare, motsvarande en tredjedel av kommunerna i förvaltningsområdena, fanns uppfattningen att bristande efterfrågan utgör en begränsande faktor för kommunens möjlighet att erbjuda förskola på minoritetsspråket.

En majoritet av de samordnare som angett att det råder en bristande efterfrågan lämnade förklaringar som utredningen bedömer beskriver en pågående assimilationsprocess och en låg status hos minoritetsspråket. Exempel på sådana svar var att föräldrarna inte talar språket själva, att de ser sig som svenskar, att de vill att barnen ska lära sig svenska i första hand och att de prioriterar andra aspekter än språket vid val av förskola, exempelvis att få en förskola på nära håll. Svar av den typen kom nästan uteslutande från det finska förvaltningsområdet. I en del av svaren, framför allt från de samordnare

som arbetar i det samiska förvaltningsområdet, framkom även geografiska hinder som en förklaring; i många kommuner är befolkningen utspridd på stora avstånd vilket gör det svårt att tillgodose efterfrågan i hela kommunen.

Nivån på efterfrågan påverkar inte enbart hur många barn som faktiskt får möjlighet att lära sig minoritetsspråket utan även omfattningen av och kvaliteten på den verksamhet som bedrivs. Utredningen har erfarit att kommuner, om det inte finns tillräckligt underlag för att bilda en hel grupp eller avdelning på en förskola, många gånger väljer att fylla avdelningar avsedda för verksamhet på minoritetsspråket med barn vars vårdnadshavare inte begärt sådan verksamhet. Förutsättningarna att arbeta strukturerat med barnens tvåspråkighet blir då sämre. Det blir bland annat svårt att använda språkbadsmetoder, innebärande exempelvis att personalen enbart talar minoritetsspråket under en del av tiden i förskolan, om inte alla vårdnadshavare har godtagit detta. I detta sammanhang bör framhållas att även barnets inställning ska beaktas (se 1 kap. 10 § skollagen). Det finns möjlighet för kommuner att använda en del av statsbidraget under ett uppbyggnadsskede för att täcka kostnaden för att en förskoleavdelning inte kan fyllas helt.

Vad som styr efterfrågan är en komplex fråga. Det torde många gånger vara fråga om en växelverkan mellan utbud och efterfrågan; om efterfrågan är liten blir utbudet begränsat, men ett bristfälligt utbud kan i sin tur också leda till en lägre efterfrågan. Vårdnadshavares val av förskola styrs av många parametrar såsom avstånd och personaltäthet. Vårdnadshavare som upplever att omfattningen och kvaliteten på minoritetsspråksundervisningen är otillräcklig kan därför tänkas hellre välja en annan förskola.

Utredningen har föreslagit vissa åtgärder för att synliggöra efterfrågan i förhållande till kommunerna (se avsnitt 6.3.3), men även andra slags insatser kommer att krävas. Den allmänna medvetenheten om minoritetsspråken och dessa språks status behöver höjas, såväl inom berörd förvaltning som bland de nationella minoriteterna och hos allmänheten, om det ska finnas en efterfrågan på lång sikt. Vårdnadshavare behöver få mer information om att det finns fördelar med tvåspråkighet och att undervisning som leder till tvåspråkighet inte behöver ske på bekostnad av barnets kunskaper i svenska språket.

6.3.2 En tydligare reglering av kommunernas skyldigheter

Bedömning: Den nuvarande regleringen i 17 § minoritetslagen kan ge utrymme för en alltför restriktiv tolkning och avspeglar varken lagstiftarens intentioner eller Sveriges internationella åtaganden. Regleringen behöver förtydligas.

Förslag: Bestämmelsen om rätt att inom förvaltningsområdena erbjudas förskola bör förtydligas så att föreskriften att kommunen ska erbjuda ”hela eller delar av verksamheten” ersätts med att kommunen ska erbjuda hela eller en väsentlig del av utbildningen i förskolan på minoritetsspråket. Motsvarande förtydligande bör göras avseende viss annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen, dock med beaktande av de särskilda förutsättningar som gäller för sådan verksamhet.

De kommuner som ingår i förvaltningsområden ska enligt 17 § minoritetslagen erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola eller viss annan pedagogisk verksamhet där ”hela eller delar” av verksamheten bedrivs på minoritetsspråket.

Regeringen konstaterade, i samband med att rätten till förskola på samiska, finska och meänkieli inom förvaltningsområde infördes genom minoritetsspråkslagarna år 2000, att kommunerna erbjöd förskola på dessa språk i varierande omfattning och i olika former. Regeringen anförde även att kommunerna hade olika förutsättningar i fråga om tillgång till språkkunnig personal, personalens utbildning avseende tvåspråkighet och den förväntade efterfrågan från föräldrar. Regeringen ansåg därför att de olika förutsättningarna motiverade att kommunerna i ett första steg fick möjlighet att organisera förskolan enligt de resurser och den efterfrågan som fanns då (se prop. 1998/1999:143, s. 54). När minoritetslagen infördes tio år senare sammanfördes bestämmelserna om rätt till förskola på finska och meänkieli respektive samiska i de två minoritetsspråklagarna i 17 § minoritetslagen, men uttrycket ”hela eller delar av verksamheten” behölls.

Uttrycket ”delar av verksamheten” utgör den lägstanivå som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla. Bestämmelsens ordalydelse och uttalandena i förarbetena ger utrymme för en restriktiv tolkning av uttrycket. Exempelvis framkom i Skolinspektionens

riktade tillsyn 2011 att vissa kommuner tolkade begreppet ”delar av” som att inslag på minoritetsspråket någon timme per vecka var tillräckligt, varvid det kunde handla om att någon med kunskaper i ett minoritetsspråk, inte nödvändigtvis en förskollärare eller lärare, läste sagor på språket för barnen. Skolinspektionen bedömde inom ramen för tillsynen att det var tillräckligt att det fanns någon form av inslag i verksamheten som gör att barnen har möjlighet att utöva sitt minoritetsspråk (se Skolinspektionen, 2011, s. 12). Utredningen bedömer att bestämmelsen kan tolkas så att det inte krävs mer än att kommunen erbjuder någon form av återkommande inslag på minoritetsspråket.

Syftet med bestämmelsen har emellertid inte varit att kommuner ska tillämpa den i dess mest restriktiva tolkning år efter år. I förarbetena uttalas bl.a. att om det finns tillräckligt många barn och tillräckligt mycket personal kan förskolan bedrivas mer organiserat i särskilda grupper eller på tvåspråkiga avdelningar eller helt tvåspråkiga förskolor (se prop. 1998/99:143, s. 81–82 och 86 och prop. 2008/09:158, s. 134–135). Regeringen har även betonat förskolans betydelse i revitaliseringsarbetet (se prop. 2008/09:158, s. 97). Syftet med bestämmelsen i 17 § minoritetslagen var således att kommunerna skulle sträva mot att bedriva en mer omfattande verksamhet när detta var möjligt och att förskolan skulle utgöra ett verktyg i revitaliseringen av de nationella minoritetsspråken, men dessa syften har inte kommit till uttryck i lagtexten.

Sveriges åtagande enligt punkt 1.a.iii) i artikel 8 i språkstadgan förverkligas genom 17 § minoritetslagen. Åtagandet innebär, förutsatt att efterfrågan är tillräcklig, att förskola på minoritetsspråket ska erbjudas i en omfattning som utgör minst en väsentlig del förskoleundervisningen. Lagstiftningen kan ge intryck av en lägre ambitionsnivå, något som även noterats av Europarådets expertkommitté (se rapporten avseende Sverige, femte övervakningscykeln, punkt 132). I sammanhanget kan det dock noteras att kopplingen till språkstadgan har varit klarlagd redan när minoritetspolitiken infördes.

Det finns skäl att förtydliga bestämmelsen så att den bättre avspeglar regeringens intentioner och Sveriges åtagande enligt språkstadgan. Uttrycket ”delar av verksamheten” bör utmönstras ur lagen. Uttrycket har inte gett någon ledning för de som ska tillämpa lagen och har därför inte fyllt någon funktion. Det bör i stället införas en skyldighet för kommuner att erbjuda möjlighet att få hela eller en

väsentlig del av undervisningen i förskolan på minoritetsspråket. Genom att uttrycket ”väsentlig del” används i lagtexten görs en direkt koppling mellan kommuners skyldigheter och Sveriges internationella åtaganden. Den omfattning och kvalitet på verksamheten som kommuner ska sträva efter att uppnå blir därmed inget mindre än minst det som följer av våra åtaganden enligt språkstadgan.

I fråga om hur uttrycket ”väsentlig del” ska tolkas gör utredningen följande överväganden. Innebörden i uttrycket utvecklas inte närmare i språkstadgan. Till att börja med står det dock klart att uttrycket väsentlig ger uttryck för en verksamhet som är av betydande omfattning. Utgångspunkten bör nämligen vara det övergripande syftet med språkstadgan vilket är att skydda och främja minoritetsspråken, särskilt sådana som riskerar att dö ut. En rent symbolisk närvaro av språket i förskolan är därmed otillräcklig. Omfattningen måste vara sådan att den bidrar till att minoritetsspråken bevaras, utvecklas och förs vidare till nya generationer av användare.

Europarådets expertkommitté gjort uttalanden i förhållande till andra länder som kan vara av intresse för uttolkningen av begreppet ”väsentlig”. Även om uttalandena från kommittén enbart är rekommendationer utgör de en uttolkning av konventionens innebörd i den praktiska tillämpningen. På aggregerad nivå kan därför vägledning för Sveriges del ändå hämtas från dem.

Expertkommittén har exempelvis påpekat att det inte är tillräckligt att barn i förskolan får bekanta sig med ett språk genom att lära sig sånger och dikter (se rapporten avseende Tyskland, femte övervakningscykeln, punkt 338 och 339). I ett fall som rör modersmål i grundskolan har kommittén ansett att en lektion i veckan inte heller utgjorde en väsentlig del av undervisningen (se rapporten avseende Nederländerna, femte övervakningscykeln, punkt 126 och 127). I ett annat fall ansågs konventionsåtagandena bara delvis uppfyllda vid en ökning av antalet timmar modersmålsundervisning i grundskolan från två till tre timmar per vecka (se rapporten avseende Ungern, sjätte övervakningscykeln, punkt 353 och 354).

Däremot har expertkommittén godtagit en fastställd miniminivå om sex timmars förskoleundervisning i veckan. I sistnämnda fall hade staten även fastställt vad som skulle utgöra tillräcklig efterfrågan för att skyldigheten enligt språkstadgan skulle inträda (se rapporten avseende Österrike, första övervakningscykeln, punkt 283–285). I litteraturen har ifrågasatts om ens sex timmar i veckan kan anses

tillräckligt för att uppfylla språkstadgans krav (Nogueira Lopez, 2012 s. 260). Företrädarna för den aktuella minoriteten hade uppgett för kommittén att de var nöjda med den omfattningen. Det är möjligt att detta inverkade på bedömningen.

Det är viktigt att ha i åtagande när det gäller expertkommitténs uttalanden att språkstadgan kan betraktas som ett s.k. ”living instrument” som måste tolkas i takt med samhällsutvecklingen. Det är därför inte möjligt att en gång för alla slå fast ett exakt antal timmar som ska gälla för att förskolan ska anses bedrivas till väsentlig del på ett minoritetsspråk.

De antal timmar per vecka som en verksamhet bedrivs på minoritetsspråket har stor betydelse för hur väl förskolan ska lyckas att bidra till en revitalisering av språket. Begreppet väsentlig del bör emellertid enligt utredningens uppfattning tolkas utifrån en helhetsbedömning där omfattningen i antalet timmar bör ses som en viktig omständighet. Andra omständigheter bör vara nivån på personalens språkkunskaper, huruvida förskolan arbetar målinriktat och strukturerat med språkrevitalisering och vilka arbetsmetoder som då används samt i vilken utsträckning vårdnadshavare och andra i barnets omgivning involveras i revitaliseringsarbetet.

Arbetet med att tolka och tillämpa uttrycket ”väsentlig” behöver utvecklas med utgångspunkt i forskning och med stöd från Skolverket och andra behöriga myndigheter. Utredningen berör en del sådana frågor i avsnitt 6.2.1.

För att kommunerna på sikt ska kunna erbjuda en förskola på den nivå som Sveriges internationella åtaganden kräver måste kommunerna arbeta långsiktigt och målmedvetet med frågan. Bristen på personal som behärskar minoritetsspråket framkommer ofta som en förklaring från kommunalt håll till att det inte är möjligt att tillgodose behovet. Utredningen noterar samtidigt att kommunerna endast använder en mindre del av det statsbidraget som lämnas enligt minoritetsförordningen till merkostnader inom förskolan. Kommunerna behöver ha planer för hur de ska lösa personalförsörjningen och i större utsträckning samverka för att kunna tillgodose behovet av personal.

6.3.3 Synliggörande av efterfrågan

Förslag: Det bör införas en skyldighet för kommuner i förvaltningsområdena att uttryckligen fråga alla vårdnadshavare som ansöker om förskoleplats om de vill få erbjudande om plats i förskola på finska, meänkieli respektive samiska. Skyldigheten bör införas i lämplig utsträckning även för viss annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Kommunerna bör ha frihet att fullgöra skyldigheten på det sätt de själva bedömer lämpligast.

Som konstaterats ovan har efterfrågan stor betydelse inte bara för hur många barn som faktiskt får förskola på minoritetsspråket, utan även för verksamhetens omfattning och kvalitet. I 17 § minoritetslagen föreskrivs att kommunen ska erbjuda den som efterfrågar det plats i sådan verksamhet, men av bestämmelsen följer ingen skyldighet att aktivt fråga vårdnadshavare om de vill ha sådan plats. Visserligen har kommunen en allmän skyldighet att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt 3 § minoritetslagen. Emellertid följer inte heller av denna bestämmelse ovillkorligen någon sådan skyldighet ens med den ändring i bestämmelsen som utredningen föreslår.

Många kommuner ställer redan i dag frågan om önskemål om plats i verksamhet som bedrivs på minoritetsspråket till alla som söker förskoleplats. Detta sker exempelvis genom muntlig information från förskolepersonalen eller genom en möjlighet att kryssa för en ruta om detta i en ansökningsblankett. Samtidigt noterar utredningen utifrån enkätsvaren från samordnarna att i vart fall en tredjedel av kommunerna i förvaltningsområden inte ställer sådana frågor.

En skyldighet att alltid fråga vårdnadshavare om de önskar plats i en verksamhet på minoritetsspråket skulle fylla två funktioner. Dels skulle det utgöra ett effektivt sätt att i rätt skede informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter, dels skulle det medföra att alla kommuner fick en tydlig bild av den efterfrågan som kan finnas. Kommunerna skulle därmed även ha förutsättningar att kunna lämna uppgifter om detta till exempelvis en uppföljningsmyndighet eller Skolverket.

Det har framkommit av svaren i utredningens enkät till de kommunala samordnarna att vissa kommuner i förvaltningsområdet för meänkieli upplever att det inte är meningsfullt att ställa frågan till

vårdnadshavare eftersom samtliga verksamheter har personal som talar minoritetsspråket. Även i dessa fall anser utredningen emellertid att det finns skäl för kommunen att göra vårdnadshavarna medvetna om deras rättigheter och att skaffa sig en bild av omfattningen på efterfrågan.

Kommuner bör ges frihet att själva avgöra på vilket sätt frågan ska ställas. Det bör emellertid inte vara tillräckligt att fråga vårdnadshavarna om barnet har något annat modersmål än svenska. Frågan bör uttryckligen avse om vårdnadshavarna vill få erbjudande om plats i förskola som bedrivs på det minoritetsspråk inom vars förvaltningsområde kommunen ingår. Kommunen bör i samband med att frågan ställs även informera föräldrarna om att rätten till sådan plats inte är beroende av att barnet eller vårdnadshavarna har några förkunskaper i språket. Det är viktigt att det framgår för de som söker en plats att det är frivilligt att svara på frågan. Kommunen behöver även ta hänsyn till de föreskrifter som gäller till skydd för personuppgifter.

När det gäller viss annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen konstaterar utredningen att eftersom det inte sker några ansökningar till öppen förskola (3 §) kan skyldigheten att fråga inte omfatta sådan omsorg. De andra verksamhetsformer som är aktuella (2 och 5 §§) är, liksom öppen förskola, inte obligatoriska. Skyldigheten att fråga bör avseende dem därför vara villkorad av att kommunen kan erbjuda sådan omsorg.

6.3.4 Förskola på minoritetsspråk ska erbjudas inom fyra månader

Förslag: Skollagen bör förtydligas så att det framgår att kommuner inom förvaltningsområdena är skyldiga att erbjuda det barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola som bedrivs på finska, meänkieli eller samiska inom fyra månader från att vårdnadshavaren anmält önskemål.

När en vårdnadshavare har anmält önskemål om förskoleplats med offentlig huvudman är kommunen enligt 8 kap. 14 § första stycket skollagen skyldig att erbjuda barnet förskola inom fyra månader. För barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i

sin utveckling gäller dock enligt andra stycket i samma bestämmelse att kommunen är skyldig att erbjuda förskola skyndsamt.

Fyramånadersregeln torde inte innebära en rätt att inom tidsfristen erbjudas förskola med viss inriktning, exempelvis på minoritetsspråk. Bestämmelsen i andra stycket om skyldighet att erbjuda plats skyndsamt gäller barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling. I förarbetena anges att det inte lämnas någon definition i lagen av begreppet ”behov av särskilt stöd”. Vidare anges att barn kan ha behov av särskilt stöd på grund av sjukdom, sociala förhållanden, funktionsnedsättning eller svårighet att tillgodogöra sig verksamheten av andra orsaker (se prop. 2009/10:165, s. 350). Det är oklart i vilken utsträckning bestämmelsen kan tillämpas för barn vars vårdnadshavare begär plats i förskola som bedrivs på minoritetsspråk. Det saknas således bestämmelser som tydligt anger inom vilken tid kommunen ska erbjuda en sådan plats.

För att en rätt att erbjudas förskola på minoritetsspråket ska vara meningsfull krävs att en sådan plats kan erbjudas inom rimlig tid. Utredningen anser att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen i 8 kap. 14 § skollagen så att det framgår att kravet på plats inom fyra månader även gäller för plats i förskola på finska, meänkieli eller samiska i förvaltningsområdena.

6.3.5 En tydligare anknytning till skollagstiftningen

Förslag: Regleringen av rätten till förskola på finska, meänkieli och samiska i förvaltningsområdena bör föras in i skollagen. Minoritetslagen bör i stället innehålla en hänvisning till regleringen i skollagen.

Minoritetslagen utgör en sammanhållen lagstiftning som reglerar alla de rättigheter som tillkommer de nationella minoriteterna, med vissa undantag. Utredningen konstaterar att lagen har ett stort symbolvärde och att en samlad lag har inneburit ett erkännande och synliggörande av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. Detta har dock fått till följd att minoriteternas rättigheter i fråga om förskola har reglerats utanför den centrala sektorslagstiftningen på området. Detta kan förmedla ett intryck av att minoriteternas rättigheter utgör något främmande – en extra förmån som ska ges i

mån av resurser och inte en integrerad del av förskolans uppdrag. Det framstår i stället som mer naturligt att rätten till förskola på minoritetsspråk regleras i skollagen.

Regleringen bör anpassas till skollagens systematik, vilket innebär att den bör utformas som två bestämmelser, en för förskola i kapitel 8 och en för annan pedagogisk verksamhet i kapitel 25. Då det inte är någon skyldighet för kommunerna att över huvud taget erbjuda annan pedagogisk verksamhet enligt kapitel 25, bör skyldigheten att erbjuda verksamhet på minoritetsspråket villkoras av att kommunen har valt att bedriva sådan verksamhet. Bestämmelsen bör även utformas så att kommunen i sådant fall ska sträva efter att erbjuda verksamheten på minoritetsspråket.

6.3.6 Samordning av beredning av förslag

Bedömning: Det vore önskvärt att regeringen samordnade beredningen av denna utrednings förslag avseende förskolan med beredningen av det kommande betänkandet från Utredningen förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att öka tillgången till undervisning i de nationella minoritetsspråken på grundskole- och gymnasienivå, samt kartlägga och bedöma behovet av åtgärder för att öka tillgången till tvåspråkig undervisning i dessa skolformer (dir. 2016:116). Utredningen har tagit namnet Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.

Även om frågan om undervisning på de nationella minoritetsspråken kommit att delas upp mellan två utredningar vore det önskvärt att regeringen samordnar beredningen av denna utrednings förslag om reglering av förskolan med beredningen av förslagen från Utredningen förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk. Regeringen bör prioritera att säkerställa att undervisningen i de nationella minoritetsspråken från förskole- till grundskole- och gymnasienivå bildar en obruten kedja, särskilt inom förvaltningsområden.

7 Äldreomsorg på minoritetsspråk

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. analysera de behov som finns av vård och omsorg för de nationella minoriteterna och överväga behovet av en förtydligad utformning av bestämmelsen om äldreomsorg i 18 § minoritetslagen. Utredningen ska också överväga hur kommuners och landstings skyldighet (reglerad i 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen) att verka för att det ska finnas personal som behärskar minoritetsspråk inom äldreomsorgen ska regleras.

I avsnitt 7.1 lämnar utredningen en beskrivning av Sveriges internationella åtaganden och den nationella regleringen av äldreomsorgen. I avsnitt 7.2 finns en övergripande problembeskrivning. I avsnitt 7.3 behandlas regleringen i 18 § minoritetslagen och 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen, samt lämnas förslag till en ändrad reglering. I avsnitt 7.4 förslår utredningen att informationsskyldighet förtydligas avseende de äldres minoritetsrättigheter samt att vissa tillägg görs i examensbeskrivningen för socionomexamen. I avsnitt 7.5 slutligen föreslås att rättigheterna regleras i socialtjänstlagen i stället för minoritetslagen.

7.1 Bakgrund

7.1.1 Internationella åtaganden

Jämfört med exempelvis utbildningsområdet är Sveriges internationella åtaganden avseende äldreomsorg, eller för den delen annan vård och omsorg, för de nationella minoriteterna eller på de nationella minoritetsspråken inte lika preciserade.

I ramkonventionen finns inte några artiklar som uttryckligen tar sikte på vård och omsorg för de nationella minoriteterna. I artikel 5 finns däremot ett generellt åtagande för konventionsstaterna att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som

tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

Det finns anledning att i detta sammanhang även lyfta fram artikel 4 i ramkonventionen. Enligt artikelns andra punkt åtar sig konventionsstaterna att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen på alla områden inom bl.a. det sociala livet. Till det sociala livet får vård- och omsorgssektorn räknas.

Även i språkstadgan finns ett allmänt åtagande. I artikel 7.d föreskrivs att staten ska bygga sin politik, lagstiftning och praxis på målet att underlätta och/eller uppmuntra användning av minoritetsspråken i tal och skrift i det offentliga och privata livet.

Språkstadgan innehåller även mer preciserade åtaganden i del III som har bäring på vård- och omsorgssektorn, nämligen punkt 2.c) i artikel 13. I förarbetena till minoritetslagen diskuterades även punkt 3 i artikel 10 i anslutning till frågor om äldreomsorg och annan vård och omsorg. Sverige har emellertid inte valt att tillämpa någon av dessa punkter för något av språken finska, meänkieli eller samiska. Regeringen ansåg inte vid den tidpunkt när Sverige skulle ratificera språkstadgan att det fanns förutsättningar att uppfylla åtagandena i dessa två punkter inom alla områden för statlig, landstingskommunal och kommunal service eller social omsorg. Kostnaderna ansågs bli för höga och de praktiska problemen att genomföra rättigheterna för stora. Regeringen framhöll äldreomsorgen, vid sidan av förskolan, som det mest angelägna området. Regeringen anförde att förslaget om äldreomsorg inom förvaltningsområdena medverkade till att kraven i punkterna delvis uppfylldes (se prop. 1998/99:143, s. 53–55).

Avslutningsvis konstaterar utredningen att staten enligt rasdiskrimineringskonventionen (CERD)[1] artikel 5, punkt e.iv), åtar sig att tillförsäkra var och en likhet inför lagen, i fråga om bl.a. rätten till allmän hälsovård, sjukvård, social trygghet och sociala förmåner utan åtskillnad med avseende på bl.a. etniskt ursprung.

[1] FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

7.1.2 Regleringen av äldreomsorgen

Kommuners skyldigheter inom äldreomsorgen regleras i socialtjänstlagen (2001:453). Socialtjänstlagen innehåller inte någon bestämmelse som uttryckligen föreskriver en rätt till äldreomsorg. Beslut om sådan omsorg fattas i stället med stöd av de allmänna bestämmelserna om bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. I 1 § föreskrivs en grundläggande rätt till bistånd medan 2 § ger socialnämnden en möjlighet att även i andra fall lämna bistånd om det finns skäl för det.

Bistånd ska enligt 1 § lämnas till den som den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodsedda på andra sätt. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det är denna bestämmelse som socialnämnden tillämpar vid bedömningen av om en person exempelvis ska beviljas plats på ett särskilt boende för äldre.

Socialtjänstlagen reglerar inte heller i detalj hur äldreomsorgen ska se ut. I femte kapitlet finns emellertid bestämmelser som ger ledning för hur äldreomsorgen ska utformas.

I 4 § anges äldreomsorgens värdegrund, nämligen att omsorgen ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. I bestämmelsen anges vidare att socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

I 5 § regleras socialnämndens ansvar för äldres behov av stöd i fråga om boende. I bestämmelsen anges att socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder samt att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd. Vidare anges att socialnämnden ska ge den som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service samt att den äldre så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stödet eller servicen ska ges.

I 6 § regleras socialnämndens ansvar för planering av äldreomsorgen. Det anges att nämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på området. Vidare anges att kommunen ska planera sina insatser för

äldre och därvid samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

I 6 § tredje stycket återfinns den enda bestämmelse i socialtjänstlagen som uttryckligt berör de nationella minoriteterna. Det föreskrivs att kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor.

I övrigt regleras de nationella minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen i 18 § minoritetslagen. Bestämmelsen innebär en rätt för äldre, inom förvaltningsområdena, att erbjudas hela eller delar av omsorgen på finska, meänkieli och samiska. Detsamma gäller utanför förvaltningsområdena i den mån kommunen har tillgång till språkkunnig personal. Utredningen återkommer till bestämmelsen i avsnitt 7.3.1.

Socialstyrelsen har bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter för socialnämndens arbete med äldre personer. Föreskrifterna får enligt socialtjänstlagen endast meddelas om de avser behovet av skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa. Frågor som rör nationella minoriteter torde endast undantagsvis avse sådana behov. Socialstyrelsens möjligheter att meddela föreskrifter i sådana frågor är alltså ytterst begränsade.

Regeringen har utsett en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (dir 2017:39). I uppdraget ingår bl.a. att se över socialtjänstlagens struktur och konstruktion och att föreslå en lag som understödjer tillgången till en rättsäker, jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst. I uppdraget ingår också att lämna förslag som underlättar för kommuner att samarbeta och samverka samt att se över socialtjänstlagens nuvarande indelning i olika grupper. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2018.

7.2 Övergripande problembeskrivning

Äldreomsorgen har inte samma omedelbara betydelse för ett språks revitalisering som förskolan, även om de äldre ofta är de starkaste språkbärarna och bärarna av kultur och traditioner.

Verksamhetens syfte är inte att brukarna ska tillägna sig minoritetsspråket. Andra faktorer framträder i stället som viktiga. En sådan faktor är äldres behov av att obehindrat kunna uttrycka sitt

omsorgsbehov på ett språk som de behärskar. Äldre som inte har svenska som modersmål och som drabbas av demenssjukdomar tappar ofta det svenska språket och riskerar därmed att bli isolerade eller att inte få den vård de behöver. En ytterligare faktor är den särskilda betydelsen för äldre av att kunna vistas i en språklig och kulturell miljö som liknar den de är vana vid sedan tidigare. Det sistnämnda behovet handlar om andra frågor än enbart tillgång till personal som talar språket, nämligen personalens och förvaltningens kulturkompetens. Sådan kompetens innebär att visa respekt och att vara lyhörd när det gäller att anpassa verksamheten till kulturella behov, seder och koder.

Utredningen kan konstatera att möjligheten att erbjudas äldreomsorg på samiska, finska eller meänkieli varierar över landet samt mellan de tre språken och deras förvaltningsområden.

Uppföljningsmyndigheternas rapport från 2014 innehåller svar från samtliga kommuner inom förvaltningsområdena. Genomgående för samtliga tre förvaltningsområden är att en hög andel av kommunerna, över 80 procent, svarade att de har genomfört kartläggning av efterfrågan av äldreomsorg på minoritetsspråket (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2014, s. 48).

Samtliga svarande kommuner inom förvaltningsområde för meänkieli uppgav att de hade grupper, avdelningar eller särskilda boenden som var helt eller delvis tvåspråkiga. Två tredjedelar av de svarande uppgav även att de erbjöd tvåspråkig hemtjänst. Andelen av de svarande som uppgav att efterfrågan på service var tillgodosedd när det gäller service inom äldreomsorgen på meänkieli eller med kulturell inriktning var 80 procent (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2014, s. 47–48).

Att behovet av äldreomsorg inom förvaltningsområde för meänkieli är förhållandevis väl tillgodosett får även stöd i material från Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 2015c, s. 17). Detta gäller framför allt de kommuner som har många meänkielitalande i befolkningen. I Socialstyrelsens rapport framträder dock en oro hos kommunala företrädare och företrädare för tornedalingar för att det kan bli svårt att rekrytera personal med rätt kultur- och språkkompetens till äldreomsorgen i framtiden, då den yngre generationen inte i samma utsträckning behärskar språket.

Inom förvaltningsområde för finska var utbudet mindre heltäckande. Ungefär tre fjärdedelar av samtliga svarande kommuner upp-

gav att de hade grupper, avdelningar eller särskilda boenden som var helt eller delvis tvåspråkiga och knappt två tredjedelar att de erbjöd tvåspråkig hemtjänst. Ungefär en sjättedel uppgav att det inte fanns äldreomsorg på finska på grund av bristande språkkompetens eller av annan anledning. Det var även betydligt färre kommuner, mindre än hälften av de svarande, som uppgav att servicenivån motsvarade efterfrågan (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2014, s. 47–48).

Inom förvaltningsområdet för samiska avvek situationen på ett tydligt sätt från situationen i de övriga två förvaltningsområdena. Endast ett fåtal av kommunerna svarade att det fanns helt tvåspråkiga grupper, avdelningar eller boenden och endast en fjärdedel hade delvis tvåspråkiga boenden. En mindre del erbjöd tvåspråkig hemtjänst. Närmare en tredjedel av kommunerna svarade att servicenivån inte motsvarade efterfrågan.

Tre fjärdedelar av kommunerna svarade att de inte bedrev någon form av äldreomsorg på samiska. Närmare hälften av de svarande kommunerna bedömde att det saknades efterfrågan. Även bristande språkkompetens uppgavs som förklaring. (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2014, s. 47–48).

Utredningen ställde frågan till de kommunala samordnarna om kommunen under 2016 kunde erbjuda alla brukare som begärde det plats på ett äldreboende med minst en halvtidstjänst minoritetsspråkstalande personal per enhet. I en stor andel svar angavs att kommunen inte kunde det, motsvarande ungefär en tredjedel av kommunerna i förvaltningsområdena. Utredningen ställde även frågan om kommunen kunde erbjuda alla brukare som efterfrågade det hemtjänst där de fick omvårdnad minst en gång per vecka av personal som talade minoritetsspråket. I en stor andel av svaren angavs att kommunen inte kunde det. Andelen motsvarade närmare en tredjedel av kommunerna i förvaltningsområde.

Utredningen kan konstatera att 18 § minoritetslagen tillåter en snäv tolkning av kommunernas skyldigheter som inte ligger i linje med lagstiftningens syfte och lämnar därför förslag till lagändringar (se avsnitt 7.3). Lagändringar kommer inte vara tillräckliga för att åstadkomma förändringar. Liksom för förskolan finns det för äldreomsorgen stora utmaningar när det gäller tillgång till personal som behärskar samiska och finska. Åtminstone på sikt befaras detta problem uppstå även för meänkieli. Utredningen går in på frågor som rör personaltillgång i kapitel 8.

Utöver brist på personal har bristande efterfrågan framkommit som ett möjligt hinder för omfattning av och kvalitet på den omsorg som kan erbjudas av kommunerna. Av de samordnare som svarade på utredningens enkät uppgav ett tjugotal, motsvarande en knapp tredjedel av kommunerna i förvaltningsområde, att bristande efterfrågan utgjorde en begränsande faktor för kommunens möjligheter att erbjuda äldreomsorg på minoritetsspråket. Det kan uppfattas som ett stort ekonomiskt risktagande för en kommun att exempelvis skapa en helt tvåspråkig enhet på ett äldreboende. En svårighet att skapa full beläggning kan leda till att även äldre som inte talar minoritetsspråket placeras på enheten, med följd att platser sedan saknas om efterfrågan ökar. Många kommuner, särskilt i glesbygdsområden, har dessutom att lösa tillgången på äldreomsorg inom stora geografiska områden.

Frågan om vad som styr i vilken utsträckning äldreomsorg på minoritetsspråket efterfrågas är komplex. En rad faktorer kan tänkas påverka villigheten att begära äldreomsorg på minoritetsspråket. En viktig faktor är vilken information kommunen lämnar om befintlig service och vilket bemötande brukarna får. Om brukaren upplever det som krångligt eller att det finns ett motstånd hos bedömande tjänstemän kan det utgöra ett skäl för vederbörande att inte begära äldreomsorg på sitt språk. I det fall det i gruppen finns negativa historiska erfarenheter av diskriminering kan detta ytterligare motverka benägenheten att begära sådan service. Detta bekräftas i några av enkätsvaren från samordnarna där låg medvetenhet om rättigheterna och en önskan att inte vara till besvär framförs som förklaringar till bristande efterfrågan. Utredningen föreslår att kommuner ska vara skyldiga att informera samtliga personer som ansöker om äldreomsorg om deras rättigheter till äldreomsorg på minoritetsspråket (se avsnitt 7.4).

Även omfattning av och kvalitet på den service som erbjuds, avstånd i förhållande till andra alternativa boenden och eventuella kötider till boenden med minoritetsspråksprofil är faktorer som kan antas påverka efterfrågan. Det kan antas att det finns en växelverkan mellan utbud och efterfrågan, där en välfungerande verksamhet lockar fler sökande. Ett exempel på detta framkom i ett enkätsvar från en kommun i finskt förvaltningsområde; efterfrågan upplevdes vara obefintlig men efter att öppen dagverksamhet för finsktalande äldre startades har verksamheten haft cirka 16 besökare per vecka.

Dessa personer hade tidigare varken deltagit i dagverksamhet på svenska eller i finska föreningens aktiviteter. Deltagarna upplevde verksamheten som mycket viktig för att bryta isoleringen i hemmet.

7.3 En tydligare reglering av kommuners skyldigheter

Bedömning: Bestämmelsen i 18 § minoritetslagen om kommuners skyldighet att erbjuda äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska kan ge utrymme för en alltför restriktiv tolkning som inte avspeglar lagstiftarens intentioner. Regleringen behöver förtydligas. Äldres behov av omsorg på romani chib och jiddisch bör i större utsträckning beaktas av kommuner. Behoven inom äldreomsorgen rör mer än enbart frågan om språk. För många äldre är möjligheten att ha tillgång till och känna sig trygg i sin kultur minst lika betydelsefull. Detta bör avspeglas i lagstiftningen.

Förslag: Bestämmelsen om rätt för enskilda att inom förvaltningsområdena erbjudas äldreomsorg på finska, samiska och meänkieli bör förtydligas. Föreskriften att kommunen ska erbjuda ”hela eller delar av verksamheten” på språket bör ersättas med att kommunen ska erbjuda äldreomsorg hela eller en väsentlig del av omsorgen på minoritetsspråket.

Rätten att erbjudas äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska utanför respektive förvaltningsområde i den mån kommunen har tillgång till språkkunnig personal bör utsträckas till omsorg på romani chib och jiddisch. Kommuner utanför förvaltningsområdena bör vara skyldiga att sträva efter att erbjuda äldreomsorg på motsvarande nivå som den inom förvaltningsområdena.

Den särskilda regleringen av kommuners skyldighet att verka för tillgång till språkkunnig personal, enligt 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen, bör upphävas mot bakgrund av förslagen ovan samt förslaget i avsnitt 7.5.

Regleringen om språk bör kompletteras med en föreskrift för kommunen att inom ramen för verksamhet på minoritetsspråk särskilt beakta de äldres behov av att kunna upprätthålla sin kulturella identitet.

Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram vägledning kring bestämmelser om äldreomsorg på minoritetsspråk.

7.3.1 Regleringen beträffande förvaltningsområde

De kommuner som ingår i förvaltningsområde ska enligt 18 § minoritetslagen erbjuda den som begär det möjlighet att få ”hela eller delar” av den service som bedrivs inom ramen för äldreomsorgen på det språk inom vars förvaltningsområde kommunen ingår. Dessutom har samtliga kommuner i landet en skyldighet att erbjuda en sådan möjlighet om kommunen har tillgång till personal som kan finska, samiska eller meänkieli.

Regeringen konstaterade i samband med att rätten till äldreomsorg på samiska, finska och meänkieli i förvaltningsområden infördes år 2000 att kommuner hade olika förutsättningar att anordna omsorg där personalen behärskade dessa språk. Regeringen ansåg därför att de olika förutsättningarna motiverade att kommuner i ett första steg fick välja i vilken omfattning sådan verksamhet skulle erbjudas (se prop. 1998/1999:143, s. 54). När minoritetslagen infördes tio år senare sammanfördes bestämmelserna om rätt till äldreomsorg på finska och meänkieli respektive samiska i de två minoritetsspråklagarna i 18 § minoritetslagen, men uttrycket ”hela eller delar av verksamheten” behölls. Skyldigheten att erbjuda äldreomsorg på de tre språken utvidgades samtidigt till att gälla hela landet, dock villkorat av att kommunen hade tillgång till personal som behärskade språket. I samband med detta infördes även kommuners skyldighet i socialtjänstlagen att verka för tillgång till sådan personal.

Uttrycket ”delar av verksamheten” utgör den lägstanivå i fråga om omfattning av verksamheten som kommuner är skyldiga att tillhandahålla. Bestämmelsens ordalydelse och uttalanden i förarbetena kan ge utrymme för en restriktiv tolkning av uttrycket. Bestämmelsen skulle kunna tolkas så att någon form av återkommande inslag på minoritetsspråket är tillräckligt. Samtidigt noterar utredningen att regeringen beskrev reformen år 2000 som ett första steg (se prop. 1998/99:143, s. 55). När rätten att få äldreomsorg utvidgades år 2010 betonade regeringen dessutom att den trygghet som följer av bekanta platser, språk och traditioner har extra stor betydelse när man är gammal och sjuk (se prop. 2008/09:158, s. 100).

Lagstiftarens avsikt med bestämmelsen i 18 § minoritetslagen kan enligt utredningens uppfattning inte ha varit att kommuner år efter år ska tillämpa den i dess mest restriktiva tolkning. Som framgår

ovan finns även internationella åtaganden för Sveriges del att bl.a. främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bibehålla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet. Äldre personer i behov av vård är särskilt utsatta för risken att förlora kontakten med sin kultur, bl.a. till följd av att de blir isolerade. Placering på exempelvis ett särskilt boende för äldre kan även innebära att de förlorar kontakten med sin kultur och sitt språk.

Det finns skäl att förtydliga regleringen. Uttrycket ”delar av verksamheten” bör utmönstras ur lagen eftersom det inte har gett någon ledning för de som ska tillämpa lagen och därför inte har fyllt någon funktion. Det bör i lagen föreskrivas en skyldighet för kommuner i förvaltningsområde att erbjuda hela eller en väsentlig del av äldreomsorgen på minoritetsspråket.

Begreppet väsentlig del har för äldreomsorgens del inte någon koppling till något motsvarande begrepp i språkstadgan. Utredningen anser ändå att det finns anledning att använda begreppet då det beskriver något viktigt, nämligen att omfattningen av inslag på minoritetsspråket, precis som för förskolans del, måste vara betydande. Det kan inte vara fråga om endast en symbolisk närvaro av språket, utan det behöver vara närvarande i de äldres vardag i en sådan omfattning att de upplever en kontinuitet.

Det kan antas att det antal timmar som personal som behärskar språket finns tillgänglig har stor betydelse. Begreppet ”väsentlig del” bör emellertid tolkas utifrån en helhetsbedömning där omfattningen i antalet timmar endast är en av flera omständigheter av betydelse. Andra omständigheter är nivån på personalens språkkunskaper och graden av struktur och förutsägbarhet när det gäller språkets närvaro i de äldres vardag.

För att äldreomsorgen ska anses bedrivas till väsentlig del på minoritetsspråket bör de äldre ha möjlighet att samtala med personalen på sitt språk ett flertal gånger per vecka. Personalen behöver inte ha språket som modersmål, men att personalen behärskar enstaka ord och fraser får anses vara långt ifrån tillräckligt. Personalens språkkunskaper bör vara sådana att det är möjligt för dem att föra ett meningsfullt samtal med den äldre. Att det finns personal som behärskar minoritetsspråket och som den äldre vid behov kan kontakta kan inte heller anses tillräckligt. Det bör vara tydligt och förutsägbart för den äldre i vilka sammanhang och vid vilka tillfällen

det finns möjlighet att använda minoritetsspråket. Detta innebär särskilda krav för kommunerna i fråga om planering och information.

7.3.2 Regleringen som inte är knuten till förvaltningsområde

Skyldigheten att erbjuda hela eller delar av äldreomsorgen på minoritetsspråket gäller som konstaterats även utanför förvaltningsområden, dock endast i den utsträckning kommunen har tillgång till personal. Det finns inte några principiella skäl för att göra någon åtskillnad mellan å ena sidan finska, meänkieli och samiska och å andra sidan jiddisch och romani chib i detta avseende. Skyldigheten att erbjuda äldreomsorg på minoritetsspråket i mån av tillgång till språkkunnig personal bör gälla även för dessa språk.

I situationer där rättigheterna som är knutna till förvaltningsområdena inte gäller, bör kommunerna vara skyldiga att *sträva efter* att erbjuda hela eller en väsentlig del av omsorgen på minoritetsspråket. I den föreslagna regleringen får anses ligga en skyldighet att erbjuda äldreomsorg på minoritetsspråken i den mån kommunen har tillgång till språkkunnig personal. Det finns därför inte anledning ange detta särskilt i bestämmelsen. Uttrycket ”sträva efter” bör inte i sig medföra ett krav på att omedelbart rekrytera språkkunnig personal, men däremot att kommunen vid planering och organisering av äldreomsorgen så långt som möjligt verka för att den befintliga personalens språk- och kulturkompetens tillvaratas.

7.3.3 Regleringen av kommuners skyldigheter att verka för tillgång till personal

Samtliga kommuner är skyldiga att verka för tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli och samiska om det behövs i omsorgen om äldre människor enligt 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen.

Socialnämnden har en allmän skyldighet att bl.a. göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena för äldre människor i kommunen samt att planera sina insatser för äldre, enligt 5 kap. 6 § socialtjänstlagen. Regeringen konstaterade det fanns anledning att tydliggöra denna skyldighet i förhållande till finska, meänkieli och samiska. I samband med att minoritetslagen trädde i kraft infördes därför föreskriften i socialtjänstlagen att kommunen ska verka för tillgång till

personal med kunskaper i finska, meänkieli och samiska. Regeringen uttalade bl.a. att det inte följde någon skyldighet av bestämmelsen att omedelbart skaffa språkkunnig personal, men att kunskaper i minoritetsspråk bör vara en merit vid rekrytering (se prop. 2008/09:158, s. 104–105 respektive 138).

Utredningen föreslår nu att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda en möjlighet att få hela eller en väsentlig del av äldreomsorgen på minoritetsspråket respektive sträva efter att erbjuda sådan möjlighet. Regleringen av minoritetsspråk inom äldreomsorgen föreslås dessutom i sin helhet överföras till socialtjänstlagen (se avsnitt 7.5). Det får anses följa av den föreslagna regleringen att kommunen även ska verka för tillgång till personal med språkkunskaper i den utsträckning det behövs i enlighet med den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen. Den nuvarande bestämmelsen bör därför upphävas.

Utredningen vill i detta sammanhang även peka på förslaget i avsnitt 4.2.2 om skyldighet för kommuner att anta dokumenterade mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. I exempelvis verksamhetsplaner för vård- och omsorgsförvaltningen kan det vara lämpligt att behovet av rekrytering av språkkunnig personal beaktas.

7.3.4 De äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet

Enligt vad utredningen erfar är det många gånger minst lika viktigt för äldre som tillhör de nationella minoriteterna att det tas hänsyn till deras kulturella identitet som att omsorgen bedrivs på minoritetsspråk. Kulturen och språket kan även ses som två sidor av samma mynt som inte är möjliga att helt skilja åt. Utformningen av den nuvarande bestämmelsen i 18 § minoritetslagen tar emellertid inte hänsyn till detta.

I värdegrunden för äldreomsorgen ingår begreppet ”värdigt liv”. I detta begrepp kan ingå bl.a. att socialnämnden ska erbjuda individanpassad omsorg och att den äldre ska få ett gott bemötande. Detta kan enligt förarbetena till socialtjänstlagen bl.a. innebära att de nationella minoriteternas språkliga och kulturella behov och rättigheter beaktas (se prop. 2009/10:116, s. 27–29).

Utredningen anser att det finns anledning att förtydliga bestämmelserna om äldreomsorgen så att det tydligt framgår att behovet av

att bibehålla sin kulturella identitet hos äldre som tillhör de nationella minoriteterna ska beaktas. Äldreomsorgen kan stötta den kulturella identiteten på många olika sätt, exempelvis genom tillhandahållande av traditionell musik och mat, särskilda inredningsdetaljer eller andra kulturella inslag. Detta kan även ske genom att personalens kulturkompetens stärks genom utbildningsinsatser. Det väsentliga är att de som ansvarar för äldreomsorgen visar respekt och är lyhörda när det gäller att anpassa verksamheten till kulturella behov, seder och koder.

7.3.5 Uppdrag till Socialstyrelsen

Utredningen föreslår nu en rad ändringar i innehållet i regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen. Vidare föreslås i avsnitt 7.5 att regleringen överförs till socialtjänstlagen. För att säkra genomslaget av förändringen och att bidra till en enhetlig tillämpning av reglerna bland kommunerna bör regeringen ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram vägledning kring föreslagna bestämmelser.

7.4 Biståndsbedömningen

Förslag: Det bör införas en skyldighet för kommuner i förvaltningsområdena att informera alla som ansöker om äldreomsorg om kommunens skyldighet att erbjuda äldreomsorg på minoritetsspråket. Kommuner bör ha frihet att fullgöra denna skyldighet på det sätt de själva bedömer lämpligast. Motsvarande skyldighet bör gälla rätten till äldreomsorg på minoritetsspråk utanför förvaltningsområden i den mån kommunen har möjlighet att erbjuda sådan omsorg.

För att höja kunskapen hos de som arbetar med biståndsbedömning bör två mål läggas till i examensbeskrivningen för socionomexamen.

7.4.1 Synliggörande av efterfrågan

Bland äldre personer som tillhör de nationella minoriteterna kan en bristande medvetenhet om rättigheterna eller en rädsla för att ställa krav gentemot kommunen utgöra hinder för att de ska få sina behov tillgodosedda. Detta kan få till följd att myndigheter får en felaktig uppfattning om omfattningen av efterfrågan. Vidare har efterfrågan stor betydelse inte bara för hur många personer som faktiskt får äldreomsorg på minoritetsspråket, utan även för verksamhetens omfattning och kvalitet (se avsnitt 7.2). Det är därför av vikt att den efterfrågan som kan finnas blir synliggjord.

I 18 § minoritetslagen föreskrivs att kommunen ska erbjuda den som efterfrågar det plats i verksamhet på minoritetsspråket, men av bestämmelsen följer ingen skyldighet att göra brukare uppmärksamma på kommunens skyldigheter. Visserligen har kommunen en allmän skyldighet att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt 3 § minoritetslagen. Det följer emellertid inte heller av denna bestämmelse någon ovillkorlig skyldighet att lämna information i samband med ansökan om omsorg.

Många kommuner saknar rutiner för att lämna information om minoritetsrättigheter vid biståndsansökan. Socialstyrelsen har exempelvis konstaterat att biståndsbedömarna i väldigt få av kommunerna i samiskt förvaltningsområde ställer frågan om behov av äldreomsorg på samiska (Socialstyrelsen 2015c, s. 18). I utredningens enkät till kommunala samordnare i de tre förvaltningsområdena uppgav ungefär en tredjedel att kommunen inte ställde den typen av frågor.

Utredningen har övervägt om det ska införas en skyldighet att uttryckligen fråga brukare om de önskar äldreomsorg på minoritetsspråket. Det har dock framkommit att det kan finnas starka integritetsskäl som talar emot en sådan lösning. Utredningen föreslår därför en informationsskyldighet.

En skyldighet att alltid informera personer som ansöker om äldreomsorg om de särskilda rättigheterna när det gäller minoritetsspråk skulle fylla två funktioner. För det första skulle det utgöra ett effektivt sätt att i rätt skede informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter. Till skillnad från annan slags information når nämligen information som lämnas i samband med biståndsbedömningen tydligare fram till samtliga berörda. För det andra får det antas att fler äldre skulle våga ställa krav på kommunen, vilket i sin

tur skulle medföra att alla kommuner fick en bättre bild av den efterfrågan som kan finnas. Kommuner skulle därmed även ha förutsättningar att kunna lämna uppgifter om detta till exempelvis uppföljningsmyndigheten eller Socialstyrelsen.

Det finns kommuner i Tornedalen som har meänkielitalande eller finsktalande personal inom i princip alla verksamheter. Utredningen anser emellertid att det finns skäl även för dessa kommuner att göra brukarna medvetna om sina rättigheter och att få en kompletterande bild av hur omfattande efterfrågan är på omsorg på respektive språk.

Kommuner bör ges frihet att själva avgöra på vilket sätt informationen ska lämnas. Exempelvis kan kommunen använda Socialstyrelsens informationsmaterial. Det är dock viktigt att informationen lämnas i så god tid att den äldres önskemål om omsorg på minoritetsspråket kan beaktas inför beslut om erbjudande av insatser. Det kan innebära en stor omställning för en äldre person att exempelvis behöva flytta från ett äldreboende till ett annat. Om den äldres önskemål om omsorg på minoritetsspråket inhämtas eller beaktas i ett sent skede är risken därför stor att personens önskemål inte kommer att få genomslag.

7.4.2 Nya mål i examensbeskrivningen för socionomer

Vid utredningens kontakter med företrädare för kommuner och de nationella minoriteterna har det framkommit att kunskaperna om de nationella minoriteternas rättigheter hos biståndsbedömare inte sällan är bristfälliga. Eftersom biståndsbedömarna har stor betydelse när det gäller att uppmärksamma enskilda på rättigheterna är det viktigt att de har tillräckliga kunskaper.

Utredningen föreslår därför att följande krav införs i examensbeskrivningen för socionomer (se kursivering nedan):

– Kunskap och förståelse
  - visa kunskap om och förståelse för sådana samhällsförhållanden som påverkar de nationella minoriteternas levnadsvillkor, […]

– Värderingsförmåga och förhållningssätt
  - visa förmåga att med helhetssyn på människan göra åtgärdsbedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättig-

heterna, *inklusive de nationella minoriteternas särskilda rättigheter i fråga om språk och kultur*, […]

7.5 En tydligare anknytning till sociallagstiftningen

Bedömning och förslag: Enskildas rätt till äldreomsorg på nationella minoritetsspråk bör regleras i socialtjänstlagen. Minoritetslagen bör i stället innehålla en hänvisning till regleringen. Utredningen lämnar förslag till en sådan reglering.

Frågan om reglering av de nationella minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen kommer även behöva behandlas av den pågående utredningen Översyn av socialtjänstlagen.

Minoritetslagen utgör en sammanhållen lagstiftning som reglerar alla de rättigheter som tillkommer de nationella minoriteterna, med vissa undantag. Lagen har ett stort symbolvärde och en samlad lag har inneburit ett erkännande och synliggörande av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. När det gäller äldreomsorg, liksom förskola, har detta dock fått till följd att minoriteternas rättigheter har reglerats utanför den centrala sektorslagstiftningen på området. Detta kan förmedla ett intryck av att minoriteternas rättigheter utgör något främmande – en extra förmån som ska ges i mån av resurser och inte en integrerad del av socialtjänstens uppdrag. Det framstår i stället som mer naturligt att de nationella minoriteternas rättigheter på området regleras i socialtjänstlagen.

Regleringen bör anpassas till socialtjänstlagens systematik, vilket innebär att rätten att erbjudas äldreomsorg på minoritetsspråket bör införas i femte kapitlet, som innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper.

Regeringen har tillsatt en utredning om översyn av socialtjänstlagen som ska redovisa sitt uppdrag den 1 december 2018 (se dir. 2017:39). Den utredningen, som tagit namnet Översyn av socialtjänstlagen, kommer inom ramen för sitt uppdrag behöva beakta de nationella minoriteternas rättigheter och de förslag som lämnas i detta betänkande.

8 Tillgång till personal med språk- och kulturkompetens

Två av tre kommunala minoritetssamordnare i förvaltningsområde svarar i utredningens enkät att de har svårt att rekrytera personal som talar minoritetsspråk till förskola och äldreomsorg. Utredningen har i uppdrag att föreslå förändringar som syftar till att säkra att enskilda får tillgång till förskola och äldreomsorg på minoritetsspråk, främst i kommuner i förvaltningsområden. Utredningen har identifierat bristen på personal som behärskar minoritetsspråk som ett av de största hindren för detta. Nedan redogörs för den aktuella situationen, både vad gäller omsorgs- och välfärdspersonal i stort och de problem som kommuner i förvaltningsområden redovisar. Slutligen lämnar utredningen förslag till utbildningsinsatser och redogör för goda exempel vad gäller att rekrytera och behålla personal som talar minoritetsspråk.

8.1 Brist på personal inom äldreomsorg och förskola

Brist på personal inom äldreomsorg och förskola är inte ett problem som är begränsat till verksamheter som bedrivs på nationella minoritetsspråk. Rekryteringsbehovet är stort inom hela vård- och omsorgssektorn och det väntas öka under överskådlig tid. Detta beror framför allt på pensionsavgångar inom personalen. En ytterligare förklaring till rekryteringsbehovet är att en allt större del av befolkningen blir allt äldre och att efterfrågan kommer att öka. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedömer att det kommer att finnas ett underskott på runt 233 000 personer inom vård- och omsorgsyrken på kommunal och regional nivå år 2022 (Färnsten (red.), 2014). I många kommuner i glesbygd kommer behovet att vara än större, till följd av en allt äldre befolkning. I Norrlands inland beräknas exem-

pelvis 17 procent av befolkningen komma att behöva arbeta inom äldreomsorgen 2035 jämfört med 9,5 procent 2014 (SOU 2017:1, s. 159).

SKL har mot bakgrund av det stora rekryteringsbehovet bl.a. startat ett projekt, Världens viktigaste jobb, med ett metodmaterial för att stötta kommuner i att rekrytera och behålla omsorgspersonal. Organisationen har också genomfört en rad undersökningar om attityder till att arbeta inom omsorgssektorn, bl.a. hos ungdomar. Resultatet av undersökningen visar att en stor del av de tillfrågade kan tänka sig att arbeta med välfärdsyrken, men att yrkena förknippas med låg status, sämre karriärmöjligheter, mindre flexibla arbetstider och lägre lön. Antalet sökande till vissa yrkesutbildningar inom välfärdssektorn har dock ökat de senaste åren (Sveriges Kommuner och Landsting, 2013b; Färnsten (red.), 2014).

8.1.1 Problem som är särskilda för minoritetsspråk

Flertalet kommuner i förvaltningsområde har genomfört kartläggningar av personalens språkkunskaper. Många gånger finns personer som talar minoritetsspråk inom verksamheterna, men som inte är bekväma med att ha minoritetsspråket som sitt arbetsspråk. I svaren på utredningens enkät framkommer flera exempel på vad det kan bero på: att man bara pratat språket i hemmet och därför inte har det ordförråd som krävs i en professionell kontext, att man anser att kunskaperna i språket är för dåliga, att man inte värdesätter sitt språkkunnande eller att det utökade ansvaret inte medför högre lön eller mer tid för det extra arbetet. Att exempelvis som förskollärare undervisa i minoritetsspråket innebär ofta en ökad arbetsbörda i form av ytterligare planering, vilket det ofta saknas tid för. Utredningen har också erfarit att personalen i många fall inte vill byta till en avdelning med minoritetsspråksprofil på en förskola eller ett äldreboende om man trivs med sin nuvarande arbetsplats.

Minoritetsspråken är ofta förknippade med lägre status eller ett stigma. Denna syn på språket har överförts från de generationer som upplevt en tid då språken inte fick talas eller ansågs som mindre värda. Det kan dels medföra att äldre generationer inte varit lika benägna att föra över språket till nästa generation, dels till att intresset hos yngre generationer varit svalt. Denna gemensamma

historiska erfarenhet innebär att utmaningarna för minoritetsspråken har likheter, men det finns också skillnader mellan språken i förutsättningarna att rekrytera personal som behärskar minoritetsspråk till kommunal verksamhet.

Samiska

Utredningen bedömer att situationen är som svårast i det samiska förvaltningsområdet. De flesta varieteter har få eller mycket få talare och befolkningen är utspridd över stora geografiska områden. Det innebär för det första att det inte alltid är möjligt att samla alla barn som efterfrågar undervisning på minoritetsspråk på en förskola eller en avdelning. Ofta krävs att förskollärare får undervisa på flera orter eller i flera skolor. Det innebär för det andra att gruppen talare att rekrytera personal ifrån är liten. Det finns också på många håll en stark konkurrens från Norge, där löneläget är bättre och möjligheterna till anställning är större. Konkurrens uppstår även mellan kommuner i det samiska förvaltningsområdet.

Finska

Det har sedan arbetskraftsinvandringen på 60- och 70-talen funnits förhållandevis gott om finsktalande personal inom vård- och omsorgsyrken. I många kommuner är tillgången på personal som talar finska fortfarande god, framför allt inom äldreomsorgen. Däremot räknar många kommuner med att det kommer att bli allt svårare att nyrekrytera personal, då andra och tredje generationens sverigefinländare antingen har otillräckliga kunskaper i språket eller väljer att i mindre utsträckning än första generationen arbeta inom sektorn. Det har lett till en stor konkurrens om finsktalande personal mellan kommuner i förvaltningsområdet, bl.a. i Mälardalen.

Några kommuner har börjat se över möjligheterna att rekrytera personal från Finland men bostadsbristen kan utgöra ett hinder. Den finska som talas i Sverige i dag kan dessutom skilja sig från den som en finsk förskollärare är utbildad att undervisa i. De båda ländernas skolsystem skiljer sig också åt i många avseenden, vilket är ett hinder för rekrytering av finska förskollärare och lärare från Finland.

Meänkieli

I kommunerna i Tornedalen har tillgången på personal som talar meänkieli hittills varit god, då en majoritet av befolkningen talar språken. Däremot finns även här en generationsskillnad när det gäller användandet av minoritetsspråket. Kommuner förutspår att det kommer att bli svårare med rekrytering framöver. I vissa kommuner har svårigheterna redan börjat bli märkbara med allt färre sökande som talar meänkieli. I flera av dessa kommuner är i dag de flesta som söker sig till arbeten i äldreomsorgen förhållandevis nyligen invandrade till Sverige från utomnordiska länder, och saknar därför språkkunskap i minoritetsspråket.

Jiddisch

När det gäller jiddisch och romani chib finns inga utökade skyldigheter motsvarande de som finns inom förvaltningsområden. Det saknas också rätt att använda språken i kontakt med myndigheter. Däremot har det allmänna en skyldighet att skydda och främja språken.

Efterfrågan när det gäller förskola och äldreomsorg på jiddisch har hittills kunnat tillgodoses av exempelvis församlingar eller stiftelser. Utredningen saknar indikationer på att det finns en stor brist på jiddischtalande personal i dagsläget men på grund av det bristfälliga underlaget kan inga direkta slutsatser dras av detta.

Romani chib

Historiskt har inte de romska grupperna haft tillgång till samhällsservice som äldreomsorg och förskola. Det finns fortfarande en tradition av att ta hand om barn och äldre i hemmet. Stigmat i att berätta om sitt ursprung innebär ofta ett hinder för att ansöka om äldreomsorg eller förskola i offentlig regi. Däremot var trycket högt på den förskola med romsk inriktning som startades av Romska ungdomsförbundet i Malmö. Det tyder på att det finns en latent efterfrågan.

Precis som i majoritetssamhället kan behovet av äldreomsorg väntas öka även inom de romska grupperna. Som en person ut-

tryckte det: ”jag kommer att ta hand om mina föräldrar när de blir gamla men jag är inte så säker på att mina barn tänker på samma sätt om mig”. Att kunna erbjuda kultursensitiv äldreomsorg eller hemtjänst blir i detta fall en förutsättning för jämlik vård. För många romer är det nämligen inte ett alternativ att få omvårdnad av icke-romer som saknar romsk kulturkompetens.

I den enkät som utredningen skickat ut till kommuner i förvaltningsområden uppger flera samordnare att kommunen utan framgång försökt rekrytera modersmålslärare till olika varieteter av romani chib.

8.2 Insatser för att utbilda och rekrytera personal med språk- och kulturkompetens

Bedömning: Det krävs ett mer strategiskt angreppssätt för att säkra tillgången på personal med kunskaper i minoritetsspråk. Bristen på personal väntas växa de kommande åren. För att öka tillgången till personal med språk- och kulturkompetens inom vård- och omsorgsyrken behövs både kortsiktiga och långsiktiga insatser på statlig och kommunal nivå.

Förslag: Regeringen bör ge uppföljningsmyndigheten ett övergripande ansvar för att följa och informera om utbudet av utbildningar och andra möjligheter till kompetensutveckling.

Universitets- och högskolerådet (UHR) genomförde 2017 en genomgång av utbudet av utbildningar inom nationella minoritetsspråk på eftergymnasial nivå. UHR konstaterar i genomgången att det alltjämt saknas utbildningar och sökande i tillräcklig utsträckning för ett sammanhängande utbildningssystem för nationella minoriteter inom högre utbildning, och att detta bl.a. är bakgrunden till bristen på behöriga lärare i minoritetsspråk (UHR 2017:1, s. 5).

Skolverket har bl.a. i uppdrag att initiera en utbildning för modersmålslärare i samiska, meänkieli och romani chib för att stärka tillgången till personal som behärskar minoritetsspråk inom skolan och förskolan. Satsningen pågår fortfarande.

Inga statliga insatser har genomförts för att säkra tillgången till personal när det gäller personal som behärskar minoritetsspråk inom

vård och omsorg. Som tidigare nämnts väntas personalbristen inom äldreomsorgen öka kraftigt under överskådlig tid och det är därför av stor vikt att omgående genomföra insatser på detta område. I dag framstår behovet för de nationella minoriteterna som mest akut, men på några års sikt kommer med största sannolikhet motsvarande behov uppstå för personer som kommit till Sverige från andra länder. De insatser för personalförsörjning på nationella minoritetsspråk som utredningen föreslår bör alltså kunna leda till kunskap som kan tas tillvara även för andra grupper i samhället.

Många kommuner har själva tagit initiativ till språkkurser eller annan kompetensutveckling för sin personal (mer om detta i avsnitt 8.2.3 nedan). Men det har hittills saknats en aktör som dels har en överblick över personalsituationen, utbildningsvägarna och utbudet av kompetenshöjande insatser, dels ansvar för samordning av exempelvis fortbildning. Utredningen föreslår därför att regeringen ger uppföljningsmyndigheten det övergripande ansvaret för att följa och driva på utvecklingen när det gäller att öka tillgången till personal med språk- och kulturkompetens.

För att på kort och lång sikt förbättra tillgången till personal har utredningen identifierat två avgörande faktorer: dels vikten av att öka antalet talare av minoritetsspråk som är beredda att använda språket i sitt yrke (8.2.1 och 8.2.2), dels betydelsen av att ta tillvara den kompetens som redan finns bland befintlig personal (8.2.3).

8.2.1 En obruten språkkedja är avgörande

En förutsättning för att det ska finnas personal som behärskar minoritetsspråk inom offentlig sektor är att det är möjligt att få tillräckligt goda kunskaper med sig från skolgången. Sedan 2015 finns inget krav på förkunskaper i minoritetsspråket för att få läsa det i grundskolan. Det krävs inte heller ett visst antal elever för att skolan ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning. Undervisningens kvalitet och omfattning varierar dock stort. Utredningen konstaterar att undervisningen i grundskolan sällan leder till en kunskapsnivå som gymnasieskolan godtar som tillräcklig för vidare studier på gymnasienivå. Detta torde i sin tur bidra till att färre söker sig vidare till studier på högskolenivå.

Universitets- och högskolerådet och dåvarande Högskoleverket har i ett par rapporter behandlat bristen på lärare i minoritetsspråk och bl.a. konstaterat att ett helhetsgrepp, där insatser inom förskola, grundskola, gymnasieskola, högskola, lärarutbildning och lärarfortbildning, folkbildning, forskning, utveckling av ämnesdidaktik, läromedelsproduktion och revitaliseringsinsatser samspelar – är absolut nödvändigt för att skapa en hållbar lärarförsörjning i de nationella minoritetsspråken (Högskoleverket, 2011, s. 84).

Det ligger utanför utredningens uppdrag att föreslå några åtgärder på skolans område (utöver förskolan). Däremot har utredningen Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk (U 2016:07) i uppdrag att se över behovet av åtgärder för att öka tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (dir. 2016:116).

8.2.2 Utbildningsmöjligheterna bör ses över

Bedömning: Genom att utveckla gymnasie- och yrkesprogram med en tydlig minoritetsinriktning kan stat och kommuner synliggöra och öka utbudet av utbildningsvägar för de som är intresserade av att arbeta i vård och omsorg eller förskoleverksamhet med något eller flera minoritetsspråk.

Förslag: På kort sikt bör regeringen ge lämpliga myndigheter i uppdrag att pröva att utveckla uppdragsutbildningar för att utbilda vård- och omsorgspersonal samt förskolepersonal med språk- och kulturkompetens. För att förbättra personaltillgången på längre sikt bör regeringen också ge lämplig myndighet i uppdrag att pröva att komplettera relevanta yrkesexamina med lämpliga kunskaper i något av de nationella minoritetsspråken.

De personalkategorier som framför allt är efterfrågade inom vården, omsorgen och förskolan är undersköterskor, sjuksköterskor, barnskötare och förskollärare. För den som vill bli undersköterska eller barnskötare finns vård- och omsorgs- respektive barn- och fritidsprogram i gymnasieskolan. Sjuksköterske- och förskollärarexamen är däremot yrkesexamina där utbildning ges på högskolenivå.

Gymnasieutbildningar med minoritetsspråksinriktning

I den kommunala gymnasieskolan finns både vård- och omsorgsprogram som utbildar undersköterskor och barn- och fritidsprogram som utbildar barnskötare. Utredningen bedömer att dessa inriktningar med fördel kan kombineras med studier i något minoritetsspråk. En sådan utbildning kan inkludera kunskaper i den yrkesterminologi som behövs inom aktuellt yrke, för att kunna examinera studenter med dubbla kompetenser. Genom att kommuner marknadsför en särskild inriktning mot minoritetsspråk sänds också en signal om att det finns ett värde i att kunna minoritetsspråk och att det finns en arbetsmarknad för elever med dubbla kompetenser.

En kommun kan ansöka om att starta en särskild variant av ett nationellt gymnasieprogram. Möjligheten regleras i kapitel 5 i gymnasieförordningen (2010:2039) och ansökan skickas in till Skolverket som beslutar i frågan. En särskild variant av ett nationellt program ska ha en tydlig egen identitet (avvikelsen från den ordinarie kursplanen ska omfatta minst 300 gymnasiepoäng). Varianten måste dock i huvudsak rymmas inom examensmålet för programmet. En ytterligare förutsättning är att det finns en lokal eller regional efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger. Ytterligare en förutsättning är att kommunen kan uppfylla kravet på arbetsplatsförlagt lärande och att det finns ett behov på arbetsmarknaden som utbildningen är avsedd att fylla.

Det finns exempel på kommuner som genom samarbete i kommunalförbund erbjuder gymnasieutbildningar gemensamt med andra kommuner. En kommun kanske inte ensam har kapaciteten att exempelvis erbjuda praktikplatser eller arbetstillfällen för t.ex. fem samisktalande undersköterskor varje år. Det bör då finnas större förutsättningar för tillräckligt underlag om upptagningsområdet utgörs av flera kommuner i området. Kommuner kan också ansöka om att starta riksrekryterande program om det finns en nationell efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger, eller om det finns ett nationellt intresse av att tillgodose enskilda elevers behov av kunskaper och färdigheter. På detta sätt utökas upptagningsområdet till hela landet.

De elever som går ett yrkesprogram med minoritetsinriktning förlorar inte möjligheten att arbeta med svensktalande brukare eller

barn. De får istället utökade möjligheter att arbeta även inom verksamheter som bedrivs på minoritetsspråk.

Regeringen bör se över möjligheterna att kunna kombinera vissa yrkesexamina med studier i ett minoritetsspråk

Yrkesexamina regleras i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) där målen för respektive examen fastställs. I målen ingår både kunskaps- och färdighetskrav och det finns riktlinjer för vilka moment en utbildning bör innehålla. Målens detaljgrad skiljer sig åt mellan de olika utbildningarna.

För att på lång sikt kunna förbättra tillgången till personal med språk- och kulturkompetens, är det utredningens bedömning att det är nödvändigt att se över möjligheterna att kombinera relevanta yrkesexamina med studier i ett minoritetsspråk. Regeringen bör därför pröva möjligheten att göra nödvändiga förändringar i högskoleförordningens bilaga när det gäller sjuksköterskeexamen och förskollärarexamen. I utbildningen kan den verksamhetsförlagda delen av utbildningen med fördel förläggas till verksamheter där minoritetsspråket används.

Det finns inget som i dag hindrar en student att komplettera sin yrkesexamen med studier i ett minoritetsspråk. För att en student ska ha anledning att göra sådana kompletteringar behöver han eller hon själv skaffa sig vetskap om möjligheterna att arbeta inom flerspråkig verksamhet efter examen. Genom att marknadsföra särskilda inriktningar skickas signaler om att den dubbla kompetensen är efterfrågad och att det finns en god arbetsmarknad.

Uppdragsutbildningar kan vara en väg att lösa den akuta bristen på personal

Uppdragsutbildningar innebär i korthet att en uppdragsgivare, i detta fall en kommun, köper utbildningsplatser på en skräddarsydd utbildning, oftast i fortbildningssyfte. Personen som går utbildningen behöver inte ha högskolebehörighet men får högskolepoäng för lästa kurser. Som deltagare i en uppdragsutbildning är man inte berättigad till studiemedel. Det är därför vanligt att man under studietiden behåller sin anställning med bibehållen lön.

Ett exempel på uppdragsutbildning är den satsning som Skolverket genomför mellan 2013–2017 i syfte att öka tillgången på modersmålslärare i meänkieli, romani chib och samiska. Skolverket har i samarbete med tre universitet tagit fram en utbildning med både studier i pedagogik och ämnesstudier som kan anpassas efter den studerandes förkunskaper. Ett statsbidrag kan sökas av kommunen för att täcka resekostnader, minskad arbetstid och viss ledighet för studier för den som går uppdragsutbildningen.

Utredningen föreslår att regeringen ger Skolverket respektive Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram uppdragsutbildningar för personer med minoritetsspråkskompetens som vill arbeta som sjuksköterskor eller förskollärare.

8.2.3 Kommuners rekrytering och fortbildning av personal

Bedömning: Genom samverkan med andra kommuner, inventering av kunskaper hos personalen och språkutbildningar och språkstöd till sina anställda kan kommuner stärka sin kompetens. Att kunna ett minoritetsspråk bör på samma sätt som andra specialkunskaper vara meriterande vid såväl anställning som lönesättning.

Det kan i en liten kommun med få minoritetsspråkstalande elever eller brukare vara svårt att erbjuda anställningar med för den enskilde tillräcklig tjänstgöringsgrad. Det finns därför exempel på kommuner som har ingått samarbeten med andra kommuner för att exempelvis skapa anställningar med högre tjänstgöringsgrad. Kommunal samverkan kan ske bl.a. genom kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Avtalssamverkan är den vanligaste samverkansformen i dag. En undersökning avseende år 2010–2014 visade att 95 procent av de svarande kommunerna (ungefär 250 kommuner svarade) samverkade med andra kommuner på något vis (Statskontoret, 2016b).

Utredningen ser positivt på kommunal samverkan men är också medveten om att detta inte är en möjlighet i alla kommuner, exempelvis där de geografiska avstånden är allt för stora. I den undersökning som Statskontoret genomfört är vanliga anledningar till att kommuner väljer att inte samverka att det saknas lagstöd, att det förekommer svårigheter att komma överens eller att organisationen

blev för krånglig eller dyr (Statskontoret, 2016b, s. 38). En kommitté har under 2017 tillsatts av regeringen för att bl.a. se över möjligheterna att underlätta samverkan i framtiden (Fi 2017:02, dir. 2017:13).

Ett första steg för en långsiktig personalförsörjning är att inventera den egna personalens språkkunskaper. Inom förvaltningsområden har sådana inventeringar genomförts sedan minoritetspolitiken infördes. I en del kommuner har kontaktpersoner med språkkunskaper utsetts i olika kommunala förvaltningar och verksamheter. I andra finns personal som behärskar minoritetspråket i vart fall i kommunens växel för att kunna slussa minoritetsspråkstalande personer vidare i organisationen.

Det är dock inte en självklarhet att de personer som talar ett minoritetsspråk är beredda att använda språket i sitt yrke. I en kommun framkom efter en kartläggning att det fanns över 80 finsktalande personer bland personalen som inte använde finska i sitt arbete, men som var beredda att göra det om det erbjöds språkstöd i form av kurser eller liknande. Genom att ge stöd till sådana medarbetare kan de spärrar som finns kring användning av minoritetsspråket alltså hävas.

Flera kommuner inom förvaltningsområden erbjuder i dag språkkurser, studieresor och andra kompetensutvecklingsinsatser för sin minoritetsspråkstalande personal. I Finland finns exempel på intensivutbildning i enaresamiska, en varietet av samiska som talas i finska Sápmi. Utbildningen erbjöds ett antal personer, framför allt lärare, som kunde ta tjänstledigt för att gå den. Utbildningen kompletterades också med kontakter med ett slags språkmentorer, äldre talare av språket, för att deltagarna också skulle få ett vardagligt ordförråd. Utbildningen i kombination med andra revitaliseringsinsatser ledde till att en stor del av undervisningen i samtliga skolämnen nu genomförs på enaresamiska i detta område av Sápmi.

På många håll är språkkurser också öppna för den personal som har intresse av att lära sig minoritetsspråket som nybörjare. Utredningen är medveten om att det i vissa minoritetsgrupper inte alltid ses som helt oproblematiskt om personer utan minoritetsbakgrund skulle lära sig språket för att kunna undervisa eller på annat sätt använda språket i sitt arbete.

Sametinget har tidigare föreslagit någon form av stipendium för studier i samiska för att säkerställa att de vuxna samer som inte fått lära sig sitt språk ska få möjlighet att återta det. Med ett stipendium

som motsvarar en ersättningsnivå liknande arbetslöshetsersättning, kan den som vill lära sig samiska ta tjänstledigt från sitt arbete för ett års samiska studier utan att själv tvingas finansiera detta.

Minoritetsspråk bör också kunna ses som en merit vid lönesättning på samma sätt som andra språkkunskaper eller färdigheter. Det är en efterfrågad kompetens som få personer har och som kommuner är beroende av för att leva upp till sina skyldigheter enligt minoritetslagen. Som tidigare nämnts kan det innebära merarbete att exempelvis undervisa i minoritetsspråk, där det ofta dessutom saknas undervisningsmaterial. Den ökade arbetsbördan ska naturligtvis kompenseras. Ett exempel går att hitta på Sameskolstyrelsen där användningen av samiska tas upp vid varje lönesamtal och utvecklingen av det samiska språket är meriterande vid lönesättning (Huss, 2017, bilaga 2).

9 De nationella minoriteternas behov inom hälso- och sjukvård

Utredningen har i uppdrag att analysera de behov som finns när det gäller vård och omsorg för de nationella minoriteterna, både i de nationella minoriteternas och i vårdgivarnas perspektiv.

Vad gäller hälso- och sjukvård finns inga ytterligare internationella åtaganden utöver de som redovisas i kapitel 6 som behandlar äldreomsorg.

I detta kapitel redogör utredningen för kunskapsläget när det gäller de nationella minoriteternas hälsa och diskuterar de behov som identifierats under utredningens arbete. Slutligen lämnas förslag till åtgärder för att stärka de nationella minoriteternas rättigheter inom hälso- och sjukvård.

9.1 Kunskapsläget kring de nationella minoriteternas hälsa

I den större undersökning som genomfördes år 2010 konstaterade Statens folkhälsoinstitut (i dag Folkhälsomyndigheten) att det finns en bristande kunskap såväl om de nationella minoriteternas historia och rättigheter som om deras hälsosituation (Statens folkhälsoinstitut, 2010a).

9.1.1 Skillnader i hälsa jämfört med majoritetsbefolkningen

Undersökningar om nationella minoriteters hälsa är behäftade med metodproblem eftersom det saknas folkhälsostatistik som inkluderar tillhörighet till nationell minoritetsgrupp som bakgrundsvariabel.

Som påpekas i en studie från Statens folkhälsoinstitut om våld mot kvinnor beror skillnader i hälsa och utsatthet inte uteslutande på minoritetstillhörighet utan ofta på många faktorer såsom vilket socialt nätverk man har, var i landet man bor och vilken ekonomisk situation man har (Statens folkhälsoinstitut, 2010b). Detta behandlas också i ett delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa som slår fast att det mellan människor i olika yrken, med olika lång utbildning eller med olika stor inkomst finns påtagliga skillnader i hälsa, sjukdomsrisk och förväntad livslängd (SOU 2016:55).[1] Däremot kan personer som tillhör en nationell minoritet, jämfört med personer i majoritetsbefolkningen i samma sociala eller ekonomiska position, vara mer utsatta både vad gäller faktorer som påverkar hälsan och bemötande i vården.

Några försök har genomförts att kartlägga de skilda behov som de olika minoritetsgrupperna har på hälso- och sjukvårdsområdet. Den undersökning som gjordes av Folkhälsoinstitutet har nu några år på nacken men det pågår också forskning och metodutveckling på området. Bl.a. har Folkhälsomyndigheten ett uppdrag att utveckla långsiktiga former för dialog med de nationella minoriteterna för att på ett bättre sätt kunna följa och analysera hälsoutvecklingen för de nationella minoriteterna. Nedan redogörs för den senaste större undersökningen som gjordes 2010 samt kunskapssammanställningar om romers hälsa och samers psykosociala ohälsa. Utredningens egen webbenkät innehöll ett par frågor om hälsa och sjukvård.

Folkhälsomyndighetens undersökningar

Undersökningen *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* från 2010 omfattar samtliga minoritetsgrupper. Bristen på kvalitativa data och svårigheter att hitta urval som är tillräckligt representativa gjorde att undersökningen bygger på en rad olika metoder som inte kan anses vara jämförbara i någon större utsträckning. När det gäller sverigefinnar utgår urvalet till exempel från individer födda i Finland som fyllt i den nationella folkhälsoundersökningen. När det gäller romer

[1] Se även Socialstyrelsens årliga lägesrapport Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård (art. nr. 2017-3-1).

har ett urval av ett fåtal romska aktivister utgjort populationen och blivit erbjudna att delta i fokusgrupper eller enskilda intervjuer.

Folkhälsoinstitutet konstaterar att bristen på kunskap både kring de nationella minoriteternas hälsosituation och deras kultur utgör utmaningar för en förbättrad folkhälsa hos dessa grupper. Det ska dock sägas att rapporten fick kritik när den publicerades av organisationer inom samtliga minoriteter, bl.a. för bristande inflytande och delaktighet i processen och avgörande metodologiska problem.

Även andra undersökningar och sammanställningar av hälsosituationen hos olika minoriteter bekräftar bilden av stora skillnader mellan, och även inom, minoritetsgrupperna.

Den samiska gruppen visar till exempel i vissa fall indikationer på bättre fysisk hälsa än majoritetsbefolkningen men däremot högre nivåer av psykisk ohälsa. Detta går att härleda till både arbetsrelaterad stress och till en press på att dels upprätthålla det samiska språket och den samiska kulturen, dels känna sig tvungen att försvara sin kultur mot ständigt ifrågasättande från majoritetssamhället (se också Omma 2013; Kaiser, Nordström, Jacobsson & Renberg 2011).

Den romska befolkningen har sämre fysisk hälsa än majoritetsbefolkningen med bl.a. mer frekvent förekommande rökning, låg fysisk aktivitet, diabetes, hög användning av receptfria läkemedel och utsatthet för våld. Det är vanligare att romer upplever dåligt bemötande och diskriminering vid kontakter med hälso- och sjukvården. Förtroendet för vården är generellt lägre än hos majoritetsbefolkningen (Länsstyrelsen i Stockholms län 2014; Folkhälsomyndigheten 2015). Flera informanter i de studier som gjorts inom ramen för romsk inkludering lyfter fram diskriminering och utsatthet på bl.a. arbetsmarknaden och bostadsmarknaden som hinder för förbättrad hälsa.

Tornedalingar definierades i Folkhälsomyndighetens undersökning som ”boende i Tornedalen”, det vill säga i Kiruna, Gällivare, Pajala, Övertorneå och Haparanda. Urvalet kritiserades av minoritetsföreträdare, då det inte avgränsar tornedalingar från övriga boende i det geografiska området och dessutom exkluderar de tornedalingar som flyttat till andra kommuner. Resultatet från undersökningen visade att kvinnor i Tornedalen generellt uppvisade högre andel långvarig sjukdom och svår värk medan det bland män i Tornedalen var vanligare med högt blodtryck jämfört med resten av befolkningen. Förtroendet för sjukvården var också lägre i Tornedalen jämfört med resten av landet (Statens folkhälsoinstitut, 2010a). I och

med att urvalet utgick från samtliga boende (födda i Sverige) i Tornedalen är det svårt att säga vilken betydelse andra faktorer har i sammanhanget, exempelvis förhållanden specifika för glesbygd.

I Folkhälsomyndighetens undersökning från 2010 tillfrågades ett urval av medlemmarna i de judiska församlingarna om sin hälsa. Resultaten visade på högre självskattad hälsa, mindre otrygghet och större förtroende för sjukvården jämfört med befolkningen i övrigt. Rapporten för också ett resonemang kring de cirka 1 500 överlevande från förintelsen som bor i Sverige och deras närmaste anhöriga. I denna grupp är oro, ångest och rädsla mer vanligt förekommande.

Inom den finlandsfödda befolkningen boende i Sverige fanns stora skillnader mellan könen när det gäller självskattad hälsa. Kvinnor födda i Finland uppgav i större utsträckning att de hade en god hälsa medan män födda i Finland uppvisade högre nivåer av psykisk ohälsa. Eftersom endast svar från personer födda i Finland beaktades saknas uppgifter från denna undersökning vad gäller andra och tredje generationens sverigefinländare.

Utredningens webbenkät

Utredningen genomförde under januari och februari 2017 en webbenkät som riktades till de nationella minoriteterna.[2] Enkätens fokus var minoritetsspråk och minoritetsrättigheter. En fråga handlade om de nationella minoriteternas hälsosituation. Deltagarna fick dels besvara frågan om de upplever att det finns hälsoproblem som är specifika för den egna minoritetsgruppen, dels uppge vilka problem det i så fall rör sig om. Antalet svarande var ojämnt fördelade mellan grupperna och enkäten spreds via bl.a. föreningar, sociala medier och minoritet.se. Mot bakgrund av detta är inte resultaten att betrakta som representativa för minoritetsgrupperna som helhet. Materialet kan dock utgöra en indikation på vilka behov av hälso- och sjukvård som trots allt finns inom grupperna. Enkäten är helt anonym och det gick därför i praktiken att besvara den flera gånger. Antal svarande och de svar som inkommit tyder dock inte på att denna funktion missbrukats i nämnvärd omfattning.

[2] Totalt svarade drygt 2 600 personer på enkäten.

En dryg tiondel av de tornedalingar och meänkielitalande som svarade på enkäten uppfattar att det finns hälsoproblem som är specifika för dem. Hälsoproblemen tar sig enligt svaren ofta uttryck i psykiska besvär, bl.a. depressioner och i några fall självmordsförsök, samt hjärt-/kärlsjukdomar och andra sjukdomstillstånd förknippade med en ohälsosam livsstil. Många av de svarande ser en direkt koppling mellan det historiska förtryck som gruppen utsatts för, en känsla av att vara mindre värd och en oförmåga att känna stolthet över sin identitet och sitt ursprung. Språksvårigheter och misstro mot sjukvården lyfts av flera svarande fram som en bidragande faktor till tornedalingars sämre möjligheter att få adekvat vård.

En majoritet av de svarande samerna uppfattar att det finns hälsoproblem som är specifika för samer. Det absolut vanligaste svaret är att den psykiska ohälsan är utbredd, att det i sin tur kan leda till alkoholproblematik och att självmordsstatistiken bland samer är oproportionerligt hög. Många ser också det förtryck som samer utsatts för historiskt, och fortfarande utsätts för, som en starkt bidragande orsak till detta. Många vittnar om en känsla av att vara mindre värd, att ständigt ifrågasättas och att oroa sig över renskötselns och språkets överlevnad. Flera svarande anser också att förslitningsskador till följd av hårt arbete inom de traditionella näringarna är vanligare bland samer. Språksvårigheter och misstro mot sjukvården leder också till sämre tillgång till jämlik vård.

Många av de judar som svarat på enkäten nämner olika sjukdomar som enligt uppgift oftare drabbar judar än andra grupper, bl.a. vissa cancerformer och andra ärftliga sjukdomar. Post-traumatisk stress eller andra former av psykisk ohälsa framhålls som en hälsofaktor för de som överlevt förintelsen och i vissa fall även deras barn och barnbarn. Den säkerhetssituation som den judiska befolkningen lever med och det hot om antisemitiska hatbrott som många upplever som mycket närvarande uppges också bidra till ökad otrygghet och psykisk ohälsa.

Antalet personer som svarade på enkäten om romani chib och de romska gruppernas situation var lågt. Ungefär 120 svar inkom. Av dessa ansåg drygt hälften att det finns hälsoproblem kopplade till de romska grupperna. Framför allt beskrivs livsstilsrelaterade sjukdomar som övervikt, diabetes samt hjärt- och kärlsjukdomar. Även psykisk ohälsa med missbruksproblematik tas upp och många ser

sambandet mellan utanförskap, diskriminering och sämre hälsa i grupperna.

Bland de som svarat på enkäten om det finska språket reagerar några på frågan om sverigefinnars hälsosituation, som uppfattas som kränkande. Man ser ingen skillnad på den sverigefinska befolkningen och majoritetsbefolkningen och förstår inte varför frågan finns med. Drygt 20 procent av de svarande anser dock att det finns skillnader i hälsoförhållanden hos den sverigefinska gruppen jämfört med majoritetssamhället. Av de som svarat uppger många att socialt utanförskap och en känsla av att vara mindre värd har lett till depressioner och andra psykiska problem, ibland med missbruksproblematik som följd. Många tar också upp sviterna efter hårt arbete som framför allt härleds till de som kom till Sverige under arbetskraftsinvandringen på 1960- och 1970-talen. Ett vanligt svar är också att svårigheter med det svenska språket leder till felbehandling. Särskilt stor verkar risken och oron för att utsättas för detta vara inom vården som rör psykisk ohälsa.

I enkäten återfanns också en fråga om behovet av tillgång till hälso- och sjukvård på minoritetsspråk i den egna kommunen. Av de som angav att det var viktigt återfanns flest svarande inom den samisk-, meänkieli- och finsktalande gruppen. Utifrån svaren på denna fråga verkar det som att behovet är något lägre när det gäller romani chib och jiddisch. Detta skulle emellertid också kunna bero på en mängd faktorer, inte minst på den ojämna svarsfrekvensen och vilka förväntningar de svarande har på sina kommuner. De personer som bor i ett förvaltningsområde kan antas ha högre förväntningar på kommunen i och med de utökade skyldigheter kommunen åtagit sig.

Studier inom regeringens strategi för romsk inkludering

Inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering gjordes mellan 2012 och 2014 en större undersökning på områden som utbildning, arbete, bostad, social omsorg och hälsa. Syftet var att kartlägga situationen för romer i Sverige vid strategins införande för att kunna mäta och följa utvecklingen (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2014).

I undersökningen framkommer att många romer upplever diskriminering och dåligt bemötande inom sjukvården, något som riskerar att leda till att man söker sjukvård i lägre utsträckning. Även de

tjänstemän som intervjuades höll med om att det förekommer fördomar och bristande reflektion kring bemötandet av romer inom vården. Det finns en brist på kunskap kring romers rättigheter och behov när det gäller hälsofrämjande åtgärder. Det finns även en ömsesidig förtroendeklyfta som behöver överbryggas. Som ett led i detta arbete föreslås att romska brobyggare anställs på hälsoområdet.

Studien drar slutsatsen att romers hälsosituation påverkas av strukturella faktorer såsom brist på delaktighet, utanförskap och fattigdom, som behöver motverkas för att förbättra hälsosituationen. Dessutom efterfrågas insatser för att stötta initiativ som syftar till att etablera mer hälsofrämjande levnadsvanor.

Kunskapssammanställning om samers psykosociala ohälsa

Sametinget presenterade 2016 en rapport om samers psykosociala ohälsa som utgör en kunskapssammanställning på områden som suicidalitet, alkoholvanor, psykisk ohälsa, diskriminering och vårdkontakter (Stoor, 2016). Rapporten konstaterar bl.a. att studier visat att samiska ungdomars psykiska hälsa är sämre än befolkningens i övrigt redan i skolåldern. De renskötande samerna verkar vara mest utsatta för psykisk ohälsa och det verkar finnas en högre självmordsrisk inom denna grupp. Rapporten behandlar utifrån norska studier också problematiken med att samisk språk- och kulturkompetens saknas inom stora delar av vården. Författaren påpekar följande (Stoor, 2016, s. 7):

> … språk- och kultur i vårdmöten är komplexa fenomen, och att samiska patienter kan kommunicera sina behov på ett indirekt och kulturellt kodat sätt som vårdpersonal utan kulturkompetens inte enkelt klarar att ”läsa av”.
>
> Devisen om vård på lika villkor kan därför dölja ett krav på samiska patienter att anpassa sig till vårdgivarens behov, genom att t.ex. framställa sig som ”perfekta patienter” (som bara söker vård när de har tydliga symtom och är säkra på att de behöver vården), eller att täcka sina vårdbehov genom att söka stöd på annat håll, såsom genom familj, släkt, behandling från traditionella hjälpare, eller att ta naturen och tiden till hjälp.

Sametinget och rapportförfattaren anser att kunskapsluckorna om samers psykosociala ohälsa behöver fyllas i, att kunskapsspridningen behöver öka och att samers inflytande i denna process behöver garanteras.

9.1.2 Brist på kunskap riskerar att leda till felbehandling och otrygghet

Kunskapsbristen inom hälso- och sjukvården utgörs av två huvudsakliga spår: brist på språkkunskap och brist på kulturkompetens.

Många deltagare i utredningens webbenkät lyfter som tidigare nämnts fram språksvårigheter som ett hinder för jämlik hälsa för de nationella minoriteterna. Den som saknar möjlighet att kunna uttrycka sig och förklara sin situation utsätts för en ökad risk för felbehandling och ett otryggt möte med hälso- och sjukvården. Detta verkar också, enligt utredningens enkät, kunna leda till att man avstår från att söka vård. Behovet att få tala sitt eget språk lyfts särskilt fram när det gäller behandling av psykisk ohälsa. Vikten av att få tala sitt eget språk i kontakter med sjukvård och andra institutioner lyfts också fram av svarande i en studie av våldsutsatta kvinnor som tillhör någon av de nationella minoriteterna (Statens Folkhälsoinstitut, 2010b).

Utredningen erfar också att barn kan drabbas hårdare än vuxna av brist på personal som behärskar minoritetsspråk inom hälso- och sjukvården. Om barnet är starkare på sitt minoritetsspråk och går på ett besök på barnavårdscentralen som genomförs av en sjuksköterska som inte kan språket, kan det innebära att barnets språk- och talutveckling bedöms felaktigt, att eventuella avvikelser inte upptäcks eller att barnet inte kan bedömas alls.

Ytterligare ett problem som har påpekats för utredningen i kontakter med nationella minoriteter är bristen på kulturkompetens, dvs. kunskap om och förståelse för de nationella minoriteternas kultur och situation. Utredningen konstaterar att fördomar och okunskap om minoriteternas livssituation eller om kulturella skillnader i förhållande till majoritetssamhället kan leda både till exotifierande behandling och felaktigt ställda diagnoser. Rädsla för att bli bemött på ett fördomsfullt eller otryggt vis kan vara hinder för att söka sig till sjukvården, vilket flera svarande i utredningens webbenkät också vittnar om.

Intersektionella perspektiv på minoriteters hälsosituation saknas i stor utsträckning

På grund av de kunskapsluckor som finns om de nationella minoriteternas hälsa saknas också intersektionella undersökningar. Sådana undersökningar fokuserar på fler perspektiv än just tillhörigheten till

en nationell minoritet, exempelvis sexuell läggning, könsidentitet eller funktionsförmåga. Vissa studier har genomförts inom den samiska befolkningen. Bl.a. tar den tidigare nämnda undersökningen om samers psykosociala ohälsa upp hbtq-samer (Stoor, 2016) och en undersökning beställd av Nordiskt välfärdscentrum fokuserar på samer med funktionsvariationer (Edin-Liljegren och Flyckt, 2016). Den senare undersökningen fokuserar inte främst på hälsosituationen men visar att samma kunskapsluckor återfinns även inom socialtjänsten och andra institutioner som personer med funktionsvariationer kommer i kontakt med.

9.1.3 Vissa skillnader mellan kvinnors och mäns hälsa

Det har gjorts ett fåtal studier som behandlar skillnaden mellan kvinnors och mäns hälsa, bl.a. av Folkhälsomyndigheten (dåvarande Statens folkhälsoinstitut). I undersökningen *Hur mår Sveriges nationella minoriteter*? från 2010 noterades vissa skillnader mellan kvinnor och män tillhörande de nationella minoriteterna. Bl.a. uppgav finlandsfödda män att de hade färre dagar med god psykisk hälsa jämfört med resten av befolkningen och en högre andel av kvinnorna uppgav att de röker jämfört med resten av befolkningen.

I gruppen boende i Tornedalen (observera att det inte framgår hur många av de svarande som faktiskt identifierar sig som tornedalingar) uppgav en högre andel kvinnor att de hade nedsatt psykiskt välbefinnande och dessutom högre andel med långvarig sjukdom än resten av befolkningen.

Judiska kvinnor uppvisade på nästan samtliga områden något sämre hälsa än judiska män, men i de flesta fall var skillnaden liten. Den största skillnaden fanns när det gäller otrygghet och psykisk ohälsa, där kvinnorna kände sig både mer otrygga och uppgav att de hade mer problem med psykisk ohälsa. Nästan tre fjärdedelar av samtliga svarande upplever att antisemitismen ökat under de senaste fem åren vilket antas vara en bidragande orsak till otryggheten bland judiska kvinnor.

Kvinnor som tillhör nationella minoriteter och utsätts för våld i nära relationer är särskilt utsatta

Statens folkhälsoinstitut genomförde 2010 en studie om våld mot kvinnor som tillhör nationella minoriteter. Rapporten konstaterar att det finns stora skillnader när det gäller utsatthet för våld i nära relationer och bemötande vid anmälningar, både inom och mellan minoritetsgrupperna.

I institutets undersökning beskrev flera svarande, framför allt inom samiska och romska grupper, att det kan finnas ett motstånd mot att prata om våld i nära relationer av rädsla för skvaller eller utsatthet inom den egna gruppen. Detta gällde framför allt i mindre samhällen där det är svårare att dölja sin minoritetsidentitet (Folkhälsoinstitutet, 2010b, s. 48).

Flera kvinnor talade också om en vilja att beskydda den egna familjens anseende och en kultur där man inte får prata om våld och dess konsekvenser. Ett upprop från den samiska föreningen Niejda, undertecknat i augusti 2016, tar upp problematiken med just våld i nära relationer och sexuella övergrepp inom det samiska samhället.[3] Skrivelsen tar upp den tystnadskultur som kan råda inom en minoritetsgrupp och att steget till att anmäla våld och övergrepp kan vara större i ett samhälle där alla känner alla.

När det gäller just våld mot samiska kvinnor pågår ett forskningsprojekt på Umeå universitet. I mars 2017 presenterade också det norska nationella kunskapscentret om våld och traumatisk stress en rapport om våld i nära relationer i samiska samhällen, *Om du tør å spørre, tør folk å svare* (Om du vågar fråga, vågar folk svara, Øverli, Bergman & Finstad, 2017).

Rapporten drar bl.a. slutsatsen att språk- och kulturkompetens inom polis och andra samhällsfunktioner som våldsutsatta kvinnor kommer i kontakt med kan vara viktigt för att öka förtroendet. Dessutom påpekas även i denna rapport att känsliga frågor som våld i nära relationer tenderar att hållas inom familjen i mindre samhällen som det samiska där alla känner alla. I små lokalsamhällen kan det också förekomma att även de som arbetar med frågorna från det allmännas sida, inom sjukvård, socialtjänst eller polis, själva påverkas av denna tystnadskultur.

[3] http://chicksinsapmi.com/wp-content/uploads/2016/09/Vi-måste-prata.pdf

Företrädare för finska kvinnojouren i Göteborg, Piilopirtti, har i en tidigare studie påpekat att våldet mot sverigefinska kvinnor kan vara sammankopplat med en missbruksproblematik. Det finns dock mycket få studier av våld eller våldets effekter på sverigefinska kvinnor (Statens folkhälsoinstitut, 2010b, s. 20).

Att studier och kunskap saknas kring våld mot kvinnor som tillhör en nationell minoritet har lyfts även i den utredning som föregick regeringens *Nationella strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* där de nationella minoriteterna beskrivs som en grupp som ofta förbises i forskningen (SOU 2015:55, s. 83). I den slutliga strategin nämns inte nationella minoriteter över huvud taget (Skr. 2016/17:10, kap. 5).

Insatser för romska flickors och kvinnors hälsa inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering

Inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering har vissa särskilda satsningar gjorts på romska flickors och kvinnors hälsosituation. Bl.a. genomfördes en hälsostudie som visade på stora skillnader mellan romska flickors och kvinnors situation jämfört med den övriga befolkningens (Folkhälsomyndigheten, 2015). De som svarat på enkäten upplever sämre hälsa än majoritetsbefolkningen samt att de oftare är drabbade av sjukdomar och olika former av fysiska och psykiska besvär. Skillnaderna mellan de romska kvinnor som har högre respektive lägre socioekonomisk status är märkbara, men fortfarande lägre än i jämförbara grupper i majoritetssamhället.

Romska flickor och kvinnor uppges också ha en lägre ställning i samhället, vara utsatta för våld i större utsträckning, och ha sämre levnadsvanor än jämförbara grupper i samhället. Yngre romska flickor och kvinnor verkar ha en något bättre hälsosituation än äldre och i mindre utsträckning vara utsatta för våld och sakna socialt stöd.

Regeringen stödjer civilsamhällesorganisationer som arbetar med att stärka bl.a. romska flickor och kvinnors hälsa inom ramen för ett pågående uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

9.1.4 Behovet av kunskap om hälsosituationen är stort

Folkhälsomyndigheten genomförde på uppdrag av regeringen en studie kring förutsättningar för insamling av data avseende de nationella minoriteternas hälsa. Uppdraget genomfördes i samråd med de nationella minoriteterna (Folkhälsomyndigheten, 2014).

Representanter för de nationella minoriteterna vilka deltog i samrådet lyfte bl.a. vikten av att minoritetsgruppen själv får äga utformningen av undersökningar och ha inflytande över behandlingen av de hälsodata som tas fram. Det framgick också i undersökningen att förutsättningarna för, och behovet av, att samla in hälsodata varierar mellan de olika minoritetsgrupperna. I exempelvis sverigefinnarnas fall ses en insamling inte som särskilt kontroversiell (även om en insamling av data självklart måste vara frivillig). I andra minoritetsgrupper finns däremot historiska orsaker till att det är mycket känsligt att genomföra undersökningar som uppfattas som kartläggningar.

I svaren på utredningens enkäter till kommuner och landsting i förvaltningsområden efterfrågar flera samordnare tillgång till mer kunskap om de nationella minoriteternas hälsosituation. Detta för att kunna sätta in resurser och anpassa sin verksamhet. Bl.a. efterfrågas kunskap om våld mot kvinnor och självmordsrisken hos framförallt samer. Det efterfrågas därtill kunskap om hur historiska trauman som drabbat flera minoriteter påverkar gruppernas hälsosituation i dag. Kunskap om hur den psykiska hälsan ser ut för den andra och tredje generationens sverigefinnar har även efterfrågats. Flera samordnare frågar också efter information och kunskap om hälsosituationen för minoriteter som inte omfattas av det förvaltningsområde som kommunen ingår i.

9.1.5 Det saknas stöd för vårdgivare när det gäller bemötande och kunskap

Företrädare för de landsting som ingår i förvaltningsområde har framhållit till utredningen att det är svårt att fullt ut tillgodose behovet av personal som behärskar minoritetsspråk i en stor organisation. De upplever att behovet av att få hjälp på minoritetsspråk är litet och sällan förekommande. Detta gör det inte möjligt att ha ständig beredskap för kontakter på minoritetsspråk i alla delar av organisationen. De flesta landsting erbjuder i stället tolkmöjlighet.

Flera av samordnarna som svarat på enkäten efterlyser mer stöd och samordning från statligt håll för att kunna leva upp till de skyldigheter som förvaltningsområden innebär. I dag förbrukar landstingen endast knappt 80 procent av det statsbidrag de får för att ingå i förvaltningsområde, vilket tyder på att det finns svårigheter att avgöra vad statsbidraget ska användas till. Landstingen har själva tagit initiativ till ett nätverk för att sprida goda exempel och utbyta erfarenheter. Att nationella aktörer gavs i uppdrag att bedriva sådant arbete skulle innebära effektivitetsvinster.

9.2 Förhöjd risk för psykisk ohälsa

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att ett av de mest vanliga hälsoproblemen inom de nationella minoriteterna är olika former av psykisk ohälsa. Orsaker och symptom varierar men många hänvisar till diskriminering, att man upplever att man har ett mindre värde jämfört med majoritetsbefolkningen och att man bär på spår av historiskt förtryck.

Den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa står bakom regeringens strategi inom området psykisk hälsa som sträcker sig mellan 2016 och 2020. I strategin finns fem fokusområden, bl.a. särskilt utsatta grupper där de nationella minoriteterna ingår. Samordnaren lyfter i strategin fram bristen på kunskap liksom på språk- och kulturkompetens som faktorer att beakta i syfte att motverka psykisk ohälsa och erbjuda ändamålsenliga insatser för personer som drabbas av psykisk ohälsa (Nationell samordnare inom området psykisk hälsa, 2016). I den överenskommelse på området psykisk hälsa som regeringen ingått med SKL ska också nationella minoriteter särskilt beaktas (SKL, 2016).

Den psykiatriska vården kräver, kanske i större utsträckning än annan vård, språk- och kulturkompetens. I den enkät som genomfördes av ett landsting inom samiskt förvaltningsområde uppgav exempelvis de svarande att det samiska perspektivet är viktigast inom just psykiatri och primärvård. Att kunna uttrycka sina känslor och sätta ord på hur man mår kan vara svårt på ett språk som inte är ens modersmål.

9.3 Språk- och kulturkompetens är nödvändigt inom hälso- och sjukvården

I en undersökning som ett landsting i samiskt förvaltningsområde genomfört inom den samiska befolkningen uppgav hälften av de svarande att de vill kunna prata samiska i möten med vården. Endast sju procent ville dock fortfarande prata samiska i möten med vården om det krävs en tolk. Att begära tolkhjälp kan innebära ett stort steg. Dels kan det från integritetssynpunkt vara känsligt, dels kan det ta emot att ”vara till besvär” när man ändå uppfattas klara sig på svenska. Det kan även vara besvärligt att behöva vänta med vård till dess att tolk kan anlitas.

Den stora skillnaden i hur många önskade tala samiska direkt med samisktalande personal respektive via en tolk visar på vikten av att det finns personal med språk- och kulturkompetens inom hälso- och sjukvården. Om det finns tillgång till samisktalande personal uppstår också behovet. I utredningens egen webbenkät uppger över hälften av de svarande på enkäterna för finska, meänkieli och samiska att det är viktigt att det finns hälso- och sjukvård på minoritetsspråk i hemkommunen. I enkäten ställdes inga frågor om behovet av kulturkompetens inom hälso- och sjukvården. Det kan antas att detta behov är ännu större än behovet av språkkunnig personal, då många som tillhör någon av de nationella minoriteterna har tappat, eller inte fått lära sig, sitt minoritetsspråk.

9.3.1 Nationella minoriteters rättigheter behöver stärkas inom hälso- och sjukvård

Bedömning: De nationella minoriteternas rättigheter beaktas inte i tillräcklig utsträckning inom hälso- och sjukvård. Hälso- och sjukvårdspersonal behöver få grundläggande kunskaper om nationella minoriteters livssituation och kultur för att kunna leva upp till kravet på god vård och hälsa på lika villkor. Det viktigaste är att förankra ett minoritetsperspektiv inom hela hälso- och sjukvården.

Förslag: Regeringen bör införa ett krav på kunskap om de nationella minoriteterna samt deras hälsosituation och olika behov i

vårdutbildningar på högskolenivå. Nationella minoriteter bör lyftas fram särskilt i patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

I propositionen *Från egenmakt till erkännande* förs ett resonemang om att de bestämmelser i patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen som syftar till att tillgodose god vård för samtliga vårdtagare, bör vara tillräckliga för att de nationella minoriteternas rättigheter ska tillgodoses inom vården (se prop. 2008/09: 158, s. 104). Utredningens uppfattning är dock att det inte verkar som att minoritetslagen fått något betydande genomslag inom hälso- och sjukvården.

Av de landsting i förvaltningsområde som svarat på utredningens enkät är det få som över huvud taget gjort någon analys eller utredning av behovet av anpassningar av hälso- och sjukvården efter de nationella minoriteternas behov. Några anser att sjukvårdsupplysningen 1177 skulle kunna ha ett utökat informationsuppdrag för att bättre tillgodose de nationella minoriteternas rätt att bli bemötta på sitt eget språk. Flera landsting menar att organisationens storlek kan göra det svårt att kunna ha beredskap för att ge service på minoritetsspråk i alla delar av verksamheten.

I Socialstyrelsens handbok för vårdgivare, chefer och personal finns följande formulering(Socialstyrelsen, 2015b):

> [minoritets-]lagen föreskriver också att alla förvaltningsmyndigheter ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli respektive samiska där det behövs i enskildas kontakter med myndigheten. Denna bestämmelse är inte direkt tillämplig i hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvårdslagen och patientlagen pekar dock inte ut särskilda grupper, utan målen för hälso- och sjukvården om en god hälsa, en vård på lika villkor för hela befolkningen och kraven på information anpassad till individuella förutsättningar omfattar alla patientgrupper. Regeringen har uttalat att av detta kan det följa ett ansvar för vårdgivare att verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i samiska, finska eller meänkieli där detta behövs i vården.

Denna tolkning tyder på att det nationella minoritetsperspektivet inte i tillräcklig utsträckning genomsyrar vården på ett sätt som möjliggör jämlik tillgång till vård för hela befolkningen. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att kunskapskrav införs i examensbeskrivningarna för läkar- och sjuksköterskeexamen och att en hänvisning till minoritetslagen införs i patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

De nationella minoriteterna bör lyftas fram särskilt i patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen

Behovet är stort, både av kunskap om de nationella minoriteterna och av språk- och kulturkompetens inom hälso- och sjukvård. För att tydliggöra att landsting och hälso- och sjukvård har ett ansvar att leva upp till Sveriges internationella åtaganden och att kunna garantera sina brukare vård av god kvalitet föreslår utredningen att hänvisningar till minoritetslagen införs i både hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och patientlagen (2014:821). Genom hänvisningen tydliggörs landstingens ansvar att tillämpa grundskyddet i minoritetslagstiftningen även inom hälso- och sjukvårdens område. För de landsting som ingår i förvaltningsområde för något av språken tillkommer dessutom de särskilda skyldigheter som gäller där. Detta förtydligande skulle öka medvetenheten om de nationella minoriteternas rättigheter inom hälso- och sjukvården, bidra till ökad patientsäkerhet samt förbättra förutsättningarna för god vård och hälsa på lika villkor.

Nya mål i examensbeskrivningen för läkare och sjuksköterskor

De nationella målen för läkarexamen och sjuksköterskeexamen regleras i examensordningen som är en bilaga till högskoleförordningen (1993:100). I bilagan anges kraven för både yrkesexamina och generella examina.

Som tidigare nämnts pekar de undersökningar som gjorts på skillnader mellan minoriteternas och majoritetsbefolkningens hälsosituation. Ett ännu större problem är bristen på språk- och kulturkompetens inom vården, vilket riskerar att leda till felbehandling eller ett otryggt och ibland fördomsfullt bemötande. Precis som på många andra områden krävs inom hälso- och sjukvården ökad kunskap om de nationella minoriteternas situation och kultur.

Utredningen föreslår därför att följande kunskapskrav införs i examensbeskrivningen för läkare:

– visa kunskap om och förståelse för förhållanden i samhället som påverkar hälsan för urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna […]

Utredningen föreslår vidare att följande kunskapskrav införs i examensbeskrivningen för sjuksköterskor:

– visa kunskap om och förståelse för förhållanden i samhället som påverkar urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas hälsa […]

Första halvåret 2017 presenterades utredningen om en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen sitt betänkande *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg* (SOU 2017:21). I betänkandet föreslår utredaren bl.a. att legitimation för undersköterskor ska krävas. Om detta förslag blir verklighet är det viktigt att kunskap om de nationella minoriteterna ingår även i dessa examensmål.

Samverkan med andra aktörer samt tillvaratagande och synliggörande av kompetens inom landstinget

Det kan vara svårt att säkra tillgång till personal som behärskar minoritetsspråk i alla verksamheter i en organisation med ett stort geografiskt verksamhetsområde såsom landsting eller regioner. I de fall enskilda landsting inte själva har kompetens på ett visst område kan samverkan med andra landsting, civilsamhällesorganisationer eller nationella aktörer vara en väg framåt.

Samverkan mellan landsting inom samiskt förvaltningsområde förekommer redan, bl.a. på området psykisk hälsa (se 9.3.2). Dessutom har Region Jämtland Härjedalen i samiskt förvaltningsområde inlett ett samarbete med norska SANKS, Samiskt nationellt kompetenscentrum för psykisk hälsa och missbruksproblematik. Landstinget remitterar samiska patienter dit för att kunna erbjuda vård på samiska. På svensk sida arbetar Glesbygdsmedicinskt centrum i Storuman med bl.a. samisk hälsa. Centrumet har utvecklat specialistkompetens för sjukvård i glesbygd.

Flera satsningar på minoriteters hälsa har också gjorts på nationell nivå. Bl.a. har en utbildning för romska brobyggare inom hälsa tagits fram inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering. Att utbilda personer med romsk kulturkompetens för att de ska fungera som en länk mellan den offentliga sektorn och enskilda romer har tidigare visat sig vara ett sätt att skapa förtroende och legitimitet för offentlig förvaltning hos de romska grupperna (Statskontoret, 2016a).

Personalbrist är en stor fråga inom landstingen, precis som inom kommunerna. Det kan därför vara särskilt svårt att hitta personal med

både vårdkompetens och minoritetskompetens. Flera samordnare inom landstingen uppger i utredningens enkät att det genomförts kartläggningar av personalens språkkunskaper. Sådana kartläggningar är ett viktigt första steg för att landstingen ska kunna tillvarata de kompetenser som redan finns i den egna organisationen.

Tillgängligheten för de som önskar att få vård på minoritetsspråk ökar genom att landstingen synliggör och kommunicerar kompetenser gentemot vårdtagarna. Om det finns läkare i organisationen som talar minoritetsspråket bör det framkomma i samband med patientens vårdval. Ju mer specialiserad vård det rör sig om, desto mindre är sannolikheten för att det ska finnas en läkare med kompetens inom minoritetsspråket. Men bara en så enkel sak som att personalen bär märken som visar vilka språk de talar kan skapa trygghet.

Det finns möjlighet för landstingen att uppmuntra och stödja användningen av minoritetsspråk inom sina befintliga personalgrupper, på samma sätt som sker inom kommunal verksamhet. Stockholms läns landsting erbjuder exempelvis redan i dag kurser i vårdfinska till intresserad personal. Att kunna ett minoritetsspråk eller ha kulturkompetens i förhållande till en minoritet bör på samma sätt som andra specialkunskaper vara meriterade såväl vid anställning som vid lönesättning.

Utredningen anser att det viktigaste är att förankra ett minoritetsperspektiv inom hela hälso- och sjukvården. Det kan dock också vara viktigt med specialiserade verksamheter som specifikt riktar sig till nationella minoriteter. I dag finns exempelvis en finsk psykiatri- och BUP-mottagning i Stockholm, en finsk kvinnojour i Göteborg samt en kvinnojour för romska kvinnor i Stockholmsområdet som också erbjuder nationellt resursstöd till olika offentliga institutioner som kommer i kontakt med romska kvinnor.

9.3.2 Ett centrum för samisk hälsa kan bidra med forskning och metodutveckling

Bedömning: Regeringen bör överväga att etablera ett centrum för samisk hälsa i enlighet med de önskemål som tidigare framförts av företrädare för landsting och regioner inom samiskt förvaltningsområde. Centrumet bör både kunna sprida kunskap bland lands-

ting samt bedriva och stötta forskning. Ett sådant centrum kan utveckla metoder som på sikt även skulle kunna tillämpas i förhållande till övriga nationella minoriteter.

Som tidigare konstaterats finns ett stort behov av forskning och utveckling om samtliga minoriteters hälsa. Arbetet med forskning och utveckling har i dag kommit längst när det gäller samisk hälsa. I Norge har ett centrum för samisk hälsa (SANKS) och ett centrum för samisk hälsoforskning (SSHF) etablerats. I Sverige bedrivs forskning bl.a. inom ramen för Glesbygdsmedicinskt centrum i Storuman. Det finns dock ett behov av att samla den kunskap och forskning som bedrivs i en mer permanent struktur.

Inrättandet av ett kunskapscentrum för samisk hälsa föreslogs redan 2007 av FN:s specialrapportör för hälsofrågor som konstaterade att rätten till hälsa för den samiska befolkningen inte integrerats i lagstiftning i tillräcklig utsträckning (Human Rights Council, 2007).

I den kunskapsöversikt om samisk hälsa, som genomfördes av Södra Lapplands forskningsenhet och Sametinget 2009, framkom att bristen på kunskap om samisk hälsa var mycket stor. Dessutom framkom att den samiska befolkningen hade lägre förtroende för sjukvården än majoritetsbefolkningen. Även i denna kunskapssammanställning föreslogs inrättandet av ett centrum för forskning om samisk hälsa.

Sedan dess har Folkhälsomyndigheten vid upprepade tillfällen föreslagit att ett centrum inrättas för att stärka samisk hälsa och förebygga ohälsa. I juni 2016 presenterade Sametinget en kunskapssammanställning om samers psykosociala ohälsa. I sammanställningen föreslås att ett centrum för samisk forskning inrättas och att det får i uppdrag att genomföra en befolkningsbaserad hälsokartläggning (Stoor, 2016).

Ett första steg mot ett kunskapscentrum för samisk hälsa är det nätverk som initierats av Region Norrbotten, Västerbottens läns landsting och Region Jämtland-Härjedalen. I styrgruppen för nätverket finns också representanter från Sametinget och det samiska civilsamhället. Regeringen beviljade i mars i år 3 miljoner kronor till de tre regionerna för att inleda arbetet med nätverket. Nätverket har i uppgift att arbeta för att förbättra tillgången till hälso- och sjukvård som tar hänsyn till samers språk och kultur. Nätverkets vision är att arbetet ska leda till inrättandet av ett centrum för samisk hälsa knutet

till ett universitet, vilket kräver ett större ekonomiskt åtagande från statens sida. Ett sådant centrum behöver arbeta både med metodstöd och kunskapsspridning gentemot landsting och regioner samt med forskning och kunskapsproduktion.

Utredningen anser att det vore positivt om ett centrum för samisk hälsa inrättas. Arbetet inom kunskapsnätverket har kommit långt och det finns också flera centrum i Norge vilket bör underlätta en etablering i Sverige. Även om bristen på kunskap om samisk hälsa är stor är det den minoritetsgrupps hälsa som det finns mest forskning om. Att koncentrera forskning och samlad erfarenhet från exempelvis Glesbygdsmedicinskt centrum och de samiska förvaltningskommunerna till ett centrum kommer att innebära en kraftsamling som också kan komma övriga minoriteter till del.

Utredningen föreslår att regeringen ger lämpliga myndigheter på hälso- och sjukvårdsområdet i uppdrag att följa och driva utveckling vad gäller nationella minoriteters hälsa (se nästa avsnitt). Myndigheterna bör få i uppdrag att samarbeta med det samiska kunskapscentrumet vilket kommer att medföra samordningsvinster när det gäller metodutveckling och kunskapsinhämtande.

Ett centrum för samisk hälsa skulle också kunna fungera som en kunskapsnod och utbildningsinstans för vårdpersonal i hela landet. Centrumet skulle kunna erbjuda såväl grundutbildning som fortbildning av vårdpersonal, vilket kan bidra till att förbättra den akuta personalbristen inom samiskt förvaltningsområde. Centrumet kan utnyttja sin samlade kunskap för att erbjuda uppdragsutbildningar samt sprida material och forskningsrön kring minoritetshälsa. Centrumet skulle i detta avseende tjäna hela landet.

9.3.3 Tydligare uppdrag till myndigheter att följa utvecklingen

Förslag: Regeringen bör ge lämpliga myndigheter på hälso- och sjukvårdsområdet i uppdrag att följa hälsoutvecklingen och de nationella minoriteternas behov inom hälso- och sjukvården. I uppdraget bör också ingå att sprida goda exempel och möjliggöra erfarenhetsutbyte mellan landsting i och utanför förvaltningsområden.

Uppdraget att följa utvecklingen när det gäller nationella minoriteters hälsa bör ges till myndigheter med kunskap på hälso- och sjukvårdsområdet. Folkhälsomyndigheten har sedan den nationella minoritetspolitiken infördes haft en rad uppdrag som berör de nationella minoriteternas hälsosituation. Myndigheten har i dag ett uppdrag att utveckla former för långsiktig dialog med de nationella minoriteterna för att kunna följa och analysera minoriteternas hälsosituation över tid. Myndigheten har också haft särskilda uppdrag inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering.

Folkhälsomyndigheten bör ges i uppdrag att följa utvecklingen när det gäller de nationella minoriteternas hälsa, möjliggöra erfarenhetsutbyten mellan landsting och andra aktörer samt bidra till att sprida forskning och kunskap kring minoriteternas hälsosituation. Uppdraget bör utgöra en fortsättning på det uppdrag som myndigheten har i dag samt utföras i nära samarbete med de nationella minoriteterna och det föreslagna centrumet för samisk hälsa (se föregående avsnitt).

Folkhälsomyndigheten bör inom ramen för uppdraget samarbeta med Socialstyrelsen för att även få ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. Socialstyrelsen har tidigare tagit fram utbildningsmaterial om bemötande i hälso- och sjukvården där nationella minoriteter pekas ut som en särskilt utsatt grupp (Socialstyrelsen, 2015a). Uppdraget bör bl.a. inkludera utveckling av material som kan användas vid kunskapshöjande åtgärder inom vård och omsorg.

Även Myndigheten för vårdanalys bör få i uppdrag att särskilt beakta de nationella minoriteternas behov i sina analyser på vårdområdet.

10 Utvärdering av de samiska språkcentrumen

10.1 Inledning och bakgrund

I samband med att minoritetslagen infördes inrättades två samiska språkcentrum inom det sydsamiska området, ett i Östersund och ett i Tärnaby, med Sametinget som huvudman. Språkcentrumens arbete skulle utgå från ett innovativt och framåtsyftande arbetssätt för att utveckla och stimulera till ökad användning av det samiska språket och dess varieteter. Sambandet mellan språk och kultur skulle återspeglas i genomförandet. Språkcentrumen skulle genomföra attitydförändrande och statushöjande arbete. De skulle även bistå kommuner, myndigheter, utbildningsväsende och samhället i övrigt med språkutvecklingsinsatser samt fungera som en kunskapsbank utan att ta över kommuners och myndigheters uppgifter (se prop. 2008/09:158, s. 116–117).

Enligt direktiven ska utredningen dels utvärdera de samiska språkcentrumens resultat, dels utvärdera hur lämplig språkcentrummetoden som sådan är för främjande av språkrevitalisering. Utredningen har anlitat Leena Huss, professor emerita i finsk-ugriska språk, särskilt finska, vid Hugo Valentin-centrum, historiska institutionen vid Uppsala universitet. Hon har lång erfarenhet av forskning om språkpolitik, flerspråkighet, språkbevarande och språklig revitalisering. Leena Huss utvärdering finns som *bilaga 2* till betänkandet.

10.2 Utredningens överväganden

10.2.1 De samiska språkcentrumen bör fortsätta sitt arbete

Bedömning: Det arbete med språkrevitalisering som bedrivs av de samiska språkcentrumen är ett nödvändigt och värdefullt bidrag till revitaliseringen av de samiska språken. Språkcentrumen bör fortsätta sitt arbete.

Det är viktigt att centrumen ses som ett komplement och inte som en ersättning för det arbete som behöver bedrivas av kommuner och sektorsmyndigheter inom skolområdet. Skolverket och andra myndigheter inom utbildningssektorn samt kommunerna behöver ges ett större ansvar för frågor som rör språkrevitalisering i förhållande till såväl samiska som andra minoritetsspråk.

I Leena Huss utvärdering framgår i avsnitt 5, *Summering och slutsatser*, bl.a. följande. Man kan utläsa av de sammantagna svaren från de som lämnat uppgifter till utvärderingen att det finns en allmän uppfattning om att Samiskt språkcentrum bidragit till en normalisering av samiskan och en legitimering av hela revitaliseringsarbetet. Materialet visar att Samiskt språkcentrums arbete har varit ett stöd för många aktörer som på olika sätt deltar i revitaliseringen. Språkcentrum har därtill arbetat i enlighet med de framgångsfaktorer som är belagda i forskningen om språkrevitalisering. Utvärderingen visar att språkcentrum bidragit till goda resultat trots relativt små resurser och få medarbetare.

Utredningen konstaterar mot bakgrund av utvärderingen att språkcentrum fyller en nödvändig och värdefull funktion i revitaliseringen av samiska språket. I utvärderingen konstateras bl.a. att enligt forskningen är ett lokalt förankrat och inkluderande arbetssätt en allmän framgångsfaktor för att åstadkomma revitalisering. Inrättande av ett särskilt språkcentrum som är placerat i språkområdet, och som arbetar utifrån ett förhållandevis fritt samt generations- och sektorsöverskridande uppdrag, får anses vara en särskilt lämplig metod att åstadkomma ett sådant arbetssätt. Samiskt språkcentrum har kunnat arbeta nära de berörda och har anpassat och utvecklat metoder särskilt för de samiska varieteternas behov. Språkcentrumen fyller därmed en funktion som inte andra aktörer, exempelvis kom-

muner och myndigheter inom utbildningsområdet, kan fylla. Samiskt språkcentrum måste därför få fortsätta sitt arbete.

I utvärderingen framkommer även ett antal utmaningar. Det konstateras att det finns en spänning mellan lokal och nationell verksamhet i Samiskt språkcentrums arbete på grund av stora förväntningar, stora geografiska avstånd och flera samiska varieteter som måste tillgodoses. Andra utmaningar som kommit fram är en otydlig eller alltför rigid arbetsfördelning mellan språkcentrum och andra aktörer, brist på fasta strukturer och resurser samt brist på tillförlitliga mätmetoder i uppföljningen.

Utredningen delar uppfattningen som framförs i utvärderingen att det är mycket bekymmersamt att språkcentrum behövt använda resurser för sådant som är brister inom förskola och skola. Detta stämmer inte med avsikten med verksamheten, nämligen att den ska utgöra ett komplement till andra aktörers verksamhet. Utredningen menar att det är viktigt att Skolverket, kommuner och andra aktörer inom utbildningsväsendet ges ett större ansvar för revitaliseringen av samiska liksom av jiddisch, romani chib, meänkieli och finska. Utredningens förslag i kapitel 6 tar sikte på detta, med bl.a. ett uppdrag till Skolverket att ta fram stöd och kompetensutveckling till förskolan. Den erfarenhet och kompetens som språkcentrum byggt upp bl.a. kring revitalisering i förskola och skola bör tas tillvara i det arbetet.

I utvärderingen påpekas att bristen på tillförlitliga mätmetoder försvårar uppföljningen och utvärderingen av språkpolitiken. Utredningen delar den uppfattningen. Utredningen kommer i sitt slutbetänkande behandla frågor som rör behovet av åtgärder för att förbättra data om bl.a. de nationella minoritetsspråken.

10.2.2 Språkcentrum eller liknande insatser bör övervägas även för de andra minoritetsspråken

Bedömning: Främjande av revitalisering genom språkcentrum bör kunna fungera utmärkt även för andra minoritetsspråk. Det stärker minoritetens egenmakt och ger en naturlig förankring i den egna gruppen och fyller därmed en funktion som är svår för en sektorsmyndighet eller en kommun att fylla. Regeringen bör överväga att inrätta språkcentrum eller någon liknande funktion

även för de övriga nationella minoritetsspråken. Här utgör den genomförda förstudien avseende språkcentrum för meänkieli och finska en utgångspunkt.

Förslag: Regeringen bör ge Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att utreda formerna för att inrätta språkcentrum för meänkieli och finska, samt förutsättningarna för att skapa motsvarande funktion för jiddisch och romani chib.

Förutsättningarna ser olika ut för de fem nationella minoritetsspråken och deras varieteter. Gemensamt för samtliga är dock att det finns ett starkt behov av revitalisering. Som utredningen konstaterat har Samiskt språkcentrum utgjort ett nödvändigt och värdefullt bidrag i revitaliseringen av samiskan.

Särskilda språkcentrum eller liknande funktioner bör kunna användas för att revitalisera även jiddisch, romani chib, meänkieli och finska. Språkcentrum stärker minoritetens egenmakt, inte minst vid en geografisk placering i nära anslutning till användare av språken. Språkcentrum ger även en naturlig förankring i den egna gruppen och fyller därmed en funktion som är svår för sektorsmyndigheter eller kommuner att fylla. Ett exempel på det är att språkcentrum kan utveckla och sprida särskilda metoder som innebär att äldre språkbärares kunskaper tas till vara, exempelvis det mentorsprogram som Samiskt språkcentrum utvecklat (se utvärderingen, bilaga 2, s. 18).

När det gäller finska och meänkieli har det föreslagits i den förstudie som lämnats in av Sverigefinländarnas delegation och STR-T att ett språkcentrum inrättas för finska och meänkieli (dnr Ku2015/02857-1/DISK). I förstudien föreslås bl.a. att språkcentret blir en del av Institutet för språk och folkminnen (ISOF). Från den dåvarande myndighetsledningens sida konstaterades att det föreslagna uppdraget innehållsmässigt väl skulle passa in i myndighetens uppdrag, att synergieffekter skulle uppstå om språkvård och språkrevitalisering lades på samma myndighet och att myndigheten dessutom redan fördelar medel för revitaliseringsinsatser (se Huss och Syrjänen Schaal, 2015, s. 17).

Utredningen anser att regeringen bör ta nästa steg och ge ISOF i uppdrag att med utgångspunkt i förstudien utreda formerna för att inrätta språkcentrum för finska och meänkieli i samråd med företrädare för talare av dessa språk. Myndigheten bör beträffande meän-

kieli särskilt beakta att alla varieteters behov av revitalisering blir tillgodosedda. En geografisk placering på mer än en plats inom språkområdet kan därför behöva övervägas.

Behovet av revitalisering av jiddisch och romani chib är minst lika stort som för finska och meänkieli, men beträffande dem finns ännu ingen förstudie eller liknande underlag. Ett första steg är därför att regeringen ger uppdrag till ISOF att utreda förutsättningarna för att inrätta en funktion motsvarande språkcentrum för jiddisch och romani chib, i samråd med företrädare för talare av för dessa språk.

Utredningen har i kontakter med ISOF fått beskedet att myndigheten ställer sig positiv till de föreslagna uppdragen under förutsättning att myndigheten får nödvändiga medel till detta.

11 Kunskapshöjande och synliggörande åtgärder

Utredningen har i uppdrag att säkra kunskapen om de nationella minoriteterna i samhället genom att analysera vilka aktörer som är centrala för att höja kunskapsnivån, redogöra för åtgärder som lett till goda resultat och utreda behovet av ytterligare kunskapshöjande åtgärder.

Sverige har genom att ratificera ramkonventionen åtagit sig att vidta åtgärder på områdena utbildning och forskning för att främja kunskap om de nationella minoriteternas kultur, historia, språk och religion, bl.a. genom att tillhandahålla lämpliga möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läroböcker (se artikel 12). Vidare har vi åtagit oss att så långt möjligt säkerställa att personer som tillhör de nationella minoriteterna får möjlighet att framställa och använda sina egna media (se artikel 9).

Sverige har genom att ratificera språkstadgan åtagit sig att främja ömsesidig förståelse mellan grupper i landet och att särskilt verka för att respekt, förståelse och tolerans med avseende på nationella minoritetsspråk inkluderas bland målen för olika slag av undervisning och utbildning. Vidare har vi åtagit oss att uppmuntra massmedia att sträva mot samma mål (se punkt 3 i artikel 7).

Utredningen har identifierat två huvudsakliga sektorer där insatser behövs för att sprida kunskap om de nationella minoriteterna: public service-media och utbildningsväsendet. I det följande ges en nulägesbeskrivning följt av en genomgång av public service respektive utbildningsväsendets roll när det gäller de nationella minoriteternas synlighet i majoritetssamhället. Slutligen redogörs för myndigheters och andra aktörers arbete med att sprida kunskap om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

11.1 Kunskapen om de nationella minoriteterna är låg

Att kunskapsnivån kring de nationella minoriteterna och deras språk och kultur är låg har ofta framhållits. Det får anses vara det främsta skälet till att de ansvariga i kommuner och landsting och bland myndigheter inte gjort tillräckligt för att den nationella minoritetspolitiken ska få genomslag i verksamheten. Okunskap kring, och ointresse för, minoritetsfrågor leder till en marginalisering av de nationella minoriteterna i den offentliga debatten och ger utrymme för spridning av fördomar och felaktigheter.

Institutet för språk och folkminnen (ISOF), Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget gjorde en undersökning 2015 om allmänhetens kunskap om och attityd till de nationella minoriteterna (ISOF, 2015). Av undersökningen framgår att endast 66 procent av deltagarna kunde uppge någon nationell minoritet, vilket innebär att en tredjedel inte känner till någon av minoritetsgrupperna. Nästan samtliga av de som kunde uppge någon minoritet nämnde samerna. Tornedalingar och judar var de minoritetsgrupper som lägst antal personer kunde nämna. Kunskapen om minoriteterna och minoritetsspråken är något högre i förvaltningsområdena och bland äldre. De sämsta kunskaperna hade undersökningens yngsta åldersgrupp, personer i åldern 15–29 år. Den viktigaste faktorn verkar enligt undersökningen vara deltagarnas utbildningsnivå; det skiljer 30 procentenheter mellan andelen högskoleutbildade och andelen grundskoleutbildade som kan uppge något nationellt minoritetsspråk.

11.2 Public service och annan media

Bedömning: För en framgångsrik revitalisering av de nationella minoritetsspråken är det av stor vikt att de synliggörs och att deras status höjs. De nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör ges ökad plats och synlighet i public service och annan media.

I Medieutredningens betänkande görs en genomgång av utbudet av minoritetsmedia (SOU 2016:80, kapitel 5). Av sammanställningen framgår att innehåll och nyheter producerat av public servicebolagen dominerar utbudet av media på minoritetsspråken. Alternativen till

Sveriges television (SVT), Sveriges radio (SR) och Utbildningsradion (UR) är få och utbudet är allra minst när det gäller tryckt media. Representanter för minoriteterna har dessutom också efterfrågat identitetsstärkande journalistik på svenska, då alla som tillhör en minoritet inte nödvändigtvis också talar de traditionella språk som nyheter produceras på.

Sändningarna på andra språk än svenska inom public service har sitt ursprung i de behov som nyligen invandrade grupper ansågs ha av nyheter på sitt språk. Det präglar i hög grad fortfarande dessa sändningar. De nationella minoriteterna kan visserligen ha behov också av nyhetssändningar på minoritetsspråk, men detta är inte nödvändigtvis det främsta behovet. Det är i högre grad språk och kultur som behöver utrymme i sändningarna.

I det gällande sändningstillståndet till SVT anges i 12 § följande (Ku2013/2525/MFI):

> SVT:s samlade programutbud på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib samt på teckenspråk ska, sammantaget med SR:s och UR:s utbud, öka årligen jämfört med 2013 års nivå. Ökningen ska vara betydande. SVT ska även erbjuda ett utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk. SVT ska ha en dialog med de berörda grupperna.

I sändningstillståndet för UR återfinns samma bestämmelse i 13 § (Ku2013/2526(MFI). I princip samma formulering används i gällande sändningstillstånd för SR (Ku2013/2524/MFI).

Public service-bolagen har fått kritik i de två senaste årens rapporter från Granskningsnämnden för radio och tv för att inte tydligt ha redovisat hur den betydande ökningen av minoritetsmedia har varit märkbar för användarna. Däremot bedöms kravet på dialog med de berörda grupperna som uppfyllt (Granskningsnämnden, 2015).

Bilden av att dialogen med de nationella minoriteterna fungerar på ett tillfredsställande sätt delas inte av minoritetsföreträdare. Sverigefinländarnas delegation och STR-T framhåller bristen av delaktighet i beslut som rör bland annat sändningstider och programinnehåll (Sverigefinländarnas delegation och STR-T, 2016).

I utredningens webbenkät är det bara en mindre andel svarande för respektive språk som anser att utbudet inom public service motsvarar deras önskemål.

11.2.1 Utbildning av journalister för att motverka okunskap

Bedömning: Det finns också inom journalistkåren en kunskapsbrist om de nationella minoriteterna och deras rättigheter som alltför ofta leder till okunnig och fördomsfull rapportering. Bristen på tvåspråkiga journalister leder ibland också till att public service har svårt att leva upp till sina mål på minoritetsområdet.

De förslag som lämnas av Medieutredningen om kunskapshöjande fortbildning för journalister samt utbildning av tvåspråkiga journalister, bör beaktas av regeringen.

I Medieutredningens samråd framkom att ett stort problem är den okunniga, och ibland direkt stereotypa, rapporteringen om nationella minoriteter som också påverkar journalisters syn på vad som har nyhetsvärde för hela befolkningen (SOU 2016:80, kapitel 5). Representanter för de nationella minoriteterna efterfrågar dels utbildningar för redan yrkesverksamma journalister, dels insatser för att få in personer som talar minoritetsspråken på journalistutbildningar.

Medieutredningen konstaterar att det råder en stor brist på tvåspråkiga journalister. Bilden delas av public servicebolagen. SVT skriver exempelvis i sitt remissvar inför det nuvarande sändningstillståndet följande (remissvar på SOU 2012:59):

> en omfattande expansion av verksamheten på nationella minoritetsspråk utan ett samhälleligt åtagande på utbildningsområdet är inkonsekvent och ohållbart i längden. Tvåspråkiga journalister är, på samma sätt som tvåspråkiga lärare, en förutsättning för att minoritetsspråksgrupperna ska kunna ta del i denna demokratiska process.

Medieutredningen drar slutsatsen att kunskapshöjande fortbildning för journalister och utbildningar i journalistik riktade till sökande med kunskaper i något av minoritetsspråken skulle kunna vara stärkande för de nationella minoritetsmedierna. Utredningen delar Medieutredningens bedömning och föreslår att regeringen går vidare med dess förslag.

11.2.2 Det kommande sändningstillståndet för public service

Bedömning: I det kommande sändningstillståndet bör hänsyn tas till både kvantitet och kvalitet. Sändningar *på* de nationella minoritetsspråken har central betydelse för synliggörande och revitalisering av språken. Utredningen bedömer vidare att jiddisch bör ges samma ställning i sändningstillståndet som övriga minoritetsspråk.

Den parlamentariska kommitté som tillsatts för att ta fram underlag inför den kommande tillståndsperioden bör dessutom beakta de nationella minoriteternas rättigheter. Ett nationellt minoritetsperspektiv bör på samma sätt som ett jämställdhetsperspektiv genomsyra verksamheten och vara synligt även för majoritetspubliken.

Public servicebolagen arbetar alla med minoritetsspråksuppdraget i sändningstillståndet. Uppdraget att sända *på* de nationella minoritetsspråken utgår från Sveriges folkrättsliga åtagande enligt Europarådets minoritetskonventioner. Störst antal sända timmar står Sveriges Radio för. Bolaget prioriterar minoritetsspråksuppdraget i sin interna utvecklingsplan där fokus framför allt ligger på att öka tillgängligheten, stärka minoritetsspråksredaktionerna och öka majoritetspublikens kunskap om de nationella minoriteterna. Samarbetet mellan minoritetsspråksredaktionerna och andra redaktioner samt insatserna för att stärka såväl språk som kultur och identitet hos de nationella minoriteterna har ökat.

Långsiktiga strukturer för dialog med de nationella minoriteterna är nödvändiga

Trots det arbete som public servicebolagen bedriver brister det fortfarande i fråga om de nationella minoriteternas möjlighet till delaktighet och inflytande. Utbildningsradion är det bolag som kommit längst och upparbetat fungerande strukturer för dialog med de nationella minoriteterna för inkludering och delaktighet i de produktioner som genomförs. Utredningen anser att de övriga två bolagen bör öka sina insatser på detta område för att uppfylla kraven i sändningstillståndet. Utredningen vill också lyfta fram betydelsen av att det finns

fastanställd personal med språk- och kulturkompetens inom bolagen. Sådan personal bidrar till ökad synlighet liksom till ökad legitimitet och trovärdighet för public service i frågor som rör nationella minoriteter.

I det nya sändningstillståndet bör både utbud på minoritetsspråk och synlighet i majoritetsmedia beaktas

I det nuvarande sändningstillståndet finns ett krav på att utbudet *på* minoritetsspråk ska öka varje år och att ökningen ska vara betydande. Både Sveriges television och Sveriges radio påpekar dock att detta krav endast mäter antal sända timmar och inte säger något om kvaliteten på innehållet (Sveriges radio, 2017; Sveriges television 2017). SR framhåller också att en ökning i form av ett visst antal sända timmar blir betydande för några minoritetsspråk samtidigt som de innebär en mycket liten ökning för finska, som är det dominerande minoritetsspråket med mycket programtid i SR:s sändningar. SR önskar att ökad sändning utanför FM-kanalerna ska räknas in i den totala sändningstiden.

Public servicebolagen framhåller i kontakter med regeringen och utredningen vikten av att kunna arbeta med att nå målgruppen bättre, främst genom digitala kanaler. Det finns emellertid från minoriteternas sida en farhåga att synligheten i media kommer att minska om innehållet flyttas till alternativa kanaler och endast riktas till den aktuella nationella minoritet som utgör ett programs målgrupp. En av styrkorna med public service är att hela befolkningen nås, även de som inte aktivt letar upp innehåll med minoriteter eller minoritetsspråk. Utredningen anser att en målgruppsanpassning kan vara verkningsfull för att nå personer som inte konsumerar media i traditionella kanaler. Däremot får ett sådant arbete inte innebära att minoritets- och minoritetsspråksinnehållet i de ordinarie tablåerna minskar eller görs mer osynligt.

Utredningen anser att regeringen i sitt beslut om nästa sändningstillstånd ska ta hänsyn till både kvantitet och kvalitet när det gäller utbudet av media producerat på de nationella minoritetsspråken. Det är också viktigt att hålla isär begreppen minoritetsspråk och nationella minoritetsspråk i sändningstillstånden så att inga missuppfattningar uppstår om att de ska ses på samma sätt. De nationella minoritetsspråken bör med utgångspunkt i språklagen ses

i samma sammanhang som majoritetsspråket svenska och inte tillsammans med nytillkomna språk i Sverige.

Utredningen ser inte heller någon anledning att särbehandla jiddisch, såsom sker i det nuvarande sändningstillståndet. Jiddisch ska i egenskap av nationellt minoritetsspråk ha samma ställning inom public service-media som övriga nationella minoritetsspråk. Utredningen utvecklar detta resonemang närmare i kapitel 12.4.

11.3 Utbildningsväsende och läromedel

Skolan har tills rätt nyligen varit en viktig faktor i att osynliggöra och undertrycka de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i Sverige. En förutsättning för att allmänhetens kunskap om de nationella minoriteterna ska kunna öka är att skolan undervisar om deras rättigheter liksom om deras historia, språk och kultur. Sverige åtog sig att se till att skolan bedriver sådan undervisning i och med ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner. Detta finns sedan 2002 inskrivet i skolans olika läroplaner.

I läroplanen för grundskolan är ett av de fastslagna kunskapsmålen det som behandlar de nationella minoriteterna inom ämnena samhällskunskap, historia och svenska. Trots detta är det många elever som genomgår grund- och gymnasieskola utan att ha fått kunskap i ämnet. En undersökning som Sisuradio genomfört under 2017 visar på stora brister när det gäller undervisningen om de nationella minoriteterna. Färre än hälften av de historielärare som svarat på den enkät som skickades ut svarade att de undervisar om alla fem nationella minoriteter (Sisuradio, 2017).

Delvis kan detta förklaras med att motsvarande kunskapskrav saknas i lärarutbildningen och att det i de vanligaste läroböckerna ofta nästan helt saknas innehåll om de nationella minoriteterna. I och med ratificeringen av Europarådskonventionerna har Sverige åtagit sig bland annat att tillhandahålla möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läromedel. Statens möjligheter att styra på detta område är dock begränsade då läromedelsmarknaden är avreglerad och universiteten har autonomi i förhållande till regeringen. Staten förhandsgranskar inte längre läroböcker.

11.3.1 Förbättrad uppfyllelse av läroplanernas målsättningar

Bedömning: Målet i skolans läroplaner om kunskap om de nationella minoriteterna uppfylls i allt för låg utsträckning.

Förslag: Regeringen bör ge Skolverket ett särskilt uppdrag att genomföra en riktad efterhandsgranskning av läromedel med avseende på hur de nationella minoriteterna och deras rättigheter framställs i läromedel som används i undervisning. Regeringen bör vidare överväga att ge Skolverket i uppdrag att utöka utbudet av utbildningsmaterial om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

Ett av kunskapsmålen för elever som går ut årskurs 9 är att ha fått kunskap om de nationella minoriteternas (judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och tornedalingar) kultur, språk, religion och historia (Lgr 2011). Uppfattningen från bland annat företrädare för de nationella minoritetsorganisationerna är dock att detta kunskapsmål i de allra flesta fall uppnås i mycket låg utsträckning.

Sverige har fått återkommande kritik från bland annat Europarådet för brister när det gäller hur och i vilken omfattning de nationella minoriteterna framställs i läromedel. Det finns enligt den rådgivande kommittén för ramkonventionen för lite information om minoriteterna och företrädare för minoriteterna har också lyft fram direkta faktafel (Europarådet, 2012, s. 22).

Under hösten 2016 genomfördes en granskning av läroböcker med fokus på rasism, främlingsfientlighet och intolerans av myndigheten Forum för levande historia (Johnsson Harrie, 2016). Rapportförfattaren utgår från kunskapskraven i läroplanen och redogör bland annat för hur de nationella minoriteterna och urfolket samerna representeras och skildras i sex vanligt förekommande läroböcker i historia respektive i samhällskunskap. Studien visar att två av historieböckerna inte alls nämner samerna och en av dem inte heller nämner något om de nationella minoriteterna. Läroböckerna i samhällskunskap nämner enligt granskningen samtliga minoriteter och redogör för tidigare förföljelser och dagens minoritetspolitik. Däremot framställs sällan minoriteterna själva som pådrivande i denna utveckling utan ges snarare en passiv roll.

Även om läromedelsmarknaden är avreglerad har skolmyndigheterna möjlighet att genomföra riktade granskningar av läroböcker. Skolinspektionen har exempelvis genomfört granskningar gällande läroböcker i kemi och fysik, den senare bland annat i ett jämställdhetsperspektiv. Inspektionen har inget uttryckligt uppdrag att granska läromedel, men kan göra det i samband med kvalitetsgranskningar.

Skolverket har genomfört riktade granskningar av läromedel, bland annat när det gäller hur funktionsvariationer framställs i läromedel. Myndigheten gjorde år 2006, efter ett regeringsuppdrag, en granskning av läromedel utifrån skolans värdegrund. Granskningen visade att de nationella minoriteterna behandlades i mycket liten utsträckning. Romer, sverigefinnar och tornedalingar nämndes inte över huvud taget och informationen var onyanserad och allt för ensidig (Skolverket, 2006).

Utbildningsradion (UR) är en aktör som på senare tid har kommit att i betydande omfattning ta fram material i form av utbildningsprogram riktade till skolan och kunskapshöjande program riktade till allmänheten genom public service-kanalerna. Det undervisningsmaterial som därutöver finns att tillgå har i första hand tagits fram av statliga aktörer som Forum för levande historia och Skolverket, men även av enskilda kommuner eller civilsamhällesorganisationer. Skolverket har inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering tagit fram undervisningsmaterial om romer för användning i grundskolan (se skr. 2011/12:56, s. 39).

Den utsträckning i vilken nationella minoriteter representeras i läromedel, och hur de framställs, har betydelse för om allmänhetens kunskap om minoriteterna ska kunna nå en högre nivå. Skolverket bör därför få ett uppdrag att granska de läromedel som finns tillgängliga. I uppdraget bör ingå att vid behov se till att utbildningsmaterial som rör de nationella minoriteternas historia, kultur, språk och ställning i samhället tas fram för samtliga årskurser i grundskolan och gymnasiet.

11.3.2 Förbättrade kunskaper bland lärarna

Förslag: Regeringen bör se över möjligheterna att införa ett krav på kunskap om de nationella minoriteterna och deras rättigheter i examensmålen för förskollärare, grundskollärare och ämneslärare.

Skolverket bör få i uppdrag att vidta kunskapshöjande insatser i skolan om de nationella minoriteterna. I uppdraget ska ingå att genomföra fortbildning kring de nationella minoriteternas historia, rättigheter och situation.

I dag saknas kunskapsmål som berör nationella minoriteter i examensbeskrivningen för lärare i samtliga årskurser. Europarådet har tidigare kritiserat Sverige för att kunskap om de nationella minoriteterna inte ingår som ett obligatoriskt moment i lärarutbildningar (Europarådet, 2012, s. 22).

En vanligt förekommande uppskattning är att uppemot 800 000 invånare i Sverige har en bakgrund i någon eller flera av de nationella minoriteterna.[1] Eftersom det saknas statistik går det inte att säga säkert hur många invånare som har minoritetsbakgrund. Det är möjligt att det är så många som uppemot en miljon eller kanske rentav ännu fler. Detta innebär oavsett att i genomsnitt två till tre elever i varje skolklass har minoritetsbakgrund. Det är nödvändigt att lärare i sin utbildning, och inom ramen för tillgängliga fortbildningsvägar, ges möjlighet att få kunskap om de nationella minoriteternas rättigheter. Utredningen föreslår att ett tillägg görs i de befintliga målen för förskollärarexamen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen (se kursivering):

4. Färdighet och förmåga
   - visa förmåga att kommunicera och förankra förskolans värdegrund, inbegripet de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, *i synnerhet de nationella minoriteternas rättigheter*, […]

5. Värderingsförmåga och förhållningssätt
   - visa förmåga att i det pedagogiska arbetet göra bedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna, i synnerhet barnets rättigheter enligt barnkonventionen *och nationella minoriteters rättigheter enligt Europarådets konventioner*, samt en hållbar utveckling, och […]

[1] Enligt uppskattningar från Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget.

Fortbildning och kunskapshöjande åtgärder är nödvändiga för att komplettera lärarutbildningen

Eftersom krav på kunskap om de nationella minoriteterna saknats i lärarutbildningarna kan det anses troligt att kunskapsnivån inom lärarkåren, av naturliga orsaker, är förhållandevis låg på detta område. Ansvaret för fortbildning i skolan ligger hos respektive rektor/skolledare. I en skrivelse från Historielärarnas förening till riksdagens utbildningsutskott påtalas föreningens uppfattning att lärares ämnesfortbildning under senare år fått stå tillbaka mer än tidigare (2017-03-21). Föreningen efterlyser ett helhetsgrepp om lärares tillgång till ämnesfortbildning. Skolverket har tidigare fått i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser när det gäller området främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. I uppdraget ingår bland annat att sammanställa och sprida material samt anordna fortbildningar. Fortbildningen har tagits fram i samarbete med Forum för levande historia och ges i form av en terminskurs på distans vid ett urval av lärosäten.

Det är utredningens bedömning att Skolverket bör få i uppdrag att vidta kunskapshöjande insatser inom skolan även vad gäller nationella minoriteter. Utbildningen bör utformas i nära samarbete med de nationella minoriteterna och den föreslagna uppföljningsmyndigheten.

11.3.3 Ökad medvetenhet inom folkbildningen

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen ger Folkbildningsrådet i uppdrag att utarbeta en handlingsplan för ökad medvetenhet om de nationella minoriteterna och deras rättigheter inom folkbildningen. Ett tillägg om att beakta nationella minoriteters rättigheter bör göras i examensmålen för folkhögskollärare.

Folkbildningen omfattar både studieförbundsverksamhet, som exempelvis studiecirklar, och folkhögskolor. En viktig del av folkhögskolornas verksamhet är de allmänna kurserna där det är möjligt att läsa in motsvarande gymnasiekompetens. Folkbildningen är en idéburen verksamhet som är fri och frivillig. I folkbildningens särart ingår det alternativa synsättet på pedagogik, engagerade lärare och ett helhetsperspektiv på deltagaren. Att folkbildningen är deltagar-

styrd gör att den kan tilltala även de som inte är intresserade av att läsa vidare på högskola eller universitet. Av denna anledning kan kurser i minoritetsspråk inom folkbildningen bidra till större revitaliseringsmöjligheter och bredda utbudet för de som vill lära sig ett minoritetsspråk.

Det finns flera folkhögskolor som har en minoritetsinriktning eller erbjuder kurser i finska[2] men det är också av vikt att ett nationellt minoritetsperspektiv genomsyrar hela folkbildningens verksamhet för att öka den allmänna kunskapen om de nationella minoriteterna i samhället. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Folkbildningsrådet i uppdrag att redovisa en handlingsplan för ökad medvetenhet om de nationella minoriteterna och deras rättigheter inom hela folkbildningens verksamhet. I arbetet ska de nationella minoriteterna ges möjlighet till delaktighet och inflytande. Handlingsplanen bör följas upp regelbundet och redovisas till uppföljningsmyndigheten.

En förutsättning för att undervisning om de nationella minoriteterna ska vara av god kvalitet är att lärarutbildningen innehåller tillräckligt omfattande moment i ämnet. Utredningen föreslår att motsvarande tillägg som för övriga lärarutbildningar görs i de befintliga målen för folkhögskollärarexamen under rubriken ”Värderingsförmåga och förhållningssätt” (se kursivering):

– visa förmåga att beakta frågor om demokrati och andra värdegrundsfrågor som jämställdhet och jämlikhet, mångfald och mänskliga rättigheter, *inklusive de nationella minoriteternas rättigheter*, inom yrkesområdet […]

11.4 Myndigheter och andra aktörer

Sedan minoritetspolitiken infördes har flera insatser på nationell och lokal nivå genomförts för att öka allmänhetens kunskap om de nationella minoriteterna.

[2] Vid sökning i kursutbuder under våren 2017 fanns inga kurser i jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska.

11.4.1 Uppföljningsmyndigheternas kunskapshöjande uppdrag

Förslag: Uppföljningsmyndigheten bör ha ett tydligt kunskapshöjande och utåtriktat uppdrag.

I de nuvarande uppföljningsmyndigheternas uppdrag har bland annat ingått att sprida kunskap kring de nationella minoriteterna. Myndigheterna har bland annat genomfört flera annonskampanjer och vid två tillfällen producerat en tidningsbilaga som distribuerats tillsammans med dagstidningar. Myndigheterna har också arbetat kunskapshöjande gentemot kommuner med så kallade grundskyddskonferenser som skett på regional nivå. Uppföljningsmyndigheterna har också producerat informations- och inspirationsmaterial som finns tillgängligt på *www.minoritet.se* eller kan beställas kostnadsfritt via myndigheterna.

Effektmätningar av kunskapshöjande åtgärder är vanskliga men myndigheterna själva bedömer att efterfrågan på det material de producerat varit stort och att de grundskyddskonferenser som anordnats lett till en ökad medvetenhet.

11.4.2 Andra aktörer som arbetat med kunskapshöjande åtgärder

Sedan 2010 driver Sametinget hemsidan *www.minoritet.se* på uppdrag av regeringen. Hemsidan innehåller information och nyheter om samtliga nationella minoriteter och fungerar som en kunskapsbank. Artiklar och krönikor som publiceras skrivs av frilansskribenter som företrädesvis själva har minoritetsbakgrund. Antalet sidvisningar har ökat kontinuerligt sedan starten och 2016 uppgick det totala antalet besökare till drygt 200 000. Regeringen gör bedömningen att hemsidan utgör ett viktigt verktyg för kunskapsspridning och utredningen ansluter sig helt till den uppfattningen.

Flera andra myndigheter har haft uppdrag som syftat till att öka kunskapen om nationella minoriteter. Forum för levande historia har exempelvis sedan starten ett uppdrag att belysa antisemitism, framför allt mot bakgrund av Förintelsen. Myndighetens uppdrag har sedan dess utökats till att omfatta arbete för demokrati och alla människors lika värde. I dag har myndigheten särskilda uppdrag när det gäller antisemitism, antiziganism och rasism mot samer. Myndig-

heten har också producerat ett material om rasbiologi i Sverige som berör flera av de nationella minoriteterna.

Som tidigare nämnts har Utbildningsradion, men också Skolverket, producerat läromedel som utgör en viktig del av det undervisningsmaterial som finns att tillgå när det gäller nationella minoriteter.

Samiskt informationscenter, SIC, driver hemsidan *www.samer.se* med information om den samiska historien och det samiska samhället. Centret ligger under Sametinget och dess uppgift är att höja människors kunskap om samer och samisk kultur. Centret har bland annat samlat undervisningsmaterial och information kring det samiska och kommunicerar också via sociala medier för att sprida kunskap. Hemsidan www.samer.se hade under 2016 drygt 400 000 besökare. Sametinget bedömer att SIC och hemsidan har varit betydelsefulla för den ökade synligheten för bland annat samisk kultur genom konstnärer, författare och artister.

Romskt informations- och kunskapscentrum, RIKC, startades 2009 och är sedan 2012 en permanent verksamhet inom Malmö Stad. Centret arbetar både med kunskapshöjande insatser i kommunen och med stöd till romer som behöver hjälp eller vägledning i kontakter med myndigheter, för att starta en förening eller liknande. Centret erbjuder stöd till kommunala verksamheter så att de kan leva upp till sina åtaganden i förhållande till den nationella minoriteten romer. Centret genomför föreläsningar om bland annat romsk-svensk historia och normkritik.

11.4.3 Det civila samhället har tagit stort ansvar för kunskapsspridning

De nationella minoriteternas organisationer bedriver också viktigt arbete med att synliggöra minoriteterna och öka allmänhetens kunskap. Bland annat har Sverigefinska ungdomsförbundet tagit fram ett språkpaket till nyblivna föräldrar för att uppmuntra användandet av finskan. Efter liknande modell har Sáminuorra också utvecklat ett språkpaket för att stödja användningen av samiska hos nyblivna föräldrar.

En stor del av medlen som betalas ut till kommunerna i förvaltningsområde går till kulturella evenemang, vilket framgår av redovisningen av fördelningen av statsbidraget. Detta har även framkommit i utredningens kontakter med samordnare. Evenemangen annon-

seras ofta i lokaltidningar och äger rum på synliga platser i kommunen. Många gånger är arrangemangen möjliga tack vare de lokala föreningarnas engagemang. Genom samarbete mellan kommunen och föreningslivet är en större synlighet på lokal nivå möjligt.

De större organisationerna på riksnivå bedriver också ett påverkansarbete gentemot politiker och ett opinionsbildande arbete i medier, vilket också bidrar till synligheten i samhället och medvetenheten om de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredningen har föreslagit att regeringen minst fördubblar stödet till minoriteternas riksorganisationer för att detta arbete ska kunna fortsätta (se avsnitt 4.3.5).

11.4.4 Vikten av förebilder och synlighet inom kulturen

Bedömning: Starka förebilder som syns inom populärkulturen eller film, tv-serier och konst av kulturproducenter som tillhör nationella minoriteter kan ofta vara mer betydelsefulla för bilden av minoriteterna i majoritetssamhället än statliga kunskapshöjande åtgärder. Det är viktigt att ett nationellt minoritetsperspektiv genomsyrar de stödsystem som finns för kulturlivet.

Förslag: Regeringen bör ge Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för kulturanalys och Statens historiska museer ett tydligt uppdrag att inkludera de nationella minoriteterna i sina uppdrag. Kungliga Biblioteket bör inom ramen för sitt uppdrag angående en nationell biblioteksstrategi ge de nationella minoritetsspråken en uttalad plats i bibliotekets verksamhet. Regeringen bör dessutom i sina riktlinjer för bidrag till Riksteatern ge ett uppdrag att också inkludera ett nationellt minoritetsperspektiv.

Såväl filmen *Sameblod* som tv-produktionen *Bastubaletten* har på senare tid framgångsrikt lyft fram de nationella minoriteterna i Sverige för en bredare publik, vilket bidragit till ett synliggörande som myndighetsåtgärder knappast skulle kunna uppnå.

Både Statens kulturråd och Svenska filminstitutet har i uppdrag att redovisa hur myndigheterna verkat för det samiska folkets och de övriga nationella minoriteternas kultur. Kulturrådet har också ett övergripande ansvar för Kultursamverkansmodellens bidragsgivning

till det regionala kulturlivet. I detta lyfts de nationella minoriteterna fram att uppmärksammas.

Ytterligare ett antal kulturinstitutioner med statligt stöd borde likaså ges i uppdrag att också lyfta fram de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i sin verksamhet. Till dessa hör Kungliga Biblioteket (KB), Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer och Myndigheten för kulturanalys.

Kungliga Biblioteket har ett samarbete med Internationella Biblioteket, knutet till Stockholms stadsbibliotek, för att främja tillgången till litteratur på andra språk än svenska. I det samarbetet ingår inte de nationella minoritetsspråken. KB har också i uppdrag att utveckla en nationell biblioteksstrategi. I den processen bör regeringen se till att de nationella minoritetsspråken ges en uttalad plats.

Riksantikvarieämbetet har från 2017 tagit över en del uppgifter avseende museiverksamhet från det nedlagda Riksutställningar. De nationella minoriteternas synlighet i Sverige bör särskilt uppmärksammas i myndighetens arbete med museifrågor. Det gäller även för Statens historiska museer, som i regeringens proposition *Kulturarvspolitik* (prop. 2016/17:116) fått ett utökat uppdrag att främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia.

Scenkonsten har en särskild plats i den nationella minoritetskulturen, då denna i stor utsträckning bygger på muntlig tradition. Minoritetsspråken har tills nyligen varit helt utestängda från skolans uppdrag att lära ut läsande och skrivande, vilket ger den muntliga kulturen såsom scenkonsten en viktig roll för minoritetsspråkens revitalisering. Giron Sami Teáhter, Tornedalsteatern och Uusi Teatteri liksom den numera vilande Judiska Teatern är alla exempel på scenkonstens roll i den nationella minoritetskulturen. Till detta kommer amatörteaterverksamhet på de olika minoritetsspråken. Inom ramen för de riktlinjer som finns för statens bidrag bör Riksteatern få ett uttalat uppdrag att också främja de nationella minoritetsspråken genom att integrera ett nationellt minoritetsperspektiv i sin verksamhet.

Myndigheten för kulturanalys ansvarar för analys, utvärdering och uppföljning av kulturpolitiken utifrån de kulturpolitiska målen. Myndigheten har ett övergripande uppdrag att bistå regeringen med underlag och rekommendationer för utvecklingen av den statliga kulturpolitiken. Myndigheten bör få i uppdrag att särskilt beakta de nationella minoriteternas kultur i sitt arbete.

11.4.5 Skyltning och flaggning

De nationella minoriteterna och minoritetsspråken har under mycket lång tid osynliggjorts i det offentliga rummet i Sverige. I nyare tid har företräde ofta getts nyare svenska namnformer på geografiska företeelser, där de mer ursprungliga namnen varit på ett minoritetsspråk. Först nyligen har de ursprungliga namnen börjat återkomma tillsammans med de svenska vid skyltning i den offentliga miljön. Det är ett viktigt steg för att synliggöra de nationella minoriteterna och minoritetsspråken såväl historiskt som i dagens Sverige. Detta arbete bör fortsätta.

På sina håll, huvudsakligen i förvaltningsområdena för meänkieli och samiska, har man på kommunal nivå valt att på olika sätt och i olika utsträckning skylta sin verksamhet med det eller de minoritetsspråk som är lokalt förekommande. Detta är en tydlig signal till de nationella minoriteterna att de är erkända och att kommunen har en ambition att tillgodose deras rättigheter. Men det är också en tydlig signal till det omgivande samhället att de nationella minoriteterna och minoritetsspråken har en tydlig plats i det offentliga rummet i dagens Sverige.

Ytterligare ett sätt att synliggöra de nationella minoriteterna är offentlig flaggning. För fyra av de nationella minoriteterna finns nu både egen flagga och egen högtidsdag:

Högtidsdag	Datum
Samernas nationaldag[3]	6 februari
Sverigefinnarnas dag	24 februari
Romernas nationaldag	8 april
Tornedalingarnas dag	15 juli
Resandefolkets dag	29 september

Till detta kommer Förintelsens minnesdag den 27 januari, som fyller en viktig roll för både judar och romer.

[3] Inom samiskt förvaltningsområde kan med fördel även övriga samiska flaggdagar uppmärksammas, se Samiskt informationscentrums hemsida samer.se

12 Övriga frågor som regeringen bör uppmärksamma

I detta kapitel tar utredningen upp ett antal frågeställningar som inte uttrycks i utredningens direktiv men ändå har bäring på utredningens huvuduppdrag. Det är frågor där utredningen under arbetets gång fått synpunkter eller där utredningen anser det befogat för regeringen att göra ytterligare överväganden.

12.1 Språk som diskrimineringsgrund

Bedömning: Om regeringen införde en rätt att åberopa språk som diskrimineringsgrund skulle det i första hand innebära ett stärkt skydd mot diskriminering som har samband med språk, vilket också skulle kunna ha en positiv effekt för att hävda de nationella minoritetsrättigheterna.

Förslag: Regeringen bör i lämpligt sammanhang pröva frågan om att införa språk som diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen.

Det allmänna har ett särskilt ansvar att skydda och främja de nationella minoritetsspråken enligt språklagen. Sverige har åtagit sig att erkänna att den som tillhör en minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, såväl muntligt som skriftligt, i enlighet med artikel 10 i ramkonventionen. För den enskilde är det av stor betydelse att kunna använda sitt språk inte bara i kontakter med andra minoritetspersoner utan även öppet ute i samhället. Ju synligare de nationella minoritetsspråken blir desto högre status får de. Om språken kan användas på

många områden blir dessutom förutsättningarna för språkrevitalisering bättre.

Språk som diskrimineringsgrund liksom tillhörighet till en nationell minoritet återfinns i den s.k. öppna lista som tas upp i artikel 14 i Europakonventionen. Med en öppen lista avses en uppräkning av diskrimineringsgrunder som inte utesluter grunder som saknas i uppräkningen.

Frågan om att utöka diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen berördes i propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering*. Regeringen anförde bl.a. följande (se prop. 2007/08:95, s. 110–111):

> På sikt kan det emellertid vara av intresse att undersöka om det är lämpligt och möjligt att utforma ett generellt och heltäckande diskrimineringsförbud med utgångspunkt i principen om alla människors lika värde och rättigheter. Det diskrimineringsförbud som slås fast i Europakonventionen, och som innehåller en öppen lista av diskrimineringsgrunder, gäller också redan i dag som svensk rätt. Regeringen överväger därför att låta utreda möjligheterna till ett diskrimineringsförbud med en öppen lista.

I 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen föreskrivs följande (utredningens kursivering):

> Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, *språklig* eller religiös *tillhörighet*, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Här ingår således ”språklig tillhörighet” i uppräkningen av diskrimineringsgrunder, som dessutom är utformad som en öppen lista. Bestämmelsen i regeringsformen är emellertid ett s.k. målsättningsstadgande som har politisk betydelse men som inte med framgång kan läggas till grund för en talan inför domstol.

Europarådet har i sina återkommande granskningar av Sveriges efterlevnad av ramkonventionen, senast i ministerkommitténs resolution från den 11 juni 2013, tagit upp att diskrimineringslagen inte uttryckligen innefattar diskriminering baserad på språk, och att detta bedöms som oroande med tanke på de svårigheter som personer tillhörande nationella minoriteter upplever att de har med att utöva sin rätt att använda och lära sig sitt språk (Europarådet, 2013).

Även Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har, senast i sin uppföljningsrapport för 2016, föreslagit att diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen ses över för att utreda möjligheterna att uppta språk som diskrimineringsgrund.

Det har även på senare år förekommit att människor tillhörande de nationella minoriteterna förbjudits att använda sitt språk sinsemellan i skolan och på arbetsplatser, även under raster. Det kan finnas många andra situationer där förbud att använda minoritetsspråk ger upphov till problem. Det hävdas ofta att diskriminering på grund av språk faller under förbudet mot diskriminering på grund av etnicitet. Men alla som använder t.ex. ett nationellt minoritetsspråk anser sig inte ha en annan etnicitet än den svenska. Det blir märkligt om staten tillskriver en sådan person en annan etnicitet. Begreppen bör hållas isär. En diskrimineringsgrund avseende språk kan behövas. Det är av stor betydelse att frågan om lagligheten av olika slags språkförbud blir grundligt genomlyst. Regeringen bör därför i lämpligt sammanhang pröva frågan om att införa språk som diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen.

Det är givetvis så att en rätt att vid domstol göra gällande diskriminering på grund av språk inte bör gälla enbart för de nationella minoritetsspråken. Därför bör en översyn handla om språk generellt som diskrimineringsgrund.

12.2 Frågan om vilka nationella minoriteter och minoritetsspråk som bör erkännas av Sverige

Bedömning: Sedan Sverige 1999 fattade beslut om att ratificera Europarådets två minoritetskonventioner har kännedomen om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken ökat väsentligt inom majoritetssamhället. Frågan om hur de fem nationella minoriteterna och de fem nationella minoritetsspråken benämns och definieras behöver därför övervägas på nytt.

Förslag: Regeringen bör göra en översyn av hur Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk definieras och benämns.

När riksdagen 1999 beslutade ratificera ramkonventionen och språkstadgan och uttalade att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, sverigefinnar, samer och tornedalingar samt att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska konstaterades att åtgärderna skulle ses som ett första steg mot en samlad minoritetspolitik.

I ramkonventionen saknas en definition av begreppet nationell minoritet. Sverige har utifrån ramkonventionens intentioner och internationella tolkningar därför fastslagit vilka kriterier som ska gälla för att en grupp ska omfattas av de rättigheter som fastslås i konventionen. Riksdagen fastslog, efter regeringens förslag, följande kriterier i samband med antagandet av propositionen *Nationella minoriteter i Sverige* (prop. 1998/99:143, s. 31):

> – Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan här måste också vägas in och belysas gruppens struktur och sammanhållning
>
> – Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten
>
> – Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen ska ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.
>
> – Historiska eller långvariga band med Sverige. Regeringen anser inte att det är möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt. Vår bedömning är dock att endast minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige före sekelskiftet uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

Det finns således vissa objektiva kriterier för vilka grupper som omfattas av minoritetspolitiken. Däremot krävs ytterst att den enskilda individen identifierar sig som tillhörande gruppen för att kunna göra anspråk på rättigheter som följer av lagstiftningen.

Det är t.ex. den historiska närvaron av invånare med rötter i det finska språket och kulturen som utgör grund för att sverigefinnar är en erkänd nationell minoritet, och inte att det i modern tid kommit många invandrare från Finland till Sverige (Sverigefinländare). Sverigefinnar, inte Sverigefinländare, är erkända som nationell minoritet. Självidentifikationsprincipen medför emellertid att många av de senare kan se sig också som sverigefinnar. På samma sätt kan

sentida romska invandrare se sig som romer, en erkänd historisk minoritet i Sverige.

I språkstadgan anges att ett minoritetsspråk ska användas av hävd i en stat och att språket ska vara annorlunda än det officiella språket. Av detta framgår att exempelvis dialekter av majoritetsspråket inte omfattas av konventionerna.

Kännedomen om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken har sedan 1999 ökat betydligt. Detta har tillsammans med utvecklingen inom de nationella minoriteterna gjort att nya aspekter har framträtt, som det kan finnas anledning att närmare utreda. Det är t.ex. inte så att något av minoritetsspråken talas av hela den minoritet, som språket vanligtvis förknippas med. Jiddisch talas inte av alla eller ens de flesta judar i Sverige. Många samer och meänkielitalande har berövats sitt minoritetsspråk, inte minst genom förbudet att använda språket i den svenska skolan och för samer i nomadskolan. Inom gruppen finska romer är det många som har finska som sitt språk, vilket bl.a. innebär att de omfattas av de särskilda rättigheter som gäller inom förvaltningsområde för det finska språket.

Med andra ord kan det kanske i dag ses som ett pedagogiskt misstag att så till synes tydligt knyta språk och minoritet till varandra, som beslutet 1999 kan ge sken av. Varje nationellt minoritetsspråk respektive nationell minoritet bör inom minoritetspolitiken ses var för sig.

Även beträffande de nationella minoriteterna finns det uppfattningar om benämningarna som behöver ses över. Inom gruppen resande vill många, men inte alls alla, inte räknas till gruppen romer utan enbart betraktas som resande. I Norge är det *rom och romanifolket/tatere* som är erkända minoritetsgrupper. Inom gruppen meänkielitalande finns förutom de som benämns, och själva benämner sig, tornedalingar också de som inte ser sig som tornedalingar men väl som lantalaiset eller kväner. Kväner är erkända som nationell minoritet i Norge.

Den benämning som används för språk respektive minoritet är av betydelse för såväl identitet som självkänsla, och behöver klaras ut så att ingen bara av det skälet ska uppfatta sig, eller av samhället uppfattas som, exkluderad av den nationella minoritetspolitikens skydd och rättigheter.

12.3 Bevarandeprogram för minoritetsspråken

Bedömning: De nationella minoritetsspråken har under mycket lång tid varit utsatta för ett starkt undanträngnings- och assimileringstryck. Förverkligandet av de rättigheter, som ska garantera de nationella minoritetsspråkens överlevnad som levande språk i Sverige, har uppenbarligen gått för långsamt. Det är därför angeläget med ett samlat bevarandeprogram för de nationella minoritetsspråken för att dessa ska kunna överleva som levande språk i Sverige.

Förslag: Regeringen bör snarast ta initiativ till att utforma ett långsiktigt bevarandeprogram för Sveriges fem nationella minoritetsspråk.

Det blir alltmer uppenbart att den nationella minoritetspolitiken införts i ett allt för sent skede för att de nationella minoritetsspråken ska kunna bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige utan kraftfulla insatser. Språkbytet har gått långt bland användarna av samtliga minoritetsspråk och processen att vända språkbytet är långsam. Nödvändiga förändringar inom skola och förskola kommer att ta lång tid att genomföra innan de kan få full effekt.

Redan i betänkandet *Att återta mitt språk* föreslogs att regeringen skulle tillsätta en utredning som analyserade möjligheterna att införa ett bevarandeprogram för de nationella minoritetsspråken inom utbildningsväsendet (se SOU 2006:19 s. 344–350).

Europarådets expertkommitté har i sina återkommande granskningar av Sveriges efterlevnad av språkstadgan, senast i sin sjätte rapport från 2017, rekommenderat Sverige att stärka utbildningen i och på samtliga nationella minoritetsspråk genom att anta en övergripande och strukturerad strategi som utgår från såväl de minoritetsspråktalandes behov som situationen för respektive språk (Europarådet, 2017). Mot denna bakgrund framstår det som mycket angeläget att ett bevarandeprogram för de fem nationella minoritetsspråken snarast tas fram.

12.4 Särbehandlingen av jiddisch

Bedömning: I flera sammanhang har utan närmare motivering det nationella minoritetsspråket jiddisch särbehandlats negativt, såsom vid utfärdande av sändningstillstånd för public service-företagen SR, SVT och UR och när uppdrag lämnats till universitet och högskolor att erbjuda lärarutbildning i de nationella minoritetsspråken. En sådan särbehandling saknar grund i Sveriges erkännande av vilka som är de nationella minoritetsspråken. Regeringen bör i fortsättningen avhålla sig från att särbehandla det nationella minoritetsspråket jiddisch negativt vid beslut om insatser för de nationella minoritetsspråken.

Jiddisch är ett av de fem erkända nationella minoritetsspråken i Sverige enligt såväl språklagen som minoritetslagen. Jiddisch är erkänt som ett icke-territoriellt språk, vilket bl.a. innebär att det inte omfattas av det skydd och de rättigheter som ingår i del III i språkstadgan.

Det är givetvis så att de fem erkända nationella minoritetsspråken skiljer sig åt sinsemellan. Det gäller också antalet talare av språket eller av någon av språkets varieteter. Jiddisch är inte nödvändigtvis det minsta av de nationella minoritetsspråken eller deras varieteter. Synen på respektive minoritetsspråk och dess relevans varierar inom respektive minoritetsgrupp. Det kan ha både historiska, kulturella, sociala och ideologiska orsaker. Språken har också olika funktion för användarna. Jiddisch torde vara ett tydligt exempel på ett språk som har en stark kulturbärande funktion.

I vare sig språklagen, minoritetslagen eller skollagens bestämmelser om undervisning i modersmål särbehandlas jiddisch jämfört med övriga fyra nationella minoritetsspråk. Varken Sveriges åtaganden enligt språkstadgan eller riksdagens beslut 1999 motiverar en särbehandling av jiddisch som nationellt minoritetsspråk. Trots detta har jiddisch fortlöpande utan uttalad motivering särbehandlats negativt.

Även om sändningstiderna inom public service (SR, SVT och UR) varierar betydligt mellan de fyra övriga nationella minoritetsspråken, omfattas de av samma grundläggande villkor i sändningstillstånden. Det gör inte jiddisch, vilket gör att utbudet på jiddisch inom public service hittills varit närmast obefintligt.

Behovet av utbildade modersmålslärare i de fem nationella minoritetsspråken är mycket stort. Möjligheten att sedan 2015 enligt skollagen läsa ett nationellt minoritetsspråk som modersmål har lett till en efterfrågan på sådan undervisning på alla fem språken, inklusive jiddisch.

När regeringen 2012 tog beslut om att ge fyra högskolor i uppdrag att genomföra lärarutbildning i de nationella minoritetsspråken utelämnades jiddisch. Här gjordes endast en hänvisning till att Lunds universitet erbjuder judiska studier. Någon utbildning av lärare i jiddisch erbjuds inte.

Det saknas grund för den negativa särbehandling av jiddisch som återkommande förekommer i den nationella minoritetspolitiken.

12.5 Språkvårdande arbete och revitalisering

Bedömning: Flera av de nationella minoritetsspråken utgörs av ett antal varieteter eller dialekter. Beaktandet av denna variation är av stor betydelse i det revitaliseringsarbete som behöver bedrivas för minoritetsspråken.

Förslag: Regeringen bör ge Institutet för språk och folkminnen ett tydligt uppdrag också för de nationella minoriteternas varieteter och dialekter.

Språkvård brukar användas som ett samlingsnamn för språkvalsplanering, ord- och grammatikvård respektive tal- och textvård. Revitaliseringsåtgärder kan inbegripa språkvårdande insatser men också mer praktiska insatser som innebär direktkontakt med talarna som t.ex. språkbad, språkcaféer, högläsningsprojekt för barn etc.

I samband med att Sverige erkände samiska och romani chib som nationella minoritetsspråk uttalades också att erkännandet omfattade språkens olika varieteter. Gränsen mellan språk, varietet och dialekt är inte helt skarp. I propositionen till minoritetslagen 2009 anförde regeringen att med de uppräknade fem nationella minoritetsspråken avses även varieteter av dessa språk (se prop. 2008/09:158, s. 63). Den kunskap som finns i dag visar att varieteter finns även inom meänkieli. Dessa omfattas av erkännandet i enlighet med uttalandet i propositionen.

Språkvård, även för de nationella minoritetsspråken, utförs av Språkrådet inom Institutet för språk och folkminnen (ISOF) med särskilda språkvårdare för respektive språk. ISOF har även ett uppdrag avseende dialekter. Sametinget har ansvaret för språkvård när det gäller det samiska språket.

I revitaliseringsarbetet är beaktandet av varieteter och dialekter av de nationella minoritetsspråken av väsentlig betydelse om revitaliseringen ska upplevas som relevant för talarna. Detta eftersom revitalisering främst handlar om talares användning av sitt språk i vardagssammanhang. Det är därför viktigt att det finns ett tydligt ansvar för arbetet med de nationella minoritetsspråkens dialekter. Det kan behöva tydliggöras att detta ansvar liksom för övrigt dialektarbete ligger hos ISOF, i vars arkiv det bl.a. finns bandade ljudupptagningar av både romska, resanderomani, finska, samiska och meänkieli.

12.6 Historiska kränkningar

Bedömning: De nationella minoriteterna har under lång tid osynliggjorts och utsatts för övergrepp i det svenska samhället. Detta gör behovet av ett uthålligt försoningsarbete mellan samhället och de nationella minoriteterna nödvändigt.

Regeringen bör säkerställa förutsättningarna för ett oberoende och hos de nationella minoriteterna legitimt och förankrat försoningsarbete rörande det osynliggörande och de övergrepp som dessa utsatts för i Sverige fram till i dag.

En viktig och ofta avgörande grund för att ett erkännande av urfolk och nationella minoriteter ska leda till en genuin upprättelse är att begångna övergrepp benämns och erkänns. Det är i sin tur en förutsättning för att ett brett och uthålligt försoningsarbete mellan samhället och minoriteten ska kunna genomföras. Det förutsätter att försoningsarbetet bedrivs oberoende och är förankrat hos den nationella minoriteten. Frågan om försoningsarbete i Sverige har i olika former väckts var för sig för romer, samer och tornedalingar.

En vitbok, *Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* (Ds 2014:8), publicerades 2014 av regeringen. Vitboken, som är ett regeringsdokument, togs

fram i samarbete med företrädare för romer och resande. Vitboken avsåg emellertid endast 1900-talet och inte tiden dessförinnan. Nämnas kan också att t.ex. frågan om det omfattande omhändertagandet av barn från romska och resandefamiljer utelämnades i vitboken.

Sametinget och Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar sedan 2015 gemensamt med att verka för inrättandet av en oberoende sanningskommission om historiska skeenden och övergrepp på samer genom historien. I oktober 2016 arrangerade de tillsammans med Vaartoe – Centrum för samisk forskning i Umeå, ett rundabordssamtal om internationella erfarenheter från sanningskommissioner i andra länder.

Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset (STR-T) och Met Nuoret har till regeringen i oktober 2016 lämnat in en ansökan om medel till en förstudie till genomlysning av svenska statens övergrepp på tornedalingar och meänkielitalande.

12.7 Behovet av institutioner

Bedömning: Regeringen bör i det fortsatta arbetet med att utveckla den nationella minoritetspolitiken särskilt uppmärksamma behovet av att bygga upp starka institutioner för de nationella minoriteternas språk och kultur.

Det har ofta framhållits att det saknas tillräckligt starka institutioner för de nationella minoriteternas språk och kultur. För närvarande är det endast samerna som kan sägas förfoga över en förhållandevis stabil institutionell struktur, främst genom Sametinget och dess språkcentrum.

I kapitel 10 redogörs för den framställning som gjorts till regeringen om inrättande av språkcentrum även för finska och meänkieli. Sådana språkcentrum för de övriga nationella minoritetsspråken skulle fylla en viktig roll i institutionsbyggandet.

Kommissionen mot antiziganism föreslog i sitt slutbetänkande ett nationellt center för romska frågor. STR-T har också lyft frågan om ett särskilt kulturcentrum för tornedalingar och andra meänkielitalande.

Det sverigefinska biblioteket vid Finlandsinstitutet har rest frågan om dess roll som landets enda bibliotek specialiserat på finskspråkig

litteratur i den nationella biblioteksstrategi som nu är under utarbetande vid Kungliga Biblioteket. Finlandsinstitutet, som finansieras genom bidrag från såväl Finland som Sverige, är också en betydande förmedlare av finskspråkig kultur runt om i landet, om än främst från Finland.

12.8 Sveriges Kommuner och Landsting

Bedömning: Regeringen bör i sin återkommande dialog med Sveriges Kommuner och Landsting lyfta frågan om efterlevnaden av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Förverkligandet av minoritetspolitiken sker för den enskilde medborgaren i allt väsentligt i vardagen ute i kommuner och landsting, liksom i övrigt när det gäller förverkligandet av mänskliga rättigheter som Sverige i internationella sammanhang förbundit sig att leva upp till.

Utvärderingen av förverkligandet av den nationella minoritetspolitiken visar tydligt att det är långt kvar innan landets kommuner och landsting förstått och vidtagit åtgärder för att säkerställa det skydd och de rättigheter som minoritetspolitiken ger landets nationella minoriteter och minoritetsspråk.

I sin återkommande dialog med arbetsgivar- och intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting bör regeringen lyfta frågan om efterlevnaden av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Därvid bör övervägas vilka insatser som kan vidtas för att landets kommuner och landsting ska integrera förståelsen för och arbetet med den nationella minoritetspolitiken i hela sin verksamhet, på liknande sätt som görs när det gäller exempelvis frågor om jämställdhet och barns rättigheter.

13 Konsekvensbeskrivningar

13.1 Konsekvensutredningens innehåll

I utredningens uppdrag ingår att beskriva konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska en konsekvensutredning också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver anges särskilt i utredningens direktiv att förslagen ska kostnadsberäknas och att utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Direktiven innehåller även vissa ytterligare anvisningar när det gäller konsekvensbeskrivningarna (se s. 19 i direktiven).

13.2 Konsekvenser för kommuner och landsting

13.2.1 Den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen

Den kommunala självstyrelsen motiveras av värden som demokrati och effektivitet genom ett decentraliserat beslutsfattande närmare medborgarna. En inskränkning i självstyrelsen bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen). Proportionalitetsprincipen innebär att det ska prövas om skälen för lagstiftning motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen kan innebära. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om syftet kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för självstyrelsen (se Holmberg m.fl., 2015, kommentar till 14 kap. 3 § regeringsformen).

Av finansieringsprincipen följer bl.a. att staten inte bör ge kommuner och landsting nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet

att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen ska bl.a. tillämpas om kommunerna får nya obligatoriska uppgifter, om frivilliga uppgifter görs obligatoriska eller om ambitionsnivåerna för befintliga uppgifter höjs (se SKL, 2007, s. 1–2 samt prop. 2006/07:100, s. 221–222). Staten ska således i princip kompensera kommunerna ekonomiskt i sådana situationer.

13.2.2 Förslag som berör samtliga kommuner eller landsting

Ett stärkt grundskydd (avsnitt 4.2.2 och 4.2.3)

Utredningen föreslår att kommuner och landsting ska

- vara skyldiga att anta dokumenterade mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete, samt på begäran lämna uppgift om dessa till uppföljningsmyndigheten,
- i anslutning till det göra de kartläggningar som behövs för det minoritetspolitiska arbetet och
- på ett tydligare sätt vara skyldiga att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar.

Förslagen får viss mindre inverkan på den kommunala självstyrelsen då kommuners och landstings handlingsutrymme i någon mån påverkas. Detta uppvägs enligt utredningens uppfattning mer än väl av de starka skäl som talar för förslagen. Regeringen konstaterade, när minoritetslagen med dess grundskydd infördes, att kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för att Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen och språkstadgan förverkligas på det lokala planet (se prop. 2008/09:158, s. 42). Det är alltså av central betydelse för minoritetspolitiken att det grundläggande skyddet får genomslag över landet. Den nuvarande regleringen har trots att den infördes för drygt sju år sedan inte haft någon nämnvärd effekt i detta avseende. Det är därför oundvikligt att kommuners och landstings ansvar för grundskyddet behöver bli tydligare.

Utredningen har övervägt alternativa lösningar för att åstadkomma detta, exempelvis genom överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Utredningen föreslår bl.a. att staten i sina återkommande dialoger med SKL ska ta upp frågan om efterlevnaden av lagen om nationella minoriteter och

minoritetsspråk (se avsnitt 12.8). Utredningen föreslår även att det inrättas en fristående myndighet för uppföljning, främjande och samordning av minoritetspolitiken (se avsnitt 5.2).

Lösningar av de nämnda slagen kan emellertid endast fungera som komplement till en lagreglering. Ett stort problem med minoritetslagen har nämligen varit att många kommuner och landsting inte uppfattar att lagen över huvud taget berör dem. Detta beror bl.a. på att de nationella minoriteterna många gånger inte är särskilt synliga lokalt. Som utredningen har konstaterat innebär inte det att minoritetspolitiken skulle vara irrelevant för en kommun eller ett landsting (se avsnitt 4.2.2.). Om kommunen eller landstinget inte uppfattar sig berörd får det till följd att de nationella minoriteterna inte heller får någon information om sina rättigheter. För att kommuner och landsting ska uppfatta att lagen berör dem är det nödvändigt att lagen förtydligas.

Utredningen har noga avvägt behovet av att tydliggöra minoritetslagen mot principen om den kommunala självstyrelsen samt kommuners och landstings behov att kunna göra lokala anpassningar.

Utredningens förslag ställer krav på en konkret och medveten aktivitet hos samtliga kommuner och landsting. Det är nödvändigt att mål och riktlinjer dokumenteras och följs upp i någon form om det minoritetspolitiska arbetet ska bedrivas på ett seriöst sätt och inte enbart vara beroende av enskilda tjänstemäns eller politikers entusiasm och intresse. Det är av samma anledning även av betydelse att alla kommuner och landsting blir varse att de är skyldiga att lämna information i någon form om de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredningens förslag ger samtidigt kommuner och landsting ett stort handlingsutrymme. De får avgöra själva i vilken form mål och riktlinjer dokumenteras och hur det minoritetspolitiska arbetet ska bedrivas. De får även avgöra på vilket sätt och med vilket intervall de följer upp det minoritetspolitiska arbetet så länge det finns en kontinuitet. Även informationen om de nationella minoriteternas rättigheter kan lämnas på en rad olika sätt. Utredningen menar därför att förslagen inte begränsar den kommunala självstyrelsen mer än nödvändigt.

I fråga om förslagens ekonomiska konsekvenser konstaterar utredningen följande. Beredningen för att ta fram mål och riktlinjer

samt uppföljningen av dem kommer att kräva en viss arbetsinsats från tjänstemän med den typen av uppgifter. Ett sådant arbete kan även behöva involvera olika fackförvaltningar exempelvis inom områden som kultur, utbildning samt vård- och omsorg. Viss mindre del av de beslutande politiska församlingarnas tid kan komma att tas i anspråk. Det kommer dock inte att vara nödvändigt att årligen ta fram mål och riktlinjer, att följa upp dem eller att lämna uppgift om dem till uppföljningsmyndigheten. Skyldigheten att informera de nationella minoriteterna och att göra kartläggningar kan fullgöras med små medel. Sammantaget bedömer utredningen att en kompensation om 100 000 kronor per kommun för kostnadsökningar över en mandatperiod bör täcka detta. Kompensationen kan ske genom en höjning av det generella statsbidraget till kommunerna.

En förtydligad reglering av skyldigheten att samråda och ge möjlighet till inflytande (avsnitt 4.3.2 och 4.3.4)

Utredningen föreslår förtydliganden i regleringen av inflytande och samråd enligt 5 § minoritetslagen. Dels definieras vad det innebär att samråda, dels görs ett tillägg att barns och ungdomars förutsättningar ska beaktas särskilt. Förslagen i denna del får anses utgöra förtydliganden av det som redan i dag följer av lagen. Utredningen bedömer att dessa förslag inte kommer att få några särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller innebära några kostnadsökningar.

Rätten till äldreomsorg på de nationella minoritetsspråken (avsnitt 7.3 och 7.4)

Utredningen föreslår förtydliganden när det gäller rätten till äldreomsorg på minoritetsspråk i de fall de särskilda rättigheterna som är knutna till förvaltningsområdena inte är aktuella. Förtydligandena är i linje med det som föreslås när det gäller förvaltningsområdena. Utredningen föreslår därtill att denna rätt utsträcks till romani chib och jiddisch. Utredningen föreslår även att kommunen inom ramen för sådan omsorg särskilt ska beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet. Slutligen föreslås att kommunen, i den mån den har tillgång till personal som behärskar minoritetsspråk, ska

informera om kommunens skyldigheter i likhet med vad som föreslås för förvaltningsområdenas del.

Förslagen ställer i denna del inte krav på kommunerna att anställa ytterligare personal eller gör några särskilda investeringar, utan endast exempelvis att språkkunskaper hos befintlig personal utnyttjas så långt möjligt samt att sådana kunskaper blir meriterande vid nyanställning. Den föreslagna informationsskyldigheten innebär att rutiner kring biståndsbedömningen kan behöva förändras. Utredningen menar att förslagen i denna del endast i liten utsträckning påverkar den kommunala självstyrelsen eller medför kostnadsökningar, jämfört med nuvarande reglering. När det gäller möjligheten att åstadkomma det avsedda syftet på ett annat sätt än genom den föreslagna regleringen, se nästa avsnitt.

13.2.3 Förslag som berör kommuner i förvaltningsområde

Utredningen föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda plats i förskola respektive äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska där hela eller en väsentlig del av verksamheten bedrivs på språket (se avsnitt 6.3.2 respektive 7.3). Vidare föreslår utredningen att det införs en skyldighet för kommunerna att fråga respektive informera alla som ansöker om bl.a. förskola respektive äldreomsorg i fråga om kommunens skyldigheter (se avsnitt 6.3.3 respektive 7.4). När det gäller förskolan föreslås därtill att regleringen förtydligas så att det framgår att plats i sådan verksamhet ska erbjudas inom fyra månader (se avsnitt 6.3.4).

Förslagen inverkar i viss mindre utsträckning på den kommunala självstyrelsen. Utredningen har konstaterat att den nuvarande lagstiftningen ger alltför stort tolkningsutrymme i förhållande till lagstiftarens intentioner och Sveriges internationella åtaganden. Det finns därför anledning att förtydliga de krav som ställs på kommunerna i förvaltningsområdena. Eftersom problemet främst kan härledas till en otydlig lagstiftning kan det inte lösas på ett sätt som är mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen än genom lagändring.

Skyldigheten för kommuner att fråga respektive informera skulle kunna uppfattas som en förhållandevis detaljerad reglering av deras uppgifter. Utredningen menar emellertid att det finns ett starkt

intresse av att införa en sådan reglering. Förslagen får anses utgöra ett förtydligande av den allmänna informationsskyldigheten enligt 3 § minoritetslagen. Det handlar för Sveriges del om att säkerställa efterlevnaden av våra internationella åtaganden. Sverige har bl.a. enligt artikel 6 i språkstadgan särskilt åtagit sig att informera om rättigheterna enligt stadgan. Det går dessutom inte att tala om att enskilda har rättigheter om de inte känner till dem.

Information som lämnas till alla i samband med ansökningar om förskola respektive äldreomsorg kommer – till skillnad från annan information – i princip att nå samtliga personer vars rättigheter är aktuella. Det är därför särskilt angeläget att säkerställa att information lämnas i ett sådant skede. Detta intresse får anses väga så tungt att en sådan skyldighet införs. Utredningen kan inte se några alternativ till lagstiftning som säkerställer att kommunerna lämnar sådan information. Den föreslagna regleringen är inte heller mer detaljerad än vad som får anses nödvändigt och kan inte anses särskilt betungande. Det står kommunerna fritt att bestämma på vilket sätt de informerar respektive frågar de enskilda och hur informationen utformas.

Utredningen menar sammanfattningsvis att förslagen inte begränsar den kommunala självstyrelsen mer än nödvändigt. När det gäller förslagens ekonomiska konsekvenser för kommunerna konstaterar utredningen att kommunerna kan komma att behöva arbeta mer målmedvetet och samverka i större utsträckning än i dag för att kunna erbjuda förskola och äldreomsorg på minoritetsspråk. Detta gäller särskilt i fråga om att säkra tillgång till språkkunnig personal. Detta kan innebära vissa kostnadsökningar. Det är dock viktigt att notera att det endast är sådana merkostnader som följer av att kommunen ingår i förvaltningsområde som är relevanta i detta sammanhang.

Skyldigheten att fråga respektive informera vårdnadshavare respektive äldre personer ställer inte krav på några omfattande anpassningar för kommunernas del. I de fall ansökningsblanketter används kan dessa kompletteras. I det fall kommunen tar emot muntliga ansökningar handlar det om att ändra rutinerna för hur detta går till.

Kommunerna får redan statsbidrag för kostnader till följd av rättigheterna i förvaltningsområdena. Utredningen noterar att en förhållandevis liten del av statsbidraget har använts till förskola och äldreomsorg under den tid minoritetslagen har gällt. Exempelvis

användes sammanlagt cirka en femtedel för dessa ändamål under förra året. Av förra årets samlade disponibla statsbidrag förbrukades inte mer än 91 procent (se bilaga 2 till Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2017). En del kostnader som kommunerna redovisat till uppföljningsmyndigheterna under andra poster än ”Förskola” respektive ”Äldreomsorg” kan visserligen antas uppkomma på grund av dessa verksamheter. Även med beaktande av detta anser utredningen att den hittillsvarande förbrukningen av statsbidraget visar att kompensationen till kommunerna snarast legat något i överkant.

Utredningen menar att de förslag som lämnas när det gäller förvaltningsområdena bör ses som ett förtydligande av nuvarande lagstiftning. I den mån förslagen skulle anses innebära ambitionshöjningar kompenserar det nuvarande statsbidraget emellertid kommunerna mer än nog för eventuella tillkommande kostnader. Det finns därför inte anledning att höja statsbidraget med hänvisning till finansieringsprincipen.

13.3 Konsekvenser för statens finanser

Den samlade kostnaden för utredningens förslag blir följande. En årlig kostnadsökning i storleksordningen 14 miljoner kronor, en kostnad under en treårsperiod om 3 miljoner kronor och en engångskostnad om cirka 4 miljoner kronor. Utredningen har att föreslå finansiering för de förslag som innebär ökade kostnader för staten. Utredningen kan konstatera att det finns ett uppenbart behov av att det minoritetspolitiska området tillförs ökade resurser för att Sverige ska kunna fortsätta att utveckla området med målet att leva upp till de internationella åtagandena. I och med att minoritetspolitiken och Sveriges internationella åtaganden på området berör alla delar av samhället är det naturligt och lämpligt att kostnadsökningar fördelas över de områden som närmast berörs av respektive förslag.

13.3.1 Kostnader för att stärka grundskyddet

De förslag som berör samtliga kommuner kommer att behöva finansieras genom en höjning av det generella statsbidraget till kommunerna. För kommunernas del skulle en kompensation om

25 000 kronor årligen innebära en kostnadsökning för staten med 7 250 000 kronor.

Finansiering bör ske via utgiftsområde 1, inom ramen för demokratipolitiken (anslag 6:1). Utredningens förslag syftar till att stärka möjligheten till inflytande och delaktighet för de medborgare som tillhör någon av de nationella minoriteterna. Ytterst är det en fråga om att leva upp till Sveriges internationella åtaganden och de mänskliga rättigheterna.

13.3.2 Särskilda uppdrag och utökade uppdrag till myndigheter

Utredningen föreslår att regeringen ger ett antal särskilda uppdrag eller utökade uppdrag till myndigheter. Detta kommer ge upphov till en årlig kostnad om en miljon kronor, en kostnad under tre års tid om tre miljoner kronor årligen och en engångskostnad om drygt fyra miljoner kronor. Utredningen redogör i det följande för kostnader för och finansiering av de uppdrag som utredningen inte bedömer ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

Skolverket föreslås ta fram stöd och fortbildning till förskolan (avsnitt 6.2.1) för vilket utredningen föreslår att regeringen tillskjuter Skolverket 300 000 kronor. Detta bör finansieras via utgiftsområde 16 i statens budget inom ramen för utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (anslag 1:5). Därtill föreslås att regeringen ger Skolverket i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser för lärare (avsnitt 11.3.2). Utredningen föreslår att regeringen tillskjuter tre miljoner kronor årligen under tre års tid till Skolverket för uppdraget. Finansiering bör ske via utgiftsområde 13 i statens budget inom ramen för insatser mot diskriminering och rasism (anslag 2:2).

Utredningen föreslår vidare att regeringen bör ge lämpliga myndigheter i uppdrag att pröva att utveckla uppdragsutbildningar för att utbilda vård- och omsorgspersonal samt förskolepersonal med språk- och kulturkompetens (se avsnitt 8.2.2). Utredningen föreslår att regeringen avsätter 3,5 miljoner kronor för detta ändamål. Därtill föreslås att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att pröva att komplettera relevanta yrkesexamina med lämpliga kunskaper i något av de nationella minoritetsspråken i syfte att förbättra personaltillgången på längre sikt (se samma avsnitt). Finansiering bör ske via

utgiftsområde 16 i statens budget inom ramen för eftergymnasial yrkesutbildning.

Utredningen föreslår att regeringen ger uppföljningsmyndigheten ett ansvar för att tillsammans med MUCF stärka förutsättningarna att utöva inflytande för de organisationer som företräder de nationella minoriteterna (se avsnitt 4.3.3). Utredningen föreslår att regeringen avsätter 1 000 000 kronor årligen för detta ändamål. Finansiering bör ske via utgiftsområde 17 i statens budget, inom ramen för civilsamhällespolitiken.

Slutligen föreslår utredningen att regeringen ger Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att utreda formerna för att inrätta språkcentrum för meänkieli och finska, samt förutsättningarna för att skapa motsvarande funktion för jiddisch och romani chib (se avsnitt 10.2.2). För detta uppdrag föreslår utredningen att regeringen tillskjuter 300 000 kronor. Finansiering bör ske via utgiftsområde 17 i statens budget, inom ramen för politiken för litteratur, läsande och språk.

13.3.3 Kostnader för höjda bidrag till de nationella minoriteternas organisationer

Utredningen föreslår ökade bidrag till de nationella minoriteternas riksorganisationer (se avsnitt 4.3.5). Kostnaden för detta kan beräknas till minst 5,8 miljoner kronor. I kostnaden ingår 4,6 miljoner kronor för att minst fördubbla det bidrag som lämnas enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter. Vidare ingår 400 000 kronor för vardera den judiska och romska minoriteten i särskilt stöd till riksorganisationer för samråd. Slutligen ingår 200 000 kronor till vardera av STR-T och Sverigefinländarnas delegation för att höja det befintliga stödet.

Finansiering bör ske via utgiftsområde 17 i statens budget, inom ramen för civilsamhällespolitiken. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att de nationella minoriteternas civilsamhällesorganisationer stärks för att åstadkomma reella möjligheter till inflytande och delaktighet.

13.3.4 Ändring av 10 § minoritetslagen

Utredningen föreslår att 10 § minoritetslagen ska gälla även för Arbetsförmedlingen samt omfatta kontakter även på meänkieli. Såväl Arbetsförmedlingen som flertalet av de myndigheter som omfattas av 10 § i dag torde vara skyldiga att hantera såväl muntliga som skriftliga kontakter i ärenden på finska, meänkieli och samiska enligt 8 och 9 §§ minoritetslagen. Det finns inte anledning att anta att kontakterna på meänkieli med aktuella myndigheter kommer att öka väsentligt på grund av de förändringar som nu föreslås. För Arbetsförmedlingen kan detsamma sägas även om kontakter på finska och samiska. Dessutom ger 10 § endast rätt att kontakta myndigheterna skriftligt och, bortsett från kontakter med JO, endast i ärenden där den enskilde är part eller ställföreträdare för part. Sammantaget bedömer utredningen att det inte inom överskådlig tid bör uppstå sådana kostnadsökningar hos de aktuella myndigheterna som inte ryms inom deras befintliga anslag.

13.4 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen stärker efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden, främst ramkonventionen och språkstadgan.

Europarådets ministerkommitté har i sin senaste resolution avseende ramkonventionen bl.a. uppmanat Sverige att fördubbla sina ansträngningar för att minoritetslagen på ett effektivt sätt ska implementeras på lokal nivå samt att öka insatserna för att förbättra samordningen mellan centrala myndigheter med ansvar för frågor som rör nationella minoriteter och mellan centrala och decentraliserade myndigheter (Europarådet 2013). Flera av de förslag som lämnas i betänkandet är enligt utredningens bedömning i linje med rekommendationerna i resolutionen. Här kan framhållas förslagen i kapitel 4–7 som syftar till att stärka såväl grundskyddet och rättigheterna i förvaltningsområdena som uppföljningen av minoritetslagen.

Minsterkommittén har vidare i de senaste resolutionerna avseende språkstadgan lyft fram generella brister på utbildningsområdet i fråga om tillgång till språkutbildning inklusive tvåspråkig undervisning, undervisnings- och utbildningsmaterial och tillgång till lärare. (Europarådet, 2015). Utredningens förslag kommer förbättra

efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden på dessa punkter. Detta gäller särskilt förslagen i kapitel 6 och 8.

Utredningen lämnar även förslag som förbättrar efterlevnaden av Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen. Utredningen föreslår att det ska framgå uttryckligt av bestämmelsen om inflytande och samråd i 5 § minoritetslagen att förvaltningsmyndigheterna särskilt ska beakta förutsättningarna för barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna (se avsnitt 4.3.4). Detta kan antas medföra positiva konsekvenser för efterlevnaden av artikel 12.[1] De förslag som tar sikte på förskolan (kapitel 6) kan antas medföra positiva konsekvenser för efterlevnaden av artikel 29.1.c.[2] liksom för Sveriges åtaganden enligt språkstadgan.

Utredningen bedömer även att förslagen i viss mån kan medverka till att förbättra jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslaget om att ge den nya jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att särskilt beakta de nationella minoriteternas situation (avsnitt 3.7) bedöms leda till mer jämlika förutsättningar i samhället för kvinnor och män som tillhör någon av de nationella minoriteterna. Förslaget om förtydligad reglering avseende äldreomsorg på minoritetsspråk (avsnitt 7.3) kan antas i någon mån öka förutsättningarna för kvinnor att delta i arbetslivet.

Utredningen bedömer inte att förslagen utöver det sagda medför sådana konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen eller direktiven till utredningen.

---

[1] Artikel 12.
1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

[2] Artikel 29.
1. Konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning skall syfta till att
[…]
(c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;
[...]

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till ändringar i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

1 §

Paragrafen är ändrad på så sätt att upplysningen om att lagen innehåller bestämmelser om vissa skyldigheter inom förskola, sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola och äldreomsorg har upphävts. Ändringen föranleds av att den aktuella regleringen föreslås, med vissa justeringar, överföras till socialtjänstlagen respektive skollagen.

3 §

Paragrafen är ändrad på flera sätt.

Innebörden i skyldigheten att informera har förtydligats så att det anges att de nationella minoriteterna ska få information inte bara om sina rättigheter utan även om det allmännas ansvar. Därmed tydliggörs att information ska lämnas inte enbart om de konkreta skyldigheterna i förvaltningsområdena utan även om mer allmänt hållna åtaganden såsom det allmännas ansvar att främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur enligt 4 § andra stycket. Vidare har bestämmelsen ändrats så att information ska lämnas inte enbart om ansvaret i minoritetslagen utan även om föreskrifter som lagen hänvisar till. Sådana hänvisningar finns i nuvarande 4 och 16 §§ samt i 17 och 18 §§ i deras föreslagna lydelse.

Paragrafen har även ändrats så att det inte längre anges att information ska lämnas ”när det behövs på lämpligt sätt”. Motiveringen till detta finns i avsnitt 4.2.3. Vidare görs en åtskillnad mellan å ena

sidan kommuner och landsting och å andra sidan statliga förvaltningsmyndigheter.

Innebörden är att kommuner och landsting inte ska göra någon bedömning av behovet av att informera. Samtliga ska istället alltid vara skyldiga att i någon form informera om minoritetslagen och de föreskrifter den hänvisar till. För statliga förvaltningsmyndigheter ska samma skyldighet gälla för myndigheter vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.

Med statliga myndigheter vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken avses för det första myndigheter som har sådan omfattande eller regelbunden kontakt med allmänheten att det är motiverat att myndigheten lämnar information. För det andra avses myndigheter som har sektorsansvar inom områden av betydelse för minoritetspolitiken eller vars verksamhet av annan anledning är av betydelse för skyddet av de nationella minoriteternas rättigheter.

I det första fallet handlar det i första hand om myndigheter som i princip alla medborgare kommer i kontakt med och vars information därför kan förväntas nå ett stort antal personer, såsom Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Till denna grupp får även länsstyrelserna räknas in.

I det andra fallet handlar det i princip dels om myndigheter vars verksamhet har särskild anknytning till något av minoritetspolitikens tre delmål[1], dels om myndigheter som har tillsynsuppdrag som kan få betydelse för de nationella minoriteternas rättigheter. Exempel på sådana myndigheter är Kulturrådet, Institutet för språk och folkminnen, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Inspektionen för vård och omsorg, Skolinspektionen, Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelsen reglerar inte hur informationen ska lämnas. Detta får anpassas till kommunens, landstingets eller den statliga förvaltningsmyndighetens verksamhetsområde. Vissa bestämmelser i minoritetslagen eller föreskrifter den hänvisar till tar direkt sikte på skyldigheter inom en viss verksamhet, för kommuner i förvaltningsområdena exempelvis inom förskolan. De myndigheter som en sådan bestämmelse är adresserad till kan behöva lämna mer konkret infor-

[1] De tre delmålen är språk och kultur, utsatthet och diskriminering samt inflytande och delaktighet.

mation om skyldigheten, medan det kan vara tillräckligt att myndigheter vars verksamhet inte alls berörs av en sådan bestämmelse lämnar mer översiktlig information. Sådan översiktlig information kan exempelvis bestå i att lagen återges på myndighetens hemsida.

I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen uttalas att informationen bör ges på de minoritetsspråk som kan väntas bli använda av enskilda i deras kontakter med myndigheten. Vidare lämnas exempel på hur informationen kan lämnas. Dessa uttalanden är fortfarande aktuella (se prop. 2008/09:158, s. 65 och 126).

5 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att uttrycket ”representanter för” tagits bort samt att det tillagts i en ny andra mening att myndigheterna särskilt ska beakta förutsättningarna för barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna.

Genom att utrycket ”representanter för” tas bort tydliggörs att myndigheter inte enbart bör samråda med representanter utsedda av föreningar som företräder de nationella minoriteterna. Föreningsrepresentanter kommer även i fortsättningen att utgöra viktiga motparter när myndigheter samråder, men myndigheter bör sträva efter att få en så bred och relevant representation av perspektiv inom den nationella minoriteten som möjligt. Detta innebär att myndigheter kan behöva söka personer att samråda med även utanför föreningslivet.

Genom förtydligandet i den nya andra meningen i paragrafen anges att myndigheter särskilt ska beakta förutsättningarna för barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna. Med barn avses personer under 18 år. Bestämmelsen ska förstås så att myndigheter dels särskilt bör beakta vilka frågor som är av intresse för barn och unga, dels utforska alternativa former för att ge barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande. Myndigheter behöver även beakta att unga i mindre utsträckning än tidigare är organiserade genom olika slags föreningar. Detta innebär att myndigheter exempelvis behöver överväga alternativ till de sedvanliga formerna för samråd med formella möten i myndigheternas egna lokaler. Sådant kan handla om att söka upp barn och unga där de befinner sig:

i förskola, skola eller kulturskola, på fritidsgårdar eller hos idrottsföreningar. Det kan även handla om att utnyttja sociala medier.

5 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller ett förtydligande av vad det innebär att samråda enligt 5 § minoritetslagen. Det är viktigt att framhålla att det finns en grundläggande skyldighet att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i olika former enligt första ledet i 5 §. Skyldigheten att samråda får ses som ett specialfall av denna allmänna skyldighet.

Enligt den föreslagna definitionen avses med att samråda att myndigheter för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att deras behov och synpunkter ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande. Definitionen är avsedd att fungera som en målformulering. Även i fortsättningen kommer skyldigheten att samråda enligt 5 § att gälla så långt det är möjligt.

I kravet på dialog ligger en skyldighet för myndigheter att vinnlägga sig om att skapa former för att samråda som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte. Det tydliggörs därmed att det inte är tillräckligt att myndigheter endast informerar de nationella minoriteterna om sina beslut eller åtgärder. De nationella minoriteterna ska ha en reell möjlighet att få sina synpunkter och behov beaktade i myndigheters beslutsprocesser. Uttrycket dialog är inte synonymt med motsvarande begrepp som används i den Europeiska koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen (om koden, se avsnitt 4.3.2).

I och med att samrådsförfarandet ska syfta till att de nationella minoriteternas behov och synpunkter ska kunna beaktas i myndigheters beslutsprocess bör myndigheter samråda i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka kommande beslut. I kravet på att dialogen ska vara strukturerad ligger att myndigheter har en planering för hur samrådsfrågor fångas upp samt att rollerna för de inblandade är tydliga och att det sker en uppföljning och återkoppling till de nationella minoriteterna.

Motiveringen till paragrafen finns i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

5 b §

Paragrafen är ny. Enligt paragrafen ska kommuner och landsting dels anta dokumenterade mål och riktlinjer för sin minoritetspolitiska verksamhet, dels göra de kartläggningar som behövs för verksamheten.

Med minoritetspolitisk verksamhet avses i princip verksamhet föranledd av de skyldigheter och det ansvar för kommuner och landsting som följer av minoritetslagen och sådana föreskrifter som lagen hänvisar till. För kommuners del kan även verksamhet som föranleds av skollagens bestämmelser om modersmål ingå.

Skyldigheten att anta dokumenterade mål och riktlinjer innebär att kommuner och landsting ska ha tagit ställning till hur man avser att bedriva minoritetspolitisk verksamhet samt att detta ska framgå av någon form av styrdokument. Bestämmelsen reglerar däremot inte i vilken form målen och riktlinjerna dokumenteras.

Kommuner och landsting bör främst sträva efter att integrera målen och riktlinjerna för den minoritetspolitiska verksamheten i andra styrdokument som rör mänskliga rättigheter och demokratifrågor, exempelvis handlingsplaner. Ett annat sätt att anta minoritetspolitiska mål och riktlinjer kan vara att integrera dem i ordinarie styrdokument, såsom verksamhetsplaner. Det finns inte heller något som hindrar att kommuner och landsting även upprättar separata handlingsplaner eller andra styrdokument för sin minoritetspolitiska verksamhet.

Av dokumenterade mål och riktlinjer ska framgå hur de ska följas upp inklusive hur ofta detta ska ske. Uppföljningen måste göras så ofta att det blir en kontinuitet i den minoritetspolitiska verksamheten och bör inte göras mer sällan än en gång per mandatperiod.

Det närmare innehållet i styrdokumenten får anpassas till lokala förhållanden. Utformningen bör ske i samråd med de nationella minoriteterna. Exempel på områden där mål och riktlinjer kan antas är kultur, förskola, skola, samt vård- och omsorg. Sådana mål och riktlinjer kan även antas i förhållande till de olika bestämmelserna i minoritetslagen, såsom informationsskyldigheten i 3 § samt skyldigheten att samråda med och i övrigt ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande enligt 5 §. Kommuner och landsting i förvaltningsområden kan anta mål och riktlinjer som rör de särskilda skyldigheter som gäller där.

I paragrafens andra stycke finns en skyldighet för kommuner och landsting att göra de kartläggningar som behövs för den minoritetspolitiska verksamheten. Sådana kartläggningar kan exempelvis avse personalens språk- och kulturkompetens samt behov av fortbildning, kommunens eller landstingets möjligheter att samråda eller på annat sätt ge de nationella minoriteterna inflytande samt de behov som kan finnas av åtgärder för att främja de nationella minoritetsspråken eller de nationella minoriteternas kultur. Det kan vara lämpligt att i dokumenterade mål och riktlinjer enligt första stycket ta ställning till vilket slags kartläggningar som ska genomföras.

Kartläggningarna måste bygga på frivillighet och följa de föreskrifter som gäller till skydd för personuppgifter. Här kan nämnas personuppgiftslagen (1998:204) samt EU:s allmänna dataskyddsförordning.[2]

7 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det nu framgår att kommuner kan ansöka hos regeringen om att anslutas till och utträda ur förvaltningsområde. Regeringen ska avslå en ansökan från en kommun om att lämna ett förvaltningsområde om det inte finns synnerliga skäl. Det är kommunen som ska visa att det finns sådana skäl. Med uttrycket synnerliga skäl avses att utträde endast ska beviljas i undantagsfall.

Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl bör regeringen beakta Sveriges internationella åtaganden, i synnerhet de åtaganden enligt del III i Språkstadgan som ligger till grund för ordningen med förvaltningsområden. Regeringen behöver även ta hänsyn till eventuella synpunkter från den berörda nationella minoriteten i kommunen och från relevanta riksorganisationer innan beslut om utträde fattas.

Ett exempel på när regeringen skulle kunna bevilja utträde är om kommunen visar att det trots rimliga ansträngningar från kom-

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). EU-förordningen träder i kraft 25 maj 2018 och med anledning av den har Dataskyddsutredningen föreslagit att personuppgiftslagen upphävs och ersättas med en ny lag som innehåller kompletterande bestämmelser (se SOU 2017:39).

munens sida saknas intresse för att utnyttja rättigheterna från den aktuella minoritetens sida. I detta bör ligga att kommunen under en längre tid har försökt att erbjuda, och göra personer som tillhör den nationella minoriteten medvetna om, de rättigheter som är knutna till förvaltningsområdet, utan att någon har efterfrågat rättigheterna eller dessa endast tagits i anspråk sporadiskt.

10 §

Paragrafen har ändrats på två sätt. För det första införs Arbetsförmedlingen i kretsen av myndigheter som omfattas av bestämmelsen i andra meningen. För det andra får enskilda rätt att använda meänkieli i likhet med vad som gäller för finska och samiska.

17 och 18 §§

Paragraferna har ändrats. Regleringen av kommuners skyldigheter i förhållande till de nationella minoriteterna inom förskola respektive äldreomsorg överförs till skollagen respektive socialtjänstlagen. De nuvarande 17 och 18 §§ har ändrats så att de istället hänvisar till de nya bestämmelserna.

20 och 21 §§

Paragraferna har ändrats mot bakgrund av utredingens förslag i avsnitt 5.2 att *en* myndighet ska ansvara för uppföljningen, samordningen och främjandet av minoritetspolitiken.

22 §

Paragrafen är ny. Kommuner och landsting ska på begäran från uppföljningsmyndigheten lämna uppgift om sådana mål och riktlinjer som antagits enligt 5 a §. Regeringen bör meddela föreskrifter om hur skyldigheten ska verkställas eller bemyndiga uppföljningsmyndigheten att meddela sådana föreskriter.

14.2 Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)

8 kap. Förskolan

12 a §

Paragrafen är ny och innebär att regleringen av rätten till förskola på minoritetsspråk i förvaltningsområdena för finska, meänkieli respektive samiska överförs från minoritetslagen till skollagen. I första stycket regleras omfattningen av kommuners skyldigheter. I andra stycket finns en skyldighet för kommuner att fråga alla vårdnadshavare som ansöker om förskoleplats om de vill att barnet erbjuds plats i förskola där verksamheten bedrivs på minoritetsspråket.

Kommuner ska erbjuda förskola där hela eller en väsentlig del av verksamheten bedrivs på minoritetsspråket. Uttrycket väsentlig del innebär att kommunen ska erbjuda det barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola där undervisningen bedrivs på minoritetsspråket i en sådan omfattning som bidrar till att språket bevaras, utvecklas och förs vidare till nya generationer av användare. Omfattningen ska vara sådan att den *minst* uppfyller motsvarande krav att erbjuda väsentlig del enligt artikel 8 i språkstadgan. En rent symbolisk närvaro av språket i förskolan är därmed otillräcklig. Tillämpningen av bestämmelsen bör följa praxisutvecklingen avseende språkstadgan. Ledning kan därmed hämtas i expertkommitténs rapporter och ministerkommitténs rekommendationer, se avsnitt 6.3.2.

Begreppet väsentlig del bör tolkas utifrån en helhetsbedömning. Vid den bedömningen bör antalet timmar som minoritetsspråkstalande personal finns tillgänglig i verksamheten ses som en viktig omständighet. Andra viktiga omständigheter är nivån på personalens språkkunskaper, huruvida förskolan arbetar målinriktat och strukturerat med språkrevitalisering och vilka undervisningsmetoder som då används samt i vilken utsträckning vårdnadshavare och andra i barnets omgivning involveras i revitaliseringsarbetet. Tanken är att det ska finnas stöd till förskolans huvudmän från Skolverket bl.a. i fråga om undervisningsmetoder, se avsnitt 6.2.1.

I fråga om den föreslagna skyldigheten för kommuner att fråga vårdnadshavare som ansöker om förskoleplats är det inte tillräckligt att kommunen frågar vårdnadshavarna om barnet har något annat modersmål än svenska. Frågan måste uttryckligen avse om vårdnadshavarna vill få erbjudande om plats i förskola som bedrivs på det eller

de minoritetsspråk inom vars förvaltningsområde kommunen ingår. Kommunen bör i samband med att frågan ställs även informera föräldrarna om att rätten till en sådan plats inte är beroende av att barnet eller vårdnadshavarna har några förkunskaper i språket. Frågan kan ställas muntligt eller skriftligt. Det kan således exempelvis ske genom muntlig information från förskolepersonalen eller genom att det ges en möjlighet att ange sådana önskemål i en ansökningsblankett.

Det är viktigt att det framgår för de som söker en plats att det är frivilligt att svara på frågan. Kommunen behöver i hanteringen av föräldrarnas svar även ta hänsyn till de föreskrifter som gäller till skydd för personuppgifter (se sista stycket i kommentaren till 5 b § minoritetslagen ovan). Skyldigheten att fråga innebär inte att den allmänna informationsskyldigheten upphör att gälla i fråga om rättigheterna enligt denna bestämmelse (se kommentaren till 3 § minoritetslagen ovan).

14 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att ett tredje stycket är tillagt. Enligt stycket ska den tidsfrist som gäller generellt för erbjudande av förskoleplats gälla även i fråga om skyldigheten att erbjuda plats i förskola som bedrivs på minoritetsspråk enligt 12 a §.

25 kap.

5 a §

Paragrafen är ny och innebär att regleringen av rätten till viss annan pedagogisk verksamhet på minoritetsspråk i förvaltningsområdena överförs från minoritetslagen till skollagen. I paragrafen införs även liknande förändringar av regleringen som för förskolan.

Bestämmelsen tar sikte på pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola (2 §), öppen förskola (3 §) och sådan omsorg som erbjuds för barn under tid då förskola inte erbjuds (5 §). Verksamhetsformerna som avses i paragrafen är inte obligatoriska för kommunen. Om kommunen väljer att bedriva sådan verksamhet ska kommunen sträva efter att erbjuda barn vars vårdnadshavare begär

det plats i sådan verksamhet där hela eller en väsentlig del bedrivs på det eller de minoritetsspråk inom vars förvaltningsområde kommunen ingår. Beträffande uttrycket ”väsentlig del” hänvisas till kommentaren till 8 kap. 12 a §.

Kommunen ska fråga alla vårdnadshavare som ansöker om plats i sådan omsorg som avses i 2 och 5 §§ om de vill få erbjudande om plats i sådan omsorg som bedrivs på det språk i vars förvaltningsområde kommunen ingår. Skyldigheten att fråga gäller dock endast om kommunen kan erbjuda sådan plats. Innebörden i skyldigheten att fråga beskrivs i kommentaren till 8 kap. 12 a §. Kommunen behöver i hanteringen av föräldrarnas svar även ta hänsyn till de föreskrifter som gäller till skydd för personuppgifter (se sista stycket i kommentaren till 5 b § minoritetslagen ovan).

Öppen förskola är inte en omsorg som det går att ansöka om. Det finns därför inte heller någon skyldighet att fråga motsvarande den i första stycket. Kommunen bör istället informera på annat sätt om öppen förskola som bedrivs på minoritetsspråk, i enlighet med 3 § minoritetslagen.

14.3 Förslaget till ändringar i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap.

6 §

Tredje stycket i paragrafen är ändrat. Den nuvarande skyldigheten för kommunen att verka för tillgång till personal som regleras i stycket kommer finnas kvar i en annan form (se kommentaren till 6 a §). Genom den föreslagna lydelsen införs istället en skyldighet att informera den som ansöker om äldreomsorg om kommunens skyldigheter i fråga om äldreomsorg på de nationella minoritetsspråken.

Informationen kan lämnas i såväl skriftlig som muntlig form. Hur informationen lämnas får anpassas till den enskildes situation, kommunens rutiner och de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det väsentliga är att informationen innebär att den enskilde görs uppmärksam på sina rättigheter i så god tid att hans eller hennes even-

tuella önskemål om omsorg på minoritetsspråket kan beaktas inför beslut om erbjudande av insatser.

Om kommunen ingår i förvaltningsområde ska kommunen informera om de skyldigheter kommunen har enligt 6 a § *andra stycket*. Kommuner som inte ingår i något förvaltningsområde ska informera om kommunens skyldigheter enligt 6 a § *första stycket*. Detsamma gäller för kommuner inom förvaltningsområden i förhållande till de nationella minoritetsspråk som inte omfattas av förvaltningsområdet. Kommunen måste enbart informera om skyldigheterna enligt 6 a § första stycket om kommunen har möjlighet att erbjuda omsorg på språket.

Skyldigheten att informera enligt denna bestämmelse innebär inte att den allmänna informationsskyldigheten upphör att gälla i fråga om de nationella minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen (se kommentaren till 3 § minoritetslagen ovan). Kommunerna bör alltså alltjämt informera även på andra sätt.

6 a §

Paragrafen är ny och innebär att regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen förs över från minoritetslagen till socialtjänstlagen. Regleringen har även förtydligats. Rätten till äldreomsorg på minoritetsspråket utanför förvaltningsområdena har utsträckts till att omfatta omsorg på jiddisch och romani chib. I sista stycket har införts en föreskrift om att i omsorgen särskilt beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet.

I första stycket regleras de skyldigheter som gäller för samtliga kommuner. Första stycket är dock inte tillämpligt i fråga om äldreomsorg på finska, meänkieli eller samiska inom förvaltningsområdet för respektive språk. Då är istället andra stycket tillämpligt.

Inom förvaltningsområden ska kommunen, enligt andra stycket, erbjuda den som begär det hela eller en väsentlig del av äldreomsorgen på förvaltningsområdets minoritetsspråk. Med ”väsentlig del” avses att det inte kan vara fråga om endast en symbolisk närvaro av språket. Det behöver vara närvarande i de äldres vardag i en sådan omfattning att de upplever en kontinuitet. För att äldreomsorgen ska anses bedrivas till väsentlig del på minoritetsspråket bör de äldre ha möjlighet att samtala med personalen på sitt språk ett flertal

gånger per vecka. Personalen behöver inte ha språket som modersmål, men att personalen behärskar enstaka ord och fraser är inte tillräckligt. Personalens språkkunskaper bör vara sådana att det är möjligt för dem att föra ett meningsfullt samtal med den äldre. Att det finns personal som behärskar minoritetsspråket och som den äldre vid behov kan kontakta kan inte heller anses tillräckligt. Det bör vara tydligt och förutsägbart för den äldre i vilka sammanhang och vid vilka tillfällen det finns möjlighet att använda minoritetsspråket.

Enligt första stycket ska kommunen, om de särskilda rättigheterna i förvaltningsområde inte är aktuella, *sträva efter* att erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller en väsentlig del av äldreomsorgen på finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska. Bestämmelsen är ett målsättningsstadgande och kommunen ska sträva efter att erbjuda omsorg på de nationella minoritetsspråken i den omfattning som gäller för förvaltningsområden. I uttrycket ”sträva efter” ligger att kommunen ska erbjuda sådan omsorg i den utsträckning kommunen har tillgång till språkkunnig personal i enlighet med den nuvarande 18 § andra meningen minoritetslagen. Bestämmelsen innebär även bl.a. att kommunen ska verka för tillgång till personal där det behövs i enlighet med vad som gäller enligt den nuvarande regleringen i 6 § tredje stycket socialtjänstlagen. Av bestämmelsen följer alltså inte en skyldighet att omedelbart skaffa språkkunnig personal. Vid rekrytering bör dock kunskaper i minoritetsspråk vara en merit (se prop. 2008/09:158, s. 138). Det kan även vara lämpligt att kommunen kartlägger språkkunskaperna bland befintlig personal, i enlighet med andra stycket i den föreslagna 5 a § i minoritetslagen. Kommunen bör i största möjliga mån se till att personal som har språkkunskaper arbetar med de brukare som har efterfrågat omsorg på språket.

I sista stycket i paragrafen anges att äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet särskilt ska beaktas inom ramen för verksamhet på minoritetsspråk enligt första eller andra stycket. Det tydliggörs därmed att språk och kultur hänger samman med varandra. De äldres kulturella identitet kan stöttas på många olika sätt, exempelvis genom tillhandahållande av traditionell musik och mat, särskilda inredningsdetaljer eller andra kulturella inslag. Detta kan även ske genom att personalens kulturkompetens stärks genom utbildningsinsatser.

Även i verksamhet som inte till någon del bedrivs på minoritetsspråk kan de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet behöva beaktas. Detta följer redan av begreppet ”värdigt liv” i värdegrunden i 4 § socialtjänstlagen, i vilket kan ingå bl.a. att socialnämnden ska erbjuda individanpassad omsorg och att den äldre ska få ett gott bemötande.

Förslaget till ändringar i patientlagen (2014:821)

1 kap.

10 §

Paragrafen är ny. Den innehåller inte några nya skyldigheter för hälso- och sjukvården utan endast upplysningar om att det finns bestämmelser i minoritetslagen och språklagen som rör de nationella minoriteterna och minoritetsspråken som hälso- och sjukvården, som en del av det allmänna, behöver förhålla sig till. Det handlar främst om 8 § språklagen och 3–5 §§ minoritetslagen. I den mån ärendehandläggning förekommer inom vården aktualiseras även 8 och 9 §§ minoritetslagen.

14.4 Förslaget till ändringar i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

5 kap.

9 §

Paragrafen är ny. Det som nämns i kommentaren till förslaget till ändring i patientlagen gäller även för denna bestämmelse.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Aina Negga, Sametinget

I kapitel 4 behandlas frågor om statsbidrag till minoritetsorganisationerna. Enligt direktiven ska utredaren analysera förutsättningarna för de organisationer som företräder de nationella minoriteterna och överväga hur de ska utformas, och överväga om och i så fall hur nuvarande ordning med organisationsbidrag kan effektiviseras eller förändras. Utredaren föreslår ett utökat statsbidrag till Sverigefinländarnas delegation och till Svenska Tornedalingars Riksförbund samt att ett motsvarande stöd, bör införas till den romska och judiska minoritetens riksorganisationer. Utredaren har helt förbigått urfolket samerna. Minoritetspolitiken ligger inte till grund för de statliga medel som Sametinget erhåller via myndighetens regleringsbrev. Organisationsstödet i förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter omfattar inte urfolket samerna. Syftet med statsbidraget är att stödja och underlätta verksamheten för de organisationer som företräder nationella minoriteter. Det är en brist att utredaren inte anser att organisationer som företräder urfolket samerna har behov av organisationsstödet. Det är viktigt att organisationer som företräder urfolket samer ska kunna utöva den egenmakt som är syftet med lagen på lika villkor med de nationella minoriteterna.

Utredningen har enligt direktiven i uppgift att analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning av den nationella minoritetspolitiken och föreslå hur den kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet. I kapitel 9 gör utredaren bedömningen att den nuvarande ordningen för uppföljning och samordning inte i tillräcklig utsträckning bidragit till att grundskyddet fått genomslag utanför förvaltningsområdena.

Uppföljningsmyndigheterna har återkommande i bedömningar och analyser i årsrapporter till regeringen redovisat att en stark bidragande orsak till att resultaten är bättre inom förvaltningsområdena än utanför dessa är statsbidraget som utbetalas för minoritetspolitiska insatser.

Jag delar utredarens uppfattning att avsaknaden av sanktionsmöjligheter skulle kunna ses som en förklaring till att grundskyddet inte kunnat genomdrivas effektivt. Min uppfattning är att statsbidrag till även kommuner och landsting/regioner utanför förvaltningsområdena är incitament som kan bidra till en bättre tillämpning av lagens grundskyddsparagrafer. Vidare är efterfrågan på service på minoritetsspråken från minoriteterna samt aktiva minoritetsrepresentanter och samrådsgrupper, några av de viktigaste faktorerna för att arbetet ska gå framåt. Där man inte lyckas mobilisera minoriteterna saknas tillräckliga incitament för att utveckla arbetet i enlighet med det minoritetspolitiska målet.

För att påskynda förverkligandet av de nationella minoriteternas rättigheter har uppföljningsmyndigheterna också gjort bedömningen att det behövs en tydligare lagstiftning. Även kommuner, landsting och andra myndigheters ansvar behöver tydliggöras och tillsynsåtgärder behöver införas för att säkerställa ett effektivt arbete inom de respektive ansvarsområdena. Genom att i lagstiftning även stärka möjligheterna för individer att utkräva sina rättigheter skulle individerna få en större möjlighet att agera när de inte får del av sina rättigheter. För att den enskilda ska få möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda behöver kraftfulla åtgärder införas. Jag konstaterar att utredaren inte föreslår tillräckliga och tydliga ändringar i lagstiftningen. En konsekvens av detta blir att överklagandemöjligheter inte kan införas. Det är också anmärkningsvärt att utredaren hänskjuter frågan om införande av tillsyn till nästa översyn.

Utredaren föreslår att regeringen bör inrätta en särskild myndighet för uppdraget att följa upp, främja och samordna minoritetspolitiken. Uppdraget bör ligga på en myndighet istället för två.

I förslaget framgår det inte hur den nya föreslagna myndigheten skall effektivisera samt kvalitetssäkra statens samordning och uppföljning av den nationella minoritetspolitiken. Förslaget om en ny myndighet är ingen garanti för bättre effektivitet och resultat. Min bedömning är att det mest kostnads- och resultat effektiva sätt att använda resurserna är att de nuvarande myndigheterna även fram-

över har i uppdrag att följa upp, främja och samordna minoritetspolitiken. Att införa en ny myndighet med motsvarande ansvar som de nuvarande två myndigheterna har och som skall bygga upp den erfarenhet och kompetens som finns idag medför stora risker att arbetet med minoritetspolitiken tappar fart och försämras under en påtaglig period. Samverkan mellan de två uppföljningsmyndigheterna har bidragit till positiva effekter för minoritetspolitikens genomförande. Båda myndigheterna har tillgång till den specialistkompetens som utredaren anser behövs för uppföljningsuppdraget. Kunskaper i samiska både i tal och skrift samt kunskaper om den samiska kulturen och samhället ingår i Sametingets kravprofil för anställning för uppföljningen. För att same- och minoritetspolitik ska upplevas trovärdig är det av största vikt att Sametinget även framöver är ansvarig för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av lagen när det gäller samer och de samiska språken.

Uppföljningsmyndigheterna har under flera år i årsrapporter till regeringen lämnat bedömningen att anslagsmedel för uppföljning behöver uppräknas. Anslaget har varit oförändrat sedan år 2010 medan priser för varor och tjänster har ökat under åren. Detta får som konsekvens att aktiviteter för stödjande, samordnande och kunskapshöjande insatser inte kan genomföras enligt den efterfrågan som finns. Behovet av stöd till kommuner och landsting/regioner som ingår i förvaltningsområdet är fortsatt stort och det finns även ett behov av utvecklingsarbete i övriga kommuner om minoritetspolitikens mål ska säkerställas. Min uppfattning är att de nuvarande uppföljningsmyndigheterna ska ha fortsatt uppföljningsuppdrag samt tilldelas ökade resurser för att fördjupa och utveckla uppdraget i dialog med uppdragsgivaren, förvaltningsmyndigheter, urfolket samerna och de nationella minoriteterna.

Avslutningsvis anser jag att utredarens förslag inte är tillräckliga för att stärka minoritetspolitikens genomslag.

Särskilt yttrande av experten Katarina Popovic, Länsstyrelsen i Stockholm

I kommittédirektiven till En stärkt minoritetspolitik – översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, finns sammanlagt 20 identifierade områden som utredningen ska omfatta. Flera av dessa områden har även uppmärksammats av uppföljningsmyndigheterna, till exempel behovet att utreda möjlighet till skärpningar i lagstiftningen och inrättandet av tillsynsansvar.

Inom flera av de utpekade områdena kommer dock utredningen fram till att några större förändringar inte är möjliga eller ens önskvärda. Någon tillsyn föreslås inte, lagen lämnas i stort sätt oförändrad, inget förslag lämnas för att stärka enskildas möjligheter att få sina rättigheter prövade och statsbidraget till kommuner och landsting lämnas utan åtgärder.

Ett av områdena där utredningen däremot föreslår förändringar rör hur samordnings- och uppföljningsansvaret ska se ut framöver. Utredningen har enligt direktiven i uppgift att analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning, samt föreslå hur statens centrala samordning och uppföljning av minoritetspolitiken kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet.

I avsnitt 9 som berör uppföljningen väljer utredaren att göra avgränsningen att redovisa hur uppföljningsmyndigheterna arbetat med att stärka grundskyddet och gör bedömningen att detta inte har fått ett tillräckligt genomslag i kommuner och landsting. Utan att göra någon analys av orsakerna till bristen på genomslag, föreslår utredningen som lösning på problemet att regeringen bör inrätta en särskild myndighet för det fortsatta arbetet. Ingenstans i utredningen beskrivs dock på vilket sätt en ny myndighet skulle innebära ett mer effektivt genomslag för grundskyddet.

Orsakerna till bristen på genomslag för grundskyddet är flera, bland annat bristande incitament för kommunerna att arbeta med frågan. Dels tolkas lagen olika och dels saknas sanktionsmöjligheter i lagen. Detta tillsammans med att minoriteternas tryck på kommunerna inte heller är särskilt starkt utanför förvaltningsområdena, gör att drivkrafterna blir för svaga i konkurrens med andra frågor som kommunerna har att hantera. Detta innebär att arbetet med att implementera grundskyddet blir extra resurskrävande. Förutom

resurser kräver dock arbetet med grundskyddet uthållighet och kunskap om kommunala förutsättningar vilket utredningens förslag inte tar hänsyn till. Vårt arbete med implementeringen av grundskyddet har förvisso varit tålamodsprövande men bilden som ges av utredningen behöver nyanseras betydligt.

Idag arbetar 4 personer på Länsstyrelsen i Stockholm med det nationella uppdrag som berör minoritetspolitiken, varav en tjänst finansieras av myndigheten vid sidan om anslagsmedlen för uppdraget. Utredningen svarar ingenstans på hur en myndighet med mindre resurser än de i dag befintliga skulle kunna arbeta mer effektivt utan andra verktyg än de i utredningen föreslagna åtgärderna.

Det är min bestämda uppfattning att en ny myndighet skulle innebära ett stort tapp av resurser både i tid, erfarenheter och kompetens. Utredningen anser att det skulle vara till men för utvecklingen och styrningen av minoritetspolitiken att fortsätta den nuvarande ordningen där två statliga myndigheter har uppdraget kring uppföljning och samordning gemensamt. Det framgår dock inte på vilket sätt den nuvarande ordningen har varit en nackdel. Det är också väldigt svårt att se hur en myndighet sådan som utredningen föreslår, skulle kunna ta tillvara de samiska frågorna bättre än Sametinget. Det är ytterst beklagligt att utredningen inte tar fasta på den framgångsrika och unika samverkansmodell som vuxit fram mellan Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget. Det beskrivs ingenstans hur den nya myndigheten ska ta tillvara dessa erfarenheter eller hur myndigheten ska hantera andra närliggande frågor som i dag hanteras på Länsstyrelsen och som rör Strategin för romsk inkludering, mänskliga rättigheter, jämställdhet och folkhälsa.

Det som utredningen beskriver som önskvärd kompetens på den nya myndigheten sammanfattar väl vilka kompetenser som finns på Länsstyrelsen. Myndighetens arbete karaktäriseras av kontakter med andra statliga myndigheter, närhet till kommuner, regioner och landsting, kontakter med civilsamhället och en gedigen erfarenhet av samordning, datainsamling och rapportskrivning inom en rad sektorsområden. Länsstyrelsen har en rättsavdelning med jurister och det är svårt att föreställa sig en myndighet som skulle ha större kunskaper i hur kommunal och statlig förvaltning fungerar. Hur alla dessa kompetenser skulle rymmas inom en så liten myndighet som den som utredningen förslår är svårt att förstå.

Sedan 2010 har antalet kommuner och landsting/regioner som ingår i förvaltningsområden fördubblats. De nytillkomna har behövt stöd i uppstarten av sin verksamhet samtidigt som behoven i övriga kommuner inte har minskat nämnvärt. Länsstyrelsen har förutom att vara ett stöd till ett ständigt växande antal kommuner, landsting och regioner i förvaltningsområdet, arbetat mycket aktivt på att utveckla arbetssätt för att sprida kunskap om grundskyddet i resterande kommuner. Arbetet har pågått med oförändrade resurser sedan 2010.

I utredningsdirektiven står det att den positiva utveckling som kan ses både inom och utom förvaltningsområdena behöver säkerställas långsiktigt. Det är min absoluta övertygelse att detta görs på det mest effektiva sättet genom att ge nuvarande uppföljningsmyndigheter förstärkta resurser för att utveckla arbetet i en fortsatt dialog med regeringen, kommunerna, andra myndigheter och de nationella minoriteterna.

Det pågår för närvarande en rad intressanta processer för verksamhetsutveckling på länsstyrelsen som skulle vara till nytta i det fortsatta arbetet. Det vore olyckligt om vi inte fick fullfölja dessa processer.

Detta yttrande är förankrat och har stöd av länsöverdirektör Magdalena Bosson.

Referenser[1]

Abrahamsson & Hyltestam, 2010. *Kapitel 2 Barndomen – en kritisk period för språkutveckling?* i Louise Bjar & Caroline Liberg (red.), 2010, Barn utvecklar sitt språk.

Diskrimineringsombudsmannen, 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet (*R5 2012).

Dunbar, Robert, 2012. *Article 7. Objectives and Principles* I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation (Council of Europe Publishing).

Engbers, Jutta, 2012. *Article 10. Administrative authorities and public services*. I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation (Council of Europe Publishing).

Edin-Liljegren, Anette och Kia Flyckt, 2016. *Förutsättningar och villkor för samer med funktionsnedsättning i de samiska förvaltningskommunerna i Sverige* (Storuman: Nordens Välfärdscenter).

Europarådet, 1992. *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages* (EuropeanTreaty Series- No. 148).

Europarådet, 1995. *Explanatory Report to the Framework Convention on the Protection of National Minoritites* (H(95)10).

Europarådet, 2009. *Europarådets INGO-konferens*, (CONF/PLE(2009)CODE1).

[1] Beslut från myndigheter, domar, utredningsdirektiv, regleringsbrev eller regeringsuppdrag givna i särskild ordning redovisas inte i referensförteckningen.

Europarådet, 2012. *Tredje yttrandet om Sverige* (ACFC/OP/III(2012)004).

Europarådet, 2013. *Om Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter* (Tredje övervakningsomgången, Resolution CM/ResCMN(2013)2).

Europarådet, 2015. *Fifth report of the Committee of Experts in respect of Sweden* (CM(2014)145).

Europarådet, 2017. *Sixth report of the Committee of Experts in respect of Sweden* (CM(2017)36).

Folkhälsomyndigheten, 2014. *Samråd med Sveriges nationella minoriteter* (Dnr. 1029/2014–1.1.1).

Folkhälsomyndigheten, 2015. *Folkhälsomyndighetens återrapportering av regeringsuppdrag angående fördjupad studie om romska flickors och kvinnors livssituation och hälsa.*

Färnsten, Helena (red.), 2014. Sveriges viktigaste jobb i vården och omsorgen. Hur möter vi rekryteringsutmaningen? (Linköping: LTAB).

Granskningsnämnden för radio och tv, 2015. *Sveriges radio AB:s, Sveriges Televions AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s public service-redovisning för år 2014.*

Historielärarnas förening, *Förslag angående lärares ämnesfortbildning.* Skrivelse 2017-03-21 till ledamöterna i riksdagens utbildningsutskott.

Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne och Regner Holmberg, Göran, *Grundlagarna,* zeteo.wolterskluwer.se, version den 1 januari 2015,tredje upplagan med tillägg och ändringar.

Human Rights Council, 2007. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt* (A/HRC/4/28/Add.2).

Huss, Leena, Syrjänen Schaal, Kaisa, 2015. *Etablering av ett språkcentrum för meänkieli och finska* (Sverigefinländarnas delegation och Svenska tornedalingars riksförbund – Tornionlaaksolaiset).

Högskoleverket, 2011. *Lärarförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas?* (Rapport 2011:14 R).

Institutet för språk och folkminnen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2015. *Nationella minoriteter 2015. Om allmänhetens kunskap om och attityd till de nationella minoriteterna och bevarandet av de nationella minoriteternas språk och kultur.*

Johnson Harrie, 2016. *En granskning av läroböcker i samhällskunskap och historia för åk 7–9 med fokus på rasism, främlingsfientlighet och intolerans (*Forum för levande historia).

Kaiser, N., Nordström, A., Jacobsson, L., & Salander Renberg, E., 2011. *Hazardous drinking and drinking patterns among the reindeer-herding Sami population in Sweden*. Substance Use and Misuse, 46(10), 1318–1327.

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2014. *Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet.* Rapport 2014:22.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2011. *Minoritetspolitikens utveckling 2010.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2012. *Minoritetspolitikens utveckling 2011.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2013. *Minoritetspolitikens utveckling 2012.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2014. *Minoritetspolitikens utveckling 2013.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2015. *Minoritetspolitikens utveckling 2014.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2016. *Minoritetspolitikens utveckling 2015.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2017. *Minoritetspolitikens utveckling 2016.*

Nationell samordnare inom området psykisk hälsa, 2016. *Fem fokusområden fem år framåt.*

Nogueira López, Alba, 2012. *Article 8.1. Education (I)* I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation (Council of Europe Publishing).

Omma, Lotta, 2013. *Ung same i Sverige: livsvillkor, självvärdering och hälsa* (Umeå: Umeå University medical dissertations).

Partsgemensamt forum, 2014. *Partsgemensamt forum 2013 – En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor* (EO Grafiska).

Samiskt språkcentrum, 2016. *Modeller och erfarenheter att revitalisera de samiska språken.*

Skolinspektionen, 2011. *Särskild rätt till plats i förskoleverksamheten för vissa nationella minoriteter* (Dnr: 40-2011:3022).

Skolinspektionen, 2012. *I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken* (Rapport 2012:2).

Skolverket, 2006. I enlighet med skolans värdegrund? (Rapport 285).

Skolverket, 2013. *Flera språk i förskolan – teori och praktik.*

Socialstyrelsen, 2011. *Nationella minoriteter och äldreomsorgen*. En intervjuundersökning om äldres uppfattning om kvaliteten i äldreomsorgen.

Socialstyrelsen, 2015a. *Att mötas i hälso- och sjukvård* (2015-1-5).

Socialstyrelsen, 2015b. *Din skyldighet att informera och göra patienten delaktig (*2015-4-10).

Socialstyrelsen, 2015c. *Äldreomsorg på minoritetsspråk.*

Statens folkhälsoinstitut, 2010a. *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?*

Statens folkhälsoinstitut, 2010b. *Bemötande av våldsutsatta kvinnor som tillhör de nationella minoriteterna* (A 2010:06).

Statskontoret, 2010. Värdmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd (2000:26).

Statskontoret, 2016a. *Utvärdering av brobyggarverksamheten inom strategin för romsk inkludering* (Statskontoret 2016:3).

Statskontoret, 2016b. *Kommunal avtalssamverkan – behövs ökade möjligheter?* (2016:23).

Statsrådet, 2012. *Nationalspråksstrategi*, Statsrådets kanslis publikationsserie (4/2012).

Stoor, Petter, 2016. *Kunskapssammanställning om samers psykosociala ohälsa* (Kiruna: Sametinget).

Sverigefinländarnas delegation och STR-T, 2016. *Lost momentum.*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2007. *Den kommunala finansieringsprincipen*, Informationsmaterial 2007-04-16.

Sveriges Kommuner och Landsting, 2013a. *Medborgardialog som del i styrprocessen* (Falun: Edita).

Sveriges Kommuner och Landsting, 2013b. Jobb som gör skillnad. Vad tycker unga om välfärdens yrken? (Linköping: LTAB).

Sveriges Kommuner och Landsting, 2016. *Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa 2017, Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.*

Sveriges radio, 2017. *Ett nytt medielandskap kräver nya förutsättningar. Sveriges radios underlag inför halvtidsöversynen.*

Sveriges television 2017. *SVT:s synpunkter på uppdraget till den kommande public service-utredningen.*

Universitets- och högskolerådet, 2017. Nationella minoritetsutbildningar 2014–2016, UHR:s rapportserie 2017:1 (Stockholm: E-print).

Utbildningsradion, 2017. *UR:s underlag inför halvtidsöversynen.*

Valdés, Guadalupe (2005). ”Bilingualism, heritage language learners, and SLA research: Opportunities lost or seized?”, The Modern Language Journal. 89 (3): 410–426.

Øverli, I. T., Bergman, S. H., & Finstad, A. K. (2017). *”Om du tør å spørre, tør folk å svare”: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn.* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 2/2017).

Offentligt tryck

Ds 2008:26 *Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter.*

Ds 2014:8 *Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet.*

Ds 2015:38 *Statligt stöd till civila samhället.*

SKOLFS 1998:16 om läroplan för förskolan, *Lpfö98.*

Prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige.*

Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Prop. 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt.*

Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*

Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag.*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning.*

Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn.*

Skr. 2011/12:56 *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.*

Skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet.*

Skr. 2016/17:29 *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.*

SOU 1999:25 *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.*

SOU 2004:14 *Tillsynsutredningen.*

SOU 2005:40 *Rätten till mitt språk.*

SOU 2006:19 *Att återta mitt språk.*

SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.*

SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!*

SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle.*

SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag.*

SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa.*

SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik.*

SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

SOU 2017:21 *Läs mig! En nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.*

SOU 2017:39 *Ny dataskyddslag.*

Artiklar och webbsidor

Sisuradio, 2016. *Ny vändning: Finskspråkiga förskolor inne igen i kommunerna*, 2016-09-27.

Sisuradio, 2017. *Historielärare hoppar över undervisning om nationella minoriteter – trots att det är obligatoriskt*, 2017-04-26.

SCB, 2017. Befolkningsstatistik (scb.se > hitta statistik > befolkning > befolkningsstatistik) hämtad 2017-05-15.

Kommittédirektiv 2016:73

En stärkt minoritetspolitik – översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor. Med utgångspunkt i översynen, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) ska utredaren föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken för att tydliggöra styrkor och utmaningar och lämna förslag för att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter,
- analysera och föreslå hur de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet kan stärkas,
- föreslå hur den statliga samordningen och uppföljningen ska organiseras samt överväga om en möjlighet till prövning av beslut ska införas,
- utreda behovet av kunskapshöjande åtgärder i syfte att öka samhällets kunskap om de nationella minoriteterna, och
- se över lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och lämna förslag till förändringar.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 15 juni 2017.

Dags att ta ytterligare steg för en stärkt minoritetspolitik

Sedan propositionen Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) beslutades och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen (2009:600) började tillämpas har en sammanhållen och långsiktig minoritetspolitik lett till att framsteg har gjorts på nationell, regional och lokal nivå – men mycket arbete återstår.

Regeringens ambition är att efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter ska säkras. Det av riksdagen antagna målet för politikområdet är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Det minoritetspolitiska målet är i sin tur uppdelat i tre delområden: diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet. För att det ska vara möjligt att uppnå målet är det nödvändigt att ambitionen och målsättningarna omsätts i insatser på ett flertal områden, vilket också är den inriktning som slås fast i regeringens strategi för de nationella minoriteterna. Strategin och Sveriges internationella åtaganden, tillsammans med de centrala författningarna på området, utgör utgångspunkterna i det fortsatta arbetet med att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Eftersom drygt sex år med den nuvarande ordningen har förflutit och nationell och internationell uppföljning visat på ett antal utmaningar, finns det starka skäl för att genomföra en samlad genomlysning och översyn av minoritetspolitiken med avstamp i utvecklingen på området. Syftet är att ta ytterligare steg i riktning mot säkrad efterlevnad av rättigheter i enlighet med den minoritetspolitiska strategin.

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Lagen innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om vissa skyldigheter inom förskola och motsvarande sådan pedagogisk verksamhet samt äldreomsorg. Lagen innehåller också bestämmelser om den uppföljning av tillämpningen av lagen som

genomförs av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget på uppdrag av regeringen. Denna uppföljning avser tillämpningen av lagen samt minoritetspolitikens utveckling såväl inom som utanför förvaltningsområdena. Uppföljningen omfattar bland annat redovisningar från kommuner inom förvaltningsområdena och från myndigheter med uppgifter inom det minoritetspolitiska området samt underlag som samlats in av de uppföljande myndigheterna.

Skyddet för de nationella minoriteterna tillförsäkrar individer de rättigheter som följer av bl.a. lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Den personkrets som omfattas av lagen är de individer som själva anser sig tillhöra en nationell minoritet och väljer att göra anspråk på det skydd och stöd som samhället erbjuder minoriteten. Tillhörigheten baseras således på individuell självidentifikation och förankring i gruppen.

Uppdraget att göra en sammanhållen analys för en stärkt politik

Vilket genomslag har den minoritetspolitiska reformen haft?

Den nationella och internationella uppföljningen och granskningen av Sverige har visat på ändamålsenligheten med den sammanhållna minoritetspolitiken. Dock har en problembild med ett antal utvecklingsområden framträtt, särskilt i förhållande till det av riksdagen antagna minoritetspolitiska målet och regeringens strategi på området.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har regeringens uppdrag att följa upp minoritetspolitikens utveckling. Denna uppföljning presenteras i årliga rapporter som benämns Minoritetspolitikens utveckling. I dagsläget finns sex rapporter om utvecklingen från och med 2010 till och med 2015. Vidare har bl.a. Statens skolinspektion genomfört kvalitetsgranskningar med inriktning mot insatser för undervisning i de nationella minoritetsspråken. Uppföljningen har visat på kontinuerlig positiv utveckling, i synnerhet när det gäller de kommunala och statliga myndigheternas verksamhet. Samtidigt tecknar uppföljningen en bild av en utveckling som på senare tid i stort avstannat, vilket i sin tur föranleder ett behov av att analysera vad detta beror på.

Den internationella granskningen av Sverige, främst genom Europarådet och Förenta nationerna (FN), har löpande identifierat

de styrkor som Sverige kan uppvisa på området, t.ex. en starkare integrering av frågorna i många statliga verksamheter. Genom samma granskning framträder dock samtidigt en bild av ett antal områden där en utveckling inte uppnåtts alternativt där den har avstannat. Sammantaget finns det behov av att säkerställa att utvecklingen fortsätter i positiv riktning.

Utredaren ska därför

- analysera och utvärdera den minoritetspolitiska reformens genomslag utifrån dess tre delområden, särskilt i förhållande till Sveriges internationella åtaganden,
- utifrån denna analys genomföra en kartläggning av nuläget samt en bedömning av situationen för de nationella minoriteterna i Sverige, och
- överväga behovet av ytterligare åtgärder inom de tre delområdena i syfte att förbättra måluppfyllelsen för politikområdet.

Lever Sverige upp till de internationella åtagandena på det minoritetspolitiska området?

Sedan Sverige 2000 ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan) har dessa två konventioner utgjort grunden för den svenska minoritetspolitiken. Därutöver finns det även åtaganden på det minoritetspolitiska området enligt ett antal andra internationella konventioner. Bland dessa kan särskilt nämnas den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). De kommittéer som är knutna till dessa konventioner har publicerat ett antal rapporter med rekommendationer i förhållande till de nationella minoriteternas rättigheter. Under 2016 har det t.ex. utfärdats rekommendationer avseende minoritetsrättigheter i förhållande till ICCPR och CEDAW.

Det har gått sexton år sedan Sverige ratificerade de europeiska konventionerna om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Ett antal övervakningscykler under vilka Europarådet granskar Sveriges efterlevnad av åtagandena i de europeiska konventionerna har genomförts. I dessa cykler har de expertkommittéer som ansvarar för genomförandet av övervakningen publicerat åtta rapporter om Sverige med rekommendationer om åtgärder i förhållande till ramkonventionen och språkstadgan. Mot bakgrund av dessa rapporter och rekommendationer finns det anledning att analysera hur Sverige lever upp till sina internationella åtaganden. Vidare finns det anledning att belysa och beakta eventuell sedvanerättslig och traktaträttslig utveckling på området.

Utredaren ska därför

- analysera och överväga om Sverige bör ratificera ytterligare artiklar i ramkonventionen och språkstadgan, särskilt i syfte att harmonisera åtagandena i förhållande till de olika nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

Vilken betydelse har lagstiftningens karaktär?

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk är till övervägande del en ramlag där intentioner och målsättningar slås fast i förhållande till det allmänna. Som en följd finns ingen möjlighet till överklagande eller sanktioner i förhållande till de rättigheter som regleras i lagen. I stället har uppföljning av lagens tillämpning valts som metod för att säkerställa att intentionen med lagstiftningen uppfylls.

Uppföljningen av lagens praktiska tillämpning, tillsammans med kontinuerliga synpunkter i de samråd som genomförs med företrädare för de nationella minoriteterna, visar på ett behov av ytterligare analys av lagstiftningens karaktär och ändamålsenlighet. Det är angeläget att säkerställa att intentionen med lagstiftningen uppfylls.

Utredaren ska därför

- analysera hur lagstiftningen på området på bästa sätt kan bidra till att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Främjar språkcentrum revitaliseringen av minoritetsspråk?

I dagsläget finns det samiska språkcentrum inom ramen för den minoritetspolitiska strategin i Östersund och i Tärnaby. Dessa språkcentrum har arbetat med genomförandearbete och metodutveckling under ett flertal år och därmed finns det anledning att genomlysa de resultat som dessa har gett samt språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering. I detta sammanhang kan nämnas den förstudie om ett språkcentrum för finska och meänkieli som Sverigefinländarnas delegation och Svenska Tornedalingars Riksförbund har gett in till regeringen (dnr Ku2015/02857/DISK). Vidare kan även nämnas avgränsningen till det sydsamiska området för de befintliga samiska språkcentrumen.

Utredaren ska därför

- utvärdera de samiska språkcentrumens resultat samt språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering.

Är det minoritetspolitiska området jämställt?

De nationella minoriteternas rättigheter innefattar även behovet av jämställdhetsinsatser. Liksom i samhället i stort finns det skillnader mellan könen som inte kan förklaras på annat sätt än att de beror på individens kön. Ett antal kunskapshöjande och operativa insatser har genomförts sedan den minoritetspolitiska reformen, dock kvarstår behovet av både analys och fortsatta insatser på operativ nivå för att överbrygga dessa skillnader. En analys av det minoritetspolitiska området ur ett jämställdhetsperspektiv är därför nödvändig för att ytterligare motverka dessa könsrelaterade skillnader.

Utredaren ska därför

- analysera området ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget att säkra sammanhållna rättigheter i det grundläggande skyddet och i förvaltningsområdena

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ger ett grundläggande skydd i hela landet och ett utökat skydd i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Utformningen av

skyddet tar sin utgångspunkt i ramkonventionen, språkstadgan och det sätt på vilket Sverige har ratificerat dessa.

Det grundläggande skyddet innefattar i huvudsak språk- och kulturfrämjande åtgärder, möjlighet till inflytande och delaktighet, informationsskyldighet för förvaltningsmyndigheter, och rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakterna med förvaltningsmyndigheter om myndigheten är någon av de i lagen angivna eller, beträffande övriga myndigheter, det finns personal som behärskar språken. Det utökade skyddet inom förvaltningsområdena ger, utöver det grundläggande skyddet, enskilda rätt till förskoleverksamhet och äldreomsorg helt eller delvis på de berörda språken och rätt att använda finska, meänkieli och samiska i alla kontakter med förvaltningsmyndigheter. Kommuner kan efter anmälan om att de önskar ingå i ett eller flera förvaltningsområden anslutas genom beslut av regeringen.

Är förhållandet mellan det grundläggande skyddet, förvaltningsområdena och förvaltningsmyndigheterna tydligt?

Den kontinuerliga uppföljningen på området har visat att det grundläggande skyddet, som gäller i hela landet, är bättre uppfyllt i de områden som ingår i förvaltningsområdena. Det gäller särskilt möjligheterna till inflytande och delaktighet samt språkfrämjande arbete. Vidare visar uppföljningen att det utökade skyddet inom förvaltningsområdena uppfylls i varierande grad i kommunerna, t.ex. när det gäller tillgången till förskola, annan pedagogisk omsorg och äldreomsorg på minoritetsspråk. Detta medför skillnader för individer som tillhör de nationella minoriteterna beroende på var de är bosatta eller annars befinner sig.

I dag finns en rad begränsningar i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller de skyldigheter som förvaltningsmyndigheter har, t.ex. baserat på deras geografiska belägenhet inom eller utom ett förvaltningsområde (8–10 §§) och möjligheten att begränsa tid och plats för service på de nationella minoritetsspråken (12 §). Det finns behov av att bedöma om förvaltningsmyndigheternas ansvar ligger i nivå med Sveriges åtaganden, om ansvaret behöver tydliggöras och i så fall på vilka sätt. Mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter och den sammanhållna analysen

finns det även behov av att se över vilka myndigheter som ska omfattas.

För att den positiva utveckling som har skett ska kunna fortsätta är det nödvändigt att belysa skillnader i efterlevnaden av rättigheter mellan olika geografiska områden inom förvaltningsområdena. Genomlysningen ska beakta Sveriges internationella åtaganden och de relevanta skillnader som kan följa av dessa.

Utredaren ska därför

- analysera och utvärdera ordningen med ett grundläggande skydd och ett utökat skydd i förvaltningsområden och, om det behövs, överväga om ordningen bör förändras,
- utvärdera det grundläggande skyddets effekt på minoritetspolitikens utveckling och överväga behovet av förtydligad reglering av rättigheterna i det grundläggande skyddet,
- överväga om förvaltningsmyndigheternas ansvar ligger i nivå med Sveriges internationella åtaganden, om ansvaret behöver tydliggöras och i så fall på vilka sätt, och
- överväga om ytterligare förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av det grundläggande skyddet.

Hur kan förvaltningsområdenas roll tydliggöras?

Det lokala arbetet är en pelare i arbetet med att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter, därför är det också avgörande att de förutsättningar som krävs finns på plats i varje kommun som ingår i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Flera olika parametrar påverkar förutsättningarna, däribland organisation, systematik i arbetet, lokala förutsättningar och det statsbidrag som lämnas till kommuner som ingår i förvaltningsområdena. Vidare har utvidgningen av förvaltningsområdena skett i snabb takt och det är nödvändigt att säkerställa systemets långsiktighet.

Den årliga uppföljning som genomförs av de uppföljande myndigheterna har visat att regleringen av förvaltningsområdena har brister. Det gäller särskilt det förhållandet att kommuner som ingår i förvaltningsområdena anges i både lag och förordning samt bristen på reglering av situationen att en kommun önskar utträde. Det finns

sammantaget skäl att se över förvaltningsområdenas roll och reglering i sin helhet.

Utredaren ska därför

- utvärdera förvaltningsområdenas effekt på minoritetspolitikens utveckling och överväga behovet av förtydligad reglering av rättigheterna i förvaltningsområdena, och
- föreslå en förändrad reglering av förvaltningsområdena i syfte att tydliggöra bestämmelserna, särskilt i fråga om hur de kommuner och landsting som ingår anges, möjligheterna till in- och utträde och eventuella andra relevanta frågor.

Hur ska ordningen med statsbidrag till de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområden se ut?

Av förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att det statsbidrag som kommuner och landsting inom förvaltningsområdena får ska användas till merkostnader som uppkommer med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, och till åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli och samiska. Vidare ska kommunen tillsammans med de nationella minoriteterna kartlägga de behov som finns i kommunen av åtgärder till stöd för användningen av språken.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget lämnade den 1 februari 2016 en rapport med anledning av regeringsuppdraget att utvärdera och analysera användningen av det statsbidrag som lämnas till de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområdena (dnr Ku2015/01867/DISK). I rapporten konstaterar myndigheterna att det råder stora skillnader i hur kommuner tolkar och tillämpar föreskrifterna på området. Utredningen bör därför genomlysa statsbidragsordningen i syfte att säkerställa både att kommunerna har möjlighet att erbjuda god service i enlighet med lagen och att statsbidraget används på det mest ändamålsenliga och effektiva sättet. Utgångspunkten ska vara att förslag till ändringar i regelverket ska vara tydliga och administrativt enkla.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av en ändrad ordning för det statsbidrag som utbetalas till kommuner och landsting som ingår i ett förvaltningsområde.

Uppdraget att säkra förskoleundervisning som stärker revitaliseringen av minoritetsspråken

En del av målet med minoritetspolitiken är att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Förskolan utgör ett relevant verktyg i arbetet med språkrevitalisering och kan möjliggöra för barn att tillgodogöra sig språkkunskaper som av historiska och andra skäl kan saknas i hemmet. Det är av stor betydelse att undervisning på minoritetsspråken påbörjas i en tidig ålder då grunden för additiva språkkunskaper, dvs. ytterligare språkkunskaper utan försämring av ett annat språk, läggs i tidig ålder samt då möjligheterna för sådan inlärning försämras ju äldre barnet blir. Sammantaget kan därför förskoleundervisning utgöra en viktig faktor i arbetet med språkrevitalisering.

Varför tillämpas den nuvarande bestämmelsen i 17 § olika?

När en kommun i ett förvaltningsområde erbjuder plats i förskolan, eller i sådan pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, tillämpas 17 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Denna bestämmelse föreskriver att kommunen ska erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det en plats där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Den nationella uppföljning och internationella granskning som genomförts på området har visat att bestämmelsens lydelse har lett till stor skillnad i tillämpningen mellan olika kommuner inom förvaltningsområdena. Denna diskrepans överensstämmer inte med intentionen med bestämmelsen såsom den uttalas i regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158 s. 97). Det finns därför anledning att analysera orsakerna till att bestämmelsen tillämpas olika och föreslå förtydliganden enligt intentionen att

undervisning i förskola och annan pedagogisk verksamhet utgör ett verktyg i revitaliseringen av minoritetsspråken.

Utredaren ska därför

- analysera vilka behov som finns i fråga om förskoleverksamhet eller annan pedagogisk omsorg på de nationella minoritetsspråken i syfte att identifiera metoder för verksamhetsutveckling eller stöd till huvudmän, och
- vid behov föreslå en förändrad utformning av bestämmelsen om förskola eller motsvarande pedagogisk verksamhet i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkerställa att enskilda, på begäran, erbjuds plats i sådan verksamhet på finska, meänkieli respektive samiska inom förvaltningsområdena.

Uppdraget att säkra individuellt anpassad vård och omsorg för de nationella minoriteterna

Hälsosituationen för de individer som tillhör de nationella minoriteterna avviker i hög grad från majoritetsbefolkningens hälsosituation samtidigt som det finns variationer mellan och inom de fem nationella minoriteterna (Statens folkhälsoinstitut, Hur mår Sveriges nationella minoriteter? 2010). Möjligheten att få vård och omsorg anpassad efter individens förutsättningar är en förutsättning för att överbrygga den skillnad som råder. Av 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår visserligen att målet för hälso- och sjukvården är en vård på lika villkor för hela befolkningen. Det finns dock ett behov av att säkerställa att det fullt ut tas hänsyn till de nationella minoriteternas situation.

Hur kan kunskapen om de nationella minoriteternas hälsa öka?

Den senaste analysen av hälsosituationen för de individer som tillhör de nationella minoriteterna genomfördes av Statens folkhälsoinstitut 2010 vilket medför att kunskapen på området delvis saknas och delvis är inaktuell. Detta gäller exempelvis förutsättningar för individer med funktionsnedsättning som tillhör de nationella minoriteterna och personer med sammansatta vårdbehov. Det finns också ett kunskapsunderskott när det gäller metodik som kan användas för att

bemöta olika behovsbilder hos personer som tillhör de nationella minoriteterna, särskilt avseende språk och kultur. Det kan till exempel röra sig om modeller för samarbete mellan kommuner och landsting, systematiskt kunskapsutbyte och insatser för kulturell och språklig kompetens. Sammantaget finns det således ett behov av att genomföra en analys av behoven på området för att öka kunskapen samt i syfte att skapa förutsättningar för vårdgivare att möta de utmaningar och möjligheter som finns på området.

Utredaren ska därför

- analysera de behov som finns när det gäller vård och omsorg för de nationella minoriteterna, både ur de nationella minoriteternas och ur vårdgivarnas perspektiv.

Varför tillämpas den nuvarande bestämmelsen i 18 § olika?

Enligt 18 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har kommuner i förvaltningsområdena en skyldighet att erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Detsamma gäller kommuner utanför ett förvaltningsområde, om kommunen har tillgång till personal som är kunnig i språket. Uppföljningen av minoritetspolitiken har dock visat att denna bestämmelse, utifrån de förutsättningar som gäller inom respektive utom förvaltningsområdena, tolkas på mycket olika sätt bland kommunerna, särskilt i fråga om hur stor del av omsorgen som erbjuds på minoritetsspråket och hur verksamheten organiseras.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av en förtydligad utformning av bestämmelsen om äldreomsorg i 18 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkerställa att enskilda ges adekvat tillgång till äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska inom förvaltningsområdena.

Hur kan individer bemötas på minoritetsspråken?

Det är av stor vikt att det finns personal med kunskap i minoritetsspråken inom all hälso- och sjukvård och inom omsorg om äldre inom socialtjänsten. Detta uppnås även till viss del genom dagens reglering. Bestämmelser om skyldighet att verka för att det ska finnas tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråken finns i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt i socialtjänstlagen (2001:453). Uppföljningen på området har dock visat att det finns anledning att överväga om nuvarande bestämmelser är tillräckliga eftersom de i många fall har fått begränsat genomslag i verksamheterna.

Utredaren ska därför

- överväga hur kommuners och landstings skyldighet att verka för att det ska finnas personal som behärskar minoritetsspråk inom äldreomsorgen ska regleras och överväga om en liknande ordning för annan vård och omsorg än äldreomsorg bör införas.

Uppdraget att säkra stärkt inflytande och förbättrad delaktighet för de nationella minoriteterna

Sedan Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan har olika former för inflytande och delaktighet kontinuerligt utvecklats. Det finns starka skäl för att regelbundet säkerställa att de former som används är ändamålsenliga och att de utgör en reell möjlighet till inflytande och delaktighet. En sådan kontroll bör göras i detta sammanhang.

Hur kan de nationella minoriteterna ges reell möjlighet till inflytande och delaktighet?

Enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska förvaltningsmyndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Det är helt nödvändigt att den rätt till inflytande och delaktighet som kommer till uttryck i lagen även kommer de nationella minoriteterna till del i praktiken. I uppföljningen har det framkommit indikationer på

att vissa av de aktörer som har skyldighet att samråda enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har tolkat rätten till inflytande och delaktighet som att informationstillfällen eller liknande möten är tillräckligt. Vidare finns det indikationer på att samråd i vissa fall inte genomförs alls. Sammantaget medför detta att den skillnad som internationell och nationell uppföljning visat råder mellan det som slås fast i intention och föreskrifter och det som sker i praktiken måste överbryggas. Det är angeläget för att möjligheten till delaktighet och inflytande ska kunna fortsätta att utvecklas i positiv riktning i hela samhället.

Utredaren ska därför

- utreda hur de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande, delaktighet och samråd ser ut i dag och överväga behovet av förändring och tydligare reglering.

Vilka förutsättningar krävs för effektiv representation?

Det har genom uppföljning och tät dialog med företrädare för de nationella minoriteterna blivit allt tydligare att de organisationer som företräder de nationella minoriteterna har en central roll i det löpande arbetet. Detta medför att organisationerna har ett omfattande uppdrag, både personellt och ekonomiskt, och det finns behov att säkerställa att organisationerna har möjlighet att vara en effektiv part för att inflytandet och delaktigheten ska vara reell. Ytterst är det en fråga om att möjliggöra utövandet av den egenmakt som ska tillkomma de nationella minoriteterna. En översyn av de förutsättningar som gäller för dem som företräder de nationella minoriteterna måste ofrånkomligen inkludera de bidrag som enligt förordningar och andra styrdokument fördelas till riksorganisationer med verksamhet i detta syfte. Detta innebär att effektiviteten i ordningen med statsbidrag måste säkras.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för de organisationer som företräder de nationella minoriteterna och överväga hur de ska utformas, och
- överväga om och i så fall hur nuvarande ordning med organisationsbidrag kan effektiviseras eller förändras.

Hur kan ungdomars inflytande stärkas?

Ungdomars möjlighet att utöva inflytande på samma villkor som andra åldersgrupper är en viktig faktor i utvecklingsarbetet, särskilt eftersom flera av de stora utmaningarna på området tydligt påverkar ungdomars förutsättningar och möjligheter att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Regeringen ser mycket positivt på den verksamhet som bedrivs inom ungdomsförbunden. Det är nödvändigt att ungdomar har tydlig möjlighet att påverka utvecklingen, särskilt på lång sikt. Det finns anledning att fortsätta utveckla ungdomsinflytandet på det minoritetspolitiska området i syfte att stärka möjligheten till inflytande och delaktighet i dag och i framtiden.

Utredaren ska därför

- utreda hur ungdomsinflytande kan utövas.

Uppdraget att kvalitetssäkra den statliga samordningen och uppföljningen

Det huvudsakliga syftet med uppföljningen och samordningen på det minoritetspolitiska området är att driva på och aktivt samordna genomförandet av de i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk angivna rättigheterna och skyldigheterna i förhållande till kommunala och statliga myndigheter. Av 2 och 3 §§ förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och myndigheternas regleringsbrev följer att Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har ett gemensamt ansvar för den statliga uppföljningen och samordningen av minoritetspolitiken. Vidare ansvarar myndigheterna för att till regeringen återrapportera en samlad bedömning av minoritetspolitikens utveckling.

Hur ska samordnings- och uppföljningsansvaret se ut framöver?

För att säkerställa att den positiva utveckling som kan ses både inom och utom förvaltningsområdena fortsätter på lång sikt är det nödvändigt att den statliga samordningen och uppföljningen bedrivs på ett aktivt och ändamålsenligt sätt. I samband med att regeringens strategi för de nationella minoriteterna antogs av riksdagen gavs Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget det statliga samord-

nings- och uppföljningsansvaret. Efter drygt sex år med denna ordning är det av stor vikt att kvalitetssäkra denna centrala del i den minoritetspolitiska strategin.

Utgångspunkterna för samordnings- och uppföljningsansvaret bör fortsätta att vara de nu gällande. Uppdraget ska i denna del samordnas med den del som avser prövning av beslut.

Utredaren ska därför

- analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning av området, och
- föreslå hur statens centrala samordning och uppföljning av minoritetspolitiken kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet.

Hur kan kvalitativa beslutsunderlag säkerställas?

En återkommande fråga som lyfts av internationella övervakningsorgan och företrädare för de nationella minoriteterna är behovet av statistiskt underlag för beslut. Sverige har en restriktiv syn på statistik och datainsamling i förhållande till bl.a. de nationella minoriteterna och det finns goda skäl för att vidmakthålla denna ordning. Dock kan kvalitativ frivillig datainsamling på total nivå, med utgångspunkt i respektive nationell minoritets förutsättningar och behov, möjliggöra en tydligare bild av situationen och därmed medföra mer kvalitativt beslutsunderlag.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna utifrån respektive minoritets förutsättningar och behov.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som innebär datainsamling på individnivå eller enbart baserat på vilken nationell minoritet en grupp personer tillhör.

Uppdraget att överväga en möjlighet till prövning av beslut för att säkerställa efterlevnaden av rättigheter

Enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och angränsande föreskrifter finns det ingen möjlighet för enskilda att överklaga beslut som fattats med stöd i dessa. Tillämpningen av lagen i förhållande till syftet med lagen följs upp av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, men myndigheterna har inte möjlighet att förhålla sig till enskilda beslut som fattats av kommunala och statliga myndigheter. Det saknas således möjlighet för enskilda att säkerställa att de rättigheter som tillkommer dem även uppfylls av de kommunala och statliga myndigheter som tillämpar de aktuella föreskrifterna. Detta förhållande riskerar att leda till otillfredsställande situationer för enskilda och därför finns det ett behov av att se över området.

Finns det ett behov av en möjlighet till prövning av beslut?

De rättigheter som genom lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och angränsande föreskrifter tillkommer de nationella minoriteterna ska också komma enskilda till del. Möjligheten att begära omprövning av ett beslut hos den berörda förvaltningsmyndigheten samt möjligheten att begära överprövning av beslutet i högre instans ger möjlighet för enskilda att säkerställa att rättigheter i lag och andra föreskrifter fullt ut har kommit dem tillgodo. Eftersom det fortfarande finns brister i genomförandet av lagen på nationell, regional och lokal nivå och skillnader i hur bestämmelser i lagen har tillämpats av olika kommuner och förvaltningsmyndigheter, finns det anledning att överväga om en möjlighet till om- och överprövning av beslut fattade med stöd i berörd lagstiftning ska införas.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheterna för enskilda att få sina rättigheter tillgodosedda med nuvarande ordning, och
- analysera behovet av om- och överprövning av beslut, och om en sådan möjlighet föreslås, lämna förslag om hur detta ska regleras samt föreslå en tydlig reglering av vilka beslut som ska omfattas.

Uppdraget att säkra kunskapen om de nationella minoriteterna i samhället

I dagsläget är kunskapen om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken låg hos allmänheten. Enligt en undersökning genomförd av Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget genom TNS Sifo känner en tredjedel av Sveriges befolkning inte till någon av de nationella minoriteterna och ungefär samma förhållande gäller för minoritetsspråken. Liknande undersökningar har tidigare påvisat samma problembild. Undersökningen visar samtidigt att 81 procent av befolkningen anser att det är mycket viktigt eller ganska viktigt att samhället stöder minoriteternas språk och kulturer.

En förutsättning för att efterlevnaden av rättigheterna ska kunna säkras är att kännedomen om de nationella minoriteterna och de rättigheter som tillkommer personer som tillhör en nationell minoritet ökar. Utbildningsväsendet har en central roll i att höja kunskapen hos dem som genomgår utbildningar i olika utbildningsformer. Även radio och tv i allmänhetens tjänst har en central roll i att öka kunskapen om de nationella minoriteterna i breda samhällslager, något som även återspeglas i sändningstillståndets krav på att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Samtidigt är det av betydelse att andra aktörer i samhället, t.ex. kulturinstitutioner, övriga medier och det civila samhället, bidrar till att öka kunskapen.

Utredaren ska därför

- analysera vilka aktörer som är centrala för att höja kunskapsnivån om de nationella minoriteterna och de rättigheter som tillkommer dem i samhället i stort,
- redogöra för åtgärder som har lett till goda resultat, och
- utreda behovet av ytterligare kunskapshöjande åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska kostnadsberäknas och utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Konsekvensbeskrivningen ska även redovisa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller t.ex. möjligheterna att tillgodogöra sig rättigheter som tillkommer dem såsom nationella minoriteter. Vidare ska konsekvensbeskrivningen beakta Sveriges internationella åtaganden. Därtill ska konsekvensbeskrivningen göras ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget redovisas särskilt.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande samråda med företrädare för de nationella minoriteterna på nationell och lokal nivå. Utredaren ska integrera såväl ett jämställdhets- som ett ungdomsperspektiv i uppdragets genomförande. Utredaren ska vinnlägga sig om att skapa forum för en kontinuerlig dialog med berörda intressenter under utredningstiden, t.ex. de kommuner som ingår i förvaltningsområdena, utbildningsanordnare, vårdgivare och det civila samhällets organisationer. En referensgrupp med företrädare för de nationella minoriteterna och en parlamentarisk referensgrupp ska knytas till utredaren.

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är särskilt berörda av de frågor som uppdraget omfattar, bl.a. Sametinget, länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för språk och folkminnen, Barnombudsmannen, Statens skolverk och Socialstyrelsen.

Utredaren ska samråda med Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (A 2014:01), Utredningen om en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (S 2015:03) och andra utredningar som anknyter till detta uppdrag.

Om utredarens förslag förutsätter författningsändringar ska utredaren redovisa nödvändiga och fullständiga förslag till sådana. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017.

(Kulturdepartementet)

Utvärdering av Samiskt språkcentrums arbete i ett revitaliseringsperspektiv

Leena Huss

> Det här är en början, någonstans får man börja. Vi tackar för att vi, de äldre, fått vara med och bidragit till att den unga generationen håller på att lära sig det samiska språket och att vi på våra äldre dagar fått rätten att tala vårt språk.
>
> Ur de äldres upprop: ”Vi tar vårt ansvar för sydsamiskan”, Östersund den 14 juni 2012; mentorer utbildade av Samiskt språkcentrum, Sametinget.

Innehåll

1 Uppdraget

2 Inrättande av Samiskt språkcentrum

3 Om revitalisering av hotade språk

3.1 Framgångsfaktorer i revitaliseringsarbetet

3.1.1 Ett lokalt förankrat och inkluderande arbetssätt

3.1.2 Samarbete över generationsgränserna

3.1.3 Särskilda åtgärder för barn och unga

3.1.4 Fredade zoner för språket

3.1.5 Samverkan mellan olika aktörer i samhället

3.1.6 Kontinuitet och långsiktighet

3.1.7 Kopplingen mellan språk och kultur

3.1.8 Utbyte av idéer och erfarenheter

3.1.9 Uppföljning och dokumentation

4 Utvärdering av Samiskt språkcentrums arbete 2010–2016

4.1 Har Samiskt språkcentrum uppfyllt sitt uppdrag?

4.1.1 Metodutveckling

4.1.2 Kunskapsspridning

4.1.3 Samordnande av arbetet med andra institutioner och organisationer

4.2 Språkcentrummetodiken som främjande av språkrevitalisering

4.2.1 Stärkta möjligheter att lära sig samiska

4.2.2 Nya domäner för de samiska språken

4.2.3 Ökad vilja att lära sig och att använda samiska

4.2.4 Vad vet vi om resultaten?

4.2.4.1 *Ökat antal talare, ökat intresse för samiska?*

4.2.4.2 *Fler möjligheter att använda samiska?*

4.2.4.3 *Ökad vilja att lära sig och använda samiska?*

4.2.4.4 *Vad saknas?*

4.2.5 Utmaningar inför framtiden

4.2.5.1 *Lokalt kontra nationellt arbete?*

4.2.5.2 *Otydlig eller för rigid arbetsfördelning mellan Samiskt språkcentrum och andra aktörer*

4.2.5.3 *Brist på fasta strukturer och resurser*

4.2.5.4 *Brist på tillförlitliga mätmetoder i uppföljningen*

5 Summering och slutsatser

Slutord

Referenser

Bilagor

1 Uppdraget

Den 1 september 2016 beslöt regeringen att tillsätta en utredning som skulle göra en översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Den särskilde utredaren Lennart Rohdin fick i uppdrag att analysera och föreslå hur efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter ska säkras. I uppdraget ingick även att

> utvärdera de samiska språkcentrumens resultat och språkcentrumsmetodiken som främjande av revitalisering (Dir. 2016:73).

I föreliggande rapport görs en sådan utvärdering. I kapitel 2 ges en bakgrund till inrättandet av Samiskt språkcentrum, och dess uppdrag presenteras. I kapitel 3 diskuteras språkrevitalisering som fenomen och presenteras ett antal faktorer som enligt aktuell forskning anses gynna språkbevarande och revitalisering. I samband med det ges också några exempel på framgångsrika revitaliseringsmetoder från andra länder. kapitel 4 innehåller två undersökningar som på var sitt sätt analyserar och utvärderar Samiskt språkcentrums verksamhet. I kapitel 4.1 studeras om Samiskt språkcentrum under åren 2010–2016 uppfyllt sitt uppdrag så som det beskrivs i regleringsbrevet 2016. I kapitel 4.2 analyseras språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering. Det görs med hjälp av en språksociologiskt inriktad analys av verksamheten med hjälp av François Grins idé om flerspråkighetens förutsättningar. I kapitel 5 summeras och diskuteras resultaten från båda undersökningarna och Samiskt språkcentrums verksamhet diskuteras i ett vidare revitalisering.

2 Inrättande av Samiskt språkcentrum

Idén om samiska språkcentra i Sverige togs upp i utredningen ”Att återta mitt språk – Åtgärder för att stärka det samiska språket” (SOU 2006:19). Det konstaterades att det i Sverige saknades både finansiering och fasta strukturer för att kunna bedriva ett långsiktigt och medvetet revitaliseringsarbete – något som var nödvändigt för att vända den pågående språkbytesprocessen bland samerna (s. 224). De mindre lokala projekt som dittills förekommit räckte inte till, utan det behövdes samordnade parallella åtgärder på flera olika nivåer för att stärka och effektivisera revitaliseringen. För att förbättra situationen föreslog man bland annat inrättande av två samiska språkcentra som skulle utgöra navet av det samiska språkarbetet och därigenom bidra till en fastare struktur för revitaliseringen. Centren skulle i första hand fungera som stöd för enskilda samer och samiska organisationer som ville arbeta med språkrevitalisering, men de kunde även fungera som ett stöd för exempelvis kommuner i uppgiften att uppfylla minoritetsspråkslagstiftningens intentioner (s. 421).

Några år senare föreslog regeringen etablering av två samiska språkcentra i propositionen ”Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna” (prop. 2008/09:158). Det fastslogs att behovet av revitalisering var akut för att samiskan, inte minst syd- och lulesamiskan, inte skulle gå förlorad. Man betonade vikten av den traditionella kunskapen som finns bevarad i språket och även språkets allmänna betydelse som kulturförmedlare. Risken av att hamna utanför gruppen för individer som inte har tillgång till gruppens språk lyftes också fram (s. 34). I propositionen konstaterades:

> Det är möjligt att bryta och vända en pågående språkbytesprocess bl.a. genom aktiva åtgärder från majoritetssamhällets sida och en stark medvetenhet och vilja att bevara det egna språket hos minoriteterna själva. Forskning visar att ett minoritetsspråk kan revitaliseras, dvs. den negativa processen kan vändas så att språket börjar återvinna mark som tidigare gått förlorad. (s. 35).

Regeringen bedömde att två samiska språkcentra borde inrättas i det sydsamiska området, med Sametinget som huvudman (s. 116). Språkcentren skulle arbeta innovativt och framåtsyftande för att stimulera till ökad användning av det samiska språket och att tillgodose alla samiska språkvarieteter som används i regionen. I uppgifterna ingick attitydförändrande och statushöjande arbete, och centren skulle även bistå kommuner, myndigheter med flera med språkutvecklingsinsatser. Möjligheter till samarbete med samiska språkcentra och andra samiska institutioner på norsk sida skulle tas till vara för att stärka revitaliseringsarbetet inom Sápmi (117).

Ett samiskt språkcentrum, med placering i Tärnaby respektive Östersund, inrättades 2010. Enligt regleringsbrevet 2016 för Sametinget[1] ingår i dess uppdrag följande:

Metodutveckling: *utveckla metoder för att stärka enskildas förutsättningar att bruka och återta det samiska språket; aktivt främja och stimulera ökad användning av samiska i samhället*

Kunskapsspridning: *bistå med sakkunskap; sprida kunskap om revitalisering; utvecklingsinsatser som utarbetas ska dokumenteras och kunskap om dessa ska spridas.*

Samråd och samordning*: samråda med andra samiska institutioner och organisationer för att samordna, komplettera och effektivisera arbetet med att revitalisera det samiska språket*

Det nämns också i regleringsbrevet att Samiskt språkcentrums arbete ska utgå från samernas behov av revitaliseringsinsatser, och att insatser som riktar sig till barn och ungdomar ska prioriteras särskilt.

[1] https://www.sametinget.se/98817

3 Om revitalisering av hotade språk

Med språklig revitalisering avses vanligtvis stärkande av ett språk som under tidens lopp gradvis försvagats eller som riskerar att försvinna helt. Revitalisering kan innebära att man vänder ett pågående språkbyte genom att öka antalet talare eller att öka de befintliga språkkunskaperna hos talarna. Ett sätt är också att vidga de domäner där språket kan användas. En viktig del av revitaliseringen är att engagemanget och intresset väcks hos talare och potentiella talare eftersom forskning och erfarenhet har visat att revitalisering knappast kan åstadkommas utan deras egen aktiva insats.

Studier som handlar om språkbyte och språkförlust fokuserar vanligtvis på situationer där underordnade språk ger vika för språk med mer makt och prestige, medan revitalisering innebär att denna process bromsas eller vänds och tidigare underordnade språk får mer status och prestige. Många studier från olika håll i världen vittnar om den uthållighet med vilken minoritetsspråkstalare strävar att bevara och stärka sina ursprungsspråk. Detta slags uthållighet, som ofta betraktas med förvåning och till och med misstro av utomstående, är karakteristiskt för lokalt förankrade revitaliseringsrörelser.

Revitalisering av minoritets- och urfolksspråk är en ständigt växande global rörelse. Man kan se den som en reaktion mot en tidigare assimilationspolitik eller som en del av dekoloniseringen. I många etniska rörelser är det egna språket viktigt, inte minst som kulturbärare och symbol för sammanhållningen inom gruppen.[2] I många länder har den öppna assimilationspolitiken fokuserat på just språket och man har strävat efter att förmå minoriteterna att anta majoritetssamhällets språk och lämna sitt eget språk och sin egen kultur bakom sig. Majoritetsspråket har fått framstå som vägen till

[2] Smolicz 1992.

framgång i samhället medan minoritetsspråket fått symbolisera ett bakåtsträvande, isolerat och torftigt liv. Tidigare har man vanligtvis inte lyft fram möjligheten att satsa på både minoritets- och majoritetsspråket – något som idag ses som en mycket gynnsam situation för språkliga minoriteter, inte minst barn och unga, som på det viset får växa upp som flerspråkiga.

Språklig revitalisering sker världen över i mycket varierande omständigheter. Det kan handla om utsatta minoriteter som lever i extrem fattigdom och aktivt förföljs av myndigheterna, eller minoriteter som har tillgång till i princip samma levnadsstandard och som lever under samma villkor som majoriteten. Önskan att behålla eller ta tillbaka sitt ursprungsspråk kan vara lika starkt i båda fallen, och det är inte självklart att språkrevitalisering är lättare i det senare fallet. Ett stort antal talare kan inte heller alltid garantera överlevnaden av ett språk eftersom språkbytet kan ske mycket snabbt, ibland under en och samma generation.

I sista hand bestäms språkens och revitaliseringsrörelsernas öden av de språkval som fattas av enskilda människor och familjer. Som historien har visat har assimilationspolitiken inte alltid kunnat utplåna minoritetsspråken, lika lite som en stödjande minoritetsspråkspolicy alltid kunnat garantera deras överlevnad. Talarnas och de potentiella talarnas egen roll i sammanhanget och deras personliga tankar, känslor och uppfattningar kring språk har ofta en större betydelse än man kan ana.[3] Därför är det viktigt att båda sidorna, samhället och minoriteterna själva, är med och samarbetar för att nå ett bestående resultat.

En framgångsrik revitalisering förutsätter en stark vilja inom gruppen att stärka det försvagade språket. Man har betonat vikten av ett ideologiskt klargörande,[4] exempelvis en medvetenhet om varför språket är hotat och en övertygelse om att något måste göras för att rädda det. Det är också mycket viktigt att man inser att man själv måste engagera sig och bidra till revitaliseringen, och inte lita på att andra ska åstadkomma det. För att revitaliseringen ska kunna ge bestående resultat krävs i regel också att samhället stöder den genom en pluralistisk politik, lagar och bestämmelser som garanterar vissa

[3] Pavlenko 2005; Sallabank 2013; Huss & Stångberg (manuskript).
[4] Fishman 1991; Kroskity 2009.

språkliga rättigheter. Utan något samhälleligt stöd har de svagare språken mycket svårt att överleva på sikt.[5]

Förutom att ursprungsspråket spelar en viktig roll för många grupper är minoriteternas språkliga rättigheter en del av de mänskliga rättigheterna som stater som Sverige är skyldiga att respektera. I en del fall kan man också se det som en del av försoningen mellan staten och minoriteterna vilkas kultur tidigare aktivt motarbetats av statsmakterna. Nya forskningsrön verkar också kunna bekräfta ett samband mellan bibehållna språk- och kulturkunskaper och hälsa.[6]

3.1 Framgångsfaktorer i revitaliseringsarbetet

Det har gjorts många försök att skapa en sammanhängande teori kring varför vissa språk försvinner och andra inte trots att alla är lika hotade, men hittills har det inte lyckats. Det som finns är ett stort antal fallstudier från mycket varierande omständigheter, och genom att analysera dem på olika sätt har man kunna ringa in ett antal faktorer och arbetssätt som verkar viktiga när man ska stärka och revitalisera försvagade och hotade språk. Några sådana beskrivs närmare här nedan.

3.1.1 Ett lokalt förankrat och inkluderande arbetssätt

Erfarenheter från många länder har visat att det är viktigt att förankra revitaliseringsarbetet lokalt och bland de berörda. För att vara effektivt måste arbetet utgå ifrån de behov som uttrycks av minoritetsspråkstalarna eller de potentiella talarna själva. Därför måste det också vara så mångsidigt att det kan fånga intresset hos en heterogen befolkning: barn, unga, vuxna och äldre. Behoven måste kartläggas och mötas för att revitaliseringen kan stärkas på många olika plan.

Språkliga minoriteter är sinsemellan olika, men även inom samma grupp finns många olika behov och önskemål. Det finns personer som vuxit upp med minoritetskulturen men senare förlorat språket,

[5] I Huss 2008 diskuteras rollen av Europarådets minoritetsspråksstadga i den svenska minoritetsspråkspolitiken.
[6] Hallett et al 2007; Whalen et al 2016.

och de som aldrig fått chansen att tillägna sig det. En del av dem som själva gått miste om sitt minoritetsspråk vill göra något åt det när möjligheten finns. Många av dem vill att deras barn eller barnbarn ska lära sig det förlorade språket. En speciell grupp är de som har en del kunskaper i språket men som inte vågar använda det – här kan det röra sig om psykologiska spärrar som följd av tidigare negativa erfarenheter. Trots att detta är ett mycket känt fenomen beskrivet i många studier[7] har det varit svårt att tackla problemet med positiva språkpolitiska insatser och allmän uppmuntran att ta chansen och lära sig språket. Ett undantag är arbetet på Isak Saba Senteret i Nesseby, Nordnorge[8], där Jane Juuso uppmärksammat problemet och utvecklat en metod, baserad på kognitiv beteendeterapi, för att komma över ”språkspärren” och våga börja använda sitt eget språk (se även 4.1.1).

Det är också typiskt för historiska minoriteter att det finns många som kan tala men inte läsa eller skriva på sitt minoritetsspråk fast de gärna skulle vilja. I det moderna samhället är skriftspråket viktigt, och att kunna använda det betyder mycket för självkänslan. En del av revitaliseringen är därför att erbjuda intresserade möjligheter att lära sig språket både muntligt och skriftligt. För barn och ungdomar gäller det åter att erbjuda språkliga aktiviteter i en så varierad och attraktiv form som möjligt så att det känns roligt och meningsfullt att både lära sig och använda minoritetsspråket. Behoven varierar alltså stort och sätten att tillhandahålla språk- och kulturstöd måste skräddarsys därefter.

Att erbjuda alla intresserade reella möjligheter att tillägna sig och att använda språket är naturligtvis inte så enkelt. Det är viktigt att revitaliseringsarbetet utförs på ett öppet och respektfullt sätt för att inte skrämma bort de intresserade och för att ta hänsyn till att många, särskilt äldre personer, bär med sig svåra erfarenheter som kan skapa hinder för revitaliseringen. Att skapa en atmosfär där språket hos dem som håller på att lära sig inte kritiseras utan får positiv uppmärksamhet främjar revitaliseringen. Många rörelser bromsas av det motsatta: att de kvarvarande modersmålstalarna inte godkänner de ”nya talarnas” språk och därigenom skapar en negativ

[7] Se exempelvis Dauenhauer & Dauenhauer 1998.
[8] https://varjjatgiella.custompublish.com/

språkinlärningsmiljö.[9] Alla ska vara välkomna att uttrycka sin mening när det gäller sätten att arbeta med metodutveckling, information och olika arrangemang. Det viktigaste målet måste vara att aktivera och engagera minoritetsmedlemmarna själva eftersom styrkan i revitaliseringsarbetet måste komma inifrån gruppen.

3.1.2 Samarbete över generationsgränserna

I hotade språksamhällen är det viktigt att arbeta generationsöverskridande och skapa revitaliseringsmetoder som på olika sätt förenar de äldre och de yngre. De äldre generationerna har vanligtvis kunskap och kompetens som redan förlorats av andra, och de kan i vissa fall utgöra en viktig, om inte avgörande resurs i revitaliseringen. Detta uppmärksammades på 1980-talet på Nya Zealand, där man konstaterade att kunskaperna i maorispråket nästan försvunnit hos föräldragenerationen medan många mor- och farföräldrar fortfarande talade språket som modersmål. Deras idé om Kohanga Reo,[10] språkbo eller language nest, innebär att man bygger en bro mellan den äldsta och den yngsta generationen, över den språkligt assimilerade mellangenerationen. Förskolebarnen får tillfälle att träffa personer från far- och morföräldragenerationen som fortfarande behärskar maorispråket och -kulturen och därigenom får lära sig och utveckla det språk som deras föräldrar inte längre kan ge dem.

Ett annat sätt att återskapa en del av den naturliga språköverföringen som på många ställen gått förlorad är att man arbetar med hela familjen, anordnar verksamheter där barn, föräldrar och mor/farföräldrar möts, umgås och lär sig sida vid sida. Speciellt när det gäller språk som talas av en handfull personer och där alla generationer behöver lära sig språket på nytt, kan enskilda familjers strävanden leda till förvånansvärt positiva resultat. Inspirerande exempel på revitalisering som börjar från noll och där hela familjen är engagerad ges i boken *Bringing Our Languages Home*, redigerad av Leanne Hinton, som länge bedrivit revitaliseringsarbete tillsammans med

[9] Dorian 1994; Hornsby 2015.
[10] King 2001.

talare av ett antal extremt hotade urfolksspråk i Kalifornien och annorstädes.[11]

En idé som visat sig fungera bra i små, hotade språksamhällen är de kaliforniska indianernas Master-Apprentice-program, också det utvecklat i samarbete med Leanne Hinton. Här sammanför man äldre, språk- och kulturkunniga ”språkmästare” med ”lärlingar”, oftast unga personer som vill lära sig tala språket i vardagliga sammanhang. [12] Denna metod har fått stor uppmärksamhet på många olika håll i världen, även i Norden (se även 4.11).[13]

3.1.3 Särskilda åtgärder för barn och unga

Det är typiskt för hotade språk att de talas mest av vuxna och äldre, och mindre bland barn och unga. För att vända ett pågående språkskifte behövs därför särskilda åtgärder för att stärka barns och ungas möjligheter och lust att tillägna sig språket. En del av detta är att man på olika sätt stärker deras föräldrars strävan att överföra minoritetsspråket till sina barn.

Många som arbetar med revitalisering ser ungdomarna som ett problem: de anses vara lätt påverkade av majoritetssamhället, dess ungdomskultur och dess språkliga ideologier. De anses också vara ivriga att lämna det lokala samhället och anpassa sig till det urbana livet vilket i sin tur ofta betraktas som det största hindret för revitaliseringen. Många språkarbetare känner sig handfallna när de inte känner att de kan locka med de yngre generationerna så mycket som de skulle vilja göra. Det har dock visat sig att ungdomarna numera inte nödvändigtvis ställs inför det val som tidigare sågs som det enda möjliga: antingen att stanna kvar i lokalsamhället och behålla språket och kulturen, eller att välja majoritetsspråket och det urbana livet för mobilitetens, utbildningens och arbetsmöjligheternas skull. För dagens unga finns också möjligheten att välja både och: behålla och utveckla minoritetsspråket i skiftande miljöer, som en del av sin övriga flerspråkighet.[14] Men för att det ska fungera och vara ett attraktivt alternativ behövs åtgärder planerade och utförda i sam-

[11] Hinton 2013.
[12] Hinton 2002.
[13] Olthuis 2013; Pasanen 2015.
[14] May 2014.

arbete med ungdomarna själva eftersom de lever i en delvis annan värld och under andra kulturella villkor än vad deras föräldrar och andra vuxna gör.

3.1.4. Fredade zoner för språket

Talare av språk som är hotade till sin existens känner sig ofta mycket ensamma och behöver tillfällen då det är naturligt och förväntat att använda minoritetsspråket. De behöver också vara i kontakt med andra som befinner sig i samma situation. I stället för att man som minoritetsspråkstalare alltid ska utgöra ett undantag kan man vid sådana tillfällen känna att man inte är ensam, att det finns stunder då ens eget språk och egen kultur är det förväntade och att det till och med är önskvärt och uppskattat att man använder språket. I de svenskspråkiga områdena i Finland har man länge talat om behovet av skapa och bibehålla ”svenska rum”, fredade zoner för svenskan, för att minska trycket från majoritetsspråket finska. På liknande sätt har man tagit upp vikten av att skapa ”samiska rum” i Sápmi.[15]

Att skapa fredade zoner för ett minoritetsspråk är speciellt viktigt när det gäller barn och unga. De behöver få uppleva att det finns andra barn och unga som delar samma erfarenheter och kunskaper och att dessa är värdefulla precis som majoritetsspråket och –kulturen också är värdefulla. Sådana fredade zoner kan vara föreningsaktiviteter, språkläger, särskilda lokaler eller tillfällen där minoritetsspråket och -kulturen är de som gäller. Att skapa sådana möjligheter är att ”normalisera” språket och dess användning i samhället. Det gör det lättare för talarna att komma över tröskeln och använda sitt språk men även att bli medvetna om värdet i kulturen och språket som man ärvt.

Många undersökningar har visat att det inte är lätt att revitalisera språk endast med hjälp av formell skolundervisning, där stöd för ett minoritetsspråk dessutom ofta ges i en för liten omfattning.[16] Ett sätt att i skolans och förskolans värld ge ett starkare stöd och att skapa fredade zoner för hotade språk är att använda språkbadsmetodik, något som ursprungligen utvecklades i Kanada. I revitaliseringssammanhang innebär det att barn utan tidigare kunskaper eller med svaga

[15] Huss 2003.
[16] Todal 2002; Huss et al 2003; Hornberger et al 2008.

kunskaper i sitt ursprungsspråk undervisas på det språket från allra första början. Lärarna är tvåspråkiga och använder språkbadsspråket konsekvent, medan barnen får använda sitt starkare språk så länge de behöver det. Språkbadet erbjuder barnen en trygg miljö där de så småningom tillägnar sig sitt ursprungsspråk.[17]

3.1.5 Samverkan mellan olika aktörer i samhället

Revitaliseringen är en så stor uppgift att alla goda krafter måste samverka för att nå resultat. I svenska sammanhang kan det röra sig om kommuner och lokala föreningar, församlingar, skolor och fritidshem, förskolor, företag och andra som alla på sitt sätt kan dra sitt strå till stacken. För revitaliseringen är det viktigt att även utomstående och personer utan språkkunskaper får delta i arbetet. Särskilt när det gäller språk som talas av extremt få personer kan en sådan öppenhet vara avgörande. Annika Pasanen, som studerat den enaresamiska revitaliseringen, anser att den varit så framgångsrik på grund av den öppenhet och tolerans bland enaresamerna själva som möjliggjort att så många icke-samer fått delta i revitaliseringsprogrammet och senare börjat använda enaresamiska på sina arbetsplatser.[18]

Genom samarbetet mellan olika aktörer sprids information och positiva attityder skapas kring språken. Då når man också fler potentiella intresserade och skapar en kritisk massa som behövs för att revitaliseringen av minoritetsspråken ska kunna komma igång på allvar.

3.1.6 Kontinuitet och långsiktighet

Många utmärkta språkprojekt leder aldrig till varaktiga resultat utan faller i glömska efter att finansieringen tagit slut och eldsjälarna tröttnat på att ständigt söka nya medel. Om minoritetsspråken ska överleva och språköverföreningen mellan generationerna tryggas på sikt, måste arbetssättet bli kontinuerligt och långsiktigt. Det tar också tid att påverka attityder och uppmuntra människor som tidigare farit illa att åter våga satsa på sitt eller sina barns minoritets-

[17] Grenoble & Whaley 2006: 51-55.
[18] Pasanen (under utgivning).

språk och -identitet. Det tar tid att utveckla arbetssätt som lockar de yngre generationerna att delta. Därför behövs fasta strukturer och personer som har som sin speciella uppgift att just arbeta med språkbevarande och revitalisering. Sådant är resurskrävande och ofta har inte minoriteterna själva tillgång till nödvändiga medel, utan måste sätt sin tillit till samhället och dess goda vilja samt en policy som tryggar möjligheten att bygga upp strukturer som gagnar språkbevarande på lång sikt.

3.1.7 Kopplingen mellan språk och kultur

Språket är inte bara ett kommunikationsmedel utan det hör intimt ihop med den kultur det är del av. Språket används för att bevara och överföra kultur till nästa generation och speglar de värderingar och den världssyn som talarna delar. Mycket av urfolkens traditionella kunskap är inbäddad i språket. För att revitaliseringen ska vara framgångsrik och hållbar behöver därför språk och kultur gå hand i hand.

3.1.8 Utbyte av idéer och erfarenheter

Typiskt för vår tid är ökade gränsöverskridande kontakter mellan minoriteter och urfolk som utbyter erfarenheter av lyckade revitaliseringsmetoder med varandra. De nordiska samerna har sedan 1970-talet aktivt deltagit i internationellt urfolkssamarbete, och på olika håll i Sápmi har man inspirerats av det som görs på annat håll. Både de nyzeeländska språkbon, det kaliforniska Master-Apprenticeprogrammet och det ursprungligen kanadensiska språkbadet har alla framgångsrikt tillämpats i många andra länder, inte minst i Norden. Jane Juusos arbete med de s i psykologiska hindren för språkinlärning i Norge har lett till lyckade satsningar på den svenska sidan och via Sverige har hennes metod även uppmärksammats och tillämpats bland urfolk i Kanada.[19] Att lära sig om framgångsrika revitaliseringsmetoder från andra länder och anpassa dem till de lokala omständigheterna är en viktig genväg i det annars ofta tids- och resurskrävande revitaliseringsarbetet.

[19] Telefonintervju med Patricia Fjellgren 2017-03-18.

3.1.9 Uppföljning och dokumentation

För att revitaliseringsarbetet ska vara effektivt är det viktigt att testa nya metoder och att följa upp det som redan gjorts. Avsaknaden av språkstatistik i länder som Sverige gör det svårt att systematiskt mäta effekterna av en pågående revitalisering (se även 4.2.5.4). Trots det behövs en kontinuerlig dokumentation och uppföljning av revitaliseringsåtgärderna för att kunna identifiera det som fungerar och det som inte fungerar. Håller språket på att revitaliseras? Om inte, vilka är de största problemen? Var ska man satsa mer i fortsättningen? Det är viktigt att noga följa upp vidtagna åtgärder och och analysera resultaten. Även det här arbetet måste präglas av samarbete med talare och potentiella talare för att deras erfarenheter och syn på problemen, framgångarna med mera tas till vara.

På basis av beskrivningen ovan av vedertagna framgångsfaktorer i revitaliseringen kommer jag i kapitel 5 att diskutera om Samisk språkcentrum har kunnat tillämpa sådana i sin egen verksamhet.

4 Utvärdering av Samiskt språkcentrums arbete 2010–2016

I det följande utvärderas Samiskt språkcentrums arbete på två olika sätt. För det första studeras om Samiskt språkcentrum under åren 2010–2016 uppfyllt sitt uppdrag så som det beskrivs i regleringsbrevet 2016. För det andra görs en språksociologiskt inriktad analys av verksamheten med hjälp av François Grins idé om flerspråkighetens förutsättningar.[20]

4.1 Har Samiskt språkcentrum uppfyllt sitt uppdrag?

I skrivande stund har Samiskt språkcentrum arbetat i drygt sex år. Centret har varit lokaliserat på två orter, Tärnaby och Östersund, som båda ingår i det traditionella sydsamiska området. På båda ställen har arbetet omfattat alla samiska varieteter. Samiskt språkcentrum har en chef som arbetar i Östersund, och fyra anställda, två på varje ort.

I det följande presenteras Samiskt språkcentrums arbete så som det beskrivs i skriftliga dokument och i intervjuer/skriftliga frågeformulär som använts i syfte att få en mångsidig bild av verksamheten. För att samla in synpunkter kontaktades Samiskt språkcentrums tidigare och nuvarande personal, personer med lång erfarenhet av språkarbete med något av de samiska språken, samiska samordnare i ett antal samiska förvaltningskommuner (Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Lycksele, Storuman, Umeå och Östersund) samt några samiska institutioner/organisationer (Samernas utbildningscentrum, Sameskolstyrelsen, Sametingets språknämnd och Sáminuorra). Av de

[20] Grin 2003.

23 personer som kontaktats har 20 ställt upp för telefonintervju eller svarat skriftligt på frågor. Tre medarbetare från Samiskt språkcentrum har lämnat in ett gemensamt svar. Svar har också kommit från fyra tidigare medarbetare på Samiskt språkcentrum, två språkarbetare/-experter, kommunerna Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Lycksele, Storuman, Umeå och Östersund samt Samernas utbildningscentrum, Sameskolstyrelsen och Sáminuorra.[21] Personerna som kontaktats har fått beskriva sina erfarenheter och ge sin syn på Samiskt språkcentrums verksamhet med särskilt fokus på språkrevitalisering. Centrets tidigare och nuvarande personal samt språkarbetarna har fått något fler frågor än de övriga informanterna. Frågorna återfinns i bilagorna 1 och 2. När det gäller de skriftliga dokumenten som använts i undersökningen är det framför allt de årliga lägesrapporter som Samiskt språkcentrum gett ut sedan 2010 samt olika projektrapporter från Samiskt språkcentrum.

Redogörelsen nedan av Samiskt språkcentrums verksamhet följer centrets uppdragsbeskrivning.

4.1.1 Metodutveckling

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Samiskt språkcentrum arbeta med att utveckla metoder för att stärka enskildas förutsättningar att bruka och återta det samiska språket samt aktivt främja och stimulera ökad användning av samiska i samhället.

Bland de metoder som språkcentret utvecklat och använt, återfinns två som nämns i många av de svar som samlats in för denna utredning. En av dem är *Mentorprogrammet* som hittills tillämpats på tre samiska språk: syd-, ume-, och lulesamiska och som genomförts i samarbete med andra aktörer: Umeå universitet, föreningen Álgguogáhtie och Samernas utbildningscentrum. Programmet beskrivs i språkcentrets svar på följande sätt:

> Mentorprogram och språköverföring mellan generationer initierades redan 2012 av Samiskt språkcentrum, då för universitetsstuderande inom det sydsamiska språkområdet, Bihkedäjja. Vi fortsatte med ett umesamiskt mentorprogram, Bahkadijjá, i samverkan med föreningen Álgguogáhtie som startade 2014. Det lulesamiska mentorprogrammet

[21] Jag vill tacka alla som ställt upp och svarat på mina frågor. Utan dem skulle denna utvärdering inte ha varit möjlig.

> Bágadiddje med Sámij åhpadusguovdásj som samarbetspartner påbörjades under år 2015. Den senare hade 14 kvinnor och 3 män som deltagare och efter genomförda fyra gemensamma träffar har det framkommit positiva resultat med språköverföringen. De lule- och umesamiska mentorprogrammen avslutades 2016.

Samiskt språkcentrum nämner i sitt svar att programmet inte bara varit viktigt för ”lärlingarna” utan även mentorerna själva:

> Mentorprogrammet med lärling och mentor har varit ett win-win system: lärlingen har fått språkstöd och flera mentorer har väckts upp ”ur språkdvalan”, flera mentorer hade inte använt sitt samiska språk på länge och fick sig en språkskjuts genom att vara mentor. Detta har genererat ökat intresse och genererat fler och nya talare.

Man nämner också att mentorprogrammet fokuserar på muntlig kommunikation och att deltagarna enligt självutvärdering upplever sig som nya talare. Man tillägger att metoden behöver spridas till fler aktörer som i sin tur kan initiera och bedriva språköverföring enligt samma principer.

Den andra, ursprungligen norska metoden som Samiskt språkcentrum vidareutvecklat och anpassat till svenska förhållanden kallas för *Språkspärr.* Metoden skapades av Jane Juuso från Isak Saba Senter, ett samiskt språkcentrum i Nesseby, Nordnorge, för att övervinna psykologiska hinder i samiskinlärningen. Hon hade lagt märke till att många samer, även personer med vissa förkunskaper i samiska, hade svårt att börja tala samiska när de hade gått en kurs i språket, medan andra som inte hade samisk bakgrund inte alls hade samma svårigheter. Jane Juuso utvecklade en kurs baserad på kognitiv beteendeterapi där deltagarna fick ta ett steg i taget och gradvis komma över den psykologiska spärren. Samiskt språkcentrum har översatt Jane Juusos handbok *Tar språket mitt tilbake/Valdan ruovttot samegiella*[22] till svenska och anpassat metoden till svenska förhållanden.[23]

I Samiskt språkcentrums svar till utredningen konstateras att flertalet av deltagarna i språkspärrsprojektet och det sydsamiska mentorprogrammet numera arbetar som språklärare eller på annat sätt har språk som sitt yrke, exempelvis som samiska samordnare i

[22] Juuso 2008.
[23] https://www.sametinget.se/54510

förvaltningskommuner. Man påpekar att verksamheterna ofta leder till stärkt självförtroende och ökad medvetenhet bland deltagarna.

Även andra metoder har använts i samarbete med andra aktörer och anpassats till lokala förhållanden. Så här beskrivs det så kallade *SAAL-projektet*, intensiva kortkurser i samiska, i svaret från Samiskt språkcentrum:

> Samiskt språkcentrum, Sámi allaskuvla i Norge och Sámij Åhpadusguovdásj i Jokkmokk arrangerade, med kompletterande ekonomiskt stöd från Institutet för språk och folkminnen som pilotprojekt en intensiv nybörjarkurs i lulesamiska. Kursen på norsk sida kallas Samisk i praktisk læringssituasjon, en intensiv kurs där muntlig kommunikation står i fokus. Syftet med insatsen är att stimulera till ökad användning av samiska.
>
> Höstterminen 2016 påbörjade Sámij Åhpadusguovdásj SAAL1-kursen med elva deltagare från både Jokkmokk och Gällivare samt från Malå och Storumans samiska förvaltningskommuner. Kursen avslutades med att sju deltagare genomförde kursen och erhöll 15 h studiepoäng i lulesamiska, alla kvinnor.
>
> Nu genomfördes kursen med samlingar vid ett flertal tillfällen. Intresse finns att genomföra kursen sammanhängande med liknande intensivupplägg som i Kautokeino i Norge och utifrån detta göra ytterligare jämförelser i språkprogression. Intresse finns också för att genomföra SAAL2 i lulesamiska samt påbörja liknande upplägg inom det nordsamiska språket.
>
> Erfarenheterna utifrån det lulesamiska mentorprogrammet och den lulesamiska intensivnybörjarkursen SAAL1 visar att förkunskaper är en förutsättning för att deltagandet i mentorprogrammet ska ge önskat resultat. En strategi för att skapa talare är att SAAL1-kursen eller liknande språkstudier får ses som etapp ett. Etapp två blir då mentorprogram eller SAAL2- kurs, där den senare ger högskolepoäng.

En metod som Samiskt språkcentrum utvecklat och använt har speciellt inriktats på förskolebarn. I samarbete med Samiskt informationscentrum har man skapat ett särskilt läro- och lekmaterial på samiska för att stimulera barns samiskinlärning och väcka deras intresse för samiska och samisk kultur. Denna *Jågloelåda*,[24] som innehåller sagor, spel och sånger på nord-, lule- och sydsamiska samt på svenska, har delats ut gratis till 425 förskolor inom det samiska förvaltningsområdet, men även till andra förskolor.

En metod som utvecklats för att ge skolbarn med samma samiska språk möjlighet att lära sig samiska tillsammans utanför skoltid är

[24] https://www.sametinget.se/32711

språkbadslägret *Giellabiesse-Giellabiesse-Giällabiessie-Gïelebiesie.* Samiskt språkcentrums personal beskriver verksamheten på följande sätt:

> Språkcentrum har sedan 2013 i samarbete med Sameskolstyrelsen anordnat språkbadsläger för årskurserna 5 och 6 inom Sameskolans verksamhetsområde där kommunikationsspråket varit samiska i så stor omfattning som möjligt. Under ett antal dagar har eleverna kunnat "bada" i olika aktiviteter och inriktningar där samiska språken fått vara en norm.
>
> År 2016 har 76 elever deltagit i språkbadsläger. I Nikkaluokta har två nordsamiska språkbadsläger genomförts med 28 elever, ett lulesamiskt i Saltoluokta med 19 elever och ett sydsamiskt i Jänsmässholmen med 29 elever där även umesamiska elever ingått.
>
> Målsättningen med språkbadslägren har varit att utveckla och stärka elevernas muntliga samiska språkfärdigheter samt utöka elevernas språkliga nätverk. Dessutom uttrycks det att språkbadsläger stärker samisk identitet och samhörighet mellan eleverna.

Flera projekt som Samiskt språkcentrum skapat och utvecklat, oftast i nära samarbete med andra aktörer, har riktat sig till ungdomar. Sådana är exempelvis graffittiworkshopen *Åjllastit*, skrivartävlingen *Giella miella* och *Jårggålimbágádus,* träffar för blivande översättare, som beskrivs så här:

> Vid Samiska veckan i Umeå 2012 arrangerades en grafittiworkshop enligt Community Intervention-strategin. Nio ungdomar från de olika samiska språken deltog. Projektet fick stor uppmärksamhet i media.
>
> En skrivartävling på samiska "Giellamiella" för målgruppen 18 – 35 år har i samarbete med Bágo Cálliid searvi skribent- och författarförening och tidningen Nuorat initierats. Vinnarna publicerades under ett evenemang under Jokkmokks marknad år 2016.
>
> För att öka antalet lulesamiska översättare, och framförallt ungdomar som ännu inte är etablerade översättare, har Samiskt språkcentrum tillsammans med Sametingets lulesamiska språkkonsulenter initierat den riktade insatsen Jårggålimbágadus. Under fem träffar har olika föreläsare belyst sina erfarenheter av översättning och mellan träffarna har gruppen haft översättningsuppgifter utifrån olika texter. Deltagarna har tillsammans framställt flera barnboksöversättningar, sång- och annonstexter på lulesamiska. Två av gruppens fem deltagare har etablerat sig som översättare för läromedel och UR:s produktion.

Samiskt språkcentrum nämner också i sitt svar att man även annars medvetet inspirerat ungdomar att börja översätta enklare texter, arvoderat dessa och bistått med korrekturhjälp.

När det gäller de minsta barnen har Samiskt språkcentrum i samarbete med olika förlag och företag bidragit till att producera fler samiska barnböcker och annat material:

> Tillsammans med Alfabeta Bokförlag har Samiskt Språkcentrum översatt och utarbetat en app av bilderboken Knacka på! till nord-, lule- och sydsamiska för den yngsta målgruppen. Appen publicerades i december 2015.[25]
>
> Samiskt språkcentrum har i samarbete med NDIO kultur och kommunikation och Mantra översatt boken Bockarna Bruse på nordsamiska. Boken är ett material som kan användas till Språkpennan Pen pal. Ljudfilerna kan laddas ner från länken *http://www.ndio.se/bocker/bocker/bockarna-bruse/bockarna-bruse-pa-nordsamiska*. Boken är översatt till nordsamiska och är avsedd för distribution till de samiska förvaltningskommunernas förskolor. Material tillsammans med ljudfiler medför att barnet kan lyssna på boken oavsett om pedagogen behärskar det samiska språket. Samiskt språkcentrum har för avsikt under detta år att ytterligare översätta en bok med inlästa ljudfiler på de olika samiska språken.
>
> I samarbete med Driva produktion har inspelning av Tjågkoe, sydsamisk animerad saga producerats för förskola till åk 3. Materialet har tidigare funnits på Utbildningsradion (UR) webbsida men numera finns materialet på Samernas utbildningscentrum.[26]

I Samiskt språkcentrums svar nämns också nya hjälpmedel som håller på att framställas för att främja användningen av samiska i olika situationer, bland annat en parlör med fraser på syd-, lule- och nordsamiska. Även andra hjälpmedel håller på att utvecklas:

> Samiskt språkcentrum har initierat och utarbetat applikationer för mobiler och surfplattor. Appen hämtar data från Sametingets webbordbok och innehåller för närvarande sydsamiska och lulesamiska ord. I samarbete med ett samiskt förlag har det påbörjats ett arbete med att framställa en nordsamisk ordboksapplikation.
>
> För att stimulera och underlätta språkanvändningen vid möten och sammanträden så pågår ett arbete för att sammanställa ord och fraser på nordsamiska, politikerparlör.

4.1.2 Kunskapsspridning

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Samiskt språkcentrum bistå med sakkunskap och sprida kunskap om revitalisering. Metoder som utarbetas ska dokumenteras och kunskap om dessa ska spridas.

[25] https://www.sametinget.se/98267
[26] http://www.samernas.se/nyheter/tjagkoe-sydsamisk-saga/

Enligt Samiskt språkcentrums eget svar använder man sig av ett stort antal kanaler för kunskaps- och informationsspridning. Informationsmöten och besök har gjorts till exempel till förskolor och kommuner, när detta har efterfrågats. Informationen har omfattat minoriteters rättigheter enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, revitalisering av det samiska språket, flerspråkighet, hur man kan stärka samiska i förskolan även om det saknas pedagogisk personal som talar samiska, och annat. Information har spridits om metoderna Språkspärr och Mentorprogram. Det har handlat om föreläsningar, anföranden på konferenser, med mera.

Sedan 2012 har Samiskt språkcentrum anordnat särskilda språkkonferenser. Några exempel ges i Samiskt språkcentrums svar (i några fall har ytterligare fakta hämtats från de årliga lägesrapporterna, se nedan). Man nämner också att vid språkkonferenserna anordnas det simultantolkning mellan svenska och de olika samiska språken, vilket kan ses som en metod för revitalisering.

> En lulesamisk språkkonferens 2012. Under konferensen bildades en språknätverksgrupp med lulesamiska representater från Norge och Sverige.[27]
>
> En sydsamisk språkkonferens 2013, ett arrangemang av Gïeleviermie, sydsamiskt språknätverk, i samarbete med sydsamiska språkcentra i Norge.[28]
>
> En nordsamisk språkkonferens arrangerades 2014 i Kiruna i samarbete med Malmfältens folkhögskola. Under konferensen hölls workshops där deltagarna fick samtala om behov och utbyta erfarenheter.
>
> I samarbete med tre sydsamiska språkcentrum i Norge, Snåsa, Røyrvik och Røros, arrangerades en sydsamiskt språkkonferens i Snåsa år 2015 där temat var "Vitalisering av språk".
>
> En lulesamisk språkkonferens arrangerades 2015 i Drag i Norge. Samiskt språkcentrum anordnade en gemensam bussresa till konferensen för lulesamiska språkarbetare och studenter.
>
> I samverkan med Centrum för samisk forskning (Vaartoe/Cesam) och Umeå universitet genomfördes ett Lars Thomasson symposium i Umeå år 2015. Temat för symposiet var revitalisering av språk och kultur. Inbjudna gästtalare var professor Leanne Hinton från University of California i Berkeley och Nancy Steele, Karuke Nation, som utarbetat ett mentorprogram för urfolk. Samiskt språkcentrums samarbete med First Peoples Language and Culture Council[29] har bidragit till att boken "Jag tar tillbaka mitt språk", av Jane Juuso/Sylvia Sparrock,

[27] Lägesrapport 2012, s. 21.
[28] Lägesrapport 2013, s. 13.
[29] https://www.facebook.com/firstpeoplesculturalcouncil/

numera är översatt till engelska och metoden språkspärr beprövas nu bland urfolk i Kanada.

I samarbete med Svenska Samers Riksförbund (SSR), Humlab – Institutionen för språkstudier vid Umeå universitet och Umeå kommun arrangerades en konferens #Digigiella16 under Ubmejen biejvieh, samiska veckan i Umeå. Målsättningen var att skapa en mötesplats där man synliggör och förmedlar kunskapen kring flerspråkighet och digitala verktyg. Konferensen lockade 40 deltagare, varav 30 kvinnor och 10 män. Den 6 mars 2017 genomförs #DigiGiella17.

Tillsammans med Sametingets språknämnd har Samiskt språkcentrum också arrangerat seminarier i riksdagshuset i Stockholm. Målet med seminarierna har varit att belysa samiska barns lärande och språkrevitalisering genom förskola och skola.

När det gäller ungdomar har Samiskt språkcentrum spridit kunskap genom föreläsningsturnéer, exempelvis vid det samiska konfirmandlägret och hos ungdomsorganisationen Sáminuorra där föreläsningar och workshops har hållits. Man konstaterar:

Genom våra föreläsningar så ser vi att ungdomarna har mycket kunskap och är medvetna om språköverföring och språket betydelse och det är mycket positivt.

Information om revitalisering, de samiska språken med mera har också spridits genom böcker (*Jag tar tillbaka mitt språk/Mov gïelem bååstede vaaltam, 2013*, och *Gïele aelhkie guedtedh – En bok för dig som vill återta ditt språk, 2013*), infoblad så som *Modeller och erfarenheter av språklig revitalisering1*,[30] *Modeller och erfarenheter av att revitalisera de samiska språken utifrån ett långsiktigt arbete och modeller som fungerat väl i andra sammanhang*[31]och S*ju smarta språktips*[32], projektrapporter (*Mentorprogrammet Bïhkedæjja "Vaajmojne bïhkedidh"*, 2013, och Språkspärr – "*Jag tar tillbaka mitt språk*", 2013) samt årliga lägesrapporter (2010–2015). Lägesrapporterna beskrivs så här i Samiskt språkcentrums svar:

[30] https://www.sametinget.se/104711
[31] https://www.sametinget.se/modeller_revitalisering
[32] https://www.sametinget.se/78853

> Lägesrapporten över de samiska språken i Sverige beskriver och identifierar aktiviteterna och insatserna utifrån Unescos kriterier för bedömande av (hotade) språks livskraft i ”Language Vitality and Endangerment”. Lägesrapporten fyller en funktion som viktigt informationsmaterial och används av många aktörer på olika nivåer för flera syften för att belysa samiska språkets situation.

Annat som nämns i Samiskt språkcentrums svar när det gäller att sprida information är pressmeddelanden, annonsering i exempelvis ungdomstidningen Nuorat och tidskriften Samefolket samt Sametingets webbsida. Rådgivning och information till allmänheten sker även via e-post, telefon och sociala medier. Via Samiskt språkcentrums egen facebooksida sprids relevant information och länkar kring språkrelaterade frågor samt forskningsresultat och även goda exempel på revitalisering från andra delar av världen.

4.1.3 Samordnande av arbetet med andra institutioner och organisationer

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Samiskt språkcentrum samråda med andra samiska institutioner och organisationer för att samordna, komplettera och effektivisera arbetet med att revitalisera det samiska språket.

Som beskrivningen av metoder, projekt och kunskapsspridning visar, samarbetar Samiskt språkcentrum med ett stort antal organisationer, institutioner och myndigheter. Samarbetspartner finns även utanför Sverige, mest inom Norden men även på annat håll. Dels syftar samarbetet på att hitta nya, framgångsrika metoder som ursprungligen skapats någon annanstans och som kan utvecklas och anpassas till svenska förhållanden (exempelvis Mentorprogrammet, Språkspärr, SAAL), dels samarbetar man för att komplettera verksamheten hos andra utförare, till exempel skolor och förskolor (Språkbadsläger för skolbarn, Jågloelåda för förskolebarn). Samarbetspartner som nämns i svaret från Samiskt språkcentrum samt i de årliga lägesrapporterna är bland andra

Ájtte – svenskt Fjäll- och Samemuseum
Álgguogåhtie – umesamer i samverkan
Bokenskolan, Jokkmokk
Giellagáldu

Malmfältens folkhögskola
Sameskolstyrelsen
Sametingets språknämnd
Sáminuorra
Samiska förvaltningskommuner
Samiskt informationscentrum
Samiskt konfirmationsläger
Samiskt utbildningscentrum
Språk- och folkminnesinstitutet
Svenska Samers Riksförbund
Umeå universitet
Uppsala universitet

Utanför Sverige:

First Peoples Language and Cultural Council, Kanada
Samiska förvaltningskommuner i Norge
Samiska språkcentra i Norge
Samisk høgskole/Sámi allaskuvla i Norge
Sametinget i Norge
University of California (Berkeley)

Samiskt språkcentrum har under åren samarbetat med ett antal nationella och lokala ideella organisationer. Till exempel har man sedan flera år tillbaka regelbundet deltagit i den samiska ungdomsorganisationen Sáminuorras årliga förbundsmöte och föreläst med temat de samiska språken och ungdomar. På ett liknande sätt har Samiskt språkcentrum samarbetat med det samiska konfirmationslägret. Under konfirmationslägret i Vålådalen/Bijjie Spädtja, som anordnades 2013 av Härnösands stift, hölls till exempel en revitaliseringsutbildning för de unga konfirmationsledarna som själva fick utarbeta strategier för revitalisering under konfirmationslägret.[33]

I samverkan med lokala föreningar har Samiskt språkcentrum ordnat ett flertal språkcaféer med temat *Bohccu guolga*, renens hår- och färgbenämningar på nordsamiska. I Storuman har Samiskt språkcentrum i samarbete med Vadtejen Saemiej Sijte och Tärna församling bidragit till språkträffar vid mötesplatsen *Tjåahkoesijjie*.

[33] Lägesrapport 2013, s. 33.

En variant av samarbete har varit att överta ansvaret för något som någon annan tidigare ansvarat för. Ett exempel är *Giellaskurppo*, ett projekt som beskrivs så här i Samiskt språkcentrums svar:

> Sáminuorra har under år 2015 framställt ett samiskt språkpaket kallat Giellaskurppo som har delats ut genom landstingens omsorg på mödravårds- och barnavårdscentraler, för att uppmuntra till ett ökat samiskt språkanvändande mellan förälder och barn. Sáminuorra har valt att överlåta rättigheterna till Samiskt språkcentrum som under detta år har genomfört ett nytryck av materialet och på nytt distribuerat materialet till landstingen. Konceptet med Giellaskurppo kommer ursprungligen från Sverigefinska ungdomsförbundets språkpaket för föräldrar och nyblivna föräldrar.

På ett liknande sätt har Samiskt språkcentrum övertagit en språkkampanj för ungdomar från norska Sametinget:

> Samiskt språkcentrum initierade och genomförde en språkkampanj 2016. Vid plenummötet i maj 2016 överlämnades den norska ”Sámás muinna” kampanjen till Sverige. Sametingets [dåvarande] president Aili Keskitalo från Norge överlämnade språkkampanjen till Sametingets styrelseordförande Håkan Jonsson. Norska Sametinget hade under 2014 en språkkampanj Sámás mujnna (Snakk samisk te' mæ) där ungdomar hade stor aktivitet via sociala medier som kompletterades med rap, ordlista.
>
> Språkkampanjens syfte var att öka språkanvändningen, att få fler att prata samiska, synliggöra språken samt att öka förståelsen i samhället för hur viktig och värdefull samiskan är. Till språkkampanjen har engagerats 19 samiska ungdomar som tillsammans synliggjort de samiska språken via sociala medier. Fördelningen på dessa språkambassadörer har varit jämnt fördelat över språken varav 6 killar och 13 tjejer.
>
> Som ett komplement till språkkampanjen har en Sámásta-turné genomförts på olika orter med varierande aktiviteter där drygt 100 ungdomar i olika åldrar deltagit. Språkambassadörerna har föreläst och haft workshops om språkkampanjen och spridit kunskap samt medvetandegjort samiska språkens betydelse på sociala medier och i vardagssammanhang. Genom språkkampanjen har ungdomarna inspirerat fler unga vuxna att skriva på samiska i sociala medier och fungerat som resurser när det funnits behov hos unga i vardagen att hitta ord och formuleringar.
>
> Språkkampanjen har kompletterats med en parlör på svenska, nord-, lule, ume- och sydsamiska, en kampanjfilm på de samiska språken ur ett ungdomsperspektiv[34] och en kampanjlåt som finns på Spotify där språkambassadörerna medverkat med både sång och text.

[34] Finns på Youtube: Kampanjfilm sámásmuinna (2016).

4.2 Språkcentrummetodiken som främjande av språkrevitalisering

Kan man fastställa att Samiskt språkcentrums verksamhet har bidragit till revitalisering av de samiska språken? Enligt sitt huvudsyfte ska Samiskt språkcentrum arbeta för att ”stärka enskildas förutsättningar att bruka och återta samiska” och att ”främja och stimulera ökad användning av samiska” – två uppgifter som utgör en grund för långsiktig revitalisering. Hur har man lyckats med dessa uppgifter?

Nedan försöker jag besvara denna fråga genom att använda den schweiziske forskaren François Grins[35] idé om flerspråkighetens förutsättningar, här anpassad till att analysera möjligheterna att stärka och revitalisera de samiska språken genom Samiskt språkcentrums verksamhet.

Enligt Grin behövs tre omständigheter för att ett språk ska kunna användas och hävda sig i en flerspråkig situation. De är

- kunskaper
- möjlighet
- vilja

Enligt Grin är de relevanta faktorerna språkkunskaper, möjligheter att använda språket med andra och en vilja att använda språket i stället för ett annat språk som man har tillgång till.[36]

Alla tre förutsättningar måste kunna uppfyllas samtidigt – saknas en eller två av dem, räcker det inte för att språken ska kunna leva sida vid sida och för att exempelvis samiskan som ett hotat språk ska kunna återtas och utvecklas. Finns språkkunskaper men inga domäner där språket kan användas, räcker det inte. Finns språkkunskaper och användningsdomäner men ingen vilja att använda språket, räcker det inte heller.

Har samiskt språkcentrums verksamhet riktats mot att skapa tillräckliga förutsättningar för de samiska språkens bevarande och revitalisering enligt François Grins principer? Har centret arbetat innovativt och långsiktigt för att öka språkkunskaperna? Har möjlig-

[35] Grin 2003.
[36] På engelska: ”COD”: *Capacity*, *Opportunity* och *Desire.*

heter skapats att använda de samiska språken i nya domäner? Har centret bidragit till en starkare vilja hos enskilda människor att återta och stärka samiskan?

I det följande görs en analys av Samiskt språkcentrums projekt och övrig verksamhet när det gäller att bidra till de tre förutsättningarna. Verksamheten har redan beskrivits i något större detalj i kap 4.1, och nedan omnämns de olika insatserna endast helt kort som exempel på relevanta aktiviteter under varje rubrik. Resultaten jämförs sedan med de svar som samlats in via intervjuer och skriftliga enkäter. I kapitel 5 diskuteras resultaten mot bakgrund av det som enligt forskningen på området anses vara framgångsfaktorer i språkrevitaliseringen.

4.2.1 Stärkta möjligheter att lära sig samiska

Giellaskurppo är ett sätt att öka språköverföringen i hemmet genom att stimulera föräldrar att använda samiska med sina barn. Många nyblivna föräldrar, men även andra, behöver information, råd och uppmuntran för att våga ta steget och börja använda samiska med sina barn. Detta i sin tur är förutsättningen för att de minsta barnen ska kunna höra och lära sig samiska från allra första början.

Appar på de olika samiska språken hjälper föräldrarna att använda mer samiska hemma med de yngsta barnen. Ett exempel är en app av bilderboken *Knacka på!*

Översatta ljudfiler för språkpennan Pen Pal utgör material som kan användas för att stimulera barns samiska i förskolan även när personalen inte kan samiska.

Språkbadslägren ger skolbarn möjligheter att lära sig och utveckla sin samiska utanför skolan.

Mentorprogrammet ger en möjlighet för vuxna att återskapa en del av den naturliga språköverförening från generation till generation som tidigare upphört. Man ser de äldre som den värdefulla resurs de är, och de yngre får en chans att lära sig språket som de tidigare missat.

SAAL 1 och 2, intensiva kortkurser i de samiska språken med fokus på muntlig kommunikation bidrar till att snabbt och koncentrerat höja den språkkompetens som efterfrågas i många olika verksamheter.

4.2.2 Nya domäner för de samiska språken

Språkbadslägren för skolungdomar utgör nya arenor där skolbarnen kan höra och använda de olika samiska språken.

Sociala medier är en växande domän för samiskan, både för muntligt och skriftligt språk, och detta har man använt sig av i språkkampanjen *#Sámásmuinna2#Sámástamujna2 #Samásthmujna2 #Saemesthmunnjien2.*

Samiskt konfirmationsläger är en viktig ungdomsarena för samisk kultur och delvis även samiska.

Genom *mentorprogrammet* har små vardagsarenor skapats där mentorerna träffar sina lärlingar och man samtalar på samiska med jämna mellanrum.

S*präkcafeer* med temat *Bohccu guolga* om renens hår- och färgbenämningar och torsdagsträffarna *Tjåahkoesijjie* är exempel på lokala samiska arenor som skapats.

Hjälpmedel som *språkparlör*en, den särskilda *politikerparlören* samt *ordboksapparna* för mobiltelefoner och surfplattor underlättar användningen av de samiska språken i olika miljöer och situationer.

Skrivartävlingen *Giellamiella* var ett sätt att sporra unga att använda samiska i skrift.

Med *Jårggålimbágádus* ville man inspirera och träna blivande översättare i lulesamiska att översätta texter från mycket olika områden: barnböcker, sånger och annonstexter.

4.2.3 Ökad vilja att lära sig och att använda samiska

Jågloe-lådan med roligt lek- och spelmaterial gör samiskan attraktiv och hjälper personalen att lyfta fram den samiska kulturen och språket på förskolan på ett positivt sätt.

Språkbadslägren ger skolbarnen möjlighet att förknippa samiskan med roliga aktiviteter och nya vänner. Barnen vistas i en miljö där det är normalt och även önskvärt att använda samiska. Barnen märker att de inte är ensamma om sitt ursprungsspråk och sin kultur.

Genom språkkampanjen *#Sámásmuinna2#Sámástamujna2 #Sámásthmujna2 #Saemesthmunnjien2* har man inspirerat de unga att använda mer samiska på en typisk ungdomsarena.

Graffitti-workshopen *Åjllastit* var också ett sätt att locka ungdomar att använda samiska i ett nytt sammanhang och ”coolt” sammanhang som speciellt tilltalar de unga.

Språkspärrprojektet hjälper vuxna att överkomma olika slags psykologiska hinder som tidigare försvårat för dem att lära sig eller att använda samiska. Deras upplevelser av att använda samiska blir mer positiva och viljan ökar att tala samiska.

Böcker som *Jag tar tillbaka mitt språk/Mov gïelem bååstede vaaltam* och *Gïele aelhkie guedtedh – En bok för dig som vill återta ditt språk* ger tips och uppmuntran så att fler vågar komma över tröskeln och börja använda samiska.

4.2.4 Vad vet vi om resultaten?

Samiskt språkcentrum har, ofta i samarbete med andra aktörer, utvecklat och genomfört ett stort antal projekt och bidragit till annan verksamhet som syftar till att förbättra möjligheterna för enskilda samer att lära sig, stärka och använda sitt samiska språk. Många av projekten avser också att göra samiskan attraktiv och att öka viljan och modet att ta steget och börja använda språket. Några projekt har testats i flera miljöer och olika sammanhang, andra har varit engångsföreteelser.

Vilken inverkan har dessa projekt haft på de olika samiska språkens situation? Kan man säga att de har fungerat stärkande och revitaliserande? I denna del av undersökningen ges ett antal personer inom det samiska samhället möjlighet att ge sin syn på Samiskt språkcentrums verksamhet. I det följande redovisas intervju- och enkätsvaren när det gäller de mest centrala frågorna kring Samiskt språkcentrum och revitalisering.

4.2.4.1 Ökat intresse för samiska, ökat antal talare?

Alla som svarat (20 av 20) bedömde att intresset för samiska och samisk kultur ökat markant under de senaste åren. Här är ett par exempel på svaren när det gäller det växande intresset:

> [---] blir mitt svar att intresset har ökat. Det baserar jag på hur vi i samrådet tar emot ansökningar från samiska föreningar att genomföra språkbad, språkkurser och dylikt [---] Jag ser ett ökat intresse här i

kommunen, framför allt för samiskt hantverk och viljan att föra traditionen vidare (företrädare för förvaltningskommun)

Jag vet inte om antalet [talare] har ökat, men samiskan hörs mer och intresset har ökat. Det är fler som ansöker om modersmålsundervisning i samiska i skolan och det är fler som vågar prata samiska öppet. [---]Det är många som berättar att de har samiskt ursprung och det är fler som vill lära sig samiska och använda kolt. Det märks bland annat i engagemanget i den lokala sameföreningens slöjdkurser och på träffpunkten för samiska seniorer, som drivs av kommunen (företrädare för förvaltningskommun)

Intresset har ökat främst hos ungdomar som är medvetna om det samiska. Samiska konfirmationslägret som är mycket populärt kan vara en indikator att intresset för det samiska har ökat (företrädare för förvaltningskommun)

Jag är övertygad om att intresset har ökat och ökar stadigt. Samiskt språkcentrum är en pusselbit i det arbete som lett till det. I synnerhet har Samiskt språkcentrum bidragit genom att försöka påverka attityder hos unga (tidigare medarbetare)

Intresset för språket har ökat bland unga det senaste året. Mycket kopplat till Samiskt språkcentrums uppmärksammade Sámastamuinnakampanj (samisk organisation)

Att Samiskt språkcentrum varit en bidragande faktor är de flesta ense om, men även andra faktorer tas upp:

De bidragande faktorerna är b.la. samiskan i skolundervisning på alla nivåer, språkcentrums och förvaltningskommuners verksamheter, synliggörande av samiska ortnamn genom bl.a. skyltning, kurser. Nivån på den sydsamiska språkanvändningen accelererade markant efter den statliga reform som möjliggjorde etablering av språkcenter i Tärnaby och Östersund, samiska förvaltningskommuner, intensifiering av uppskyltning med samiska platsmärken etc. Språkarbetare har engagerats i olika verksamheter, vilket nog har en statushöjande effekt när man ser samiskan som merit vid jobbansökningar (språkarbetare)

Samiskan syns mer och språkcentrum har hittat en yngre målgrupp, bland annat genom projektet Sámásthmujna där ungdomarna själva var språkambassadörer. Min erfarenhet är att det är lättare att hitta engagemanget hos äldre, men att ungdomar försvinner då språket ska stärkas. Dessutom är undervisningstiden i modersmålsundervisningen för kort för att språket ska revitaliseras enbart med hjälp av den metoden (företrädare för förvaltningskommun)

Sedan 2011 har intresset ökat därför att man jobbat mer, både centret och förvaltningskommunerna, samiska finns i det offentliga rummet i skyltar och dokument, samiskan finns närvarande på ett annat sätt än tidigare (företrädare för förvaltningskommun)

Att få ett språkcentrum placerat i den egna kommunen har betytt mycket för en språkarbetare, som beskriver det så här:

> När centret etablerades, satt jag i samrådet i kommunen, och vi alla hade stora förhoppningar. Och det har verkligen betytt mycket: nytänk, verktyg, mer än bara kurser och skolundervising, man har informerat mycket, det har varit föreläsare som inspirerat, det bästa – torsdagsträffarna Tjåahkoesijjie – har bidradigt mycket, all kompetens, möjlighet att inbjuda experter, andra centra som berättade hur man arbetar med revitalisering. Utan centret inte kompetens, inga resurser, det hade inte gått om det inte hade funnits ett språkcentrum. Personal, material!, Centret kom i gång snart med att producera lättillgängligt material, som ingen annan gjort, stor tillgång i området.

Mer än hälften (12 av 20) av informanterna bedömer att också det faktiska antalet talare av samiska har ökat. Andra är mer tveksamma och någon anser att det faktiskt minskat:

> Det finns många, många fler som talar samiska än tidigare. För tjugo år sedan var det dom äldre som pratade, men inte dom yngre. Numera används samiska i skolan, man kan se det, och språkbadet, det blir bättre och bättre. Det finns ungdomar som pratar bara samiska på fritiden. (språkarbetare)
>
> Jag vill tro att intresset har ökat under de senaste åren. Märker av att bl.a. mina nära vänner som blivit föräldrar är väldigt strikta med att försöka lära sina barn samiska, oavsett om det bara är en av föräldrarna som är utav samiskt ursprung [---] det verkar som att exempelvis de som inte har fått med sig samiska språket från hemmet, har mer aktivt börjat söka sig tillbaka till språket och försöka lära sig det på äldre dagar. Dagens föräldrar med samisk bakgrund, men som inte har språket i grunden, verkar vara mera positivt inställda till att försöka få sina barn att lära sig språket (företrädare för förvaltningskommun).
>
> Det var en svår fråga att bedöma men inom mitt område känns det som att det stått stilla för nuvarande föräldrageneration har förlorat det samiska språket och har svårigheter att naturligt överföra samiskan till nästa generation men hoppas att ungdomarna kämpar och återtar det samiska språket (företrädare för förvaltningskommun)
>
> Samisktalande dör varje dag, tror inte att antalet talar ökar, modersmålstalarna dör, nybörjare kommer (tidigare medarbetare)
>
> Antalet talare i min omgivning har troligen minskat (samisk organisation)

Bland dem som anser att Samiskt språkcentrum bidragit till att antalet talare har ökat är det framför allt två projekt som lyfts fram av nästan alla: Mentorprogrammet och Språkspärrsprojektet. Här har man kunnat tackla två stora och välbekanta problem inom den samiska världen: å ena sidan det faktum att den naturliga språköver-

föringen inom hemmet i så många fall har upphört, inte minst när det gäller de mindre samiska språken, och å andra sidan att det finns olika slags psykologiska hinder som försvårar för många samer att använda och att återta sitt samiska språk. I mentorprogrammet har man insett värdet av att det fortfarande finns äldre som besitter sådana språk- och kulturkunskaper som ofta redan gått förlorade i föräldragenerationen. Man har då sett till att yngre intresserade samer som inte fått samiskan hemifrån har fått komma i kontakt med de äldre och på det sättet fått möjlighet att lära sig samiska och samisk kultur i ett naturligt sammanhang. En företrädare från en förvaltningskommun betonar vikten av kulturöverföreningen:

> [---] för den enskilde studenten ett muntligt samiskt språk, inte bara ”skolsamiska”. Jättebra projekt, mer sådant interagerande. Även kulturskatt, gjorde slöjd, drack kaffe, träffades i renskogen – både språk och kultur. Borde finnas mer, mer tillfällen där man träffas, äldre och yngre, väldigt bra metodutveckling. Borde göra det inom flera kommuner.

I språkspärrsprojektet i sin tur arbetar man med att aktivera språkkunskaper som fanns från början men som inte har kunnat komma till användning på grund av tidigare negativa erfarenheter och andra psykologiska hinder.

Att båda dessa projekt redan lett till resultat konstateras i Samiskt språkcentrums svar till undersökningen: flertalet av deltagarna i både språkspärrsprojektet och det sydsamiska mentorprogrammet arbetar numera som språklärare eller på annat sätt har språk som sitt yrke, exempelvis som samiska samordnare i förvaltningskommuner. Även om det hittills handlar om ett relativt litet antal individer, är sådana resultat mycket betydelsefulla särskilt i så små språksamhällen som till exempel de syd- och lulesamiska i Sverige. Genom spärrprojektet har man också kunnat aktivera språkkunskaper som personerna i fråga inte har varit medvetna om. En tidigare medarbetare skriver:

> Arbetet med medvetandegörande av de egna begränsningarna hos individen som är kopplade till ångest och skam snarare än ren kunskap, dvs. språkspärrar är en viktig nyckel för många i mellangenerationen (kanske främst 35–55 år), där många har mer kunskaper i samiska än de faktiskt tror.

Även en företrädare för en samisk institution tar upp språkspärrarna i sitt svar på frågan om Samiskt språkcentrums verksamhet har bidragit till revitaliseringen:

> Delvis, i högre grad på senare tid då man satsat på attityder kring språkanvändning och språkspärrar.

Ett viktigt resultat när det gäller språkspärrsprojektet är att man faktiskt kunnat sätta ord på varför det ibland känns så svårt, skamfullt och till och med skrämmande att försöka återta sitt språk. En tidigare medarbetare skriver:

> Jag har även många gånger mött folk som nu använder begreppet språkspärr när de talar om sin egen språksituation. Det gör att de inte är ensamma och att det inte är något fel på dem psykiskt. De är inte sämre människor.

Flera som svarat tar upp olika slags digitala hjälpmedel som innovativa metoder som anses bidra till fler talare:

> Ett annat exempel är de appar som man tagit fram i samarbete med andra. De bidrar till de föräldrar och pedagoger som vill stimulera barnen i tidig ålder att lära sig samiska (tidigare medarbetare)
>
> Ordboksappar, tryckning av sydsamisk ordbok, tillgängliggörandet av material (företrädare för förvaltningskommun)

Annat som tas upp i intervju- och enkätsvaren som orsaker till att samiska numera talas mer i samhället är språkbadsläger och snabbkurserna i nybörjarsamiska. Men hur långt räcker det, funderar flera informanter:

> vet inte om språkanvändningen har ökat, det kan inte mätas, kanske ökar i början men vad händer sedan? (tidigare medarbetare)
>
> Det känns som en tendens [att] samisktalande ökar men att de är fullt samisktalande är nog en bit kvar [---] Intresset för att lära sig samiska är stort. Men att nå målet att få en talare – det resultatet är tveksamt (företrädare för en samisk institution)

Flera som svarat påpekar också att gruppen ”samisktalande” håller på att förändras vilket enligt informanterna har både negativa och positiva konsekvenser:

> Samisktalande dör varje dag, tror inte att antalet talare ökar, modersmålstalarna dör, nybörjare kommer, går inte att jämföra (tidigare medarbetare)
>
> Jag tror att det absoluta antalet kan ha minskat eller legat ganska konstant, men att snittåldern på de som kan språket blivit avsevärt lägre. Genom aktivt revitaliseringsarbete har några nya andraspråkstalare kommit fram, men å andra sidan har det dött bort många äldre förstaspråkstalare. [---] Jag tror att många av de andraspråkstalare som dykt upp på senare år är mer aktiva än många av de numera bortgångna

förstaspråkstalarna i sitt språkanvändande. Det är i så fall en positiv trend [---] Jag upplever att jag kan höra samiska mer än tidigare, de som lär sig samiska nu gör aktiva val, och de väljer också att använda samiska (tidigare medarbetare)

4.2.4.2 Fler möjligheter att använda samiska?

De flesta informanterna (16 av 20) bedömer att det numera finns fler möjligheter att använda samiska, och att språket hörs mer i olika sammanhang än tidigare.

[---] ja, det tycker jag. Upplever att jag hör samiska oftare nu på t ex barnens fotbollsträning, på ICA och runt om i samhället.

Nya domäner, ja, folk tar initiativ själv, i kyrkan, det finns, inte så mycket men det finns, Konsum! Några stycken som kommer och handlar och talar samiska, som går på kursen eller är med i Tjåahkoesijjie. För ungdomar finns det inte så mycket möjlighet här hos oss men t ex i Dellie Maa[37] där talade de sinsemellan samiska, det finns också på andra platser, ungdomsarrangemang, marknader, öltält (språkarbetare)

Ja, men det kanske beror på att jag själv väljer att tala mer samiska. Jag var deltagare i det lulesamiska mentorprogrammet och det gjorde att jag har börjat prata mer samiska, speciellt med samer från [---] där min släkt finns, bland annat min pappa, min faster och en del avlägsna släktingar (företrädare för förvaltningskommun)

Att samiskan blivit ett arbetsspråk för många tas upp av flera som svarat:

Nu finns det människor som talar samiska på fikat i Östersund. Det som händer nu är att det finns tjänstemän som använder samiska, det gör skillnad, plötsligt syns det mer, det innebär att det finns en annan verklighet när det finns människor som har språket som sitt jobb. Professionalisering av språket, plötsligt finns det samordnare, personal på Samiskt språkcentrum, en massa folk som talar språket i sitt jobb, positivt (tidigare medarbetare)

I Sameskolstyrelsen har vi som mål att samiskan ska vara arbetsspråk, det tas upp vid varje lönesamtal, ett av kriterierna handlar om samiska, att man ska utveckla samiska för högre lön, det finns flera som talar samiska numera, och även icke-samer får möjlighet att lära sig, det ingår i kompetensutvecklingsplanen, vi pushar på anställda att lära sig (företrädare för Sameskolstyrelsen)

Ja, jag har märkt att samisktalande ungdomar använder samiska allt oftare på konferenser både i föreläsningar och pauser (företrädare för förvaltningskommun)

[37] *Dellie Maa – Sápmi Indigenous Film & Art Festival*, se http://www.delliemaa.com/

> Det verkar som samer i allmänhet har en större medvetenhet om samiskan och den varietet som dom själva vill identifiera sig med, vilket till stor del har med identitet att göra och vilket/vilka områden man har sina anfäder ifrån. Sydsamiskan hörs och används på många ställen numera som man inte hörde tidigare. [---] Intressant att sydsamiskan börjar höras inom rennäringen, främst då i rengärden. Under älgjakt har samiskan ökat markant (språkarbetare)

Flera som svarat konstaterar att det har uppstått helt nya samiska domäner i samhället.

> Sociala medier används mycket mer, sms, man vågar använda språket, samiskt slang vill man ha, samiska artister kommer långt fram. Inte bara exotiskt [nu finns] Samisk talkshow – om allt mellan himmel och jord; när du ska göra karriär och har samiska har du konkurrensfördelar. Vilket yrke som helst – [då krävs] modet att våga använda samiska i olika domäner (företrädare för förvaltningskommun)
>
> Steinfjell & Steinfjell, talkshow, filmen Sameblod; filmen en helt ny domän (tidigare medarbetare)
>
> Rädslan för samiskan börjar vaskas bort. En ny arena är långfilmen Sameblod som delvis är på sydsamiska. Sociala medier – där används, diskuteras samiska språken. Men även de som håller på att lära sig språken får stöd och hurrarop där. Steinfjell och Steinfjell radioshow är en radioshow helt på sydsamiska. Otänkbart för bara fem år sen (tidigare medarbetare)
>
> Under detta år har media SVT genom utbud, som Sofia Jannok, Renskötarna, Midnattssolen uppmärksammat det samiska, kanske inte direkt enbart det samiska språket men det ger ringar på vattnet så att samiska språket efterfrågas också (företrädare för förvaltningskommun)

En tidigare medarbetare betonar de sociala mediernas roll som förmedlare av kunskap om samiska:

> Ja, sociala medier är en sådan [ny domän], vilket jag upplevt i min privata sfär. Många människor har dykt upp som använder samiska på till exempel Facebook. Dessutom har grupper skapats där människor delar med sig av material, erfarenheter och kunskap kopplad till de samiska språken. Jag har speciellt sett detta för sydsamiskan eftersom det är det språk jag själv använder och följer trender för.

Flera påpekar att även Samiskt språkcentrum har bidragit till att det numera finns fler användningsområden för samiska:

> Språkcentrum har skapat flera arenor, där diskuteras språk, bland lärare, seminarier, workshops, nu en enorm skillnad när det gäller åtminstone möjligheterna att diskutera frågorna på (tidigare medarbetare)
>
> Språkcentret har haft en roll i det, alla deras arrangemang, information, spännande saker, det finns mer folk som har blivit intresserade,

kommit till språkcentrum ”kanske de kan hjälpa till, hur gör jag?” Nu finns det material, kurser. Ungdomar är intresserade av vad som finns digitalt, vad man kan göra hemma (språkarbetare)

4.2.4.3 Ökad vilja att lära sig och använda samiska?

Även om möjligheten finns krävs det mod att börja återta sitt språk. Då behövs också trygga arenor där man kan diskutera med andra och få hjälp och råd. En före detta medarbetare skriver:

> På sydsamiskt område [---] ser jag ett ökat mod. I och med att språket flyttat ut sina positioner från hemmet till det offentliga livet resulterar det i att även privatpersoner vågar ta det steget. Jag har hört människor som jag aldrig hört tala samiska börja använda det. Jag har mött vuxna barn som chockade säger att de har hört sin förälder prata samiska. Jag tror Samiskt språkcentrum har bidragit till det genom att skapa ett offentligt rum och hela tiden initierat till olika samtal, mötesplatser där språket är i fokus och inte grammatiken. Sedan självklart har Samiskt språkcentrum bidragit med den genom till exempel, mentorprogrammet, språkspärr, Jågloe, att det funnits bilagor i tidningen Nuorat osv.
>
> Nu har vi nästan kommit över hindren att det är fult och dåligt att prata samiska. Det är en ny generation som inte har någon respekt för det koloniserande tänk som vi har i min ålder och jag är stolt över att ungdomarna har en sån stolthet och vilja att bara lära sig. Dessutom tror jag det beror på att nu känns det som samiskan är inne (företrädare för förvaltningskommun)

Ett annat tema som tas upp i intervju- och enkätsvaren är de känslor som uppstår när man blir kritiserad för sina bristfälliga kunskaper i samiska – något som kan försvåra revitaliseringen. Företrädare för en samisk institution skriver:

> [---] får höra från flera håll, ”Om icke-samer vill lära sig hurrar alla.” Men samer känner ett enormt tryck att de ska tala perfekt, de upplever en kritisk granskning, förväntan att man ska lära sig tala perfekt – internt en kritisk förväntan, man får inte stöttning, jag anser att alla som lär sig samiska ska man stötta, minsta lilla stöttning hjälper.

En tidigare medarbetare anser dock att den kritiska inställning som finns har börjat minska:

> Ja, jag har sett att fler och fler människor som befunnit sig i “marginalen” i den samiska kulturen kan ta plats i det samiska samhället genom att tillägna sig språket. Språket är en inkörsport i gemenskapen. [---] Det verkar vara så att rädslan att göra fel börjar försvinna och att fler och fler vågar ta plats och tala och använda samiskan i det samiska samhället.

> Det tror jag att Samiskt språkcentrum varit bidragande till genom att ha varit extremt närvarande på samiska mötesplatser de senaste åren. Det har dock inneburit många resdagar för de anställda men det har gett resultat.

Samma person bedömer att situationen har förbättrats mest när det gäller de unga:

> Bland unga så är det fler och fler som naturligt använder samiska. Jag tror att [rädslan för] det att man inte talar flytande och helt rent håller på att ebba ut. Det finns så många förebilder som har samiska som andra språk i samhället som ungdomarna kan identifiera sig med, det finns så många som tagit tillbaka sitt språk [---]. Det är en helt ny kultur som har vuxit fram.

I flera intervju- och enkätsvar påpekas att Samiskt språkcentrum satsat mycket på ungdomar. Sámás muinna, Giella miella, Graffitti på samiska med flera projekt har väckt uppmärksamhet och anses vara innovativa. Här är det åter svårt att veta hur sådana projekt påverkar ungdomarna i det långa loppet. Vi vet att satsningen på unga översättare, Jårggålimbágádus, lett till att två deltagare senare etablerat sig som översättare för läromedel och UR:s produktion – ett steg framåt för ett mycket utsatt språk. Men vad händer med de övriga projekten?

4.2.4.4 Vad saknas?

En fråga som informanterna fick svara på gällde sådant som man önskade att Samiskt språkcentrum skulle arbeta mer med. Vad saknades i verksamheten som den var nu?

Ett antal önskemål som informanterna uttryckte gällde familjer och barn:

> En stor satsning på föräldrarna. De har ännu inte fått något som riktat sig till dem. Det har inte varit några stora satsningar på nordsamiska men det kan bero på att samiskt språkcentrum ligger på sydsamiskt område. Det är viktigt att vara på plats lokalt (tidigare medarbetare)
>
> Det jag har saknat är en utförare av språkaktiviteter, som inte ligger i ramen för kommunal verksamhet, t ex samiska barns föräldrar, som själva inte har språket har en utmaning i att vara stöd för sina barn, barn kommer hem med läxor, kan inte föräldrarna stötta i det (känner de) stor sorg, skuld, barnen känner att föräldrarna inte känner sig bekväma – här behövs stödverksamhet (företrädare för förvaltningskommun)
>
> Det här har man glömt bort: möjlighet att prata och umgås på samiska mellan generationerna, äldre ger de yngre något, samlingar för att kunna

åstadkomma det – för språkintresserade som vill vara med, det är viktigt, det saknas. [---] Mer återkommande gemensamma tillställningar, på hösten, att koka kött – kulturarv. Man samtalar runt olika saker, träffas (språkarbetare)

Språkcentrum behöver arbeta mer med språköverföringen mellan generationerna, det ska finnas information, kunskap om vikten av språk redan när föräldrarna besöker vårdinrättningarna, måste få veta om punktvisa vitaliseringsmodeller, bjuda in någon som talar om dessa – information om barns språkutveckling för föräldrar och unga [---] få in föräldrarna i projekten som man gjorde i Svahken Sijte[38] (tidigare medarbetare)

Det fanns också önskemål om att populära ungdomsprojekt även skulle öppnas för vuxna:

Samasmunnja2 även för vuxna tror jag också kan vara en framgång (företrädare för förvaltningskommun)

[---] större delaktighet i arrangemang vad gäller språkbad/läger både för barn och vuxna (företrädare för förvaltningskommun)

Språkbad för vuxna behövs! För att bli tryggare (företrädare för en samisk institution)

Andra önskade mer utbildning i samiska:

Utbilda lärare i samiska, kanske också anordna utbildningar för kommunal personal i samiska. Behovet av samisktalande personal samt lärare i samiska är stort (företrädare för förvaltningskommun)

Olika typer av digitalt och annat material önskades också:
[---] väntar vi på det att språkparlören färdigställs som Språkcentrum arbetar med som kan användas inom förskolan och äldreomsorgen (företrädare för förvaltningskommun)

barnboksöversättningar på samiska (företrädare för förvaltningskommun)

För barn och ungdomar, både att hjälpa till att översätta/producera litteratur för alla dialekter. Finns litet utbud av material på t.ex. lulesamiska (företrädare för förvaltningskommun)

Annat:

Fler arenor för språkåtertagande och språkutveckling samt större möjligheter att fördela medel för praktisk språkanvändning inom det samiska civilsamhället, såsom tolkstöd, möjlighet att stödja innovationer mm. (samisk organisation)

[38] Todal 2007.

4.2.5 Utmaningar inför framtiden

De insamlade intervju- och enkätsvaren innehöll ett antal funderingar kring hinder som försvårade revitaliseringen av de samiska språken. Några handlade om motsägelsefulla direktiv, andra om en oklar arbetsfördelning mellan olika aktörer i samhället, en upplevd oförståelse från statsmakternas sida för vad revitalisering förutsätter, bristfälliga resurser eller brist på nödvändiga verktyg för uppföljning. Här nedan diskuteras dem i tur och ordning.

4.2.5.1 Lokalt kontra nationellt arbete?

Något som tydligt speglas i intervju- och enkätsvaren är spänningen mellan lokal och nationell verksamhet i Samiskt språkcentrums arbete. Förväntningarna är stora när det gäller båda fälten samtidigt som avstånden i det samiska området är mycket stora och det finns flera samiska varieteter som måste tillgodoses.

Från början var förslaget om det blivande Samiskt språkcentrums arbetsfält inte lika omfattande. I regeringspropositionen *Från erkännande till egenmakt* (2008/09:158) motiveras behovet av att inrätta språkcentrum i traditionellt sydsamiskt område på följande sätt:

> Regeringen anser att det finns behov av att aktivt främja bevarandet och revitaliseringen av det samiska språket genom att inrätta två samiska språkcenter i det sydsamiska området. Sydsamiskan är starkt hotad och åtgärder behövs omgående (s. 116)

En bidragande orsak till detta ställningstagande var den starka och upprepade kritiken från Europarådet om att sydsamiskan i Sverige var akut hotad att dö ut om man inte vidtog snabba åtgärder för att hindra det. På följande sida i propositionen föreslås de blivande språkcentren ett något vidare arbetsområde:

> Språkcentren skulle arbeta innovativt och framåtsyftande för att stimulera till ökad användning av det samiska språket och att tillgodose alla samiska språkvarieteter som används i regionen.(s. 117)

När regleringsbrevet väl kom, fanns begränsningen till den sydsamiska regionen inte längre med, och Samiskt språkcentrums arbete kom att omfatta alla samiska varieteter i hela Sverige.

En tidigare medarbetare diskuterar dessa formuleringar på följande sätt:

> Den ovannämnda reformen [minoritetsreformen 2010] hade sin grund i Europarådets kritik mot staten Sveriges hantering av samer och samiskan och att Sverige borde vidta åtgärder för att bl.a. stärka sydsamiskan som man ansåg var starkt hotad. Konsekvensen blev att man bl.a. etablerade 2 språkcenteravdelningar på sydsamiskt område i Tärnaby och Östersund med 5 heltidsanställda. När detta var ett faktum, fick man meddelande genom regleringsbrev att man hade nationellt ansvar för samtliga samiska varieteter. De resurser som skulle användas för att stärka den mest hotade varieteten blev efter ett regleringsbrev plötsligt en angelägenhet för samtliga samiska varieteter, vilket självfallet minskar revitaliseringstakten för sydsamiskans del. Ambitionen med att etablera språkcentra inom det lulesamiska och nordsamiska området finns i Sametinget, och borde ha lösts för länge sen, men förankring saknas nog högre upp där medel fördelas. [---] Ytterligare språkcenter borde inrättas i de nordligare områdena för att bättre kunna serva de samiska språk som talas i de områdena.

Medan en kommun berättar om flera uppskattade lokala satsningar (exempelvis årligt firande av Samefolkets dag den 6 februari med olika aktiviteter, en samisk vecka, caféträffar) som Samiskt språkcentrum har medverkat i, menar företrädare för några andra förvaltningskommuner att de fått mindre hjälp lokalt än vad de hade väntat sig. Några av dem skriver:

> Samarbete? Egentligen inte, hade förhoppningar men inte, har sökt stöd 2011 hos centret, [men de var] väldigt tydliga med att de var ett nationellt centrum. [---] kommunen hade en bild att de kunde vara mer av en aktör, utförare i olika verksamheter, men de har varit konsekventa.
>
> Jag har inte haft så jättemycket samarbete med Samiskt språkcentrum, har fått en del information av dem som jag vidarebefordrat till mina samiska kontakter, ledamöter i samrådet, sameskolan etc.
>
> När jag började som samordnare så tog jag kontakt med Språkcentrum för att höra hur de kan vara vår kommun behjälplig. Svaret jag fick var, javisst det är bara att säga till. Jag läste uppdraget och då kände jag mig frustrerad eftersom jag vill att de skulle kunna ge förslag på hur de kan vara kommuner behjälpliga alternativt ge förslag hur de arbetat med andra kommuner.
>
> Till vardags har jag personligen inte så mycket kontakt med språkcentrum utöver samarbetet kring DigiGiella, men man träffar dem någon gång per år i samband med samordnarträffar. Jag upplever dem öppna och lätta att samarbeta med.
>
> Jag tycker det är så ”tyst” om samiska språkcentrum. Man vet inte riktigt vad de sysslar med. De borde vara ute och informera och utbilda mera. De samiska samordnarna borde vara mera insatta i vad som sker för att i sin tur kunna informera samerna i respektive kommun.

En kommunföreträdare ser en utveckling mot större bredd i Samiskt språkcentrums arbete:

> I början märkte vi inte av att språkcentrum fanns i [vår kommun]. Det kanske berodde på att arbetet även var nytt för dem och att de inte heller hade full koll på hur de skulle arbeta för att stärka de samiska språken. I [vår kommun], som ligger på umesamiskt område, upplevde jag som samordnare att jag inte kunde räkna med någon hjälp för att stärka det lokala samiska språket. Rekommendationerna var att man skulle skriva på sydsamiska då man undervisade i umesamiska, vilket skulle ha varit svårt. Med tiden verkar språkcentrum ha hittat sina vägar och arbetar nu för att stärka alla de samiska språken.

Några kommunföreträdare bedömer dock att de samiska språken inte har behandlats lika i Samiskt språkcentrums arbete:

> Dessutom anser jag att det finns en konkurrens mellan språkvarieteterna och istället för att köra digitalt de material som kommer fram att göra det tillgängligt för andra så ska varje kommun göra om det.
>
> Jag känner att vi är på väg framåt men vi får inte begränsa till någon grupp och till någon samiska. Alla samiska språk är lika mycket värda och alla samer har rätt att lära sig språket.

Samma person svarar på följande sätt på frågan om Samiskt språkcentrum har bidragit till språkrevitaliseringen:

> Ja, i de kommuner där de varit behjälpliga, däremot kan jag tycka att man bör ha mera digitala möten med kommuner för att nå alla kommuner samtidigt och berätta vad de gör. Nu var jag på digigiella och den var bra men workshops var för kort tid och de borde ta vara på oss samordnare i kommunerna, hur vi kan hjälpas åt. Ibland tycker jag det verkar vara vattentäta skott mellan varieteter och mellan kommuner samt även i språkcentrum. Jag vill se en öppenhet i arbetet.

En tidigare medarbetare tar upp problemet med nationellt arbete och ansvaret för alla samiska språk:

> Svårigheter: de långa avstånden. Svårigheten att bedriva arbete för de andra två språken när man inte befinner sig i kärnområdet. Därför är det också så viktigt med samarbete mellan olika aktörer på olika håll [---] Man skulle arbeta för alla samiska språk och verka nationellt snarare än lokalt. Arbetsresorna blev många och det var viktigt att ha ett starkt samarbete med samiska organisationer, myndigheter och andra runt om i Sverige.

Samma person lyfter nödvändigheten av flera samiska centra:

> [---] lättare att arbeta effektivt i den region/kommun där språkcentret ligger – svårare att täcka områden lång borta. Mycket tid går åt att resa. Därför finns det behov av språkcentra i lule- och nordsamiskt område.

Denna fråga lyfts även av Samiskt språkcentrum på frågan om vad som saknas. Det påminns om att Sametinget redan inför etableringen av de nuvarande centren på sydsamiskt område framfört behov av språkcenter även i nord- och lulesamiskt område, och de citerar utredningen SOU 2006:19 (s. 290) som uttryckte samma åsikt i frågan: ”Efter hand bör etableringar även ske i de lule- och nordsamiska områdena, så att språkarbetet kan stärkas även där.”

I Samiskt språkcentrums svar nämns vidare att

> [---] Sametinget tagit del av erfarenheter från Norge som visar på att lokalisering av språkcentrum har stor betydelse för lokalsamhället då det bidrar till att stärka kompetensen i samiska språk och samisk kultur, bidrar till att skapa språkarenor och kan verka för att vara identitetsskapande för den samiska befolkningen i verksamhetsområdet. SOU 2006:19 pekade ut just erfarenheter från Norge och Finland som tillräckliga för att skapa underlag till igångsättande av språkcentra[39].

4.2.5.2 Otydlig eller för rigid arbetsfördelning mellan Samiskt språkcentrum och andra aktörer

I propositionen (2008/09:158) betonas att språkcentret i sin verksamhet inte ska överlappa utan komplettera andras arbete:

> Tanken är inte att språkcentren ska ta över de uppgifter som åligger kommuner och myndigheter. Däremot kan språkcentren bistå med kunskap och resurser så att de offentliga verksamheterna kan integrera samiskan på ett bra sätt och som är anpassat till relevanta sociala och kulturella förutsättningar (s. 117)

I flera intervju- och enkätsvar uttrycks en frustration över det som man upplever som en otydlighet när det gäller Samiskt språkcentrums uppdrag:

[39] En utvärdering av de norska språkcentren kom ut på nordsamiska för fem år sedan: Nygaard et al 2012.

> Generellt tror jag att det upplevs som att informationen [om samisk revitalisering] är svår att komma åt och att det händer väldigt lite i de här frågorna. Det upplevs också svårt att veta vem som är ”huvudman” och kan hjälpa till i frågor om t ex översättning av skolmaterial, litteratur för barn och unga mm. Frågan bollas fram och tillbaka och ingen vill ta på sig ansvaret vilket medför att stödet uteblir (företrädare för förvaltningskommun)
>
> Borde göras mer, sådant som pen pal – när man inte har möjligheter att erbjuda en samisk förskola, omöjligt att tillgodose att språkutvecklingen gynnar samiskutvecklingen. Kontaktade centret, nej, det är läromedelsframställning, hör till skolverket (företrädare för förvaltningskommun)

Flera anser att gränsen mellan Samiskt språkscentrums och myndigheternas ansvarsområden borde vara mer flexibel. Speciellt uttrycks detta när det gäller utbildningsområdet, som generellt ses som en stor utmaning när man vill revitalisera samiskan. Vad gör man när det behövs akuta insatser därför att den ordinarie verksamheten inte fungerar tillräckligt bra? En före detta medarbetare skriver:

> Behoven är störst i förskolan och skolan. Språkcentrum borde [---] ha ett större mandat att bedriva verksamhet för barn i skolåldern och förskoleåldern under den tid de befinner sig i barnomsorg eller skola.

Enligt minoritets- och minoritetsspråkslagen har samiska barn inom det samiska förvaltningsområdet rätt till förskoleverksamhet helt eller delvis på samiska om deras vårdnadshavare begär det.[40] Lagen har lett till att det numera finns fler förskolor än tidigare där barn kan lära sig och använda samiska, men olika slags uppföljningar har visat att språkstödet på sina håll är otillräckligt eller har uteblivit helt, vilket gör att det finns många samiska förskolebarn som inte får sina språkliga rättigheter tillgodosedda. En före detta medarbetare skriver:

> Förskolan har inte ännu blivit det som den var tänkt i och med inrättandet av den lagstiftning som kom 2010. Det är bara i ett fåtal kommuner där man faktiskt ger den typ av förskola på samiska som regleras i Stadgan för landsdels- och minoritetsspråk. I de flesta förvaltningskommuner är den tid de samiska barnen får exponering för ett samiskt språk alltför liten för att säkerställa att barnen faktiskt lär sig samiska.

[40] SFS 2009:724, 17 §.

Samma person efterlyser ett helhetsgrepp om hela utbildningssystemet för att revitaliseringen ska kunna lyckas:

> Ett helhetsgrepp om utbildningssystemet är gravt försummat. Nuvarande situation i det svenska utbildningssystemet motverkar möjliggörandet av revitalisering av samiskan. Det som behövs är helt nya möjligheter att kunna undervisa på samiska i andra ämnen än just samiska, dvs. immersionprogram. I brist på den typen av metoder blir revitaliseringsarbetet stoppat så fort barnen når skolålder. Det saknas dessutom en fungerande lärarutbildning och förskollärarutbildning i Sverige. Det är inte hållbart att bara förlita sig på att alla ska kunna ta dessa typer av utbildningar i Norge. En nationell lösning i samarbete med aktörer i Norge och möjligen Finland vore att föredra.

En tidigare medarbetare påpekar svårigheten i att den samiska verksamheten i till exempel förskolan och skolan ska skötas inom samma strukturer som all annan verksamhet:

> Minoritetsreformen, förvaltningskommunerna räcker inte, -- problemet är att allt ska ske genom den ordinarie verksamheten och det samiska kapacitetsbyggandet har glömts bort, inte många som kan språket och som kan utföra jobben. [---] resurserna är så knappa, och i kommunerna har de mer än nog med sitt eget uppdrag. Det finns lagar som försvårar, skollagen – om man ville ha en förskola helt på samiska, var det inte lätt. Numera lättare men måste jobba ihjäl sig med att försöka övertyga politiker och pedagoger, allt ska ske inom ordinarie verksamhet (”förskolan måste lära barnen svenska”)

Flera som svarat instämmer i att samiska skolbarn har begränsade möjligheter att lära sig samiska utanför hemmet. Så kallade starka tvåspråkiga undervisningsmodeller, där minoritetsspråkets andel av undervisningen överväger stort, förekommer inte i Sverige, även om undervisning i och på samiska ges i de fem sameskolorna, inom samisk integrerad undervisning i vissa kommunala skolor och genom modersmålsundervisning. En företrädare för en samisk institution skriver:

> Det är långt borta än innan vi kan säga att språket kommer att överleva. Intresse finns, ja! Men när det gäller handling till att verkligen lära sig språket är det än en bit bort. För fyra år sen hörde jag en ung same säga: ”Jag har gått på samisk förskola, samisk grundskola, samisk integrering år 7–9 och avslutat med samiska programmet vid gymnasiet, ändå kan jag inte mitt språk.” En stor utvärdering av all språkverksamhet inom alla former av skolor behövs. Vilka metoder är det som verksamheterna ska använda för att återta språket?

En kommunföreträdare skriver:

> [---]ungdomarna är mer stärkta än sina föräldrar, de får en annan draghjälp, det finns en lust att lära sig, en annan acceptans i samhället än tidigare. Det hjälper till, men lärarfrågan är under all kritik, undervisningen utanför skoltid, en språkbadsvecka---

Företrädarna för de två samiska institutionerna pekar på vikten av att Samiskt språkcentrum fortsätter att stödja lärarna och undervisningen på olika sätt:

> Ett viktigt stöd de samiska språklärarna behöver är språkdidaktik – något som Språkcentrum kan utveckla vidare. [---] Digitala verktyg i språkundervisningen – hjälpa verksamheter konkret att använda och lära sig använda ny teknik. Det saknas ofta någon i organisationerna med kunskap om digitala verktyg. [---] Språkcentrum har stöttat oss både ekonomiskt och med kunskap. Dessa samarbeten visar på att det är av stor vikt att Språkcentrum kan ge olika slags stöd i språkprojekt.
>
> Samarbetet med Språkcentrum har absolut gagnat oss. Vi har språkbad gemensamt, intensivt samarbete, finansiering [---] Även annars nära kontakt, bra samarbete – vi håller på att utveckla språkbaden, har bjudit in forskare från Umeå.

En företrädare för en förvaltningskommun berättar för planerat samarbete för att stärka skolan:

> Jag kommer även att ha ett samarbete med språkcentrum nu i juni, där vi tillsammans anordnar en fortbildningsdag för skolchef, rektorer, lärare och förskolelärare. Där ämnet är samer, samisk kultur och det samiska språket.

4.2.5.3 Brist på fasta strukturer och resurser

Som situationen i Sverige är nu finns det alltför få strukturer som möjliggör ett medvetet, långsiktigt och effektivt arbete för att stärka och revitalisera de samiska språken. Redan språkcentrums blotta existens utgör en starkare struktur, men det räcker inte, utan mer måste till, anser flera som svarat:

> Problemet är den stora bristen på institutioner i Sápmi – för lite kapacitet, inga personer som kan utföra jobbet. Skulle universiteten ta på sig de stora projekten, eller Sametinget, för det finns inga institutioner som har tillräcklig kapacitet? Mer egna institutioner måste finnas för att det ska finnas en reell möjlighet att revitalisera (tidigare medarbetare)

Många påpekar att revitaliseringen helt enkelt tar tid, att det knappast finns några genväger. Man kan göra ett och annat men det räcker inte för att åstadkomma riktiga förändringar. Flera personer diskuterar detta i sina intervjusvar:

> Folk tror att det finns snabba åtgärder för revitalisering, men så är det inte, alla de små projekten är som plåster men funkar jättedåligt när du har ett benbrott, i det långa loppet funkar det inte (tidigare medarbetare)
>
> Man borde ha accepterat att man måste bygga kapacitet i Sápmi och starkare institutioner. Det finns en stor projekttrötthet, man vet bara ett par tre år framåt att man kan fortsätta, sen är det slut. Projekt sliter ut folk, projektfokuset och [utnyttjande av] ideella personer, man ger inte folk drägliga omständigheter. Sedan undrar man varför folk mår dåligt psykiskt, man vet vad som behövs för revitalisering men det kan inte realiseras (tidigare medarbetare)

En tidigare medarbetare vill påminna om vikten av att skapa helt nya, oberoende strukturer för att stärka revitaliseringsprocessen:

> Jag ser ett stort behov att ta sig tiden att börja skapa och arbeta fram nya strukturer som är oberoende och som kan klara sig utan att de stöttas av någon institution, organisation. Annars finns det en risk att det samiska språket blir något som lever med konstgjord andning. Det lever och frodas när vi möts i den organisatoriska samiska världen men privat så har det svårt att leva. Jag tror att det behövs en diskussion och att det skapas mötesplatser där vi tar och testar vad som händer om man börjar tala om det jobbigaste och tar det upp till ytan. Regelbundna samtal som kan inspirera och vägleda **sårade språk**. Poddar med ett möte mellan en psykolog och en språkvetare, modersmålslärare, cirkusartist.

I takt med att intresset för samiska har ökat har behovet av lärare i samiska blivit allt större. Eftersom det är svårt att få tag på nya lärare, kan de verksamma lärarnas arbetsbörda bli orimligt stor, menar en kommunföreträdare:

> Samisktalande har ökat, men vi behöver mer resurser till våra samisklärare, de gör ett hästjobb. Först ska de arbeta för våra elever och på kvällarna ha vuxenkurs för föräldrar. Jag är rädd att vi bränner ut dem.

En annan person lyfter de ensamma språkarbetarnas utsatta situation:

> man borde satsa på dem som vill arbeta med språket, erbjuda ekonomiska medel, utbildning [---] ordna möten med sådana personer, skapa kontinuitet och trygghet för dem, de är mycket ensamma (tidigare medarbetare)

Den allmänna bristen på resurser, både när det gäller Samiskt språkcentrums verksamhet och det övriga samiska revitaliseringsarbetet, nämns i flera svar. Man konstaterar exempelvis att Samiskt språkcentrums Jågloelådor var bra men tog snabbt slut. En kommunföreträdare berättar att man fick vänta för länge på en rapport, vilket man dock hade förståelse för eftersom det fanns så lite personal:

> Språkcentrum var fantastiska att samarbeta med och vi fick otroligt bra respons på konferensen. Besviken dock att när de hade uppdraget att komma med en rapport från konferensen så tog det till hösten 2016 innan den kom. Tankarna och uppföljningsplaneringen dog som ut när vi inte hade en aktuell rapport att överlämna till beslutsfattare. [---] De är bara tre, hinner inte göra så mycket.

Samma person påpekar att de olika projekten borde testas i fler sammanhang och att tillräcklig finansiering måste tryggas för att säkerställa ett bra resultat:

> [---] projekten kan man säga har testats lokalt men hur ska de testas i större sammanhang? De funkade inte alltid, det umesamiska mentorprogrammet avslutades inte, det säger något om hur det gick. Det behövs uthållighet, ideellt arbete ger inte den uthålligheten. Det fanns inte tillräcklig finansiering.

Bristen på samiskkunnig personal är stor överallt och en annan kommunföreträdare anser att man borde främja kapacitetsuppbyggandet genom att stödja enskilda samers språkstudier med hjälp av stipendier:

> Samisk språkrevitalisering är en process som går långsamt och det sker oftast ideellt på fritiden vilket innebär att det inte alltid finns tid för detta i vardagen med förvärvsarbete. För att stimulera återtagandet av de samiska språken ytterligare hade det behövts någon form av nationellt stipendium för samiska språkstudier.

I några svar speglas en stor uppgivenhet och en känsla av att beslutsfattarna är ovetande om vad som egentligen krävs för att revitaliseringen ska ha en chans att lyckas:

> Jag vet inte, det är tungt att revitalisera, folk vill inte höra… Vet inte om man har lyckats informera myndigheterna och staten, den samiska befolkningen vet mer om vad revitaliseringen kräver, vet inte om man vill göra det men man vet. [---] Myndigheterna tror sig vara allvetande. Man har inte fått de verktyg man behöver, skollagen ger ingen rätt att få undervisning på samiska från början till slut, det behövs ett lärarlyft, läroböcker – det finns rätt många som vet hur det borde vara men verk-

> tygen och resurserna finns inte. Man förespråkar attitydarbete i stället för institutioner. Attitydkampanjer… (tidigare medarbetare)
>
> Det finns framgångsrika metoder och bra förslag från samerna själva om hur man kan revitalisera de samiska språken, men det verkar som att myndigheterna av en eller annan anledning inte vill satsa på det. Det är väl en kombination av okunskap och ovilja som sätter käppar i hjulet och en allmän övertygelse om att Sverige är svenskt och här talar vi svenska (företrädare av en förvaltningskommun)

4.2.5.4 Brist på tillförlitliga mätmetoder i uppföljningen

En speciell faktor när det gäller språkarbetet i Sverige är att det inte är tillåtet att registrera medborgarnas språk eller etnicitet. Detta är en faktor som försvårar uppföljningen och utvärderingen av språkpolitiken; till exempel är det svårt att mäta om antalet talare ökar/minskar eller om det finns ett ökat/minskat behov av service på olika språk. Andra mätmetoder måste tas fram för att kompensera för detta.

År 2012 publicerade Diskrimineringsombudsmannen en förstudie om metoder för att samla in statistik som skulle kunna användas som underlag i arbetet mot diskriminering och även i arbetet för de nationella minoriteterna, så kallade jämlikhetsdata.[41] Man konstaterade att målet med förstudien var

> att undersöka möjligheterna att i Undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) som genomförs årligen av Statistiska centralbyrån, införa variabler relaterade till dessa diskrimineringsgrunder samt tillhörighet till en nationell minoritet eller användning av nationellt minoritetsspråk. (s. 5)

DO:s generella och tentativa slutsatser avseende denna metod var bland annat följande:

> ULF kan vara en lämplig metod för följande diskrimineringsgrunder: etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Metoden kan även vara lämplig avseende den sverigefinska och samiska delen av befolkningen. (s. 137)

[41] Diskrimineringsombudsmannen 2012.

Detta har dock inte lett till något praktiskt resultat, utan vi befinner oss i samma situation som tidigare när det gäller tillgången till statistik över användningen av samiska i Sverige: det finns ingen sådan generell statistik att tillgå.

Många som lämnat svar tar upp problemen med uppföljning och utvärdering av revitaliseringsprojekt och annan verksamhet. En före detta medarbetare skriver:

> Mer strategier behövs mot målen, och program som utvärderas; det är svårt att mäta om språkkunskaperna har ökat, och man måste utvärdera [projekt-]resultaten också. Mätmetoder måste hittas [---] det behövs mer koppling till universitet, mer utvärdering, både intern och extern.

En annan tidigare medarbetare svarar på frågan om vad som saknas:

> [---] statistiken, mätindikatorer skulle tas fram, enormt jobb – vem ska utföra?

På Samiskt språkcentrum har man redan från början varit medveten om bristen på statistik och tillförlitliga mätmetoder som skulle kunna användas i revitaliseringsarbetet. I den första lägesrapporten från 2010 konstaterar man att trots att det redan i Sametingets språkpolitiska handlingsprogram *En offensiv samisk språkpolitik* från år 2004 efterlystes kvalificerade språkundersökningar vart fjärde år för att kartlägga språkanvändningen och ge underlag för bedömning av nödvändiga reformer, hade inga sådana kartläggningar gjorts.[42] I lägesrapporten 2013 togs problemet upp av Samiskt språkcentrums ledning på följande sätt:

> I Sverige saknas aktuell, relevant statistik om hur många som använder samiska. Utan en detaljerad nulägesbild försvåras arbetet med att planera, genomföra och utvärdera revitaliseringsinsatser. Denna brist i förutsättningar påverkar arbetet på både lång och kort sikt. Samiskt språkcentrum ser ett stort behov av en aktuell språkundersökning. Ett uppdrag att initiera till en större språkundersökning är inte främmande för Sametinget.[43]

Som ett första steg i att lösa problemet beviljade regeringen år 2014 Sametinget medel för att genomföra en förstudie om möjligheterna att finna mätmetoder som kan användas i en kartläggning av samiska

[42] Lägesrapport 2010, s. 12.
[43] Lägesrapport De samiska språken i Sverige 2013, s. 6.

språks utveckling. Studien, som genomfördes av Samiskt språkcentrum i samverkan med Umeå universitet och i dialog med Institutet för språk och folkminnen, resulterade år 2015 i rapporten *Förstudie: Kartläggning av de samiska språken.*[44] Hittills har ingen annan kartläggning gjorts, och några närmare uppgifter om hur språkens situation har utvecklats finns därför inte att tillgå.

Däremot har Samiskt språkcentrum sedan 2010 samlat in och analyserat språkrelaterade uppgifter av olika slag i sina årliga lägesrapporter om de samiska språkens situation i Sverige. I detta är man unik, ingen annan instans i Sverige har gjort sådant lika regelbundet och systematiskt. Man kan också se att innehållet i rapporterna har utvecklats under åren och att analyserna har blivit djupare. Genom att läsa rapporterna får man en rätt mångsidig bild av vad som hänt när det gäller de samiska språken, vad som är på gång och hur Samiskt språkcentrums arbete har framskridit. Man slås av hur mycket har gjorts sedan 2010 då språkcentret inrättades.[45] Det finns intressanta iakttagelser i texten, till exempel om den skeva könsfördelningen i revitaliseringsarbetet. Redan i första rapporten från 2010 nämns att de flesta som är aktiva i revitaliseringen är kvinnor och att det därför finns en risk att samisk språkrevitalisering blir en ”kvinnofråga”. Man konstaterar att det därför är viktigt att nå gruppen unga män med egna aktiviteter.[46]

Sedan 2011 och fram till 2015 har utbildningssituationen varit ett stående inslag i rapporterna. Även teman som samisk läs- och skrivkunnighet, samiska språkdomäner, ungdomarnas särskilda behov, tillgången till samiskt språkmaterial och skyltning på samiska har tagits upp. I många fall har man använt sig av tillgänglig statistik, till exempel har man redogjort årsvis för antalet elever som är berättigade för modersmålsundervisning i olika samiska språk respektive antalet elever som deltagit i undervisningen. Man har jämfört talen från olika år och analyserat resultaten. På samma sätt har man jämfört siffror som gäller undervisning i samiska språk på universitet under

[44] https://www.sametinget.se/88549.
[45] Även i Aikio-Puoskaris (2016) jämförelse mellan revitaliseringen av samiskan i de nordiska länderna nämns att centret åstadkommit mycket på kort tid: ”Det uppdrag som Samiskt språkcentrum [i Sverige] har fått är krävande, och man skulle kunna tro att det hade tagit lång tid att utveckla adekvata arbetsmetoder och att kartlägga situationen. Så blev det dock inte. Resultaten från språkcentrets fyra första verksamhetsår vittnar om medarbetarnas starka kompetens och engagemang i sitt arbete.” (övers. L Huss).
[46] Se sid. 9, fotnot 7.

några år och tagit upp medieutbudet på samiska. Med hjälp av uppgifter från Språk- och folkminnesinstitutet över beviljade medel för samiska revitaliseringsprojekt har man försökt få en bild av hur intresset för revitalisering har ökat eller minskat bland samerna och hur intresset varierar när det gäller olika regioner. I flera lägesrapporter används och diskuteras den statistik som tagits fram för SOU 2006:19 och som bygger på enkätsvar från drygt tusen samer i Sametingets röstlängd. Det är fortfarande den enda statistik som finns att tillgå när det gäller kunskaper i olika samiska språk.

Flera som lämnat intervju- eller enkätsvar har nämnt att de använder Samiskt språkcentrums årliga lägesrapporter i sitt arbete.

5 Summering och slutsatser

Minoritetsreformen 2010 och utvidgningen av det samiska förvaltningsområdet har gett ett uppsving för arbetet med de samiska språken. Organisationer, myndigheter och andra arbetar för att uppfylla sina uppdrag och det är viktigt att man förenar sina krafter och kompletterar varandras arbete på ett optimalt sätt. Men för att man ska kunna förena alla krafter, behövs en motor, en instans som aktivt arbetar för att skapa samarbete och som bidrar med både idéer och verktyg. Oftast fattas en sådan sammanbindande länk och de lokala aktörerna får inte det stöd som skulle behövas.

Flera av intervju- och enkätsvaren vittnar om att man upplever Samiskt språkcentrum som en sådan motor. Genom dess tillkomst har språkfrågan blivit synlig. En tidigare medarbetare skriver:

> Det första som kommer upp i mitt sinne är att bara etableringen av Samiskt språkcentrum har gjort att det skapats en domän att samlas kring vad språk är, vad språkförlust är och det gör att människor känner sig mindre ensamma. För det är ett av problemen med den språksituation som vi har haft att människor ensamma har burit på sin sorg och språkförlust. Det är något som man absolut inte har talat om. Där tror jag språkcentrum har varit ett ovärderligt nav och en mötesplats med status och makt.

Man kan utläsa av de sammantagna svaren att det finns en allmän uppfattning om att Samiskt språkcentrum bidragit till en normalisering av samiskan och legitimering av hela revitaliseringsarbetet. Det har accepterats att det är önskvärt att till exempel försöka återta sitt förlorade språk.

Att Samiskt språkcentrums uppdrag varit ganska allmänt beskrivet kan anses vara en fördel. En tidigare medarbetare skriver:

> Vad har varit bra i Samiskt språkcentrums verksamhet? Arbetsuppgiften revitalisering – gav frihet, ingen kunde säga vad vi skulle göra utan vi fick komma på det själva. Bra med ett brett regleringsbrev, ingen detaljstyrning. Graffitti-workshop mm blev möjliga därför.

Samtidigt ställde friheten också krav på personalen. Det övergripande målet var att ”stärka enskildas förutsättningar att bruka och återta det samiska språket” och att ”främja och stimulera ökad användning av samiska.” Man fick börja med att försöka inventera de språkliga behoven hos en mycket heterogen befolkning som talade olika samiska språk, var i olika åldrar, hade olika erfarenheter i bagaget, och så vidare. Man skulle skräddarsy en verksamhet som skulle gagna revitaliseringen på ett innovativt och heltäckande sätt. Man skulle skapa något som inte hade funnits tidigare. I den första lägesrapporten från 2010[47] kan man läsa en del om hur behovsinventeringen gick till. Samtidigt fördjupade personalen sig i internationell forskning om revitalisering och började skissa på de första projekten. Man bedrev också en utåtriktad verksamhet och initierade samarbete med olika andra aktörer. Uppgiften att informera gjorde att medarbetarna fick både ta emot besök och förfrågningar men även själva åka runt och informera på möten, konferenser, workshops mm. Samtidigt skulle man planera och starta nya projekt, utvärdera de tidigare och informera om resultaten.

Föreliggande utvärdering visar på goda resultat trots relativt små resurser och få medarbetare. Den bredd av verksamhet som dokumenterats i svaret från personalen samt i de årliga lägesrapporterna är imponerande, och intervju- och enkätsvaren visar att verksamheten mestadels varit mycket uppskattad. Inspiration har hämtats från forskning och kontakter med andra urfolk samt samer i grannländerna, företrädesvis Norge.

När man utvärderar beror resultaten en hel del på vilket språk som avses. Det finns skillnader mellan hur Samiskt språkcentrums arbete hittills gagnat exempelvis sydsamiska jämfört med lule-, ume- eller nordsamiska. En hel del projekt och verksamheter har handlat om att stärka och revitalisera sydsamiskan. Samtidigt har man från språkcentrets sida medvetet försökt tillämpa metoder utvecklade för sydsamiska även på andra samiska språk. I pilotprojekt måste man ofta koncentrera sig på ett visst område och vissa omständigheter,

[47] Lägesrapport 2010, s. 8-11.

och utmaningen är att sedan kunna anpassa och skräddarsy samma metod för nästa område med dess speciella omständigheter.

De insamlade intervju- och enkätsvaren visar att Samiskt språkcentrums arbete har varit ett stöd för många aktörer som på olika sätt deltar i den samiska revitaliseringen. När det gäller de åtta samiska förvaltningskommuner som kontaktats, är det framför allt några som haft ett nära samarbete med språkcentret, medan andra upplevt att de inte fått lika mycket stöd, särskilt inte när det gäller lokala arrangemang. Några har upplevt att alla samiska språk inte har fått lika mycket uppmärksamhet i centrets verksamhet.

Att Samiskt språkcentrum haft ett både geografiskt och innehållsmässigt mycket stort verksamhetsområde skulle kunna vara en av förklaringarna till den uttryckta kritiken från en del kommuner. Även de förhållandevis små resurserna, inklusive det låga antalet medarbetare, har betydelse i sammanhanget. Att det handlar om fyra samiska språk, med en del gemensamma, en del unika utmaningar, har också spelat in. Det förefaller naturligt att flera som lämnat svar efterlyst nya språkcentra på nord- respektive lulesamiskt område.

Det finns några stora utmaningar i revitaliseringsarbetet som uttrycks av dem som lämnat intervju- och enkätsvar. Dessa måste tas på allvar. Det är nödvändigt att klargöra relationen lokalt – nationellt arbete (4.2.5.1), på samma sätt som man måste diskutera de upplevda otydligheterna i var gränsen går mellan Samiskt språkcentrums uppgifter och andras (4.2.5.2). Det är viktigt att regeringskansliet lyssnar och för en dialog med det samiska samhället så att frågor som dessa blir hörda och besvarade. Det är exempelvis mycket viktigt att man för en nära dialog kring utbildningen som en helhet, eftersom så pass många som svarat känner att det inte räcker med att Samiskt centrum och övriga samiska aktörer gör sin andel när bristerna i systemet är så stora. Det är mycket bekymmersamt att Samiskt språkcentrum behövt använda personella och ekonomiska resurser till sådant som i första hand handlar om brister inom förskola och skola. Språkcentrum ska arbeta kompletterande till lagstadgad verksamhet, men det kan i en del fall tendera att bli kompenserande, ifall inte förskola och skola ger samiska barn tillräckligt stöd för att lära sig och utveckla det samiska språket. En koordinering av nya insatser från skolans sida och stödjande och kompletterande insatser från Samiskt språkcentrums sida måste till för att situationen ska kunna förbättras. Det är nödvändigt att beslutsfattarna lyssnar på insatta

personers syn och förstår hur systemen fungerar på båda sidorna, eftersom det kan finnas särskilda politikområden, såsom skolan och förskolan, som inte fungerar tillfredsställande vilket måste åtgärdas för att revitaliseringen ska bli effektiv.

Om man studerar både Samiskt språkcentrums verksamhet och de svar som informanterna gett i ljuset av det som inom nordisk och internationell forskning anses vara framgångsfaktorer (se 3.1) kan man se att Samiskt språkcentrum i stora drag arbetat enligt det som rekommenderas. Språkcentret har på olika sätt lyckats skapa fredade zoner för samiska (se 4.2.2, 4.2.3) och strävat efter att förankra revitaliseringsarbetet lokalt även om direktiven till viss del har försvårat detta. Man har skapat verksamheter som engagerat flera generationer (se ex. mentorprogrammet, 4.1.1) och man har satsat en hel del på att skapa intressanta aktiviteter och projekt för barn och unga (se 4.2.2, 4.2.3). Samarbetet med olika instanser under dessa sex år, både i Sverige och utanför, framstår som brett och mångsidigt (4.1.3). Att skapa kontinuitet och långsiktighet i revitaliseringsarbetet har däremot varit svårare; om detta vittnar informanternas funderingar kring resursbristen och projektfokuseringen (4.2.5.3). Kopplingen mellan språk och kultur nämns på ett par ställen i informanternas svar, men någon systematisk strävan efter att även inkludera kultur, traditionell kunskap med mera i Samiskt språkcentrums språkrevitaliseringsarbete går inte uppenbart att utläsa av svaren. Uppföljning och dokumentation har försvårats på grund av bristen på tillförlitliga mätmetoder (4.2.5.4).

Slutord

”Det här är en början, någonstans får man börja”, skriver de äldre mentorerna i sitt upprop.[48] Det har Samiskt språkcentrum gjort. Man har börjat skapa något som inte fanns tidigare, och under svåra omständigheter, med små medel, har man redan under de första sex åren tagit många viktiga steg framåt. Det har krävt mod, fantasi och hårt, systematiskt arbete. I ett internationellt forskningsperspektiv kan Samiskt språkcentrums revitaliseringsarbete betraktas som

[48] De äldres upprop ”Vi tar vårt ansvar för sydsamiskan”, se https://www.sametinget.se/44509

lovande och till många delar innovativt. Det är viktigt att arbetet kan fortsätta, utvecklas och utvidgas, och att medel ställs till förfogande så att de identifierade utmaningarna kan tacklas på ett bra sätt. Revitaliseringen måste fortsätta för att de samiska språken ska kunna överleva och stärkas. I det arbetet behövs Samiskt språkcentrum.

Referenser

Aikio-Puoskari, Ulla (2016). *Gullos Sámegiella! Sámegielaid ealáskahttima buoremus vuogit ja našuvnnalaš politihka linját Suomas, Ruotas ja Norggas/Saamen kielten elvyttämisen parhaita käytänteitä Pohjoismaissa* [Bästa praktiker i samisk språkrevitalisering i de nordiska länderna]. Ulla Aikio-Puoskari & Sámediggi/ Sámegiela doaimmahat.

Dauenhauer, Nora Marks & Dauenhauer, Richard (1998). Technical, emotional, and ideological issues in reversing language shift: Examples from Southeast Alaska. Grenoble, Lenore A. & Whaley, Lindsay J. (red.), *Endangered languages: Language loss and community response*, 57–98. Cambridge: Cambridge University Press.

Dir. 2016:73. En stärkt minoritetspolitik – översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Diskrimineringsombudsmannen (2012). *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering. En fråga om strategi och trovärdighet.* Stockholm: DO.

Dorian, Nancy (1994). Purism vs. compromise in language revitalization and language revival. *Language in Society*, Vol. 23.

Fjellgren, Patricia & Huss, Leena (2013). Gïele aelhkie guedtedh – En bok för dig som vill återta ditt språk. Östersund: Sametinget.

Fishman, Joshua A. (1991). *Reversing language shift: Theoretical and empirical foundations of assistance to threatened languages*. Clevedon: Multilingual Matters.

Fishman, Joshua A. (red.) (2001). *Can threatened languages be saved? Reversing language shift, revisited : A 21st century perspective*. Clevedon: Multilingual Matters.

Grenoble, Lenore A. & Whaley, Lindsay (2006). *Saving Languages. An introduction to language revitalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grin, François (2003). *Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hallett, Darcy, Chandler, Michael & Lalonde, Christopher (2007). Aboriginal language knowledge and youth suicide. *Cognitive Development* 22(3): 392–399.

Hinton, Leanne (2001). Teaching Methods. Hinton, Leanne & Hale, Kenneth L. (red.) *The Green book of language revitalization in practice*, 3. ed., 179–189. Leiden: Brill.

Hinton, Leanne (2013). *Bringing Our Languages Home: Language Revitalization for Families. Heyday Publishers.*

Hinton, Leanne & Hale, Ken (2001). *The Green Book of Language Revitalization in Practice.* San Diego: Academic Press.

Hinton, Leanne with Matt Vera and Nancy Steele (2002.) *How to Keep Your Language Alive: A Commonsense Approach to One-on-One Language Learning.* Heyday Publishers.

Hinton, Leanne, Huss, Leena & Roche, Gerald (under utgivning): *Handbook of Language Revitalization*. Routledge.

Hornberger, Nancy H., Hill, Richard, Hirvonen, Vuokko, Huss, Leena, Kamwangamalu, Nkonko M., Lopez, Luis Enrique, May, Stephen, McCarty, Teresa L, Rebolledo, Nicanor & Spolsky, Bernard (red.) (2008). *Can schools save indigenous languages? Policy and practice on four continents*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hornsby, Michael (2015). *Revitalizing Minority Languages. New Speakers of Breton, Yiddish and Lemko*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Huss, Leena (2003). Mo joatkit sámegiela ealáskahttima? Jurdagat mannel skuvladutkankonferánssa [Hur ska den samiska revitaliseringen gå vidare? Tankar efter skolforskningskonferensen]. Hirvonen, Vuokko (red.) *Sami understanding and Sami education. Nordic Sami Educational Research Conference*. Kautokeino November 7thI9th 2001. Saami University College. Kautokeino, Norway.

Huss, Leena (2008). Nordic Minority Language Policies in Transition: The Impact of the European Charter for Regional or Minority Languages in Norway and Sweden. King, Kendall, Schilling Estes, Natalie, Fogle, Lyn, Lou, Jia Jackie & Soukup, Barbara (red.):

Sustaining Linguistic Diversity. Endangered and Minority Languages and Language Varieties. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Huss, Leena, Camilleri Grima, Antoinette & King, Kendall A. (red.) (2003). *Transcending Monolingualism: Linguistic Revitalisation in Education*. Lisse: Zeitlinger.

Huss, Leena & Stångberg, Sigrid (manuskript). The Yoke and the Candy Bowl. Beliefs and Emotions in South Sámi Revitalization. Roche, Gerald med Maruyama, Hiroshi & Kråik, Åsa Virdi (red.): *Indigenous Efflorescence – Views from Sápmi, Ainu Mosir, Australia, & Tibet.*

Juuso, Jane (2009). *Tar språket mitt tilbake / Valddan giellan ruovttoluotta*. Nesseby, Isak Saba Senteret.

Juuso, Jane (2013). *Jag tar tillbaka mitt språk / Mov gïelem bååstede vaaltam*. Översättning till sydsamiska: Ellen Bull Jonasen; Översättning till Svenska: Semantix och Sylvia Sparrock. Kiruna: Sametinget.

King, Jeanette (2001). Te Kohanga Reo: Maori Language Revitalization. Hinton, Leanne & Hale, Kenneth L. (red.) *The Green book of language revitalization in practice*, 3. ed., 119–128. Leiden: Brill.

Kroskrity, Paul V. (2009). Language Renewal as Sites of Language Ideological Struggle. The Need for "Ideological Clarification". Reyhner, John & Lockard, Louise (red.), *Indigenous Language Revitalization: Encouragement, Guidance & Lessons Learned*, 71–83. Flagstaff AZ: Northern Arizona University.

SFS 2009:724 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

May, Stephen (2014). Contesting Metronormativity; Exploring Indigenous Language Dynamism Across the Urban-Rural Divide. *Journal of language, Identity & Education*, 13:4, 229–235.

Nygaard, Vigdis, Varsi Balto, Áila Márge, Solstad, Marit & Solstad, Karl Jan (2012).

Sámi giellaguovddážiid árvvoštallan. Alta/ Altá: Norut raporta 6.

Olthuis, Marja-Liisa, Kivelä, Suvi & Skutnabb-Kangas, Tove (2013). *Revitalising Indigenous Languages: How to recreate a lost generation. Clevedon, Avon: Multilingual Matters Ltd.*

Pasanen, Annika (2015). *”Kuávsui já peeivičuovâ”. 'Sarastus ja päivänvalo' – Inarinsaamen kielen revitalisaatio* [Gryning och dagsljus – Enaresamiskans revitalisering]. Doktorsavhandling. Helsingfors: Helsingfors universitet.

Pasanen, Annika (under utgivning). “This work is not for pessimists.” Revitalization of Inari Saami language. Hinton, Leanne, Huss, Leena & Roche, Gerald: *Handbook of Language Revitalization*. Routledge.

Pavlenko, Aneta (2005). *Emotions and multilingualism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sallabank, Julia (2013). *Attitudes to endangered languages: Identities and policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smolicz, Jerzy J. (1992). Minority languages as core values of ethnic cultures. A study of maintenance and erosion of Polish, Welsh, and Chinese languages in Australia. Fase, Willem, Jaspaert, Koen & Kroon, Sjaak (red.), *Maintenance and Loss of Minority Languages*, 277–305. Philadelphia: J. Benjamins.

Stångberg, Sigrid (2015). Minnen från nomadskolan i Dearna, Tärnaby. Huuva, Kaisa & Blind, Ellacarin (red.). *”När jag var åtta år lämnade jag mitt hem och jag har ännu inte kommit tillbaka”: minnesbilder från samernas skoltid.* Stockholm: Verbum.

Todal, Jon (2002). *”-jos fal gáhttet gollegielat”: vitalisering av samisk språk i Noreg på 1990-talet.* Tromsø, Norway.

Todal, Jon (2007). *Samisk språk i Svahken Sijte. Sørsamisk vitalisering gjennom barnehage og skule*. Dieđut nr. 1. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta.

Whalen, D. H., Moss, Margaret & Baldwin, Daryl (2016). Healing through language: Positive physical health effects of indigenous language use [version 1; referees: 2 approved with reservations]. *F1000Research* 2016, 5:852(doi: 10.12688/f1000research.8656.1)

Material producerat av Samiskt språkcentrum (i vissa fall i samarbete med andra):

Förstudie: Kartläggning av de samiska språken
https://www.sametinget.se/88549

Samiskt språkcentrum 2016-05-03: Modeller och erfarenheter av att revitalisera de samiska språken utifrån ett långsiktigt arbete och modeller som fungerat väl i andra sammanhang
(https://www.sametinget.se/modeller_revitalisering)

Information från sametinget. Samiskt språkcentrum 5-2016: Modeller och erfarenheter av språklig revitalisering
(https://www.sametinget.se/104711)

Sju smarta språktips https://www.sametinget.se/78853

Rapport från samisk språkkonferens i Lycksele En konferens med fokus på barns användning av samiska
https://www.sametinget.se/108705

Projektrapport. Mentorprogrammet Bïhkedæjja ”Vaajmojne bïhkedidh
https://www.sametinget.se/66681

Projektrapport. Språkspärr – ”Jag tar tillbaka mitt språk”
https://www.sametinget.se/72119

Kunskapslåda för förskolebarn Jågloe
https://www.sametinget.se/32711

Årliga lägesrapporter (se
https://www.sametinget.se/lagesrapporter_sprak)

Lägesrapport: De samiska språken i Sverige 2010

Lägesrapport: De samiska språken i Sverige 2011

Lägesrapport: De samiska språken i Sverige 2012

Lägesrapport: De samiska språken i Sverige 2013

Lägesrapport: De samiska språken i Sverige 2014

Lägesrapport: De samiska språken i Sverige 2015

Bilagor

Bilaga 1

Frågor till Samiskt språkcentrums nuvarande och tidigare personal

1. Anser du att Samiskt språkcentrums verksamhet har bidragit till revitalisering av de samiska språken? Om ja, ge gärna något exempel
2. Tror du att antalet samiskkunniga har ökat? Svår fråga eftersom statistik inte finns, men vad skulle du tro? På vilket sätt har Samiskt språkcentrum eventuellt bidragit till detta?
3. Tror du att intresset för de samiska språken har ökat? Om ja, ge gärna några exempel. På vilket sätt har Samiskt språkcentrum eventuellt bidragit till detta?
4. Har du märkt i din vardag, på arbetet eller annars, att nya användningsdomäner har skapats för samiskan? Om ja, ge gärna något exempel.
5. Samiskt språkcentrum ska sprida kunskap om revitalisering och nya revitaliseringsmetoder i samhället. Anser du att man har gjort det?
6. Samiskt språkcentrum ska samarbete med övriga samiska institutioner och organisationer Anser du att sådant samarbete har skapats och stärkts under åren (2010–2016)? Om ja, ge gärna något exempel
7. Finns det något annat som i Samiskt språkcentrums verksamhet som du tycker borde lyftas fram?
8. Är det något som fortfarande saknas när det gäller sätt att återta de samiska språken? Något som man hittills helt försummat?
9. Var tycker du är behoven störst?

Bilaga 2

Frågor till institutioner, organisationer och personer engagerade i språkarbete och revitalisering

1. Samiskt språkcentrum ska samarbeta med övriga samiska institutioner och organisationer samt andra aktörer, exempelvis olika myndigheter. Anser du att sådant samarbete har skapats och stärkts under åren (2010–2016) när det gäller den kommun/institution/organisation som du arbetat för (alternativt ditt intresseområde)? Har ditt arbete gagnats av Samiskt språkcentrums arbete/projekt/material eller annat?
2. Är det något som du anser att Samiskt språkcentrum borde arbeta mer med i framtiden när det gäller ditt eget intresseområde?
3. Anser du själv att Samiskt språkcentrums verksamhet har bidragit till revitalisering av de samiska språken? Om ja, på vilket sätt? Om nej, motivera gärna.
4. Anser du personligen att antalet samisktalande har ökat/minskat/stått stilla under de senaste åren?
5. Anser du personligen att intresset för samiska bland samerna har ökat/minskat/stått stilla under de senaste åren?
6. Har du märkt i din vardag att det har blivit fler domäner där samiska (vilket samiskt språk som helst) används idag?
7. Annat som du vill tillägga när det gäller samisk revitalisering?

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

Framework Convention for the Protection of National Minorities

Strasbourg, 1.II. 1995

The member States of the Council of Europe and the other States, signatories to the present framework Convention,

De medlemsstater i Europarådet och övriga stater som undertecknat denna ramkonvention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv,

Considering that one of the methods by which that aim is to be pursued is the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms;

som beaktar att ett av medlen att förverkliga detta syfte är att upprätthålla och utveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

Wishing to followup the Declaration of the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe adopted in Vienna on 9 October 1993;

som önskar följa upp den deklaration av stats- och regeringscheferna i Europarådets medlemsstater som antogs i Wien den 9 oktober 1993,

Being resolved to protect within their respective territories the existence of national minorities;

som är beslutna att inom sina respektive territorier skydda de nationella minoriteternas fortlevnad,

Considering that the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace in this continent;

som anser att omvälningarna i Europas historia har visat att skydd av nationella minoriteter är nödvändigt för stabilitet, demokratisk säkerhet och fred på denna kontinent,

Considering that a pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity;

som anser att ett pluralistiskt och i sann mening demokratiskt samhälle inte endast bör respektera den etniska, kulturella, språkliga och religiösa identiteten för varje person som tillhör en nationell minoritet utan även skapa lämpliga förutsättningar för att göra det möjligt att uttrycka, bevara och utveckla denna identitet,

Considering that the creation of a climate of tolerance and dialogue is necessary to enable cultural diversity to be a source and a factor, not of division, but of enrichment for each society;

som anser att upprättandet av ett klimat präglat av tolerans och av öppen dialog är nödvändigt för att kulturell mångfald skall kunna bli en källa och en faktor – inte till söndring – utan till berikande för varje samhälle,

Considering that the realisation of a tolerant and prosperous Europe does not depend solely on co-operation between States but also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities without prejudice to the constitution and territorial integrity of each State;

som anser att förverkligandet av ett tolerant och välmående Europa inte endast beror på samarbete mellan staterna utan även kräver samarbete över gränserna mellan lokala och regionala myndigheter utan att detta inverkar på varje stats författning och territoriella integritet,

Having regard to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto;

som beaktar konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess protokoll,

Having regard to the commitments concerning the protection of national minorities in United Nations conventions and declarations and in the documents of the Conference on Security and Co-operation in Europe, particularly the Copenhagen Document of 29 June 1990;

som beaktar åtagandena om skydd för nationella minoriteter i Förenta nationernas konventioner och förklaringar samt i akterna från Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, särskilt Köpenhamnsdokumentet från den 29 juni 1990,

Being resolved to define the principles to be respected and the obligations which flow from them in order to ensure, in the member States and such other States as may become Parties to the present instrument, the effective protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities, within the rule of law, respecting the territorial integrity and national sovereignty of states;

som är beslutna att definiera de principer som skall respekteras och de skyldigheter som följer av dem i syfte att i medlemsstaterna och i sådana andra stater som kan bli parter i detta instrument tillförsäkra ett effektivt skydd för nationella minoriteter och de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter, i enlighet med rättsstatens principer, varvid hänsyn skall tas till staternas territoriella integritet och nationella suveränitet,

Being detertnined to implement the principles set out in this framework Convention through national legislation and appropriate governmental policies,

som är fast beslutna att förverkliga de principer som kommer till uttryck i denna ramkonvention genom nationell lagstiftning och lämplig regeringspolitik,

Have agreed as follows:

har kommit överens om följande:

Section I

Del I

Article 1

Artikel 1

The protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international protection of human rights, and as such falls within the scope of international co-operation.

Skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter och faller som sådant inom ramen för internationellt samarbete.

Article 2

Artikel 2

The provisions of this framework Convention shall be applied in good faith, in a spirit of understanding and tolerance and in conformity with the principles of good neighbourliness, friendly relations and co-operation between States.

Bestämmelserna i denna ramkonvention skall tillämpas i god tro, i en anda av förståelse och tolerans samt i enlighet med principerna om gott grannförhållande, vänskapliga relationer och samarbete mellan stater.

Article 3

Artikel 3

1. Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice.

1. Var och en som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan och ingen nackdel skall följa av detta val eller av utövandet av de rättigheter som är förbundna med detta val.

2. Persons belonging to national minorities may exercise the rights and enjoy the freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention individually as well as community with others.

2. De som tillhör nationella minoriteter får utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som följer av de principer som anges i denna ramkonvention enskilt och i gemenskap med andra.

Section II

Del II

Article 4

Artikel 4

1. The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the rights of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.

1. Parterna åtar sig att tillförsäkra personer som tillhör en nationell minoritet rätt till likhet inför lagen och till lika skydd av lagen. I detta hänseende skall all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet vara förbjuden.

2. The Parties undertake to adopt where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.

2. Parterna åtar sig att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. I detta hänseende skall parterna ta vederbörlig hänsyn till de särskilda omständigheterna för de personer som tillhör nationella minoriteter.

3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.

3. De åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 2 skall inte betraktas som en diskriminerande handling.

Article 5

1. The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.

2. Without prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation.

Article 6

1. The Parties shall encourage a spirit of tolerance and intercultural dialogue and take effective measures to promote mutual respect and understanding and cooperation among all persons living on their territory, irrespective of those persons' ethnic, cultural, linguistic or religious identity, in particular in the fields of education, culture and the media.

Artikel 5

1. Parterna åtar sig att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

2. Utan att inverka på de åtgärder som vidtas i enlighet med sin allmänna integrationspolitik skall parterna avhålla sig från åtgärder eller metoder som syftar till assimilering av personer som tillhör nationella minoriteter mot dessa personers vilja och skall skydda dem mot alla åtgärder som syftar till sådan assimilering.

Artikel 6

1. Parterna skall uppmuntra en anda av tolerans och mellankulturell dialog och vidta effektiva åtgärder för att främja ömsesidig respekt och förståelse samt samarbete mellan alla personer som bor inom deras territorium, oavsett dessa personers etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet, särskilt på utbildnings- och kulturområdet samt inom massmedia.

2. The Parties undertake to take appropriate measures to protect persons who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their ethnic, cultural, linguistic or religious identity.

2. Parterna åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot om eller utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.

Article 7

Artikel 7

The Parties shall ensure respect for the right of every person belonging to peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression, and freedom of thought, conscience and religion.

Parterna skall säkerställa respekt för rätten för den som tillhör en nationell minoritet till frihet att delta i fredliga sammankomster, till föreningsfrihet, yttrandefrihet, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

Article 8

Artikel 8

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to manifest his or her religion or belief and to establish religious institutions, organisations and associations.

Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar.

Article 9

Artikel 9

1. The Parties undertake to recognise that the right to freedom of expression of every person belonging to a national minority includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas in the minority language, without interference by

1. Parterna åtar sig att erkänna att rätten till yttrandefrihet för den som tillhör en nationell minoritet innefattar åsiktsfrihet och frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar på minoritetsspråket utan ingripande av offentliga myndigheter och oberoende av territo-

public authorities and regardless of frontiers. The Parties shall ensure, within the framework of their legal systems, that persons belonging to a national minority are not discriminated against in their access to the media.

riella gränser. Parterna skall inom ramen för sina rättssystem säkerställa att personer som tillhör en nationell minoritet inte utsätts för diskriminering när det gäller deras tillträde till massmedia.

2. Paragraph 1 shall not prevent Parties from requiring the licensing, without discrimination and based on objective criteria, of sound radio and television broadcasting, or cinema enterprises.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall inte hindra parterna från att utan diskriminering och på grundval av objektiva kriterier kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

3. The Parties shall not hinder the creation and the use of printed media by persons belonging to national minorities. In the legal framework of sound radio and television broadcasting, they shall ensure, as far as possible, and taking into account the provisions of paragraph 1, that persons belonging to national minorities are granted the possibility of creating and using their own media.

3. Parterna skall inte hindra dem som tillhör nationella minoriteter från att framställa och använda tryckta media. Inom den rättsliga ramen för radio- och televisionssändningar skall de, så långt möjligt och med beaktande av bestämmelserna i punkt 1, säkerställa att de som tillhör nationella minoriteter medges möjlighet att framställa och använda sina egna media.

4. In the framework of their legal systems, the Parties shall adopt adequate measures in order to facilitate access to the media for persons belonging to national minorities and in order to promote tolerance and permit cultural pluralism.

4. Parterna skall inom ramen för sina rättssystem vidta lämpliga åtgärder för att underlätta tillträde till massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter och i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald.

Article 10

1. Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to use freely and without interference his or her minority language, in private and in public, orally and in writing.

2. In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if those persons so request and where such a request corresponds to a real need, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible the conditions which would make it possible to use the minority language in relations between those persons and the administrative authorities.

3. The Parties undertake to guarantee the right of every person belonging to a national minority to be informed promptly, in a language which he or she understands, or the reasons for his or her arrest, and of the nature and cause of any accusation against him or her, and to defend himself or herself in this language, if necessary with the free assistance of an interpreter.

Artikel 10

1. Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, och såväl muntligt som skriftligt.

2. I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om dessa personer begär detta och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt behov, sträva efter att så långt möjligt säkerställa att de förutsättningar finns som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i umgänget mellan dessa personer och förvaltningsmyndigheterna.

3. Parterna åtar sig att tillförsäkra varje person som tillhör en nationell minoritet rätt att ofördröjligen, på ett språk som han eller hon förstår, bli underrättad om skälen för hans eller hennes frihetsberövande och om beskaffenheten av och orsaken till anklagelser mot honom eller henne samt rätt att försvara sig på detta språk, om nödvändigt med gratis biträde av en tolk.

Article 11

1. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to use his or her surname (patronym) and first names in the minority language and the right to official recognition of them, according to modalities provided for in their legal system.

2. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to display in his or her minority language signs, inscriptions and other information of a private nature visible to the public.

3. In areas traditionally inhabited by substantial numbers of persons belonging to a national minority, the Parties shall endeavour, in the framework of their legal system, including, where appropriate, agreements with other States, and taking into account their specific conditions, to display traditional local names, street names and other topographical indications intended for the public also in the minority language when there is a sufficient demand for such indications.

Artikel 11

1. Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att använda sitt efternamn (faders namn) och förnamn på minoritetsspråket och rätt till officiellt erkännande av dessa namn i enlighet med bestämmelserna i respektive parts rättssystem.

2. Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att på sitt minoritetsspråk sätta upp skyltar, anslag och annan information av privat natur, som kan ses av allmänheten.

3. I områden som av hävd och i betydande antal bebos av personer som tillhör en nationell minoritet skall parterna sträva efter att, inom ramen för sina respektive rättssystem, innefattande, där det är lämpligt, överenskommelser med andra stater, och med beaktande av sina speciella förutsättningar, visa traditionella ortnamn, gatunamn och andra topografiska anvisningar avsedda för allmänheten även på minoritetsspråket, när det finns tillräcklig efterfrågan på sådana anvisningar.

Article 12

1. The Parties shall, where appropriate, take measures in the fields of education and research to foster knowledge of the culture, history, language and religion of their national minorities and of the majority.

2. In this context the Parties shall inter alia provide adequate opportunities for teacher training and access to textbooks, and facilitate contacts among students and teachers of different communities.

3. The Parties undertake to promote equal opportunities for access to education at all levels for persons belonging to national minorities.

Artikel 12

1. Parterna skall, där det är lämpligt vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion.

2. I detta sammanhang skall parterna bland annat bereda lämpliga möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läroböcker samt underlätta kontakter mellan studerande och lärare i olika befolkningsgrupper.

3. Parterna åtar sig att främja lika möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter.

Article 13

1. Within the framework of their education systems, the Parties shall recognise that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments.

2. The exercise of this right shall not entail any financial obligation for the Parties.

Artikel 13

1. Parterna skall inom ramen för sina utbildningssystem tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna enskilda utbildningsinstitutioner.

2. Utövandet av denna rätt skall inte medföra något ekonomiskt åtagande för parterna.

Article 14

1. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language.

2. In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instructtion in this language.

3. Paragraph 2 of this article shall be implemented without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language.

Article 15

The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.

Artikel 14

1. Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

2. I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns tillräcklig efterfrågan, sträva efter att så långt möjligt och inom ramen för sina respektive utbildningssystem säkerställa att den som tillhör dessa minoriteter har tillfredsställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk.

3. Punkt 2 i denna artikel skall genomföras utan att göra intrång på inlärningen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk.

Artikel 15

Parterna skall skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

Article 16

The Parties shall refrain from measures which alter the proportions of the population in areas inhabited by persons belonging to national minorities and are aimed at restricting the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention.

Artikel 16

Parterna skall avhålla sig från åtgärder som ändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter och syftar till att inskränka de rättigheter och friheter som följer av principerna i denna ramkonvention.

Article 17

1. The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to national minorities to establish and maintain free and peaceful contacts across frontiers with persons lawfully staying in others States, in particular those with whom they share an ethnic, cultural, linguistic or religious identity, or a common cultural heritage.

2. The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to national minorities to participate in the activities of nongovernmental organisations, both at the national and international levels.

Artikel 17

1. Parterna åtar sig att inte göra intrång på rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att upprätta och upprätthålla fria och fredliga kontakter över gränserna med personer som lagligen vistas i andra stater, särskilt med sådana personer med vilka de delar en etnisk, kulturell, språklig eller religiös identitet eller ett gemensamt kulturarv.

2. Parterna åtar sig att inte göra intrång på rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i verksamheter i frivilligorganisationer på det nationella och internationella planet.

Article 18

1. The Parties shall endeavour to conclude, where necessary, bilateral and multilateral agreements

Artikel 18

1. Parterna skall sträva efter att där så är nödvändigt ingå bilaterala och multilaterala avtal med

with other States, in particular neighbouring States, in order to ensure the protection of persons belonging to the national minorities concerned.

2. Where relevant, the Parties shall take measures to encourage transfrontier co-operation.

Article 19

The Parties undertake to respect and implement the principles enshrined in the present framework Convention making, where necessary, only those limitations, restrictions or derogations which are provided for in international legal instruments, in particular the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in so far as they are relevant to the rights and freedoms flowing from the said principles.

Section III

Article 20

In the exercise of the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, any person belonging to a national minority shall respect the national legislation and the rights of others, in particular those of per-

andra stater, särskilt med grannstater, i syfte att säkerställa skydd för personer som tillhör berörda nationella minoriteter.

2. Parterna skall i tillämpliga fall vidta åtgärder för att främja samarbete över gränserna.

Artikel 19

Parterna åtar sig att respektera och genomföra principerna i denna ramkonvention och där så är nödvändigt göra endast de begränsningar, inskränkningar eller undantag som föreskrivs i internationella rättsakter, särskilt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i den mån de är tillämpliga på de rättigheter och friheter som följer av de nämnda principerna.

Del III

Artikel 20

Vid utövandet av de rättigheter och åtnjutandet av de friheter som följer av principerna i denna ramkonvention skall den som tillhör en nationell minoritet följa den nationella lagen och andras rättigheter, särskilt de som tillkommer personer som tillhör

sons belonging to the majority or to other national minorities.

Article 21

Nothing in the present framework Convention shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any act contrary to the fundamental principles of international law and in particular of the sovereign equality, territorial integrity and political independence of States.

Article 22

Nothing in the present framework Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any Contracting Party or under any other agreement to which it is a Party.

Article 23

The rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, shall in so far as they are the subject of a corresponding provisions in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms or in the Protocols thereto, be understood

majoriteten eller ingår i andra nationella minoriteter.

Artikel 21

Ingen bestämmelse i denna ramkonvention skall tolkas som att ge rättighet att bedriva någon verksamhet eller utföra någon handling som strider mot grundläggande folkrättsliga principer, särskilt staters suveräna jämlikhet, territoriella integritet och politiska oberoende.

Artikel 22

Ingen bestämmelse i denna ramkonvention skall tolkas som att innebära en begränsning av eller en avvikelse från de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som kan vara garanterade i en fördragsslutande parts lagar eller i ett annat avtal som den är bunden av.

Artikel 23

De rättigheter och friheter som följer av principerna i denna ramkonvention skall, i den mån de omfattas av motsvarande bestämmelser i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och dess tilläggsprotokoll, tolkas som att stämma överens med dessa

so as to conform to the latter provisions.

bestämmelser.

Section IV

Del IV

Article 24

Artikel 24

1. The Committee of Ministers of the Council of Europe shall monitor the implementation of this framework Convention by the Contracting Parties.

1. Europarådets ministerkommitté skall övervaka de fördragsslutande parternas genomförande av denna ramkonvention.

2. The Parties which are not members of the Council of Europe shall participate in the implementation mechanism, according to modalities to be determined.

2. Parter som inte är medlemmar av Europarådet skall delta igenomförandemekanismen enligt bestämmelser som senare skall fastställas.

Article 25

Artikel 25

1. Within a period of one year following the entry into force of this framework Convention in respect of a Contracting Party, the latter shall transmit to the Secretary General of the Council of Europe full information on the legislative and other measures taken to give effect to the principles set out in this framework Convention.

1. Inom en period om ett år efter denna ramkonventions ikraftträdande för en fördragsslutande part skall parten till Europarådets generalsekreterare meddela fullständig information om de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som den har vidtagit för att genomföra de principer som anges i denna ramkonvention.

2. Thereafter, each Party shall transmit to the Secretary General on a periodical basis and whenever the Committee of Ministers so requests any further information

2. Därefter skall varje part, periodiskt och när ministerkommittén begär detta, meddela ytterligare information till generalsekreteraren med avseende på genom-

of relevance to the implementation of this framework Convention.

förandet av denna ramkonvention.

3. The Secretary General shall forward to the Committee of Ministers the information transmitted under the terms of this Article.

3. Generalsekreteraren skall till ministerkommittén överlämna den information som meddelats i enlighet med bestämmelserna i denna artikel.

Article 26

Artikel 26

1. In evaluating the adequacy of the measures taken by the Parties to give effect to the principles set out in this framework Convention the Committee of Ministers shall be assisted by an advisory committee, the members of which shall have recognised expertise in the field of the protection of national minorities.

1. Vid prövningen av lämpligheten av de åtgärder som vidtagits av parterna för att genomföra de principer som anges i denna ramkonvention skall ministerkommittén biträdas av en rådgivande kommitté vars medlemmar skall ha erkänd sakkunskap i fråga om skydd för nationella minoriteter.

2. The composition of this advisory committee and its procedure shall be determined by the Committee of Ministers within a period of one year following the entry into force of this framework Convention.

2. Sammansättningen av den rådgivande kommittén och dess arbetsordning skall fastställas av ministerkommittén inom ett år efter denna ramkonventions ikraftträdande.

Section V

Del V

Article 27

Artikel 27

This framework Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. Up until the date when

Denna ramkonvention skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Fram till den dag då konventionen

the Convention enters into force, it shall also be open for signature by any other State so invited by the Committee of Ministers. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification acceptance on approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

träder i kraft skall den även vara öppen för undertecknande av varje annan stat som inbjudits därtill av ministerkommittén. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Article 28

1. This framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which twelve member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of Article 27.

Artikel 28

1. Denna ramkonvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tolv medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 27.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

2. I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av ramkonventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från dagen för deponeringen av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

Article 29

1. After the entry into force of this framework Convention and after consulting the Contracting States, the Committee of the Ministers of the Council of Europe may invite to accede to the Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, any nonmember State of the Council of Europe which, invited to sign in accordance with the provisions of Article 27, has not yet done so, and any other nonmember State.

2. In respect of any acceding State, the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Artikel 29

1. Efter det att denna ramkonvention har trätt i kraft och efter samråd med de fördragsslutande staterna kan Europarådets ministerkommitté, genom ett beslut som fattas med den majoritet som föreskrivs i artikel 20 d i Europarådets stadga, inbjuda varje stat att ansluta sig som inte är medlem av Europarådet och som inbjudits att underteckna ramkonventionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 27, men ännu inte har gjort detta, och alla andra icke-medlemsstater.

2. Med avseende på en anslutande stat träder ramkonventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

Article 30

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories for whose international relations it is responsible to which this framework Convention shall apply.

Artikel 30

1. En stat får vid undertecknandet eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange på vilket territorium eller på vilka territorier, för vars internationella förbindelser den är ansvarig, denna ramkonvention skall vara tillämplig.

2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this framework Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

2. En stat kan vid en senare tidpunkt genom en förklaring till Europarådets generalsekreterare utsträcka tillämpningen av denna ramkonvention till ett annat territorium som anges i förklaringen. För ett sådant territorium träder ramkonventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

3. En förklaring som avgetts enligt de två föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtas genom underrättelse till generalsekreteraren. Återtagandet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Article 31

Artikel 31

1. Any Party may at any time denounce this framework Convention by means of at notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

1. En part kan vid vilken tidpunkt som helst säga upp denna ramkonvention genom notifikation till Europarådets generalsekreterare.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expira-

2. Uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en

tion of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

period om sex månader från den dag då generalsekretaren mottog notifikationen.

Article 32

Artikel 32

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council, other signatory States and any State which has acceded to this framework Convention, of:

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater, andra signatärstater och varje annan stat som har anslutit sig till denna ramkonvention om

a) any signature;

a) undertecknande,

b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument

c) any date of entry into force of this framework Convention in accordance with Articles 28, 29 and 30;

c) dag för denna ramkonventions ikraftträdande enligt artiklarna 28, 29 och 30,

d) any other act, notification or communication relating to this framework Convention.

d) andra åtgärder, notifikationer eller meddelanden som rör denna ramkonvention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this framework Convention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat denna ramkonvention.

Done at Strasbourg, this lst day of February 1995, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives

Upprättad i Strasbourg den 1 februari 1995 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som skall deponeras i Europarådets

of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to sign or accede to this framework Convention.

arkiv. Europarådets generalsekreterare skall sända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet och till varje annan stat som har inbjudits att underteckna eller ansluta sig till denna ramkonvention.

Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk

European Charter for Regional or Minority Languages

Strasbourg, 5.XI.1992

Tabell **Sverige har ratificerat följande artiklar i del III av den Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk för respektive språk**

Samiska	Finska	Meänkieli	
8.1.a.iii)	8.1.a.iii)	8.1.a.iii)	*utbildning*
8.1.b.iv)	8.1.b.iv)	8.1.b.iv)	
8.1.c.iv)	8.1.c.iv)	8.1.c.iv)	
8.1.d.iv)	8.1.d.iv)	8.1.d.iv)	
8.1.e.iii)	8.1.e.iii)	8.1.e.iii)	
8.1.f.iii)	8.1.f.iii)	8.1.f.iii)	
8.1.g	8.1.g	8.1.g	
8.1.h	8.1.h	8.1.h	
8.1.i	8.1.i	8.1.i	
8.2	8.2	8.2	
9.1.a.ii)	9.1.a.ii)	9.1.a.ii)	*rättsväsendet*
9.1.a.iii)	9.1.a.iii)	9.1.a.iii)	
9.1.a.iv)	9.1.a.iv)	9.1.a.iv)	
9.1.b.ii)	9.1.b.ii)	9.1.b.ii)	
9.1.b.iii)	9.1.b.iii)	9.1.b.iii)	
9.1.c.ii)	9.1.c.ii)	9.1.c.ii)	
9.1.d	9.1.d	9.1.d	
9.2	9.2	9.2	
9.3	9.3	9.3	
10.1.a.iii)	10.1.a.iii)	10.1.a.iii)	*förvaltningsmyndigheter och samhällsservice*
10.1.a.v	10.1.a.v	10.1.a.v	
10.1.c	10.1.c	10.1.c	
10.2.b	10.2.b	10.2.b	
10.2.c	10.2.c	10.2.c	
10.2.d	10.2.d	10.2.d	
10.2.g	10.2.g	10.2.g	
10.4.a	10.4.a	10.4.a	
10.5	10.5	10.5	

11.1.a.iii)	11.1.a.iii) 11.1.c.i)	11.1.a.iii)	*massmedia*
11.1.d	11.1.d	11.1.d	
11.1.e.i)	11.1.e.i)	11.1.e.i)	
11.1.f.ii)	11.1.f.ii)	11.1.f.ii)	
11.2	11.2	11.2	
12.1.a	12.1.a	12.1.a	*Kulturell verksamhet och kulturella inrättningar*
12.1.b	12.1.b	12.1.b	
12.1.c	12.1.c		
12.1.d	12.1.d	12.1.d	
12.1.e			
12.1.f	12.1.f	12.1.f	
12.1.g	12.1.g	12.1.g	
12.1.h	12.1.h		
12.2	12.2	12.2	
13.1.a	13.1.a	13.1.a	*Ekonomiska och sociala förhållanden utbyte över gränserna*
14.a	14.a	14.a	
14.b	14.b	14.b	

Preamble

The member States of the Council of Europe signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members, particularly for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that the protection of the historical regional or minority languages of Europe, some of which are in danger of eventual extinction, contributes to the maintenance and development of Europe's cultural wealth and traditions;

Considering that the right to use a regional or minority language in private and public life is an inalienable right conforming to the principles embodied in the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, and according to the spirit of the Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Having regard to the work carried out within the CSCE and in particular to the Helsinki Final

Inledning

De medlemsstater i Europarådet som har undertecknat denna stadga,

beaktar att Europarådets mål är att uppnå en ökad sammanhållning mellan dess medlemmar, särskilt för att värna om och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv,

anser att värnandet om historiska landsdels- och minoritetsspråk i Europa, av vilka somliga hotar att småningom utslockna, bidrar till att upprätthålla och utveckla Europas kulturella rikedom och traditioner,

anser att rätten att använda landsdels- eller minoritetsspråk i det privata och offentliga livet är en omistlig rättighet som stämmer överens med principerna i Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och med andan i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna,

beaktar det arbete som utförs av Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa och särskilt

Act of 1975 and the document of the Copenhagen Meeting of 1990;

slutakten från Helsingfors 1975 och dokumentet från Köpenhamnsmötet 1990,

Stressing the value of interculturalism and multilingualism and considering that the protection and encouragement of regional or minority languages should not be to the detriment of the official languages and the need to learn them;

betonar värdet av mellankulturell miljö och flerspråkighet och anser att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk inte skall gå ut över de officiella språken och behovet att lära dessa,

Realising that the protection and promotion of regional or minority languages in the different countries and regions of Europe represent an important contribution to the building of a Europe based on the principles of democracy and cultural diversity within the framework of national sovereignty and territorial integrity;

är medvetna om att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i olika länder och regioner i Europa utgör ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som vilar på demokratiska principer och kulturell mångfald inom ramen för nationell suveränitet och territoriell integritet,

Taking into consideration the specific conditions and historical traditions in the different regions of the European States,

beaktar de särskilda förhållandena och historiska traditionerna i olika regioner av de europeiska staterna,

Have agreed as follows:

har kommit överens om följande:

Part I – General provisions

Del I Allmänna bestämmelser

Article 1 – Definitions

Artikel 1 Definitioner

For the purposes of this Charter:

I denna stadga avses med

a) “regional or minority languages” means languages that are:

a) ”landsdels- eller minoritetsspråk”

i) traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State's population; and

i) språk som av hävd används i ett visst territorium inom en stat av medborgare i den staten, som utgör en grupp, som till antalet är mindre än resten av befolkningen i den staten, och

ii) different from the official language(s) of that State;

ii) som är annorlunda än det eller de officiella språken i den staten;

it does not include either dialects of the official language(s) of the State or the languages of migrants;

det innefattar inte vare sig dialekter av det eller de officiella språken i staten, eller språk som talas av invandrare,

b) "territory in which the regional or minority language is used" means the geographical area in which the said language is the mode of expression of a number of people justifying the adoption of the various protective and promotional measures provided for in this Charter;

b) "territorium där landsdels- eller minoritetsspråket används" det geografiska område inom vilket detta språk är uttrycksmedel för ett så stort antal personer att det motiverar de olika åtgärder för skydd och främjande som avses i denna stadga,

c) "non-territorial languages" means languages used by nationals of the State which differ from the language or languages used by the rest of the State's population but which, although traditionally used within the territory of the State, cannot be identified with a particular area thereof.

c) "territoriellt obundna språk" språk som används av medborgare i en stat som avviker från det eller de språk som används av resten av befolkningen i den staten, men som, trots att de av hävd används inom den statens territorium, inte kan identifieras med en bestämd del av den.

Article 2 – Undertakings

1. Each Party undertakes to apply the provisions of Part II to all the regional or minority languages spoken within its territory and which comply with the definition in Article 1.

2. In respect of each language specified at the time of ratification, acceptance or approval, in accordance with Article 3, each Party undertakes to apply a minimum of thirty-five paragraphs or sub-paragraphs chosen from among the provisions of Part III of the Charter, including at least three chosen from each of the Articles 8 and 12 and one from each of the Articles 9, 10, 11 and 13.

Artikel 2 Åtaganden

1. Varje part förbinder sig att tillämpa bestämmelserna i del II på alla landsdels- eller minoritetsspråk som talas inom dess territorium och som motsvarar definitionen i artikel 1.

2. Vad avser vart och ett av de språk som anges vid ratificeringen, godtagandet eller godkännandet i enlighet med artikel 3, förbinder sig parterna att tillämpa minst 35 punkter eller stycken utvalda bland bestämmelserna i del III i stadgan, däribland minst tre från vardera artikel 8 och 12 och en från vardera artikel 9, 10, 11 och 13.

Article 3 – Practical arrangements

1. Each contracting State shall specify in its instrument of ratification, acceptance or approval, each regional or minority language, or official language which is less widely used on the whole or part of its territory, to which the paragraphs chosen in accordance with Article 2, paragraph 2, shall apply.

2. Any Party may, at any subsequent time, notify the Secretary General that it accepts the obligations arising out of the

Artikel 3 Praktiska åtgärder

1. Varje stat som undertecknar denna stadga skall i sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännande instrument ange varje landsdels- eller minoritetsspråk, eller officiellt språk som används mindre allmänt inom hela eller en del av dess territorium och på vilket de enligt artikel 2 punkt 2 utvalda punkterna skall tillämpas.

2. En part får när som helst meddela generalsekreteraren att den åtar sig de förpliktelser som följer av bestämmelserna i varje annan

provisions of any other paragraph of the Charter not already specified in its instrument of ratification, acceptance or approval, or that it will apply paragraph 1 of the present article to other regional or minority languages, or to other official languages which are less widely used on the whole or part of its territory.

punkt i stadgan som inte redan har angetts i dess ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument eller att den avser tillämpa punkt 1 i denna artikel på andra landsdels- eller minoritetsspråk eller på andra officiella språk som används mindre allmänt inom hela eller en del av dess territorium.

3. The undertakings referred to in the foregoing paragraph shall be deemed to form an integral part of the ratification, acceptance or approval and will have the same effect as from their date of notification.

3. De åtaganden som avses i föregående punkt skall anses utgöra en integrerande del av ratificeringen, godtagandet eller godkännandet och skall ha samma verkan från den dag då meddelandet lämnades.

Article 4 – Existing regimes of protection

Artikel 4 Gällande skyddssystem

1. Nothing in this Charter shall be construed as limiting or derogating from any of the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights.

1. Ingenting i denna stadga skall tolkas som en inskränkning eller försämring av någon av de rättigheter som garanteras i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

2. The provisions of this Charter shall not affect any more favourable provisions concerning the status of regional or minority languages, or the legal regime of persons belonging to minorities which may exist in a Party or are provided for by relevant bilateral or multilateral international agreements.

2. Bestämmelserna i denna stadga skall inte inverka på de gynnsammare bestämmelser om status för landsdels- eller minoritetsspråk eller det regelverk för personer som tillhör minoriteter som kan finnas i en part eller som tillgodoses av bestämmelser hänförliga till bilaterala eller multilaterala internationella överenskommelser.

Article 5 – Existing obligations

Nothing in this Charter may be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any action in contravention of the purposes of the Charter of the United Nations or other obligations under international law, including the principle of the sovereignty and territorial integrity of States.

Artikel 5 Gällande förpliktelser

Ingenting i denna stadga skall tolkas ha innebörden att berättiga till någon verksamhet eller några åtgärder som strider mot FN-stadgans syften eller andra folkrättsliga åtaganden, inbegripet principen om staters suveränitet och territoriella integritet.

Article 6 – Information

The Parties undertake to see to it that the authorities, organisations and persons concerned are informed of the rights and duties established by this Charter.

Artikel 6 Information

Parterna förbinder sig att tillse att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om rättigheter och skyldigheter enligt denna stadga.

Part II – Objectives and principles pursued in accordance with Article 2, paragraph 1

Del II Mål och principer enligt artikel 2 punkt 1

Article 7 – Objectives and principles

1. In respect of regional or minority languages, within the territories in which such languages are used and according to the situation of each language, the Parties shall base their policies, legislation and practice on the following objectives and principles:

Artikel 7 Mål och principer

1. I fråga om landsdels- eller minoritetsspråk inom de territorier där sådana språk används, och i enlighet med situationen för varje språk, skall parterna bygga sin politik, lagstiftning och praxis på följande mål och principer:

a) the recognition of the regional or minority languages as an expression of cultural wealth;

a) erkännande av landsdels- eller minoritetsspråk som uttryck för kulturell rikedom,

b) the respect of the geographical area of each regional or minority language in order to ensure that existing or new administrative divisions do not constitute an obstacle to the promotion of the regional or minority language in question;

b) respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör hinder mot främjande av ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk,

c) the need for resolute action to promote regional or minority languages in order to safeguard them;

c) behov av beslutsamma åtgärder för att främja landsdels- eller minoritetsspråk i syfte att skydda dem,

d) the facilitation and/or encouragement of the use of regional or minority languages, in speech and writing, in public and private life;

d) underlättande och/eller uppmuntran av användning av landsdels- eller minoritetsspråk i tal och skrift i det offentliga och privata livet,

e) the maintenance and development of links, in the fields covered by this Charter, between groups using a regional or minority language and other groups in the State employing a language used in identical or similar form, as well as the establishment of cultural relations with other groups in the State using different languages;

e) upprätthållande och utveckling av förbindelser inom de områden som omfattas av denna stadga mellan grupper som använder ett landsdels- eller minoritetsspråk och andra grupper i samma stat som använder ett språk som brukas i identiskt samma eller liknande form, samt upprättande av kulturella förbindelser med andra grupper i staten som använder andra språk,

f) the provision of appropriate forms and means for the teaching

f) tillhandahållande av lämpliga former och medel för undervis-

and study of regional or minority languages at all appropriate stages;

ning i och studier av landsdels- eller minoritetsspråk på alla vederbörliga nivåer,

g) the provision of facilities enabling non-speakers of a regional or minority language living in the area where it is used to learn it if they so desire;

g) tillhandahållande av möjligheter för dem som inte talar ett landsdels- eller minoritetsspråk som bor i det område där ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk används, att lära sig detta om de så önskar,

h) the promotion of study and research on regional or minority languages at universities or equivalent institutions;

h) främjande av studier och forskning om landsdels- eller minoritetsspråk vid universitet eller motsvarande läroanstalter,

i) the promotion of appropriate types of transnational exchanges, in the fields covered by this Charter, for regional or minority languages used in identical or similar form in two or more States.

i) främjande av transnationellt utbyte i lämpliga former inom de områden som omfattas av denna stadga för de landsdels- eller minoritetsspråk, som används i identiskt samma eller liknande form i två eller flera stater.

2. The Parties undertake to eliminate, if they have not yet done so, any unjustified distinction, exclusion, restriction or preference relating to the use of a regional or minority language and intended to discourage or endanger the maintenance or development of it. The adoption of special measures in favour of regional or minority languages aimed at promoting equality between the users of these languages and the rest of the

2. Parterna förbinder sig att, om så inte redan har skett, avskaffa alla oberättigade åtskillnader, undantag, restriktioner eller preferenser som gäller användning av ett landsdels- eller minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra dess fortbestånd eller utveckling. Vidtagande av särskilda åtgärder till förmån för landsdels- eller minoritetsspråk som syftar till att främja likhet mellan användarna av dessa språk och resten av befolkningen, eller

population or which take due account of their specific conditions is not considered to be an act of discrimination against the users of more widely-used languages.

3. The Parties undertake to promote, by appropriate measures, mutual understanding between all the linguistic groups of the country and in particular the inclusion of respect, understanding and tolerance in relation to regional or minority languages among the objectives of education and training provided within their countries and encouragement of the mass media to pursue the same objective.

4. In determining their policy with regard to regional or minority languages, the Parties shall take into consideration the needs and wishes expressed by the groups which use such languages. They are encouraged to establish bodies, if necessary, for the purpose of advising the authorities on all matters pertaining to regional or minority languages.

5. The Parties undertake to apply, mutatis mutandis, the principles listed in paragraphs 1 to 4 above to non-territorial languages. However, as far as these languages are concerned, the nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Charter shall

som tar behörig hänsyn till deras särskilda förhållanden, skall inte betraktas som diskriminering mot dem som brukar mera allmänt använda språk.

3. Parterna förbinder sig att med lämpliga åtgärder främja ömsesidig förståelse mellan alla språkliga grupper i landet och särskilt verka för att respekt, förståelse och tolerans med avseende på landsdels- eller minoritetsspråk inkluderas bland målen för olika slag av undervisning och utbildning i sina länder samt att uppmuntra massmedia att sträva mot samma mål.

4. Vid fastläggande av sin politik i fråga om landsdels- eller minoritetsspråk skall parterna ta hänsyn till de behov och önskemål som uttrycks av de grupper som använder sådana språk. De uppmuntras att i mån av behov upprätta organ för att ge råd till myndigheterna i alla frågor som sammanhänger med landsdels- eller minoritetsspråk.

5. Parterna förbinder sig att i vederbörliga delar tillämpa principerna i punkt 1 – 4 ovan på territoriellt obundna språk. I fråga om dessa språk skall emellertid arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att verkställa denna stadga bestämmas på ett

be determined in a flexible manner, bearing in mind the needs and wishes, and respecting the traditions and characteristics, of the groups which use the languages concerned.

flexibelt sätt, med beaktande av behoven och önskemålen hos de grupper som använder ifrågavarande språk och med respekt för deras traditioner och egenart.

Part III – Measures to promote the use of regional or minority languages in public life in accordance with the undertakings entered into under Article 2, paragraph 2

Del III Åtgärder för att främja användning av landsdels- eller minoritetsspråk i samhällslivet i enlighet med åtagandena i artikel 2 punkt 2

Article 8 – Education

Artikel 8 Utbildning

1. With regard to education, the Parties undertake, within the territory in which such languages are used, according to the situation of each of these languages, and without prejudice to the teaching of the official language(s) of the State:

1. Parterna förbinder sig till följande i fråga om utbildning inom det territorium där sådana språk används, i enlighet med situationen för vart och ett av dessa språk, och utan att försämra undervisningen i statens officiella språk:

a) i) to make available pre-school education in the relevant regional or minority languages; or

a) i) att tillhandahålla förskoleundervisning på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to make available a substantial part of pre-school education in the relevant regional or minority languages; or

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av förskoleundervisningen på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

iii) to apply one of the measures provided for under i) and ii) above at least to those pupils whose families so request and whose number is considered sufficient; or

iii) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) och ii) ovan, åtminstone för de elever vars anhöriga så begär och vars antal bedöms vara tillräckligt, eller,

iv) if the public authorities have no direct competence in the field of pre-school education, to favour and/or encourage the application of the measures referred to under i) to iii) above;

iv) om myndigheterna saknar direkt behörighet beträffande förskoleundervisning, att gynna och/eller uppmuntra tillämpning av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan,

b) i) to make available primary education in the relevant regional or minority languages; or

b) i) att tillhandahålla undervisning i de lägre årskurserna i grundskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to make available a substantial part of primary education in the relevant regional or minority languages; or

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

iii) to provide, within primary education, for the teaching of the relevant regional or minority languages as an integral part of the curriculum; or

iii) att tillse att i undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

iv) to apply one of the measures provided for under i) to iii) above at least to those pupils whose families so request and whose number is considered sufficient;

iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan, åtminstone för de elever vars anhöriga så begär och vars antal bedöms vara tillräckligt,

c) i) to make available secondary education in the relevant regional or minority languages; or

c) i) att tillhandahålla undervisning i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to make available a substantial part of secondary education in

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de högre

the relevant regional or minority languages; or	årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller
iii) to provide, within secondary education, for the teaching of the relevant regional or minority languages as an integral part of the curriculum; or	iii) att tillse att i undervisningen i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller
iv) to apply one of the measures provided for under i) to iii) above at least to those pupils who, or where appropriate whose families, so wish in a number considered sufficient;	iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan, åtminstone för de elever som så önskar, eller, i förekommande fall, för dem vars anhöriga så önskar och vars antal bedöms vara tillräckligt,
d) i) to make available technical and vocational education in the relevant regional or minority languages; or	d) i) att tillhandahålla teknisk utbildning och yrkesutbildning på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller
ii) to make available a substantial part of technical and vocational education in the relevant regional or minority languages; or	ii) att tillhandahålla en väsentlig del av den tekniska utbildningen och yrkesutbildningen på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller
iii) to provide, within technical and vocational education, for the teaching of the relevant regional or minority languages as an integral part of the curriculum; or	iii) att tillse att i den tekniska utbildningen och yrkesutbildningen som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

iv) to apply one of the measures provided for under i) to iii) above at least to those pupils who, or where appropriate whose families, so wish in a number considered sufficient;

iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan, åtminstone för de elever som så önskar, eller, i förekommande fall, för dem vars anhöriga så önskar och vars antal bedöms vara tillräckligt,

e) i) to make available university and other higher education in regional or minority languages; or

e) i) att tillhandahålla universitetsutbildning och annan högre utbildning på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to provide facilities for the study of these languages as university and higher education subjects; or

ii) att tillhandahålla resurser för studier av dessa språk som ämnen i universitetsutbildningen och den högre utbildningen, eller

iii) if, by reason of the role of the State in relation to higher education institutions, sub-paragraphs i) and ii) cannot be applied, to encourage and/or allow the provision of university or other forms of higher education in regional or minority languages or of facilities for the study of these languages as university or higher education subjects;

iii) att, om till följd av statens roll i förhållande till institutioner för högre utbildning, stycke i) och ii) ovan inte kan tillämpas, uppmuntra och/eller tillåta tillhandahållande av universitetsutbildning eller andra former av högre utbildning på landsdels- eller minoritetsspråk eller av resurser för studier av dessa språk som studieämnen vid universitet eller högre utbildningsanstalter,

f) i) to arrange for the provision of adult and continuing education courses which are taught mainly or wholly in the regional or minority languages; or

f) i) att tillse tillhandahållande av kurser för vuxen och vidareutbildning där undervisningen helt eller delvis sker på landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to offer such languages as subjects of adult and continuing education; or

ii) att erbjuda dessa språk som ämnen inom vuxen- och vidareutbildningen, eller

iii) if the public authorities have no direct competence in the field of adult education, to favour and/or encourage the offering of such languages as subjects of adult and continuing education;

iii) att, om de statliga myndigheterna saknar direkt behörighet i fråga om vuxenutbildningen, gynna och/eller uppmuntra att sådana språk erbjuds som ämnen inom vuxen- och vidareutbildning,

g) to make arrangements to ensure the teaching of the history and the culture which is reflected by the regional or minority language;

g) att vidta åtgärder för att tillgodose undervisning i historia och kultur som hänför sig till ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk,

h) to provide the basic and further training of the teachers required to implement those of paragraphs a to g accepted by the Party;

h) att tillhandahålla grundutbildning och fortbildning av lärare som behövs för att genomföra de av punkterna a till g som har accepterats av en part,

i) to set up a supervisory body or bodies responsible for monitoring the measures taken and progress achieved in establishing or developing the teaching of regional or minority languages and for drawing up periodic reports of their findings, which will be made public.

i) att inrätta ett eller flera övervakningsorgan för att följa vidtagna åtgärder och uppnådda framsteg i fråga om upprättande eller utveckling av undervisning i landsdels- eller minoritetsspråk, och för att periodiskt avge rapport om sina resultat, som skall offentliggöras.

2. With regard to education and in respect of territories other than those in which the regional or minority languages are traditionally used, the Parties under-

2. I fråga om utbildning och avseende andra territorier än de där landsdels- eller minoritetsspråk av hävd används, förbinder sig parterna, om antalet användare

take, if the number of users of a regional or minority language justifies it, to allow, encourage or provide teaching in or of the regional or minority language at all the appropriate stages of education.

av ett landsdels- eller minoritetsspråk motiverar det, att tillåta, uppmuntra eller tillhandahålla undervisning på eller i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk på alla vederbörliga utbildningsnivåer.

Article 9 – Judicial authorities

Artikel 9 Rättsväsendet

1. The Parties undertake, in respect of those judicial districts in which the number of residents using the regional or minority languages justifies the measures specified below, according to the situation of each of these languages and on condition that the use of the facilities afforded by the present paragraph is not considered by the judge to hamper the proper administration of justice

1. Parterna förbinder sig till följande i de domsagor där antalet bosatta personer som använder sådana landsdels- eller minoritetsspråk som berättigar till de åtgärder som anges här nedan, i enlighet med situationen för vart och ett av dessa språk, och på villkor att utnyttjandet av de möjligheter som tillhandahålls enligt denna punkt av domstolen bedöms inte hindra en rättsenlig handläggning:

a) in criminal proceedings:

a) i brottmål:

i) to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or

i) att tillse att domstolarna, på begäran av någon av parterna, håller rättegången på landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

ii) to guarantee the accused the right to use his/her regional or minority language; and/or

ii) att ge en anklagad rätt att använda sitt eget landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

iii) to provide that requests and evidence, whether written or oral, shall not be considered in-

iii) att tillse att inlagor och bevisning, i skriftlig eller muntlig form, inte skall avvisas endast av

admissible solely because they are formulated in a regional or minority language; and/or

den anledningen att de är upprättade på ett landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

iv) to produce, on request, documents connected with legal proceedings in the relevant regional or minority language, if necessary by the use of interpreters and translations involving no extra expense for the persons concerned;

iv) att på begäran tillhandahålla handlingar hänförliga till ett rättsligt förfarande på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, vid behov med hjälp av tolkar och översättningar, utan att detta medför någon extra kostnad för de berörda,

b) in civil proceedings:

b) i tvistemål:

i) to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or

i) att tillse att domstolarna, på begäran av någon av parterna, håller rättegången på landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

ii) to allow, whenever a litigant has to appear in person before a court, that he or she may use his or her regional or minority language without thereby incurring additional expense; and/or

ii) att när en part i en tvist måste inställa sig personligen i rätten, han eller hon får använda sitt eget landsdels- eller minoritetsspråk utan att detta medför extra kostnader, och/ eller

iii) to allow documents and evidence to be produced in the regional or minority languages, if necessary by the use of interpreters and translations;

iii) att tillåta att handlingar och bevisning läggs fram på ett landsdels- eller minoritetsspråk, om nödvändigt med hjälp av tolkar och översättningar;

c) in proceedings before courts concerning administrative matters:

c) i förvaltningsmål inför domstol,

i) to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall

i) att tillse att domstolarna på begäran av någon av parterna

conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or

håller rättegången på landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

ii) to allow, whenever a litigant has to appear in person before a court, that he or she may use his or her regional or minority language without thereby incurring additional expense; and/or

ii) att när en part måste inställa sig personligen i rätten, han eller hon får använda sitt eget landsdels- eller minoritetsspråk utan att detta medför extra kostnader, och/eller

iii) to allow documents and evidence to be produced in the regional or minority languages, if necessary by the use of interpreters and translations;

iii) att tillåta att handlingar och bevisning läggs fram på ett landsdels- eller minoritetsspråk, om nödvändigt med anlitande av tolkar och översättningar;

d) to take steps to ensure that the application of sub-paragraphs i) and iii) of paragraphs b and c above and any necessary use of interpreters and translations does not involve extra expense for the persons concerned.

d) att vidta åtgärder för att tillse att tillämpningen av styckena i) och iii) i punkterna b och c ovan och allt behövligt bruk av tolkar och översättningar inte medför någon extra kostnad för de berörda personerna.

2. The Parties undertake:

2. Parterna förbinder sig

a) not to deny the validity of legal documents drawn up within the State solely because they are drafted in a regional or minority language; or

a) att inte vägra att godkänna giltigheten av juridiska dokument som upprättats inom staten endast av den anledningen att de är avfattade på ett landsdels- eller minoritetsspråk, eller

b) not to deny the validity, as between the parties, of legal documents drawn up within the country solely because they are drafted in a regional or minority

b) att inte vägra att godkänna giltigheten av juridiska dokument upprättade parterna emellan i landet endast av den anledningen att de är avfattade på ett landsdels-

language, and to provide that they can be invoked against interested third parties who are not users of these languages on condition that the contents of the document are made known to them by the person(s) who invoke(s) it; or

eller minoritetsspråk, och tillåta att de åberopas gentemot berörda tredje personer som inte använder detta språk, under förutsättning att innehållet i handlingarna görs tillgängligt för dem av den eller de personer som åberopar dem, eller

c) not to deny the validity, as between the parties, of legal documents drawn up within the country solely because they are drafted in a regional or minority language.

c) att inte vägra att godkänna giltigheten av juridiska dokument upprättade parterna emellan i landet endast av den anledningen att de är avfattade på ett landsdels- eller minoritetsspråk.

3. The Parties undertake to make available in the regional or minority languages the most important national statutory texts and those relating particularly to users of these languages, unless they are otherwise provided.

3. Parterna förbinder sig att på landsdels- eller minoritetsspråken tillhandahålla de viktigaste lagtexterna och de texter som särskilt hänför sig till de personer som använder dessa språk, såvida dessa inte tillhandahålls på annat sätt.

Article 10 – Administrative authorities and public services

Artikel 10 Förvaltningsmyndigheter och samhällsservice

1. Within the administrative districts of the State in which the number of residents who are users of regional or minority languages justifies the measures specified below and according to the situation of each language, the Parties undertake, as far as this is reasonably possible:

1. Inom de administrativa områden i en stat där antalet invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk motiverar de åtgärder som anges nedan, och i enlighet med situationen för varje språk, förbinder sig parterna i rimlig utsträckning

a) i) to ensure that the administrative authorities use the regional or minority languages; or

a) i) att tillse att de administrativa myndigheterna använder landsdels- eller minoritetsspråken, eller

ii) to ensure that such of their officers as are in contact with the public use the regional or minority languages in their relations with persons applying to them in these languages; or

ii) att tillse att de statstjänstemän som är i kontakt med allmänheten använder landsdels- eller minoritetsspråken i sitt umgänge med personer som kontaktar dem på ett sådant språk, eller

iii) to ensure that users of regional or minority languages may submit oral or written applications and receive a reply in these languages; or

iii) att tillse att personer som använder landsdels- eller minoritetsspråk får göra framställningar i muntlig eller skriftlig form och få svar på dessa språk, eller

iv) to ensure that users of regional or minority languages may submit oral or written applications in these languages; or

iv) att tillse att personer som använder landsdels- eller minoritetsspråk får göra framställningar i muntlig eller skriftlig form på dessa språk, eller

v) to ensure that users of regional or minority languages may validly submit a document in these languages;

v) att tillse att handlingar som inges av personer som använder landsdels- eller minoritetsspråk och som är upprättade på dessa språk anses giltiga,

b) to make available widely used administrative texts and forms for the population in the regional or minority languages or in bilingual versions;

b) att tillhandahålla ofta förekommande förvaltningstexter och formulär avsedda för befolkningen på landsdels- eller minoritetsspråken eller i tvåspråkig version,

c) to allow the administrative authorities to draft documents in a regional or minority language.

c) att tillåta förvaltningsmyndigheterna att upprätta handlingar på ett landsdels- eller minoritetsspråk.

2. In respect of the local and regional authorities on whose territory the number of residents who are users of regional or

2. I fråga om lokala och regionala myndigheter, inom vilkas territorier de invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk är till-

minority languages is such as to justify the measures specified below, the Parties undertake to allow and/or encourage:

räckligt många för att motivera de nedan angivna åtgärderna, förbinder sig parterna att tillåta och/eller uppmuntra

a) the use of regional or minority languages within the framework of the regional or local authority;

a) användning av landsdels- eller minoritetsspråk inom den regionala eller lokala myndigheten,

b) the possibility for users of regional or minority languages to submit oral or written applications in these languages;

b) möjlighet för användare av landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar i muntlig eller skriftlig form på dessa språk,

c) the publication by regional authorities of their official documents also in the relevant regional or minority languages;

c) att regionala myndigheter ger ut sina officiella dokument jämväl på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk,

d) the publication by local authorities of their official documents also in the relevant regional or minority languages;

d) att lokala myndigheter ger ut sina officiella dokument jämväl på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk,

e) the use by regional authorities of regional or minority languages in debates in their assemblies, without excluding, however, the use of the official language(s) of the State;

e) att regionala myndigheter i sina sammanträden använder landsdels- eller minoritetsspråk utan att för den skull det eller de i staten använda officiella språken utesluts,

f) the use by local authorities of regional or minority languages in debates in their assemblies, without excluding, however, the use of the official language(s) of the State;

f) att lokala myndigheter i sina sammanträden använder landsdels- eller minoritetsspråk utan att för den skull det eller de i staten använda officiella språken utesluts,

g) the use or adoption, if necessary in conjunction with the name in the official language(s), of traditional and correct forms of place-names in regional or minority languages.

g) att traditionella och korrekta former av ortsnamn på landsdels- eller minoritetsspråk används eller införs, vid behov jämsides med namnen på det eller de officiella språken.

3. With regard to public services provided by the administrative authorities or other persons acting on their behalf, the Parties undertake, within the territory in which regional or minority languages are used, in accordance with the situation of each language and as far as this is reasonably possible:

3. I fråga om samhällsservice från förvaltningsmyndigheterna eller av andra personer som handlar på deras uppdrag, förbinder sig parterna inom det territorium där landsdels- eller minoritetsspråk används, i enlighet med varje språks situation, och i rimlig utsträckning,

a) to ensure that the regional or minority languages are used in the provision of the service; or

a) att tillse att landsdels- eller minoritetsspråk används vid tillhandahållande av ifrågavarande tjänster, eller

b) to allow users of regional or minority languages to submit a request and receive a reply in these languages; or

b) att tillåta användarna av landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar och få svar på dessa språk, eller

c) to allow users of regional or minority languages to submit a request in these languages.

c) att tillåta användarna av landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar på dessa språk.

4. With a view to putting into effect those provisions of paragraphs 1, 2 and 3 accepted by them, the Parties undertake to take one or more of the following measures:

4. Parterna förbinder sig att vidta en eller flera av följande åtgärder för att uppfylla de åtaganden i punkterna 1, 2 och 3 som de har antagit:

a) translation or interpretation as may be required,

a) tolkning eller översättning vid behov,

b) recruitment and, where necessary, training of the officials and other public service employees required;

b) anställning och vid behov utbildning av erforderligt antal tjänstemän och andra offentligt anställda,

c) compliance as far as possible with requests from public service employees having a knowledge of a regional or minority language to be appointed in the territory in which that language is used.

c) att så långt möjligt tillmötesgå begäran från statstjänsteman med kunskaper i ett landsdels- eller minoritetsspråk att bli förordnade i det territorium där det språket används.

5. The Parties undertake to allow the use or adoption of family names in the regional or minority languages, at the request of those concerned.

5. Parterna förbinder sig att tillåta att släktnamn används eller antas på landsdels- eller minoritetsspråk på begäran av de berörda.

Article 11 – Media

Artikel 11 Massmedia

1. The Parties undertake, for the users of the regional or minority languages within the territories in which those languages are spoken, according to the situation of each language, to the extent that the public authorities, directly or indirectly, are competent, have power or play a role in this field, and respecting the principle of the independence and autonomy of the media:

1. Parterna förbinder sig till följande för dem som använder landsdels- eller minoritetsspråk inom de territorier där dessa språk brukas, i enlighet med situationen för varje språk, i den utsträckning som de offentliga myndigheterna är direkt eller indirekt behöriga, har befogenhet eller inflytande härvidlag och under respekterande av principen om massmedias oberoende och självständighet,

a) to the extent that radio and television carry out a public service mission:

a) i den mån radio och TV står i det offentligas tjänst:

i) to ensure the creation of at least one radio station and one television channel in the regional or minority languages; or	i) att tillse att minst en radiostation och en TV-kanal inrättas på landsdels- eller minoritetsspråk, eller
ii) to encourage and/or facilitate the creation of at least one radio station and one television channel in the regional or minority languages; or	ii) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en radiostation och en TV-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk, eller
iii) to make adequate provision so that broadcasters offer programmes in the regional or minority languages;	iii) att vidta lämpliga åtgärder för att radiostationer och TV-kanaler skall tillhandahålla program på landsdels- eller minoritetsspråk,
b) i) to encourage and/or facilitate the creation of at least one radio station in the regional or minority languages; or	b) i) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en radiostation på landsdels- eller minoritetsspråk, eller
ii) to encourage and/or facilitate the broadcasting of radio programmes in the regional or minority languages on a regular basis;	ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden sändning av radioprogram på landsdels- eller minoritetsspråk,
c) i) to encourage and/or facilitate the creation of at least one television channel in the regional or minority languages; or	c) i) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en TV-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk, eller
ii) to encourage and/or facilitate the broadcasting of television programmes in the regional or minority languages on a regular basis;	ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden sändning av TV-program på landsdels- eller minoritetsspråk,
d) to encourage and/or facilitate the production and distribution of audio and audiovisual works in the	d) att uppmuntra och/eller underlätta produktion och distribution av radio- och TV-program på

regional or minority languages;

landsdels- eller minoritetsspråk,

e) i) to encourage and/or facilitate the creation and/or maintenance of at least one newspaper in the regional or minority languages; or

e) i) att uppmuntra och/eller underlätta att minst en tidning grundas och/eller upprätthålls på landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to encourage and/or facilitate the publication of newspaper articles in the regional or minority languages on a regular basis;

ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden publicering av tidningsartiklar på landsdels- eller minoritetsspråk,

f) i) to cover the additional costs of those media which use regional or minority languages, wherever the law provides for financial assistance in general for the media; or

f) i) att täcka extrakostnaderna för de massmedia som använder landsdels- eller minoritetsspråk, där enligt lag statligt stöd ges till massmedia, eller

ii) to apply existing measures for financial assistance also to audiovisual productions in the regional or minority languages;

ii) att tillämpa gällande bestämmelser för finansiellt stöd även till TV-program på landsdels- eller minoritetsspråk,

g) to support the training of journalists and other staff for media using regional or minority languages.

g) att stödja utbildning av journalister och annan personal i massmedia som använder landsdels- eller minoritetsspråk.

2. The Parties undertake to guarantee freedom of direct reception of radio and television broadcasts from neighbouring countries in a language used in identical or similar form to a regional or minority language, and not to oppose the retrainsmission of radio and television broadcasts from neighbouring countries in such a

2. Parterna förbinder sig att garantera friheten att från grannländer direkt ta emot radio- och TV-sändningar på språk som brukas i samma eller liknande form som ett landsdels- eller minoritetsspråk och att inte motsätta sig återutsändning av radio- och TV-sändningar från grannländer på ett sådant språk. De förbinder sig

language. They further undertake to ensure that no restrictions will be placed on the freedom of expression and free circulation of information in the written press in a language used in identical or similar form to a regional or minority language. The exercise of the above-mentioned freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

även att tillse att inga inskränkningar görs i fråga om yttrandefriheten och den fria informationsspridningen i den tryckta pressen på ett språk som brukas i samma eller liknande form som ett landsdels- eller minoritetsspråk. Eftersom utövandet av de ovannämnda friheterna innebär förpliktelser och ansvar, kan det underkastas sådana formaliteter, villkor, inskränkningar eller straff som lagen föreskriver och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, i den nationella säkerhetens, den territoriella integritetens och den allmänna säkerhetens intresse för att förebygga oordning och brott, skydda hälsa eller moral, skydda annans goda namn och rykte och rättigheter, förebygga avslöjande av uppgifter som har mottagits i förtroende, samt upprätthålla rättsväsendets auktoritet och opartiskhet.

3. The Parties undertake to ensure that the interests of the users of regional or minority languages are represented or taken into account within such bodies as may be established in accordance with the law with responsibility for guaranteeing the freedom and pluralism of the media.

3. Parterna förbinder sig att tillse att de personers intressen som använder landsdels- eller minoritetsspråk företräds eller beaktas i sådana organ som med stöd av lag kan komma att inrättas med ansvar att garantera frihet och pluralism för massmedia.

Article 12 – Cultural activities and facilities

1. With regard to cultural activeties and facilities - especially libraries, video libraries, cultural centres, museums, archives, academies, theatres and cinemas, as well as literary work and film production, vernacular forms of cultural expression, festivals and the culture industries, including inter alia the use of new technologies – the Parties undertake, within the territory in which such languages are used and to the extent that the public authorities are competent, have power or play a role in this field:

a) to encourage types of expression and initiative specific to regional or minority languages and foster the different means of access to works produced in these languages;

b) to foster the different means of access in other languages to works produced in regional or minority languages by aiding and developing translation, dubbing, post-synchronisation and subtitling activities;

c) to foster access in regional or minority languages to works produced in other languages by aiding and developing translation,

Artikel 12 Kulturell verksamhet och kulturella inrättningar

1. I fråga om kulturell verksamhet och kulturella inrättningar – särskilt bibliotek, videobibliotek, kulturcentra, muséer, arkiv, akademier, teatrar och biografer, även som litterära verk och filmproduktion, uttrycksformer för folklig kultur, festivaler och kulturell företagsamhet, innefattande bl.a. användning av ny teknologi – förbinder sig parterna till följande inom det territorium där sådana språk används och i den utsträckning som de offentliga myndigheterna är behöriga, har befogenhet eller inflytande:

a) att uppmuntra uttrycksformer och initiativ som utmärker landsdels- eller minoritetsspråk och främja olika sätt att få tillgång till verk framställda på dessa språk,

b) att främja olika sätt att på andra språk få tillgång till verk framställda på ett landsdels- eller minoritetsspråk genom att stödja och utveckla översättning, dubbning, eftersynkronisering och framställning av undertexter,

c) att främja tillgång på landsdels- eller minoritetsspråk till verk framställda på andra språk genom att stödja och utveckla översätt-

dubbing, post-synchronisation and subtitling activities;

ning, dubbning, eftersynkronisering och framställning av undertexter,

d) to ensure that the bodies responsible for organising or supporting cultural activities of various kinds make appropriate allowance for incorporating the knowledge and use of regional or minority languages and cultures in the undertakings which they initiate or for which they provide backing;

d) att tillse att de organ som är ansvariga för att anordna eller stödja olika slags kulturell verksamhet avsätter tillräckliga medel för att inkludera kunskaper i och användning av landsdels- eller minoritetsspråk och deras kultur i produktioner som de initierar eller stöder,

e) to promote measures to ensure that the bodies responsible for organising or supporting cultural activities have at their disposal staff who have a full command of the regional or minority language concerned, as well as of the language(s) of the rest of the population;

e) att främja åtgärder för att tillse att de organ som är ansvariga för att anordna eller stödja kulturell verksamhet förfogar över personal som helt behärskar ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk liksom den övriga befolkningens språk,

f) to encourage direct participation by representatives of the users of a given regional or minority language in providing facilities and planning cultural activities;

f) att uppmuntra direkt deltagande av företrädare för dem som använder ett visst landsdels- eller minoritetsspråk vid anskaffande av resurser för och planering av kulturell verksamhet,

g) to encourage and/or facilitate the creation of a body or bodies responsible for collecting, keeping a copy of and presenting or publishing works produced in the regional or minority languages;

g) att uppmuntra och/eller underlätta upprättande av organ med uppgift att insamla samt förvara, presentera eller offentliggöra verk framställda på landsdels- eller minoritetsspråk,

h) if necessary, to create and/or promote and finance translation and terminological research services, particularly with a view to maintaining and developing appropriate administrative, commercial, economic, social, technical or legal terminology in each regional or minority language.

h) att vid behov skapa och/eller främja och bekosta tjänster som avser översättning och terminologisk forskning, särskilt i syfte att bevara eller utveckla lämplig administrativ, kommersiell, ekonomisk, samhällelig, teknisk eller rättslig terminologi på vart och ett av landsdels- eller minoritetsspråken.

2. In respect of territories other than those in which the regional or minority languages are traditionally used, the Parties undertake, if the number of users of a regional or minority language justifies it, to allow, encourage and/or provide appropriate cultural activities and facilities in accordance with the preceding paragraph.

2. I fråga om territorier där landsdels- eller minoritetsspråk inte används av hävd, förbinder sig parterna, om antalet användare av ett landsdels- eller minoritetsspråk motiverar detta, att tillåta, uppmuntra och/eller tillhandahålla lämplig kulturell verksamhet och kulturella inrättningar i enlighet med föregående punkt.

3. The Parties undertake to make appropriate provision, in pursuing their cultural policy abroad, for regional or minority languages and the cultures they reflect.

3. Parterna förbinder sig att ta vederbörlig hänsyn till landsdels- eller minoritetsspråk och den kultur dessa ger uttryck för när de sprider sin kultur utomlands.

Article 13 – Economic and social life

Artikel 13 Ekonomiska och sociala förhållanden

1. With regard to economic and social activities, the Parties undertake, within the whole country:

1. I fråga om ekonomisk och social verksamhet förbinder sig parterna till följande med avseende på hela landet:

a) to eliminate from their legislation any provision prohibiting or limiting without justifiable reasons

a) att från sina lagar ta bort varje bestämmelse som oberättigat förbjuder eller begränsar användning

the use of regional or minority languages in documents relating to economic or social life, particularly contracts of employment, and in technical documents such as instructions for the use of products or installations;

av landsdels- eller minoritetsspråk i handlingar som har avseende på ekonomiska och sociala förhållanden, särskilt i anställningskontrakt och i tekniska dokument som t.ex. bruksanvisningar för varor och utrustning,

b) to prohibit the insertion in internal regulations of companies and private documents of any clauses excluding or restricting the use of regional or minority languages, at least between users of the same language;

b) att i företags interna regler och privata handlingar förbjuda införande av klausuler som utesluter eller inskränker användningen av landsdels- eller minoritetsspråk, åtminstone mellan personer som använder samma språk,

c) to oppose practices designed to discourage the use of regional or minority languages in connection with economic or social activities;

c) att motsätta sig praxis som syftar till att motverka användning av landsdels- eller minoritetsspråk i ekonomisk och social verksamhet,

d) to facilitate and/or encourage the use of regional or minority languages by means other than those specified in the above subparagraphs.

d) att underlätta och/eller uppmuntra användning av landsdels- eller minoritetsspråk med andra medel än vad som anges i föregående stycken.

2. With regard to economic and social activities, the Parties undertake, in so far as the public authorities are competent, within the territory in which the regional or minority languages are used, and as far as this is reasonably possible:

2. I fråga om ekonomisk och social verksamhet förbinder sig parterna i den utsträckning de offentliga myndigheterna är behöriga inom territorier där landsdels- eller minoritetsspråk används, och inom rimliga gränser, till följande:

a) to include in their financial and banking regulations provisions which allow, by means of proce-

a) att i sina regler för finans- och bankinstitut ta in bestämmelser som, genom förfaringssätt som är

dures compatible with commercial practice, the use of regional or minority languages in drawing up payment orders (cheques, drafts, etc.) or other financial documents, or, where appropriate, to ensure the implementtation of such provisions;

förenliga med god affärsmannased, medger användning av landsdels eller minoritetsspråk vid utfärdande av skuldebrev (checker, växlar, osv.), eller andra betalningsförbindelser, eller, när så är lämpligt, att tillse att sådana bestämmelser införs,

b) in the economic and social sectors directly under their control (public sector), to organise activities to promote the use of regional or minority languages;

b) i de ekonomiska och sociala sektorer som står under deras direkta kontroll (den offentliga sektorn) att vidta åtgärder för att främja användning av landsdels eller minoritetsspråk,

c) to ensure that social care facilities such as hospitals, retirement homes and hostels offer the possibility of receiving and treating in their own language persons using a regional or minority language who are in need of care on grounds of ill-health, old age or for other reasons;

c) att tillse att i social omsorg vid institutioner såsom sjukhus, pensionärshem och vårdhem möjlighet erbjuds att på deras eget språk ta emot och behandla personer, som använder ett landsdels- eller minoritetsspråk och som är i behov av vård på grund av ohälsa, hög ålder eller av annan orsak,

d) to ensure by appropriate means that safety instructions are also drawn up in regional or minority languages;

d) att på lämpligt sätt tillse att säkerhetsanvisningar även avfattas på landsdels- eller minoritetsspråk,

e) to arrange for information provided by the competent public authorities concerning the rights of consumers to be made available in regional or minority languages.

e) att tillse att den information om konsumenters rättigheter som ges ut av de behöriga myndigheterna tillhandahålls på landsdels- eller minoritetsspråk.

Article 14 – Transfrontier exchanges

The Parties undertake:

a) to apply existing bilateral and multilateral agreements which bind them with the States in which the same language is used in identical or similar form, or if necessary to seek to conclude such agreements, in such a way as to foster contacts between the users of the same language in the States concerned in the fields of culture, education, information, vocational training and permanent education;

b) for the benefit of regional or minority languages, to facilitate and/or promote co-operation across borders, in particular between regional or local authorities in whose territory the same language is used in identical or similar form.

Part IV – Application of the Charter

Article 15 – Periodical reports

1. The Parties shall present periodically to the Secretary General of the Council of Europe, in a form to be prescribed by the Committee of Ministers, a report on their policy pursued in accordance with Part II of this Charter and on the measures taken in applica-

Artikel 14 Utbyte över gränserna

Parterna förbinder sig

a) att tillämpa gällande bilaterala och multilaterala avtal som binder dem till stater där samma språk används i samma eller liknande form eller att, vid behov, söka ingå sådana avtal för att främja kontakter mellan dem som använder samma språk i de berörda staterna i fråga om kultur, utbildning, information, yrkesutbildning och vidareutbildning,

b) att 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.

Del IV Tillämpning av stadgan

Artikel 15 Periodisk rapportering

1. Parterna skall periodiskt, i en form som skall bestämmas av ministerkommittén, till Europarådets generalsekreterare avge rapport om den politik de har följt i enlighet med del II av denna stadga och om de åtgärder som de har vidtagit för att tillämpa de

tion of those provisions of Part III which they have accepted. The first report shall be presented within the year following the entry into force of the Charter with respect to the Party concerned, the other reports at three-yearly intervals after the first report.

bestämmelser i del III som de har antagit. Den första rapporten skall avges inom ett år efter stadgans ikraftträdande med avseende på den berörda parten. De följande rapporterna avges med tre års mellanrum efter den första rapporten.

2. The Parties shall make their reports public.

2. Parterna skall offentliggöra sina rapporter.

Article 16 – Examination of the reports

Artikel 16 Granskning av rapporterna

1. The reports presented to the Secretary General of the Council of Europe under Article 15 shall be examined by a committee of experts constituted in accordance with Article 17.

1. De rapporter som avges till Europarådets generalsekreterare enligt artikel 15 skall granskas av en expertkommitté inrättad i enlighet med artikel 17.

2. Bodies or associations legally established in a Party may draw the attention of the committee of experts to matters relating to the undertakings entered into by that Party under Part III of this Charter. After consulting the Party concerned, the committee of experts may take account of this information in the preparation of the report specified in paragraph 3 below. These bodies or associations can furthermore submit statements concerning the policy pursued by a Party in accordance with Part II.

2. Organ eller sammanslutningar lagligt upprättade i en part får fästa expertkommitténs uppmärksamhet på frågor som hänför sig till de åtaganden som ifrågavarande part har gjort enligt del III i denna stadga. Efter samråd med den berörda parten får expertkommittén ta i beaktande dessa uppgifter när den sammanställer den rapport som avses i punkt 3 nedan. Dessa organ eller sammanslutningar får även avge yttranden om den politik som följs av en part i enlighet med del II.

3. On the basis of the reports specified in paragraph 1 and the information mentioned in paragraph 2, the committee of experts shall prepare a report for the Committee of Ministers. This report shall be accompanied by the comments which the Parties have been requested to make and may be made public by the Committee of Ministers.

3. På grundval av de rapporter som avses i punkt 1 och de uppgifter som avses i punkt 2 ovan skall expertkommittén sammanställa en rapport till ministerkommittén. Denna rapport skall åtföljas av de kommentarer som parterna har ombetts att göra och får offentliggöras av ministerkommittén.

4. The report specified in paragraph 3 shall contain in particular the proposals of the committee of experts to the Committee of Ministers for the preparation of such recommendations of the latter body to one or more of the Parties as may be required.

4. Den rapport som avses i punkt 3 skall särskilt innehålla expertkommitténs förslag till ministerkommittén för beredning av dennas eventuella rekommendationer till en eller flera av parterna.

5. The Secretary General of the Council of Europe shall make a two-yearly detailed report to the Parliamentary Assembly on the application of the Charter.

5. Europarådets generalsekreterare skall vartannat år avge en detaljerad rapport till parlamentarikerförsamlingen om tillämpningen av stadgan.

Article 17 – Committee of experts

Artikel 17 Expertkommittén

1. The committee of experts shall be composed of one member per Party, appointed by the Committee of Ministers from a list of individuals of the highest integrity and recognised competence in the matters dealt with in the Charter, who shall be nominated by the Party concerned.

1. Expertkommittén skall bestå av en medlem från varje part som förordnas av ministerkommittén från en av den berörda parten upprättad lista över personer med högsta integritet och erkänd sakkunskap i de frågor som stadgan avser.

2. Members of the committee shall be appointed for a period of six years and shall be eligible for reappointment. A member who is unable to complete a term of office shall be replaced in accordance with the procedure laid down in paragraph 1, and the replacing member shall complete his predecessor's term of office.

2. Medlemmarna av kommittén skall utses för en tid av sex år och skall kunna omväljas. En medlem som inte kan fullgöra en mandatperiod, skall ersättas i enlighet med förfarandet i punkt i och ersättaren skall fullfölja sin företrädares mandatperiod.

3. The committee of experts shall adopt rules of procedure. Its secretarial services shall be provided by the Secretary General of the Council of Europe.

3. Expertkommittén skall anta en arbetsordning. Sekretariatsfunktionen skall tillhandahållas av Europarådets generalsekreterare.

Part V – Final provisions

Del V Slutbestämmelser

Article 18

Artikel 18

This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Denna stadga skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande eller godkännandeinstrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Article 19

Artikel 19

1. This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which five member States of the Council of Europe

1. Denna stadga skall träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid på tre månader räknat från dagen då fem medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt

have expressed their consent to be bound by the Charter in accordance with the provisions of Article 18.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 20

1. After the entry into force of this Charter, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council of Europe to accede to this Charter.

2. In respect of any acceding State, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 21

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, accep-

samtycke till att vara bundna av stadgan i enlighet med bestämmelserna i artikel 18.

2. För en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att bli bunden av stadgan, skall den träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid på tre månader efter dagen för deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

Artikel 20

1. Sedan denna stadga har trätt i kraft får Europarådets ministerkommitté inbjuda stater som inte är medlemmar av Europarådet att ansluta sig till den.

2. För varje stat som ansluter sig skall stadgan träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader efter dagen för deponering av anslutningsinstrumentet hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 21

1. En stat får när den undertecknar stadgan eller deponerar sitt ratifikations-, godtagande-,

tance, approval or accession, make one or more reservations to paragraphs 2 to 5 of Article 7 of this Charter. No other reservation may be made.

godkännande- eller anslutningsinstrument avge en eller flera reservationer till punkterna 2 – 5 i artikel 7 i stadgan. Inga andra reservationer får göras.

2. Any Contracting State which has made a reservation under the preceding paragraph may wholly or partly withdraw it by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall take effect on the date of receipt of such notification by the Secretary General.

2. En fördragsslutande stat som har gjort en reservation enligt föregående punkt får helt eller delvis återta denna genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet skall träda i kraft den dag då generalsekreteraren mottar ett sådant meddelande.

Article 22

Artikel 22

1. Any Party may at any time denounce this Charter by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

1. En part får när som helst säga upp denna stadga genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

2. Uppsägningen skall träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av sex månader efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

Article 23

Artikel 23

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any State which has acceded to this Charter of:

Europarådets generalsekreterare skall meddela rådets medlemsstater och alla andra stater som har anslutit sig till denna stadga om

a) any signature;

b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

c) any date of entry into force of this Charter in accordance with Articles 19 and 20;

d) any notification received in application of the provisions of Article 3, paragraph 2;

e) any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at Strasbourg, this 5th day of November 1992, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to accede to this Charter.

a) varje undertecknande,

b) deponering av varje ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument,

c) varje datum för denna stadgas ikraftträdande enligt artikel 19 och 20,

d) varje meddelande som mottas om tillämpning av bestämmelserna i artikel 3 punkt 2, samt

e) varje annan rättsakt, notifikation eller meddelande som rör denna stadga.

Till bekräftelse härpå har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna stadga.

Upprättad i Strasbourg den 5 november 1992 på engelska och franska språken, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall överlämna bestyrkta avskrifter till varje medlemsstat i Europarådet och till varje annan stat som har inbjudits att ansluta sig till denna stadga.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägskatt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]

Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]

Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägskatt. Volym 1 och 2. [11]

Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]

digitalforvaltning.nu. [23]

Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. [27]

En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]

Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]

Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]

Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.[14]

Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Brottsdatalag. [29]

Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]

Stärkt ställning för hyresgäster. [33]

Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]

Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]

Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]

Ny lag om företagshemligheter. [45]

Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]

Så stärker vi den personliga integriteten. [52]

En ny kamerabevakningslag. [55]

Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]

Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2.[5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål.[50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]