

## Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 18 maj 1995 att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda frågan om, och i så fall på vilket sätt, som Sverige bör ansluta sig till Europarådets konvention om regionala språk och minoritetsspråk.

Till ordförande i kommittén förordnades fr.o.m. den 27 oktober 1995 riksdagsledamoten Carin Lundberg (s).

Från och med samma dag förordnades till ledamöter i kommittén, sedermera kommitténs sektion 1, riksdagsledamoten Ulf Kero (s), riksdagsledamoten Birgitta Wichne (m), professorn Henning Johansson (Svenska Tornedalingars Riksförbund STR-T), hemspråksläraren Anita Kangas (Sverigefinska Riksförbundet) och fil dr. Susanna Angeus Kuoljok (Sametinget). Till sakkunnig i kommittén förordnades från och med samma dag byrådirektören Lars Lindgren (Nordiska Zigenarrådet). Lars Lindgren entledigades med verkan från och med den 1 oktober 1996. Samma dag förordnades adjunkten Bengt Sandström som sakkunnig (Nordiska Zigenarrådet). Från och med den 26 mars 1997 förordnades konsulten Susanne Sznajderman Rytz (Judiska Centralrådet) till sakkunnig i kommitténs sektion 1.

Regeringen beslutade den 17 oktober 1996 om tilläggsdirektiv med den innebörden att kommittén skulle utreda frågan om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonventionen om nationella minoriteter och om vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen. I tilläggsdirektiven angavs att kommittén skulle arbeta på två sektioner, en för det ursprungliga uppdraget och en för det nu aktuella uppdraget.

Till ledamöter i kommitténs sektion 2 förordnades från och med den 26 november 1996, fil. stud. Monica Harvey (kd), kamrer Siv Holma (v), politiskt sakkunnige Anders Ljunggren (c), riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp), skribent Elisabet Rydell-Janson (mp), riksdagsledamoten Paavo Vallius (s). Departementschefen angav att ledamöterna Birgitta Wichne (m) och Ulf Kero (s) även skulle vara ledamöter i sektion 2 samt att båda sektionerna skulle ledas av riksdagsledamoten Carin Lundberg (s) såsom ordförande.

Till experter i kommittén förordnades från och med den 23 november 1995, hovrättsassessorn numera kanslirådet Lars Borg, departementssekreteraren Torbjörn Eklund, departementssekreteraren Eric de Groat, departementssekreteraren Eva-Lotta Johansson, departementssekreteraren Göran Ternbo, hovrättsassessorn Göran Eriksson och hovrättsassessorn Helena Jäderblom. Göran Eriksson entledigades från och med den 7 november 1996. Från och med samma dag förordnades hovrättsassessorn Tomas Zander till expert i kommittén. Göran Ternbo entledigades från uppdraget som expert i kommittén från och med den 11 augusti 1997 och ersattes som expert från och med samma dag av departementssekreteraren Ann Blomberg. Torbjörn Eklund entledigades från uppdraget som expert i kommittén från och med den 6 november 1997 och ersattes samma dag kammarrättsassessorn Carin Jahn.

Som sekreterare i kommittén fr.o.m. den 6 november 1995 anställdes hovrättsassessorn Marie B. Hagsgård och fr.o.m. den 3 mars 1996 anställdes hovrättsassessorn Ragnhild Lövrup som biträdande sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Minoritetsspråkskommittén.

Härmed överlämnar Minoritetsspråkskommitténs sektion 2 sitt betänkande Steg mot en minoritetspolitik (SOU 1997:193).

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Minoritetsspråkskommitténs uppdrag är med detta avslutat.

Stockholm i december 1997

*Carin Lundberg*

*Monica Harvey*

*Siv Holma*

*Ulf Kero*

*Anders Ljunggren*

*Lennart Rohdin*

*Paavo Vallius*

*Elisabet Rydell-Janson*

*Birgitta Wichne*

*/Ragnhild Lövrup*

## Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i> .....	9
<i>Summary</i> .....	15
1 <i>Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande</i> .....	21
1.1 Uppdraget i kommitténs sektion 2 .....	21
1.2 Generella direktiv. ....	22
1.3 Kommitténs arbete i sektion 2 .....	23
2 <i>Sverige bör ratificera ramkonventionen</i> .....	25
3 <i>Vad kännetecknar en nationell minoritet?</i> .....	29
3.1 Inledning .....	29
3.2 Inspirationskällor för ramkonventionen .....	30
3.2.1 Förenta nationerna. ....	30
3.2.2 Europarådet. ....	32
3.2.3 Europeiska säkerhetskonferensen — OSSE .....	33
3.3 Våra nordiska grannar om minoritetsbegreppet .....	35
3.3.1 Norge .....	35
3.3.2 Finland .....	35
3.3.4 Danmark .....	36
3.4 Länder som ratificerat ramkonventionen .....	36
3.5 Genomgång av kriterierna i ett minoritetsbegrepp .....	37
3.5.1 Inledning .....	38
3.5.2 Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning .....	39
3.5.3 Gruppens särart och självidentifikation .....	41
3.5.4 Historiska eller långvariga band med Sverige .....	42
3.5.5 Medborgarskap .....	43
3.5.6 Sammanfattning .....	44
4 <i>Nationella minoriteter i Sverige</i> .....	47

5	<i>Ramkonventionens bestämmelser och svenska bestämmelser till skydd för nationella minoriteter</i> .....	55
5.1	Inledning .....	55
5.2	En kort beskrivning av ramkonventionen .....	58
5.2.1	Ramkonventionens uppbyggnad .....	59
5.3	Grundläggande principer, sektion 1 .....	60
5.3.1	Artiklarna 1—3 .....	60
5.4	Åtaganden enligt konventionen, sektion 2 .....	61
5.4.1	Jämlikhet och likhet inför lagen, artikel 4 .....	61
5.4.2	Att säkerställa förutsättningar, artikel 5 .....	62
5.4.3	Främja tolerans och dialog, artikel 6 .....	64
5.4.4	Grundläggande fri- och rättigheter, artikel 7 .....	65
5.4.5	Religionsfrihet, artikel 8 .....	65
5.4.6	Yttrandefrihet och massmedia, artikel 9 .....	66
5.4.7	Minoritetsspråk, artikel 10 .....	67
5.4.8	Namn och skyltar, artikel 11 .....	69
5.4.9	Utbildning och forskning, artiklarna 12—14 .....	70
5.4.10	Deltagande i det sociala, kulturella och ekonomiska livet, artikel 15 .....	72
5.4.11	Befolkningsförflyttningar, artiklarna 16—17 .....	74
5.4.12	Bilaterala och multilaterala avtal, artikel 18 .....	75
5.4.13	Inskränkningar, artikel 19 .....	76
5.5	Tolknings- och tillämpningsbestämmelser, sektion 3 .....	77
5.6	Övervakningsmekanismen, sektion 4 .....	77
6	<i>Förslag till åtgärder för att stärka de nationella minoriteternas ställning</i> .....	81
6.1	Inledning .....	81
6.2	Innehåll och utformning av en minoritetspolitik för nationella minoriteter .....	83
6.3	Ett erkännande av de nationella minoriteterna .....	84
6.3.1	Skäl för ett erkännande av de nationella minoriteterna .....	84
6.3.2	Olika sätt att erkänna de nationella minoriteterna .....	85
6.4	Åtgärder för att sprida kunskap om de svenska nationella minoriteterna .....	89
6.4.1	Skäl för att sprida kunskaper om de nationella minoriteterna och för att skapa en dialog mellan dem och majoriteten .....	89
6.4.2	Utbildning .....	91
6.4.3	Massmedia .....	94
6.4.4	Kultur .....	95

6.5	Inflytande för de nationella minoriteterna . . . . .	97
6.5.1	Skäl för ett ökat inflytande för de nationella minoriteterna . . . . .	97
6.5.2	Olika åtgärder för att öka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande . . . . .	98
6.6	Övriga förslag i sektion 1 . . . . .	101
6.7	Det fortsatta arbetet med en minoritetspolitik — de nationella minoriteternas egna förslag . . . . .	105
7	<i>Finansiering</i> . . . . .	111
	<i>Särskilt yttrande</i> . . . . .	113
	<i>Bilagor</i>	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv . . . . .	115
	Bilaga 2 Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter . . . . .	119

## Sammanfattning

Minoritetsspråkskommitténs sektion 2 har haft till uppgift att utreda frågan om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention till skydd för nationella minoriteter och vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige ska kunna efterleva bestämmelserna i ramkonventionen.

Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter är det första juridiskt bindande multilaterala dokumentet rörande minoritetsfrågor i allmänhet. Konventionen anger de principer som staterna åtar sig att efterleva till skydd för de nationella minoriteterna. Skyddet av nationella minoriteter är en viktig del av skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. I Europarådet har skyddet för nationella minoriteter setts som en viktig utgångspunkt för att kunna bygga ett stabilt, demokratiskt och säkert Europa. De skydd och rättigheter som kommit till uttryck i ramkonventionen skall förverkligas genom nationell lag och lämplig regeringspolitik. Ramkonventionen innefattar inte enbart ett förbud mot diskriminering av de personer som tillhör en nationell minoritet utan omfattar även ett aktivt stöd för dessa personers strävan att behålla sin egen minoritetskultur och identitet. Ramkonventionen inbegriper inte något erkännande av kollektiva rättigheter utan minoritetsskyddet gäller i huvudsak den enskilde individen.

Ramkonventionen har i december 1997 ratificerats av 13 stater och kommer att träda i kraft den 1 februari 1998. Bland de som ratificerat konventionen är Norge, Danmark och Finland. Sverige har undertecknat konventionen.

### Sverige bör ratificera ramkonventionen

Vi föreslår att Sverige ratificerar ramkonventionen. Det är en markering av att Sverige i linje med tidigare förd politik, ställer sig bakom arbetet med ett ökat skydd för mänskliga fri- och rättigheter. På senare år har frågor om skydd för nationella minoriteter i Europa fått förnyad aktualitet som en följd av de omvälvningar som ägt rum i Östeuropa. Det är därför viktigt att Sverige, som av tradition värnat om skyddet för mänskliga fri- och rättigheter, ratificerar ramkonventionen och på detta sätt markerar sitt beslut att skydda sina egna nationella minoriteters rätt.

En ratificering är också ett erkännande av den mångkulturella historia som Sverige har och som de nationella minoriteterna sedan lång tid är en del av.

I svensk lagstiftning och den politiska debatten har begreppet minoritet ofta använts om invandrargrupper. För att det tydligt ska framgå att ratificeringen omfattar de grupper som länge har funnits i landet som nationella eller inhemska minoriteter, föreslår vi att de ska nämnas vid namn i samband med ratificeringen. De nationella minoriteterna har också framfört önskemål om ratificering.

### Vad kännetecknar en nationell minoritet och vilka grupper är nationella minoriteter?

Ramkonventionen saknar avsiktligt en definition av begreppet nationella minoriteter. Det möter allmänt sett betydande svårigheter att enas om en sådan definition. Europarådets medlemsstater intog en pragmatisk hållning i detta avseende och överlämnade till avtalsslutande parter att i varje enskilt fall bedöma för vem eller vilka de enskilda artiklarna skall vara tillämpliga. Minoritetsspråkskommitténs sektion 2 ska därför enligt direktiven lämna förslag till kriterier för ett minoritetsbegrepp avseende inhemska nationella minoriteter. Utgångspunkten för våra förslag till kriterier är den inställning som ramkonventionen vilar på, nämligen att minoritetsbegreppet endast ska omfatta minoriteter med långvarigt boende i landet.

Vi anser att följande kriterier bör vara uppfyllda för att en grupp ska betraktas som en nationell minoritet:

- Grupp med uttalad samhörighet, som till antalet i förhållande till resten av befolkningen inte har en dominerande ställning,
- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart,
- Historiska eller långvariga band med Sverige
- Självidentifikation: den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet

Vi anser att samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar uppfyller dessa kriterier och därmed är nationella minoriteter.

## Steg mot en minoritetspolitik

att Sverige ska kunna uppfylla ramkonventionens intentioner och syfte bör Sverige lägga grunden för en samlad och övergripande minoritetspoli-

En sådan politik bör vara direkt inriktad på skydd för de nationella minoritetsgrupperna a  
åtgärder utveckla sin kultur och

Riksdagen har nyligen beslutat om den framtida integrationspolitiken r förslag om att den generella politiken i framtiden ska utformas med utgångspunkt att Sverige på grund av inv ett mångkulturellt land. Det är enligt vår uppfattning viktigt glömmet, att Sverige varit mångkulturellt under landets hela historia och de kulturer som funnits under många hundra år fortfarande finns som en levande del av det svenska samhället.

ett första steg bör en svensk minoritetspolitik innefatta ett erkännande av minoriteterna, åtgärder för att sprida kunskaper bland majoritets befolkningen om de nationella minoriteterna, deras kultur, språk, religion as som gör det möjligt för personer som tillhör de nationella minoriteterna att

### *Åtgärder för att erkänna de nationella minoriteterna*

Vi nationella minoriteterna erkänns genom att de nämns vid i samband med att Sverige ratificerar ramkonventionen. Om e ratificering i enlighet med vad vi föreslår förenas med r en med klar inriktning på de nationella minoriteter- ge och internationellt, att dessa grupper är nationella minoriteter i Sverige och vilket skydd de omfattas av.

s med bl a den i Rege (RF 1 kap. 2 § 4 st), så att de nationella minoriteterna m nationell minoritet därmed mar- kerar. En ändring av grundlagen är dock något som noga måste öve ur många olika aspekter.



*Åtgärder för att sprida kunskap*

Ett erkännande av de nationella minoriteterna måste, om dessa grupper ska få ett sådant skydd som ramkonventionen anger, förenas med åtgärder för att sprida kunskaper om dessa grupper och deras kultur, språk och historia som en del av vårt gemensamma kulturarv och samhället av idag. Ökad kunskap om de nationella minoriteterna och deras del i vår historia och vårt kulturarv tror vi är nödvändig om de nationella minoriteterna ska få respekt, förståelse och stöd för sina strävanden att bevara sin kultur, sitt språk, sin religion m.m. Det är också enligt vår uppfattning en förutsättning för ett ökat utbyte mellan samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar samt den svenska majoritetsbefolkningen.

Vi föreslår därför en rad åtgärder inom områdena utbildning och forskning, massmedia och kultur. Bland åtgärderna kan nämnas tillägg i läroplanerna så att kunskap om de nationella minoriteternas historia, kultur, språk och religion i Sverige ska ingå som ett kunskapskrav i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. Utbildning i detta bör även ingå som en del i kursplanerna i ämnena svenska, historia, religion och samhällskunskap. Vi föreslår att åtgärder vidtas för att säkerställa långsiktigt stöd till åtminstone en folkhögskola som ett kulturcentrum för varje nationell minoritet. Vi anser att det finns anledning att överväga de framtida villkoren för sändningsrätt så att minoriteternas behov särskilt beaktas av radio- och TV-programföretagen i allmänhetens tjänst. Vilka dessa behov är kan växla mellan de olika nationella minoritetsgrupperna och mellan olika sakområden som språk, kultur religion m.m.

De nationella minoriteternas kulturyttringar måste enligt vår uppfattning få tillräckligt stor andel av statens kulturstöd. Vi understryker också betydelsen av att samisk och tornedalsk kultur får ett tillräckligt stöd och utrymme i de regionala kultursatsningarna i de geografiska områden där dessa kulturer funnits under århundraden tillbaka och fortfarande finns idag. Kulturområdet är enligt ramkonventionen ett mycket viktigt område där dialog mellan minoriteter och majoriteten kan skapas. Vi föreslår även åtgärder för att skapa en interkulturell dialog och ett utbyte mellan de nationella minoriteterna och majoritetsbefolkningen

*Åtgärder för att ge möjlighet till inflytande för de nationella*

Det är av största vikt att de nationella minoriteterna kan påverka utform-  
av en framtida svensk minoritetspolitik med direkt inriktning p  
skydd av dessa grupper. För att det ska vara möjligt krävs, i enlighet med

terna när beslut som rör dem övervägs, genomförs och utvärderas.

detta bör utformas bör noga övervägas tillsammans med de  
minoriteterna själva. Det kan visa sig att olika former för samrå  
och påverkan passar olika

personer - och inte bara de som idag finns representerade i olika organisa-  
rka sin situation bör också övervägas. Vi

föreslår därför att en utredning tillsätts med uppdrag att undersöka olika  
för inflytande, såsom ett ökat organisationsstöd, deltagande i

med företrädare för myndigheter m fl. Det kan även finna  
anledning att utvärdera de former för påverkan och samverkan som finns

Liksom minoritetsspråkskommitténs sektion 1 föreslår	1
samrådsgrupp	främja en
	samt minori-
teterna	områdena utbildning och

*Ytterligare förslag*

Minoritetsspråkskommitténs e  
Europarådets föreslår en lång rad åtgärder för  
stärka landsdels- och minoritetsspråken i Sverige. Eftersom flera av  
förslag också ryms inom ramkonventionen, har vi övervägt dem. Vår  
förslag sammanfaller i stora delar med sektion 1: s, men vi har i flera fall

Sverige -  
arbete a  
nordiska samma nationella minoriteter som Sverige. Sam-  
bör omfatta samtliga frågor av intresse för de nationella minoriteter  
na såsom kultur, historia, språk religion m.m.

Sektion regionala tillämpliga regler om rätt att använda  
i domstolar och förvaltningsmyndigheter i några kommuner  
Norrbotten. Dessa förslag går längre än ramkonventionens bestämmelser  
men vi h r  
minoriteternas strävan att använda sina språk i offentliga sammanhang.

tar dock inte ställning till vilka språk och vilka områden som reglerna ska gälla för. Vi kan däremot konstatera att personer som tillhör de nationella minoriteterna kan ha intresse av att få en rätt att använda sina språk även i andra geografiska områden.

Ramkonventionen behandlar överhuvudtaget inte frågan om äldreomsorg och barnomsorg. Vi anser dock att frågan om rätt att bli bemött på sitt eget språk såväl inom sjukvården, äldreomsorgen och barnomsorgen är så viktig, att den måste lösas inom ramen för den framtida minoritetspolitiken.

De olika minoritetsgrupperna har framfört synpunkter och förslag till kommittén. Våra förslag innebär inte att alla frågor som är av intresse för skyddet av de nationella minoriteterna har behandlats. Vi anser att de förslag vi lämnar kan utgöra ett första steg och en god grund för en minoritetspolitik. Det fortsatta arbetet med utformningen måste ske i samråd och samarbete med de nationella minoriteterna själva.

Slutligen vill vi anföra, att vi med dessa förslag ansluter oss till ramkonventionen, som "... anser att ett pluralistiskt och genuint 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 för dem att uttrycka, bevara och utveckla denna identitet".

## Summary

Section II of the Minority Language Committee was assigned the task of investigating the question of whether Sweden should ratify the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, and, if so, what measures Sweden must take in order to comply with the provisions of the Convention.

The Framework Convention is the first legally binding multilateral document concerning minority affairs in general. It lays down the principles which the Member States undertake to observe in protecting national minorities. Protection of national minorities is an important element of the protection of human rights and freedoms. The Council of Europe considers human rights an essential precondition for building a stable, democratic and safe Europe. The protection and rights expressed in the Framework Convention are to be implemented by national legislation and appropriate government policies. The Framework Convention not only imposes a prohibition on discrimination of persons who belong to a national minority but provides for active support for these persons' endeavours to preserve their minority culture and identity. The Framework Convention does not provide recognition of collective rights; the protection it affords relates essentially to private individuals.

As of December, 1997 the Framework Convention has been ratified by 13 states and will enter into force on January 1, 1998. Norway, Denmark and Finland are among the countries that have ratified the Convention. Sweden has signed it.

### Sweden should ratify the Council of Europe Framework Convention

We propose that Sweden ratify the Council of Europe Framework Convention. This would demonstrate that Sweden, in line with its previous policy, supports the work of enhancing protection of human rights and freedoms. In the last few years issues connected with the protection of national minorities in Europe have once again been highlighted as a result of the upheavals in Eastern Europe. It is therefore important that Sweden, which has traditionally promoted the protection of human rights and

freedoms, should ratify the Framework Convention, thus underscoring its decision to protect the rights of its national minorities.

Ratification would also imply recognition of Sweden's multicultural history, of which the national minorities have long been a part.

In Swedish legislation and political debate the term minority has often been used about immigrant groups. To make it clear that ratification relates to groups that have lived in this country for a long time as national minorities we propose that they be named in conjunction with ratification. The national minorities have also expressed a wish that the Convention be ratified.

### What characterizes a national minority and what groups are national minorities?

The Framework Convention intentionally avoids defining the term "national minorities". Generally speaking, it is difficult to agree on such a definition. The OECD Member States assumed a pragmatic attitude in this respect and left it to the Contracting Parties to decide on a case-by-case basis to whom the individual articles should be applicable. Therefore, in accordance with its terms of reference, Section II of the Minority Language Committee is to present proposals for criteria for minorities as applied to Sweden's national minorities. Our proposals for criteria are based on the Framework Convention's position, i.e. that only minorities that have lived in the country for a long time should be eligible.

In our view, the following criteria should be fulfilled for a group to be regarded as a national minority:

- it should be distinguished by a marked degree of cohesion and not have a dominant position in relation to the rest of the population;
- it should have a distinctive character in terms of religion, language, traditions and/or culture;
- it should have historical or longstanding ties with Sweden;
- self-identification: both the individual members and the group as a whole must be prepared to preserve its identity.

We have concluded that Tornedalers, Swedish Finns, Roms and Jews fulfil these criteria and are thus national minorities.

## Steps towards a minority policy

For Sweden to be able to ratify the Framework Convention, it should lay the foundation for a coherent and comprehensive minority policy. Such a policy must be explicitly designed to protect the national minority groups in Sweden and, in accordance with the Convention, to take measures which promote their opportunities for preserving and developing their culture and identity.

Parliament has recently adopted an integration policy which includes proposals to the effect that future overall policy should be based on recognition of the fact that, as a result of immigration, Sweden is now a multicultural country. In our view, it is important not to forget that Sweden has been a multicultural society throughout its history and that several of the cultures that have existed here for many hundreds of years are still with us and represent a vital feature of our society.

As a first step, a Swedish minority policy should include recognition of the minorities, measures to disseminate information among the majority population about the national minorities, their culture, language, religion and traditions, and their history in Sweden. Furthermore, steps should be taken to enable members of national minorities to participate in and influence the future formulation of minority policy.

### *Measures promoting the recognition of national minorities*

We propose that the national minorities should be recognized by being named in conjunction with ratification of the Framework Convention. If, in accordance with our proposals, ratification is accompanied by the laying of a foundation for a minority policy directly focusing on the national minorities, this will make it clear, both in Sweden and abroad, what groups are national minorities in Sweden and what protection they enjoy.

We also propose that an amendment of the Constitution be considered, which would involve an addition to the existing provisions of the Instrument of Government (chapter 1, section 2 (4)), naming the national minorities and setting forth their status as national minorities. However, an amendment of the Constitution is a matter that must be considered from many different aspects.

*Dissemination of information*

Recognition of the national minorities must, to ensure that these groups enjoy the protection envisaged by the Framework Convention, be combined with measures to disseminate information about their culture and language and their history as part of our common heritage and of our modern society. We believe that it is necessary to increase our knowledge about the national minorities and their role in our cultural heritage if they are to enjoy respect, understanding and support for their endeavours to preserve their culture, their language, their religion etc. In our view, this is also essential for closer relations between Tornedalers, Swedish Finns, Roms and Jews and the majority population.

We therefore propose a number of measures in the fields of education and research, mass media and culture, including amendments of curricula so that knowledge of the national minorities' history, culture, languages and religion be embodied as a requirement in the curricula for compulsory and upper secondary schools. Education in these matters should be included specifically in the syllabuses for the following subjects: Swedish, History, Religious knowledge and Civics. We propose that measures be taken to ensure government assistance on a long-term basis for at least one folk high school for each national minority, which would function as a cultural centre. We propose that consideration should be given to the future rules governing broadcasting rights to allow the needs of the minorities to be taken into account, in particular, by the public service broadcasting companies. These needs may vary between the various minority groups and between sectors such as languages, culture, religion etc.

The cultural manifestations of the national minorities must, in our opinion, receive a sufficiently large share of the government grants to culture. We also stress the importance of ensuring sufficient assistance and opportunities under the regional cultural programmes for Sami and Tornedal culture in the areas where these cultures have existed for centuries and still exist today. According to the Framework Convention, culture is a key sector, and one that is conducive to a dialogue between the minorities and the majority. We also propose measures leading to the creation of an intercultural dialogue and exchanges between the minorities and the majority population.

*Measures to enable the national minorities to exercise influence*

It is of the utmost importance that the national minorities be in a position to influence the formulation of a future Swedish minority policy directly focusing on protection of these groups. This will necessitate establishing, in accordance with the provisions of the Convention, arrangements allowing the national minorities a say prior to the taking, implementation and evaluation of decisions that concern them.

The details of these arrangements should be discussed with the national minorities themselves. There may be variations in the forms of consultation and influence that are most appropriate for the different groups. Consideration should also be given to the question of how everybody — and not only those who are represented in various organizations today — should have a chance to exercise influence. We therefore propose that an inquiry be set up for the purpose of investigating various arrangements in this respect, e.g. increased support for organizations, participation in advisory committees for consultations with the competent authorities etc. It may also be worthwhile evaluating the existing arrangements for exercise of influence and collaboration.

Like Section I of the Minority Language Committee, we propose that a regional consultative committee be set up in Norrbotten county for the task of proposing measures that would promote an intercultural dialogue between the various national minorities, and between these minorities and the majority population, especially in the field of education and culture.

*Other proposals*

Section I of the Minority Language Committee, which has presented proposals concerning the European Charter for Regional or Minority Languages, proposes a large number of measures designed to strengthen the regional or minority languages in Sweden. Since several of these proposals relate equally to the provisions of the Framework Convention, we have reviewed them. Our proposals coincide largely with those of Section I, although in several cases we propose additions and amendments.

In our view, Sweden should urge that closer Nordic cooperation should be extended to all national minorities where the same minorities exist in other Nordic countries as in Sweden. This cooperation should cover all matters of interest to the national minorities, for example culture, history, language, religion etc.

Section I has proposed regionally applicable rules laying down the right to use minority languages in courts of law and administrative authorities in several municipalities in Norrbotten county. This proposal goes beyond the



requirements of the Framework Convention, but we consider it appropriate to support it since it would accommodate the minorities' desire to use their languages in connection with public administration. However, we have not committed ourselves as regard the languages and areas to which the rules should apply. Nevertheless, we note that persons belonging to a national minority may have a legitimate desire to use their language in other geographical areas as well.

There is no mention in the Framework Convention of care of the elderly or child care. However, we consider the issue of the right to communication in one's own language in connection with both care services for the elderly and child care as so important that it must be addressed within the framework of the future minority policy.

The various minority groups have submitted comments and proposals to the Committee. The proposals that we have presented do not necessarily cover all the issues that are relevant to protection of the national minorities. We consider that our proposals may serve as a first step and a good foundation for a minority policy. The ongoing work of formulating this policy must be done in consultation and cooperation with the national minorities themselves.

In conclusion, we wish to declare that these proposals are presented in the spirit of the Framework Convention, which considers "...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".

# 1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

## 1.1 Uppdraget i kommitténs sektion 2

Genom beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 1996 fick minoritetsspråksskommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att i särskild ordning, kallad sektion 2, utreda frågan om och i så fall på vilket sätt Sverige bör ansluta sig till Europarådets ramkonvention. Sektion 2 fick delvis annan sammansättning än sektion 1.

Uppdraget enligt våra direktiv är att ta ställning till om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter, ramkonventionen, och att göra en bedömning av vilka nationella åtgärder som är nödvändiga för att Sverige skall kunna uppfylla kraven enligt konventionen. I direktiven anges också att vi skall lämna förslag till kriterier beträffande minoritetsbegreppet och föreslå vilka nationella minoriteter som bestämmelserna i konventionen bör vara tillämpliga på i Sverige. Oavsett vilket ställningstagande vi kommer fram till när det gäller att ratificera ramkonventionen har vi i uppdrag att redovisa hur konventionens innehåll och syfte kan läggas till grund för arbetet med att stärka skyddet för nationella minoriteter i Sverige. I direktiven anges att kommitténs sektion 2 i sitt arbete skall inhämta synpunkter från företrädare för berörda minoriteter.

Arbetet med ramkonventionen i sektion 2 har föregåtts av det arbete som bedrivits i sektion 1 med frågan om en eventuell anslutning till Europarådets konvention om landsdels- eller minoritetsspråk, minoritetsspråkskonventionen. Minoritetsspråkskonventionen innehåller en lång rad detaljerade bestämmelser till skydd och stöd för landsdels- eller minoritetsspråk. De stater som väljer att ratificera minoritetsspråkskonventionen blir därmed skyldiga att vidta en rad konkreta åtgärder för att främja användningen av språken inom olika samhällsområden. Minoritetsspråkskonventionen innehåller också en definition av landsdels- eller minoritetsspråk vilket avgränsar konventionens tillämpningsområde. Minoritetsspråkskonventionen omfattar bara språk som använts under lång tid i en stat och fortfarande används i tillräcklig utsträckning för att motivera en tillämpning av dess olika bestämmelser. Invandrarspråk omfattas däremot inte.

Arbetet i kommitténs sektion 1 med minoritetsspråkskonventionen hade pågått i ca ett och ett halvt år då sektion 2 till följd av regeringens tilläggsdirektiv, började sitt arbete med ramkonventionen.

Ramkonventionens karaktär av måldokument har påverkat arbetets omfattning och inriktning i sektion 2 jämfört med arbetet i sektion 1. Sektion 1 har haft i uppdrag att mot bakgrund av den definition som finns i minoritetsspråkskonventionen ta ställning till vilka svenska landsdels- eller minoritetsspråk som finns och vilka av de detaljerade bestämmelser i del III av konventionen som Sverige bör ansluta sig till. Detta har givit arbetet en klar inriktning och avgränsning.

Sektion 2 har haft i uppdrag att utan stöd av en definition i ramkonventionen avgöra vilka nationella minoriteter som finns i Sverige och att mot bakgrund av de relativt vagt formulerade bestämmelserna i ramkonventionen ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas till skydd för dessa grupper. Ramkonventionens bestämmelser omfattar förutom skydd för språk också skydd och stöd för minoritetskultur, traditioner, kulturarv och religion ett betydligt vidare område än minoritetsspråkskonventionens bestämmelser tar sikte på.

Uppdraget i sektion 2 har därmed både varit mindre klart avgränsat och inriktat än arbetet i sektion 1. Vi har dock uppfattat vårt uppdrag som att vi skall ange vilka nationella minoriteter som finns i Sverige, vilka kriterier som kan urskiljas för en nationell minoritet samt förslag till hur dessa gruppers ställning ska kunna stärkas. Sektion 1 har gjort en noggrann genomgång av gällande lagar och förordningar enligt den detaljerade minoritetsspråkskonventionen samt kommit med en rad förslag till åtgärder för att stärka språken och den kultur och historia som hör samman med dem. Vi har haft stor nytta av dessa genomgångar, eftersom bestämmelserna i viss mån stämmer överens med ramkonventionen. Vi har dock inte tagit ställning till vilka språk eller geografiska områden som ska omfattas av åtgärderna eftersom vi anser att det inte ingår i våra direktiv.

## 1.2 Generella direktiv

För samtliga kommittéer och särskilda utredare gäller vissa generella direktiv, nämligen direktiv att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir.1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

När det gäller det generella direktivet angående regionalpolitiska konsekvenser har vissa av våra förslag regional inriktning vilket framgår av avsnitt 6.5 och 6.6.

I övrigt har vi inte funnit att vårt uppdrag berörs av de generella direktiven.

### 1.3 Kommitténs arbete i sektion 2

Arbetet inriktades inledningsvis på att ta fram kriterier för ett minoritetsbegrepp och att bestämma vilka minoriteter i Sverige som skall anses som nationella minoriteter och omfattas av ramkonventionen. Som ett led i detta arbete beslutades på ett tidigt stadium att representanter för minoriteter som skulle kunna bli att betrakta som nationella minoriteter skulle inbjudas till en s.k. hearing för att delge sina synpunkter i denna fråga.

Kommittén inriktade därefter arbetet på en genomgång av ramkonventionens bestämmelser. I vårt uppdrag har vi haft att utreda om Sverige bör ratificera ramkonventionen och vilka åtgärder som eventuellt krävs för att Sverige skall kunna göra detta. Oavsett vilken slutsats vi skulle komma till i denna fråga har vi haft att lämna förslag till åtgärder som kan stärka de nationella minoriteternas ställning i Sverige. Vid vårt arbete med förslag på åtgärder har vi haft tillgång till de förslag som sektion 1 arbetat fram.

Under hösten inbjöds representanter för de nationella minoriteter som kommittén preliminärt tagit ställning för. De olika organisationerna har också getts möjlighet att komma in med skriftliga förslag till åtgärder.

Kommittén har haft 12 sammanträden. Kommittén har till ett av sammanträdena inbjudit och besökts av ambassadör Krister Wahlbäck för belysning av de utrikespolitiska konsekvenserna av en ratificering samt jur.dr. Athanasia Spiliopoulou Åkermark för beskrivning av minoritetsdefinitioner.

## 2 Sverige bör ratificera ramkonventionen

**Vårt förslag:** Vi föreslår att Sverige skall ratificera ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter.

Enligt våra direktiv skall vi ta ställning till om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter — ramkonventionen och vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen.

Ramkonventionen är det första juridiskt bindande multilaterala avtal som behandlar minoritetsfrågor i allmänhet. Den godkändes av Europarådets ministerkommitté den 10 november 1994 och öppnades för undertecknande den 1 februari 1995. Den undertecknades av Sverige samma dag.

Skyddet av nationella minoriteter är en viktig del av skyddet för mänskliga rättigheter. Det har diskuterats i en rad internationella sammanhang bl.a. inom FN, OSSE och i Europarådet. I Europarådet har skyddet för nationella minoriteter setts som en viktig förutsättning för att kunna bygga ett stabilt och demokratiskt och säkert Europa.

Det avgörande steget mot att fastslå skyddet för minoriteter i ett juridiskt bindande dokument togs vid Europarådets toppmöte i Wien år 1993. Vid toppmötet enades man bl.a. om att skydd och respekt för de nationella minoriteter som genom historiens omvälvningar uppkommit i Europa är en garanti för att fred och stabilitet skall kunna råda i Europa. Statscheferna enades vid toppmötet om att ett juridiskt bindande dokument för skydd av nationella minoriteter borde tillskapas. Som ett resultat av detta tillkom inom Europarådet ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter.

I konventionskommentaren (the Explanatory report) till ramkonventionen och i ingressen till konventionen sägs att huvudsyftet med ramkonventionen är att tillförsäkra ett effektivt skydd för nationella minoriteter och de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter. Skyddet för nationella minoriteter anges vara en integrerad del av det internationella skyddet för mänskliga rättigheter (artikel 1). I ingressen finns de tre internationella instrument som mest påverkat ramkonventionen. Dessa är Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess protokoll, FN-konventionerna och förklaringarna med bestämmelser om skydd av minoriteter samt OSSE-dokumentet, särskilt Köpenhamnsdokumentet av den 29 juni 1990.

Det skydd som ramkonventionen omfattar är inte endast ett förbud mot diskriminering av de personer som tillhör en nationell minoritet utan omfattar åtaganden som innebär ett aktivt stöd för dessa personers strävan att behålla sin egen minoritetskultur och identitet. I ingressen till konventionen uttrycks detta så ”att ett pluralistiskt och genuint 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 för dem att uttrycka och bevara och utveckla denna identitet”.

Vi anser att Sverige bör ratificera ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter. Vi anser det viktigt att Sverige markerar sin vilja att skydda och stödja de grupper som omfattas av ramkonventionens skydd — inhemska minoriteter som länge funnits inom Sverige — i deras månghundraåriga strävan att bibehålla och utveckla sin kultur och identitet (se vidare angående innebörden av begreppet nationell minoritet i följande kapitel). En ratificering av ramkonventionen är ett tydligt sätt att visa att Sverige erkänner och stöder de nationella minoriteternas egna strävanden. Det är också ett erkännande av den mångkulturella historia som Sverige har och som de nationella minoriteterna är en del av. Det har också framförts starka önskemål från personer som tillhör nationella minoriteter i Sverige om att Sverige skall ratificera ramkonventionen.

I svensk lagstiftning och i den politiska debatten har begreppet ”minoritet” ofta använts om invandrargrupper. För att det tydligt skall framgå att en ratificering av ramkonventionen omfattar de grupper som länge funnits i Sverige som nationella, eller inhemska, minoriteter föreslår vi så som framgår av kapitel 5 att de nationella minoriteterna skall nämnas vid namn i samband med Sveriges ratificering av ramkonventionen.

Ett annat tungt vägande skäl för att Sverige bör ratificera ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter är att detta är en markering av att Sverige i linje med tidigare förd politik ställer sig bakom arbetet för ökat skydd för mänskliga rättigheter. På senare år har frågor om skydd för nationella minoriteter i Europa fått förnyad aktualitet som en följd av de politiska omvälvningar som ägt rum i Östeuropa. Det är därför angeläget att Sverige som av tradition värnat om skyddet för mänskliga rättigheter ratificerar ramkonventionen och på detta sätt markerar sitt beslut att skydda sina egna nationella minoriteters existens. Genom en sådan markering bidrar Sverige också till ett ökat skydd för nationella minoriteter och mänskliga rättigheter i Europa.

### 3 Vad kännetecknar en nationell minoritet

#### 3.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén lämna förslag till kriterier beträffande minoritetsbegreppet och föreslå vilka nationella minoriteter som bestämmelserna i konventionen bör vara tillämpliga på. Riksdagen har aldrig tidigare officiellt tagit ställning till vilka inhemska nationella minoriteter som finns i landet och kommitténs arbete är därför i denna del av grundläggande betydelse.

Ramkonventionen ger inte något direkt svar på frågan om kriterier för ett minoritetsbegrepp. Konventionen använder benämningen nationell minoritet men innehåller inte någon definition av detta begrepp. I artikel 5 ges dock en beskrivning av vad som avses med minoritetsidentitet; "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". Detta stadgande ger således en traditionell beskrivning av en etnisk minoritet. I deklarationen om nationella minoriteter från toppmötet i Wien 1993, vilken föregick ramkonventionen, talas om nationella minoriteter som skapats i Europa genom historiens omvälvningar och syftar således på inhemska minoriteter med lång vistelsetid i landet. Detta uttrycksätt tyder på att begreppet nationell minoritet i ramkonventionen avser en grupp med långvarig anknytning till landet dvs. en inhemsk nationell minoritet. Å andra sidan innehåller ramkonventionen inte något uttryckligt krav på medborgarskap vilket kan tolkas som att konventionen även kan vara tillämplig på utländska medborgare inom en stats territorium. Slutligen kan nämnas att det i konventionskommentaren (the explanatory report) till ramkonventionen uttryckligen sägs att eventuella minoritetsdefinitioner i andra konventionssammanhang inte är ägnade att läggas till grund vid definitionen av minoritetsbegreppet enligt ramkonventionen. Det är således varje stats uppgift att utforma sin minoritetspolitik.

I konventionskommentaren nämns särskilt den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), OSSE:s Köpenhamnsdokument samt FN:s konventioner och deklarationer varit inspirationskällor för ramkonventionen. För att kunna ge förslag på kriterier för ett minoritetsbegrepp har det därför tett

sig naturligt för kommittén att närmare studera inställningen till minoritetsfrågor i dessa olika organisationer och i synnerhet vilka kriterier som diskuterats inom organisationerna för ett minoritetsbegrepp.

I det följande kommer först en beskrivning att ges av överväganden inom internationella organisationer och olika länder rörande såväl frågan om en minoritetsdefinition, som vilka åtgärder som vidtagits till skydd för minoriteter. Därefter beskrivs de kriterier som kommittén anser att en minoritet bör uppfylla för att anses som en inhemsk nationell minoritet i Sverige. Slutligen redovisas de svenska grupper som enligt vår uppfattning bör betraktas som inhemska nationella minoriteter.

## 3.2 Inspirationskällor för ramkonventionen

### 3.2.1 Förenta nationerna

Omedelbart efter första världskrigets slut bildades Nationernas förbund. Organisationens syfte var att verka för internationellt samarbete och att uppnå internationell fred och säkerhet. Statsindelningen i Europa kom att ändras väsentligt efter krigets slut med bildandet av nya nationalstater och med ändring av tidigare fastställda gränser. Detta fick till följd att 20—30 miljoner människor kom att tillhöra stater där de utgjorde kulturella, etniska, språkliga eller religiösa minoriteter.

I enlighet med organisationens främsta syfte, att främja och bevara freden, lades ett stort arbete ned på att skydda olika minoriteter. Detta arbete bedrevs genom traktat till förmån för bestämda minoritetsgrupper. En stat åtog sig vissa förpliktelser gentemot en viss namngiven minoritet inom dess territorium. Förpliktelserna gällde endast medborgare i staten. På detta sätt skulle en internationell minoritetsrätt skapas. Den form av minoritetsskydd som utvecklades av organisationen kom således den enskilde individen till godo även om skyddet i första hand var inriktat på minoritetsgruppen som sådan.

Liksom efter första världskriget kom en universell organisation, Förenta nationerna, att bildas efter andra världskrigets slut. Förenta nationernas huvudsyfte är inte enbart att bevara världsfreden utan även att verka för ett internationellt samarbete i ekonomiska, sociala kulturella och humanitära frågor. I den allmänna deklarationen om mänskliga rättigheter som antogs 1948 kommer det sistnämnda arbetsområdet till uttryck. Vidare kan nämnas konventionen mot folkmord från 1948 och konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering från 1965. Dessa konventioner, som Sverige också anslutit sig till, ger skydd åt folkgrupper.



UNESCO:s konvention mot diskriminering inom undervisningen från 1960 ger, som namnet antyder, skydd mot diskriminering inom undervisningen. Även denna konvention har ratificerats av Sverige.

Frågor om mänskliga rättigheter handhas av kommissionen för de mänskliga rättigheterna. I en underkommission handläggs särskilt ärenden om förhindrande av diskriminering och skydd av minoriteter.

Varken FN-stadgan eller deklarationen om de mänskliga rättigheterna innehåller några specifika minoritetsbestämmelser. Först genom 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter tillkom ett minoritetsskydd i artikel 27. Även i Barnkonventionen från 1989 finns i artikel 30 ett minoritetsskydd för barn. Deklarationen om rättigheter för personer tillhörande nationella, etniska, språkliga och religiösa minoriteter antogs 1992. Deklarationen innehåller dock inte någon definition av begreppet minoritet vilket inte heller är fallet med den ovan nämnda 1966 års konvention.

Inom FN:s arbete har fruktlösa försök gjorts att få fram en definition av begreppet minoritet som medlemsstaterna skulle kunna sluta upp bakom. Således framlade Francesco Capotorti 1951, såsom av underkommissionen utsedd särskild rapportör, följande ofta återopade minoritetsdefinition: "A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members — being nationals of the State — possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language". Fritt översatt: En minoritet utgörs av en, i förhållande till befolkningen i övrigt, till antalet färre icke dominerande befolkningsgrupp, vars medlemmar, som skall vara medborgare i landet, besitter och önskar bevara etniska, religiösa eller språkliga kännetecken, klart annorlunda än den övriga befolkningens. Definitionen utesluter utländska medborgare. Under senare år har arbetet inom organisationen dock präglats av en inriktning mot att definiera minoriteter utifrån viljan och strävan hos individerna att behålla en viss identitet — självidentifikation. Det kan således noteras att människorättskommittén, som upprättats för att övervaka efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, i sin senaste kommentar från 1994 angående utlänningars ställning uttryckligen deklarerat att även utlänningar omfattas av artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

### 3.2.2 Europarådet

Europarådet bildades efter andra världskriget och skyddet av de mänskliga rättigheterna är det viktigaste och mest kända arbetsområdet för organisa-

tionen. År 1950 antogs konventionen om de mänskliga rättigheterna som samtliga medlemsländer är anslutna till. I artikel 14 nämns speciellt skyddet av nationella minoriteter.

Arbetet inom Europarådet under 1950- och 1960- ledde inte till några synbarliga resultat för minoritetsgrupper. Inte förrän i slutet av 1980-talet kom frågan om minoriteters rättigheter åter upp i ljuset sedan utvecklingen i Centrala och Östra Europa (även andra delar av Europa såsom Korsika m.fl) visat att minoritetsproblemen var akuta. Diskussionen och förslagen kom nu att handla om att antingen införa ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen till skydd för nationella minoriteter eller att upprätta en separat konvention till skydd för nationella minoriteter. I rekommendationen 1201 (år 1993) från Europarådets parlamentariska församling gavs följande definition av begreppet nationell minoritet. — ”A group of persons in a State who a) reside on the territory on that State and are citizens thereof, b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that State, c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics, d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State or of a region of that State, e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language”. Fritt översatt: Med en minoritetsgrupp menas en grupp individer i ett land som a) bor och är medborgare i landet, b) upprätthåller långvariga, fasta och varaktiga band med landet, c) uppvisar distinkta etniska, kulturella religiösa eller språkliga kännetecken, d) är tillräckligt många men dock färre i antal än den övriga befolkningen i landet eller i en del av landet, e) är uppfyllda av en gemensam strävan att bevara sin gemensamma identitet som innefattar kultur, traditioner, religion eller språk.

För att möta det starka behovet av juridisk hjälp med demokratiserings- och författningsfrågor i Öst- och Centraleuropa bildades 1990 den s.k. Venedigkommissionen, som består av experter inom juridik och statsvetenskap. Kommissionen forskar även inom demokratifrågor och har bl.a. gjort ett utkast till en Europeisk konvention om nationella minoriteters rättigheter. I konventionsförslaget ges följande definition: ”For the purposes of this Convention, the term minority shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language”. Fritt översatt: en minoritetsgrupp utgörs av en grupp färre i antal än den övriga befolkningen i landet, vars medlemmar, som skall vara

medborgare i landet, besitter och önskar bevara etniska, religiösa eller språkliga kännetecken som är klart annorlunda än den övriga befolkningens.

Ett avgörande steg till skydd för nationella minoriteter togs vid Europarådets toppmöte i Wien 1993. För första gången i Europarådets historia samlades då samtliga regeringschefer för överläggningar. Mötet fick bl.a. till följd att ministerrådet fick i uppdrag att lägga fram ett utkast till ramkonvention till skydd för nationella minoriteter samt att utforma ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen avseende sådana kulturella rättigheter som är av särskild betydelse för skyddet av nationella minoriteter. Arbetet på ett tilläggsprotokoll avbröts dock i början av 1996 då det hade visat sig att någon enighet om utformningen inte kunde nås. Ett sådant protokoll bedömdes egentligen inte heller tillskapa några nya rättigheter utan riskerade i stället att urholka redan existerande rättigheter såsom de definierats i domstolens rättspraxis. Det kan noteras att i dokumentet från Wienmötet ges en indirekt definition av begreppet nationell minoritet på så sätt att det talas om nationella minoriteter som genom historiens omvälvningar skapats i Europa.

Samarbete med andra internationella organisationer utgör för Europarådet ett viktigt led i strävandena att bygga upp ett demokratiskt och stabilt Europa. Europarådet och OSSE, men även EU, arbetar i hög grad för likartade mål i form av respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Inom Europarådet finns en särskild arbetsgrupp som bevakar samarbetet med OSSE för att befrämja öppenhet och information-sutbyte och motverka att organisationerna motarbetar varandra.

### 3.2.3 Europeiska säkerhetskonferensen — OSSE

Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen hölls i Helsingfors och Geneve under åren 1973—1975 med deltagare från de europeiska staterna samt USA och Kanada. År 1975 kunde slutdokumentet, den s. k. Helsingforsöverenskommelsen, antas. Slutdokumentet, som utgör en politisk överenskommelse och således inte är juridiskt bindande, innehåller bl.a. bestämmelser om mänskliga rättigheter med särskilt omnämnande av de nationella minoriteternas rätt till skydd och åtnjutande av mänskliga rättigheter. Samarbetet har därefter fortsatt och intensifierats med täta sammankomster och upprättande av fasta organ inom organisationen.

Genom sammanbrottet för de auktoritära staterna i Östeuropa har en mängd motsättningar mellan olika folkgrupper kommit i dagen. Inom OSSE har därför stort engagemang lagts ned på frågan om skydd för nationella minoriteter och en särskild organisation för minoritetsfrågor —

High Commissioner on National Minorities (HCNM) — har inrättats. HCNM har framgångsrikt försökt skapa strukturer för dialog mellan parter i potentiella konflikter som berör minoriteter.

År 1990 ägde ett ur minoritetssynpunkt betydelsefullt möte rum i Köpenhamn mellan företrädare för stater inom OSSE. I slutdokument från mötet, det så kallade Köpenhamsdokumentet, fastläggs bland annat att den enskilde individen själv avgör om han eller hon vill tillhöra en nationell minoritet och det hänvisas till rätten till en etnisk, kulturell, språklig eller religiös identitet. Någon definition av begreppet nationell minoritet innehåller dokumentet dock inte. Utformningen av Europarådets ramkonvention har influerats av detta slutdokument.

Den icke statliga organisationen Internationella Helsingfors Federationen för mänskliga rättigheter (IHF), som övervakar genomförandet av bestämmelserna rörande mänskliga rättigheter från slutdokumentet från Helsingfors och efterföljande dokument, har föreslagit att termen nationell minoritet, som används i dokumenten, skall ha följande definition: ”The totality of all those citizens of a State who are traditionally — territorial or non-territorial — residents in the territory of the State; who share common ethnic, linguistic or religious characteristics, distinguishing them from other parts of the population; who have their own cultural identity; and who are in a minority position towards the majority population of the State or of a region”. Fritt översatt: En minoritetsgrupp utgörs av en grupp färre i antal än den övriga befolkningen i en stat eller en region som traditionellt — territoriellt eller icke-territoriellt — bor inom staten och delar gemensamma etniska, språkliga eller religiösa särdrag och en gemensam kulturell identitet.

Såväl Europarådet som OSSE använder termen nationell minoritet vilket tolkas som att minoritetens medlemmar måste vara medborgare i landet för att få minoritetsstatus.

### 3.3 Våra nordiska grannar om minoritetsbegreppet

#### 3.3.1 Norge

Den norska Grunnloven innehåller en särskild bestämmelse (§ 110 A) om samerna. Där sägs ”Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv”. Det finns dock inte något motsvarande stadgande beträffande andra minoriteter. I motiven till paragrafen uttalas bl.a. följande:

”Komiteen er enig i at Grunnloven bör inneholde en bestemmelse om den samiske folkegruppe. Dermed blir det i den mest høytidelige og forpliktende form vår rettsorder kjenner, anerkjent og trukket konsekvenser av det faktiske forhold at det gjennom Norges historie har eksistert en egen samisk folkegruppe i vårt land. Komiteen vil imidlertid peke på at selv om den vesentligste virkning vil vaere av politisk og moralisk art, ikke av rettslig, vil bestemmelsen også innebaere en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene”.

I Norge ges det samiska språket särskilt skydd och stöd inom en rad olika samhällsområden. De flesta bestämmelser som reglerar rätten att använda samiska finns intagna i samelovens språkregler från år 1992, då samiskan också blev likställt med norska som ett officiellt språk i Norge. (Se vidare sektion 1:s betänkande) Norge har också, som första land, ratificerat minoritetsspråkskonventionen. Inget annat språk än samiska nämns i ratifikationsinstrumentet

### 3.3.2 Finland

I den finska regeringsformen stadgas i § 14, 3 st följande: ”Samerna såsom urfolk samt zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.” I propositionen till lagförslaget sägs att de andra grupper som avses i förslaget närmast är nationella och etniska minoriteter såsom judar och tatarer men att stadgandet inte är avgränsat enbart till Finlands traditionella minoriteter. Vidare påpekas att stadgandet inte avser grupper som endast tillfälligt uppehåller sig i Finland utan det förutsätts att gruppen har en viss fast struktur och varaktighet. Det uppställs dock inget krav på medborgarskap. Det finns ytterligare en grundlagsbestämmelse som berör samiska språket. I § 51 a regeringsformen stadgas sålunda att samerna som ett urfolk skall tillförsäkras kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde i ärenden som angår deras språk och kultur. Därutöver finns i lagar och förordningar olika bestämmelser till skydd för samiska och svenska. Viktigast av dessa bestämmelser är för svenskans del språklagen från 1922 och för samiskans del lag om användning av samiska hos myndigheter som trädde i kraft 1992. (Se vidare sektion 1:s betänkande)

Finland ratificerade den 3 oktober 1997 ramkonventionen vilket innebar att de 12 ratifikationer som krävs för ikraftträdande nu föreligger och att konventionen kan träda i kraft den 1 februari 1998. I regeringens proposition som ligger till grund för ratifikationen sägs att ramkonventionen vid ikraftsättandet anses gälla åtminstone samer, zigenare, judar, tatarer och s.k. gammalryssar samt de facto också finlandssvenskar. Ratifikationsinstrumentet innehåller ingen begränsning så att det utesluter framtida minoritetsgrupper.

Finland har tidigare också ratificerat minoritetsspråkskonventionen. I detta ratifikationsinstrument nämns särskilt samiska, svenska och romani.

### 3.3.3 Danmark

De nationella minoriteterna i Danmark utgörs av tyskspråkiga i Sönderjylland och befolkningarna på Färöarna och Grönland. Genom lagen 1948 om självstyre för Färöarna blev Färöarna en autonom enhet inom det danska riket med färöiska som huvudspråk. Motsvarande lagstiftning för Grönlands del kom 1979. De ovan nämnda lagarna är interna danska lagar men kan i praktiken likställas med grundlag.

Den tyskspråkiga minoritetens rättigheter behandlas i Bonn/Köpenhamns deklARATIONEN från 1955, som garanterar den tyskspråkiga minoriteten i Danmark liksom den danskspråkiga minoriteten i Tyskland och deras respektive organisationer rätten att använda sitt respektive språk i såväl tal som skrift.

Danmark ratificerade den 22 september 1997 ramkonventionen. Ratifikationsinstrumentet innehåller en deklARATION att ramkonventionen skall tillämpas på den tyska minoriteten i Sönderjylland.

## 3.4 Länder som ratificerat ramkonventionen

Ramkonventionen har i december 1997 ratificerats av 13 stater och kommer att träda ikraft den 1 februari 1998. Ratificerande stater är Cypern, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Moldavien, Rumänien, San Marino, Slovakien, Spanien, Makedonien och Kroatien. Av de länder som ratificerat konventionen har 4 avgett någon form av deklARATION. Estland har således i deklARATIONEN angett kriterierna för begreppet nationell minoritet i överensstämmelse med Europarådets rekommendation 1201, som vi redogjort för tidigare, medan Makedonien deklarerat att begreppet nationell minoritet överensstämmer med begreppet "nationalities", som används i deras lagstiftning. Makedonien, Tyskland och Danmark har deklarerat vilka nationella minoriteter som för respektive land omfattas av ramkonventionen.

Ungern tillhör ett av de nio länder som ratificerat ramkonventionen. I ratifikationsinstrumentet finns ingen deklARATION beträffande vilka nationella minoriteter som Ungern har för avsikt att tillämpa ramkonventionen på eller vilka kriterier en nationell minoritet skall uppfylla. Det finns dock en nationell ungersk lag från 1993 — lagen om nationella och etniska minoriteters rättigheter — där det inledningsvis ges en definition av begreppet nationell och etnisk minoritet. Förutsättningarna för att anses

som en nationell minoritet är bl a att minoriteten funnits i Ungern i minst 100 år och att dess medlemmar är ungerska medborgare. Vidare krävs att minoriteten har ett annat språk, en annan kultur och andra traditioner än majoritetsbefolkningen. Lagens bestämmelser undantar uttryckligen invandrare och flyktingar. De minoriteter som uppfyller kraven enligt minoritetsdefinitionen är följande: armenier, bulgarer, greker, kroater, tyskar, zigenare, rutener, serber, polacker, rumäner, slovenier, slovakier och ukrainier.

### 3.5 Genomgång av kriterierna i ett minoritetsbegrepp

**Kommitténs förslag:** För att betraktas som en nationell minoritet bör minoritetsgruppen uppfylla nedanstående kriterier:

- Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning
- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart.
- Historiska eller långvariga band med Sverige.
- Självidentifikation — Den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.

#### 3.5.1 Inledning

Minoritetspråksskommittén skall utreda frågan om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och om vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen. Enligt direktiven skall kommittén också lämna förslag till kriterier beträffande ett minoritetsbegrepp avseende inhemska nationella minoriteter.

Ramkonventionen saknar en definition av begreppet nationell minoritet. Det möter allmänt sett betydande svårigheter att enas om en definition. En sådan definition har också ansetts kunna medföra att skyddsvärda personer ställs utanför det skydd som konventionen ger. Europarådets medlemsstater intog i stället en pragmatisk hållning i detta avseende och överlämnade till avtalsslutande stater att i varje enskilt fall bedöma för vem eller vilka de enskilda artiklarna skall vara tillämpliga. Eftersom ramkonventionen inte innehåller något förbud mot reservationer är sådana tillåtna enligt folkrätten så länge de inte är oförenliga med konventionens ändamål och syfte.

Även om ramkonventionen inte innehåller någon minoritetsdefinition har det under tillkomsten framgått att med begreppet nationell minoritet åsyftas grupper med långvarig anknytning till landet och inte invandrargrupper. Vår bestämning av kriterier har som syfte att peka ut vilka minoriteter i Sverige som kan komma att omfattas av ramkonventionen. Utgångspunkten för ett förslag om kriterier bör då vara den inställning som ramkonventionen vilar på, nämligen att minoritetsbegreppet endast skall omfatta minoriteter med långvarigt boende i landet. För att kunna ge förslag till kriterier har vi dock ansett det av stor vikt att också ta del av de definitionsförslag som lagts fram i andra internationella organisationer och de olika definitionsförslag som presenterats i Europarådet. Av denna anledning har vi ovan gett en beskrivning av hur begreppet minoritet över åren behandlats i olika internationella organisationer. Av redogörelsen framgår att minoritetsbegreppet inom FN, till skillnad från Europarådet och OSSE, alltmer inriktats mot en definition som utgår från individens önskan att behålla sin särart och där således historiska eller långvariga band med staten är av mindre betydelse som identifikationsinstrument.

De definitionsförslag från de olika internationella organisationerna som återgetts ovan innehåller samtliga en objektiv och en subjektiv del. Ett objektivt kriterium utgår från något som konkret kännetecknar grupptillhörigheten medan det subjektiva kriteriet utgår från den enskilde individen, som själv har att avgöra om han eller hon vill tillhöra en viss minoritet eller ej. De objektiva delarna i de definitionsförslag som presenterats tidigare består av 1) numerärt färre, icke dominerande grupp, 2) språklig, etnisk, kulturell eller religiös särart, 3) historiska eller långvariga band med staten, 4) medborgarskap. Det subjektiva kriteriet utgörs av viljan hos gruppens enskilda individer att bevara en gemensam identitet. Numera betonas mer och mer självidentifikationen vid minoritetsbestämning. Detta innebär dels en individuell identitet, där individen identifierar sig med gruppen, dels en gruppidentitet där gruppen identifierar sig som en minoritet. Självidentifikationen kan dock aldrig användas isolerat utan måste alltid balanseras av objektiva kriterier. De två första kriterierna — numerärt färre, icke dominerande grupp och språklig, etnisk, kulturell eller religiös särart — besvarar frågan om det är fråga om en etnisk minoritet medan de två sista kriterierna - historiska eller långvariga band med staten - ger svar på frågan om en grupp även skall anses vara en inhemska nationell minoritet. Vårt arbete är uteslutande inriktat på inhemska nationella minoriteter och vi kommer nedan att belysa de kriterier som vi anser bör ingå i ett minoritetsbegrepp avseende inhemska nationella minoriteter. Vi kommer i den fortsatta texten att använda begreppet nationell minoritet synonymt med inhemska nationell minoritet.

Det kan i detta sammanhang också vara lämpligt att påpeka att rättigheterna enligt ramkonventionen är individuella och inte kollektiva.



För tillämpning av ramkonventionen måste således först konstateras om det rör sig om en minoritetsgrupp som omfattas av konventionens regler och därefter kan varje individ, om han eller hon så vill, komma i åtnjutande av konventionens skyddsregler.

### 3.5.2 Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning.

Ett kriterium i ett minoritetsbegrepp är att det är fråga om en till antalet i förhållande till resten av befolkningen icke dominerande grupp människor. Det första kännetecknet för en minoritetsgrupp är just att den, i förhållande till landets totala befolkning, är till antalet färre än resten av befolkningen. Detta hindrar inte att gruppen antalsmässigt kan vara i majoritet i ett visst område.

Vad menas då med en grupp? Vi har ovan pekat på att gruppen måste vara till antalet mindre än resten av befolkningen. Till detta kommer att gruppen måste ha en icke dominerande ställning sett till maktbalansen i samhället. Vidare måste det vara något som sammanför gruppens individer, en uttalad samhörighet i gruppen. Att gruppens medlemmar är spridda över ett större område bör därför inte diskvalificera dem som grupp, om det finns en sammanhållande inre struktur eller organisation.

Hur många individer krävs då för att de skall kunna anses utgöra en grupp? Det går inte att ge något antalsmässigt bestämt svar på denna fråga men självklart krävs det ett visst antal individer för att kunna upprätthålla en minoritetskultur. Till detta kommer att gruppen måste ha en viss struktur för att kunna tillgodose de behov som motiverat gruppbildningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är omöjligt att definiera en grupp enbart utifrån ett visst minsta antal individer. Svensk befolkningsstatistik omfattar för övrigt inte uppgifter om etnisk tillhörighet eller språktillhörighet. Strukturen inom gruppen eller dess uppbyggnad måste således bli avgörande för gruppbestämningen.

Däremot anser vi att det i vissa fall kan vara befogat att beakta gruppens storlek. Även vid ett klart konstaterande av att en nationell minoritetsgrupp föreligger kan det finnas skäl — administrativa eller kostnadsskäl — att begränsa vissa åtgärder till att endast gälla för ett större antal individer. Detta har också kommit till uttryck i ramkonventionen, som i artikel 10 punkt 2 och artikel 11 punkt 3 begränsar respektive paragrafs räckvidd till att avse områden som traditionellt, eller i betydande antal, bebos av personer som tillhör en nationell minoritet.

Självklart är uppbyggnaden eller strukturen helt olika beroende på vilken grupp det är fråga om och vilka identitetsdrag gruppen har. I en del

fall kan det nog vara lättare att identifiera en grupp än i andra. Exempelvis har religiösa grupper troligen en fastlagd ordning inom gruppen och fasta organ. Vid den "hearing" som kommittén haft med olika minoritetsgrupper, redogjorde exempelvis den judiska gruppen för hur denna grupp i alla tider byggt upp en speciell egen samhällsstruktur för i stort sett alla skeenden i livet. Med andra grupper kan det kanske vara svårare att urskilja gruppens struktur och organisation. De olika identitetsdragen varierar också mycket från grupp till grupp. I vissa grupper finns kanske endast ett identitetsdrag, exempelvis eget språk, medan det bland andra grupper kan finnas flera, exempelvis eget språk, egen kultur, traditioner och religion. Ju fler särdrag en grupp har, desto lättare bör det vara att definiera dess gruppstruktur. I detta sammanhang får naturligtvis även tidsaspekten en viss betydelse vid bedömningen av om gruppen har en bestående och hållbar struktur. Det har under århundradena flyttat in grupper till Sverige som totalt assimilerats med majoritetsbefolkningen. Anledningarna till assimilering kan naturligtvis vara flera men ingen grupp kan "överleva" utan någon form av struktur eller sammanhållande kitt. Om en grupp efter kort tid splittras upp, kan det naturligtvis bero på att den inre strukturen inom gruppen inte haft de kvaliteter som krävs för att hålla samman minoritetskulturen. Det är således svårt att peka på kriterier som visar hur gruppen skall vara uppbyggd eller organiserad eftersom uppbyggnaden varierar från grupp till grupp. Det är naturligtvis också en bedömningsfråga hur mycket som skall krävas för att kravet på struktur och uppbyggnad skall anses vara uppfyllt.

Vi anser att ett av kriterierna i ett minoritetsbegrepp bör vara att det är fråga om en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning. Gruppbestämningen kan, som vi visat, inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan här måste också vägas in och belysas gruppens struktur och/eller sammanhållande kitt.

### 3.5.3 Gruppens särart och självidentifikation

Vi har tidigare beskrivit hur ramkonventionen i artikel 5 namnger gruppens identitet som religion, språk, traditioner och kulturarv. Detta är en objektiv traditionell beskrivning av en etnisk minoritet. Minoritetskulturen skall i något av dessa avseende väsentligen skilja sig från majoritetsbefolkningens. Av denna anledning bör lokala befolkningar i Sverige på grund av speciell dialekt — exempelvis skånska eller gotländska — inte kunna sägas ha så särskiljande drag från majoritetsbefolkningen att de utgör nationella minoriteter. I minoritetsspråkskonventionen anges för övrigt uttryckligen att dialekter inte omfattas av konventionens

bestämmelser. När det gäller de uppräknade särdragen religion, språk, traditioner och kulturarv är det uppenbart att de flesta nationella minoritetsgrupper i många fall endast uppfyller något av dessa objektiva kriterier. Det bör dock betonas att begreppet egen religion eller eget språk inte innebär att det ställs krav på en viss omfattning av religionsutövningen eller vissa språkkunskaper. För en person som tillhör en nationell minoritet blir också den dubbla identiteten ett karaktärsdrag eftersom han eller hon både är svensk och delaktig av ett svenskt kulturarv samtidigt med delaktighet i ett annat kulturarv.

De minoritetsdefinitioner som vi redogjort för innehåller också ett krav på att gruppens individer skall ha en vilja att bevara en gemensam identitet. De ovan beskrivna objektiva kriterierna måste således kompletteras med en positiv vilja hos den enskilde att bevara dessa objektiva särdrag. I internationella sammanhang betonas numera starkare betydelsen av självidentifikationen. Begreppet identitet blir således liktydigt med en tillhörighetsrelation. I ramkonventionen finns också en bestämmelse som innebär att varje person som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas som sådan och ingen nackdel skall följa av detta val eller av utövandet av de rättigheter som är förbundna med detta val.

Vi anser att ett av kriterierna i ett minoritetsbegrepp bör vara ett krav på att gruppen uppvisar en särart av religiös, språklig, traditionell eller kulturell natur. Dessa objektiva kriterier är inte ensamt tillräckliga utan måste kompletteras med ett subjektivt kriterium, nämligen viljan hos de enskilda individerna att bevara den gemensamma särarten.

#### 3.5.4 Historiska eller långvariga band med Sverige

En allmän uppfattning internationellt har varit att minoritetsbegreppet endast omfattat historiska minoriteter och detta kommer också till uttryck i de definitionsförslag från Europarådet de senaste åren, som vi redogjort för ovan. Det vill säga endast grupper vars minoritetskultur funnits i landet under lång tid har utgjort nationella minoriteter. Även den definition som görs av landsdels- eller minoritetsspråk i minoritetsspråkskonventionen, (se sektion 1:s arbete) är ett uttryck för denna uppfattning. I minoritetsspråkskonventionens artikel 1 uppställs bl.a. kravet att språket skall talas av hävd.

Inom FN:s människorättskommitté har arbetet dock mer och mer inriktats mot en definition som utgår från individernas önskan att behålla sin särart och där tidsaspekten är av mindre betydelse som identifikationsinstrument.

Om endast grupp och identitetskriterierna, som vi redogjort för ovan, upprätthålls vid en minoritetsbestämning kommer detta för Sveriges del

att innebära att såväl grupper som vistats i landet i hundratals år, som nya invandrargrupper kommer att omfattas av minoritetsbegreppet. Enligt vår mening är detta inte rimligt. Historien visar att när en grupp människor flyttar till ett annat land håller den inledningsvis ihop. Det sker därefter en successiv uppblandning med majoritetsbefolkningen och i många fall blir assimilationen total efter några generationer. Vi anser därför att den tid minoritetskulturen funnits i landet, och som således visar om den är livskraftig, måste tillmätas betydelse. Under beredningsarbetet med ramkonventionen har också framgått, även om ingen definition av begreppet nationell minoritet kommit till stånd, att tanken varit att konventionen skall tillämpas på inhemska nationella minoriteter, dvs. nationella minoriteter med långvarig anknytning till landet.

Vi ansluter oss till denna tankegång och anser att ett kriterium i minoritetsbegreppet bör vara att minoritetskulturen funnits i landet under lång tid. Fråga uppkommer då om längden på denna tid. Vi anser inte att det är rimligt att dra någon absolut gräns i år mätt. Med hänsyn till vad vi uttryckt ovan är det uppenbart att tidsrymden måste omfatta minst några generationer för att kunna se om det är fråga om en "överlevande" minoritetskultur. För Sveriges del anser vi därför att endast nationella minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige långt före andra världskriget skall omfattas av minoritetsbegreppet. Med begreppet långvarig vistelse åsyftar vi då endast att kulturen skall ha funnits oavbrutet i Sverige under lång tid. Detta innebär att de kulturella särdragen — minoritetskulturen — inte behöver ha följt i släktled efter släktled av här boende människor utan kontinuiteten kan också ha upprätthållits av människor som flyttat hit.

### 3.5.5 Medborgarskap

Skall en definition även innehålla ett krav på medborgarskap? Europarådets och OSSE:s val av termen nationell minoritet har tolkats som ett krav på medborgarskap och detta finns också med i de ovan redovisade definitionsförslagen från Europarådet. Något krav på medborgarskap finns dock inte med i ramkonventionen. Däremot uppställer minoritetsspråkskonventionen i artikel 1 ai) krav på medborgarskap.

Om medborgarskap uppställs som kriterium i ett minoritetsbegrepp avseende begreppet nationell minoritet innebär detta att en person, som omfattas av en i Sverige existerande nationell minoritetskultur men invandrat relativt nyligen (exempelvis invandrade många polska judar till Sverige under sjuttioalet), inte skall anses tillhöra denna nationella minoritet. Ett krav på medborgarskap får således i dessa fall till följd att det inom en och samma minoritetsgrupp kan bli en uppdelning i två delar,

varav den ena är att betrakta som en nationell minoritetsgrupp men inte den andra. Samtidigt kan det tyckas märkligt att en nyinflyttad person, om inget krav på medborgarskap ställs, omedelbart kan ingå i och få del av det skydd som ramkonventionen ger, medan andra personer som bott i landet under längre tid och som uppfyller övriga krav på en minoritetsgrupp, inte blir betraktad som en nationell minoritetsgrupp på grund av att dess minoritetskultur har för kort vistelsetid i Sverige. Utvecklingen inom folkrätten visar dock, som vi tidigare påpekat, att kravet på medborgarskap tonats ned.

Vi anser, med hänsyn till utvecklingen inom folkrätten och då medlemskapet i EU bl.a. syftar till ökad rörlighet över gränserna, rimligt att ett minoritetsbegrepp inte innehåller något krav på svenskt medborgarskap.

Ett sådant ställningstagande överensstämmer också med de slutsatser som kommitténs sektion 1 har gjort. Som vi påpekat tidigare uppställer språkkonventionen i definitionen av ett minoritetsspråk bl.a. krav på medborgarskap. Sektion 1 har dock förklarat att reglerna om rätt att använda samiska och finska i offentliga sammanhang skall gälla i respektive språks förvaltningsområde för envar som använder samiska och finska, oberoende av om personen är svensk medborgare eller inte. Sektion 1 har förklarat sitt ställningstagande med att det, framförallt bland dem som använder finska men också bland dem som använder samiska, finns många icke-svenska medborgare som är bosatta i de områden där reglerna är tänkta att gälla. Sektion 1 har därför kommit till slutsatsen att det är olämpligt att göra en uppdelning mellan svenska medborgare och andra så att bara de som är svenska medborgare får rätt att använda samiska och finska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar i området, trots att behovet av att få denna service på sitt eget språk kan antas vara lika stort eller större bland de icke-svenska medborgare som bor i regionen.

### 3.5.6 Sammanfattning

Vi har ovan gått igenom och redovisat de kriterier vi anser skall ingå i ett minoritetsbegrepp avseende nationella minoriteter. Sammanfattningsvis anser vi att nedanstående kriterier bör vara uppfyllda för att en grupp skall betraktas som en nationell minoritet.

— 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 sammanhållande kitt.

— Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja sig från majoriteten.

— Självidentifikation — Den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.

— Historiska eller långvariga band med Sverige. Vi anser inte att det är rimligt att dra någon absolut gräns i år mätt. Tidsrymden måste dock omfatta minst några generationer, vilket innebär att endast nationella minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige långt före andra världskriget uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

## 4 Nationella minoriteter i Sverige

Vi har föreslagit att Sverige bör ratificera ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter. För att betraktas som en nationell minoritet har vi föreslagit att minoriteten bör uppfylla kriterierna att vara en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning, att gruppen bör ha vissa objektiva särdrag såsom religion, språk, traditioner eller kulturarv, att de personer som tillhör minoriteten själva skall identifiera sig med gruppen och vilja bevara denna särart samt att minoritetskulturen skall ha funnits i Sverige under en längre tid.

Följande minoriteter i Sverige anser vi uppfyller dessa kriterier, nämligen samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar. Dessa är därmed enligt vår bedömning nationella minoriteter som ramkonventionens bestämmelser skall tillämpas på i Sverige.

Samtliga dessa nationella minoriteter uppfyller enligt vår bedömning vart och ett av kriterierna för en nationell minoritet så som vi redovisat dem ovan. De olika kriterierna kan, som vi angett, uppfyllas på olika sätt av olika minoriteter. Sättet att organisera en grupp kan följaktligen variera liksom minoritetens objektiva särart. Den redovisning som vi lämnar i det följande begränsar sig till en redogörelse för hur vi kommit fram till *att* respektive nationell minoritet — samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar — uppfyller samtliga de kriterier vi funnit nödvändiga för att en minoritet skall anses som en nationell minoritet. Redogörelsen gör däremot inte anspråk på att på ett uttömmande sätt redogöra för *hur* var och en av de nationella minoriteterna uppfyller kriterierna. Framställningen bygger på uppgifter från företrädare från respektive minoritet. Vi redovisar de nationella minoriteterna i en följdordning som anknyter till den tid man bedömer att de funnits i Sverige.

### *Samer*

Det finns olika uppgifter om hur länge samer funnits i Sápmi (Sameland), ett område som sträcker sig från Norge i väster över norra Sverige och norra Finland till Ryssland och Kolahalvön i öster. Klart är dock att samer varit bosatta inom området innan de nordiska staterna växte fram. När de nordiska staterna tog form kom samerna i minoritetsställning inom dessa.

I dag beräknas det totala antalet samer i Sápmi till 50 000—75 000 personer varav 15 000—20 000 samer beräknas finnas i Sverige.

Samer har en egen kultur och egen historia med mycket gamla rötter. Denna skiljer sig tydligt från den svenska majoritetsbefolkningens. Trots att samer så länge befunnit sig i minoritetsställning har de bevarat sin egen kultur och identitet som samer. Viktiga inslag i den samiska kulturen är det samiska språket, rennäringen, sameslöjden, den traditionella kläde-  
dräkten, jojken och matkulturen. Längre tillbaka i tiden hade samerna också egen religion. Bland det samiska kulturutbudet i dag bör också samisk teater, bildkonst och litteratur nämnas.

Samer har genom tiderna organiserat sig på olika sätt. I äldre tid fanns bland samerna siidasystemet, en egen organisation inom vars ram bl.a. gemensamma beslut fattades och rätt skipades. I våra dagar finns andra organisationsformer som varierar från samebyar till olika samiska föreningar, och olika samiska partier. Det finns flera samiska riksorganisationer och det förekommer också ett samiskt samarbete över nationsgränserna samer emellan eftersom många samefrågor rör samerna som folkgrupp, oberoende av nationell tillhörighet.

Exempel på en gränsöverskridande samisk organisation är Nordiska samerådet som bildades år 1952 och är samernas gemensamma organ och samarbetsorgan för samernas organisationer i Sverige, Norge och Finland. Numera finns även de ryska samerna med i organisationen som därför ändrat namn till Samerådet. Ett annat exempel är Nordiskt samiskt institut som tillkom på initiativ av Nordiska ministerrådet år 1973. Institutet är beläget i Norge och har tre sektioner; en för näringsliv, miljö och rättsfrågor; en för språk och kultur samt en för utbildning och information.

I Sverige inrättades år 1993 Sametinget, som har ställning som folkvalt organ och statlig myndighet. Sametinget har som uppgift att verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter samt föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

- besluta om fördelningen av statens bidrag och medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,
- utse sameskolans styrelse,
- leda det samiska språkarbetet,
- medverka till samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten samt att
- informera om samiska förhållanden.



Inom undervisningsområdet kan nämnas att det under Sameskolstyrelsen finns sex sameskolor för årskurserna 1—6 där undervisning sker på svenska och samiska. Vidare finns det sedan år 1942 en samisk folkhögskola i Jokkmokk. Det bedrivs också samisk forskning vid universitet runt om i landet. År 1997 uttalade Sveriges Riksdag att samerna har en särställning i egenskap av ursprunglig befolkning.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att samer utgörs av en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning med flera egna organisationer. Samerna har en egen kultur och gruppidentitet bestående av bl.a. språk, traditioner och kulturarv som skiljer sig från majoritetsbefolkningens. De har under lång tid — bl.a. genom att organisera sig på olika sätt och bevara sitt språk och sitt kulturarv visat en vilja att värna om sin identitet. Den samiska kulturen har funnits i Sverige under hela den tid Sverige funnits som nation. Samerna uppfyller därmed de uppställda kriterierna för att utgöra en nationell minoritet.

### *Tornedalingar*

Området kring Torneälv har sedan mycket lång tid tillbaka varit flerkulturellt och flerspråkigt. Historiskt utgjorde Tornedalen en mötes- och handelsplats för bl.a. samer, kväner och bjarmer. Senare i samband med de nordiska staternas uppkomst har också människor från nuvarande Norge, Sverige, Finland och Ryssland under längre eller kortare tid funnits i Tornedalen.

Från medeltiden dominerade varieteter av finska som språk i Tornedalen. När Sverige efter kriget mot Ryssland åren 1808—1809 fick avträda sin östra rikshalva (ungefär nuvarade Finland) till Ryssland skedde detta genom att en gräns drogs genom Tornedalen så att den västra delen av Tornedalen förblev svenskt område medan den östra delen av Tornedalen kom att utgöra en del av storfurstendömet Finland, sedermera republiken Finland. Detta fick till följd att den del av den tornedalska befolkningen som bodde väster om Torne älv kom att förbli i Sverige, men nu som en — i förhållande till den övriga befolkningen i Sverige — territoriell minoritet i Tornedalen. Den östra delen av Tornedalen blev en del av det sedermera självständiga Finland (för en illustration av hur gränsen delade ett gemensamt språk- och kulturområde, se sektion 1:s betänkande).

Tornedalingarna skiljer sig från den svenska majoritetsbefolkningen främst genom språk, kultur och den geografiska förankringen i Tornedalen.

Det finska språket har förts vidare från generation till generation i Tornedalen. I dag betonar Svenska Tornedalingars Riksförbund särdragen

hos tornedalsfinskan — eller meän kieli som de själva numera kallar den varietet av finska som talas i Tornedalen — och hävdar att det är ett eget språk, skilt från standardfinskan (angående denna diskussion, se vidare bilaga till sektion 1:s betänkande). Svenska Tornedalingars Riksförbund uppskattar antalet meän kieli-talande tornedalingar i dag till mellan 50 000 och 60 000.

Utöver språket finns också en tornedalsk kultur präglad av såväl samiska som svenska och finska influenser och av det faktum att Tornedalen alltid varit en mötesplats för flera kulturer. Det finns bl.a. en tornedalsk matkultur, byggnadsstil och tornedalska traditioner däribland traditionen att bada bastu. Den laestadianska väckelserörelsen som växte fram på 1800-talet och som fortfarande har finska eller meän kieli som predikospråk har också påverkat den tornedalska kulturen. Både språk och kulturarv har en stark koppling till det geografiska området där tornedalingar har varit bosatta under mycket lång tid tillbaka och fortfarande finns i dag.

De senaste åren har intresset för den egna särarten och identiteten vuxit bland tornedalingar. Ett uttryck för detta är bildandet av Svenska Tornedalingars Riksförbund-Tornionlaaksolaiset (STR-T) 1981. Förbundet skall tillvarata de svenska tornedalingarnas språkliga och kulturella intressen. År 1987 bildades stiftelsen Meän Akateemi-Academia Tornedaliensis som har till uppgift att förvalta kulturarvet på Nordkalotten, i första hand den tornedalska och kvänska kulturen. I Pajala kommun är sedan hösten 1993 en kultur- och ekologiskola verksam. Skolan omfattar årskurserna 1—9 och meän kieli är obligatoriskt undervisningsämne. Nämnas kan också att det sedan tio år tillbaka finns en tornedalsk teater och att alltmer litteratur på meän kieli ges ut. De tornedalska kommunerna samarbetar inom ramen för organisationen Tornedalsrådet som bl.a arbetar för att bevara det tornedalska kulturarvet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att tornedalingarna är en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning med flera egna organisationer. Tornedalingarna skiljer sig från majoritetsbefolkningen i Sverige främst genom att de använder ett annat språk än majoritetsbefolkningen och genom sin geografiska och kulturella förankring i Tornedalen. Tornedalingar har särskilt på senare år visat en klar vilja att värna om sitt språk och sin identitet och kultur — bl.a. genom att organisera sig på olika sätt. Språket och den kultur som är knuten till språket har funnits i samma geografiska område lika länge som Sverige funnits som nation. Tornedalingarna uppfyller således samtliga kriterier för att vara en nationell minoritet.

*Sverigefinnar*

Under lång tid, fram till år 1809, utgjorde nuvarande Sverige och Finland en stat. Under hela denna tid förekom ständigt en rörlighet mellan den västra delen (nuvarande Sverige) och östra delen (nuvarande Finland) av landet. Finskan fanns till följd av detta i den västra rikshälften — nuvarande Sverige — både som ett språk bland allmänheten och som ett kyrko- och predikospråk. Exempel på den finska närvaron är den finska församlingen i Stockholm som funnits där från år 1533 och fram till våra dagar, dvs. under ca 460 år. Ett annat exempel är skogsfinnarna, eller svedjefinnarna som kom från finska Savolax och bedrev svedjebruk i svenska finnmarken dvs bl.a. i Dalarna, Värmland, Medelpad, Hälsingland, Gästrikland och Ångermanland från mitten på 1500-talet. Skogsfinnarna talade finska och de kan också sägas ha haft en särskild kultur kring svedjebruket. Finska språket försvann succesivt ur bruk i finnmarken under 1800-talet och 1900-talets första hälft. Från andra världskriget har invandringen från Finland åter ökat så att det enligt siffror från SCB år 1994 beräknades finnas 440 000 personer som är första eller andra generationen finländare i Sverige. Enligt uppskattningar från Sverigefinska Riksförbundet talar ca 250 000 av dessa fortfarande finska.

Det som främst skiljer sverigefinnarna från den svenska majoritetsbefolkningen är språket. Men det kan också sägas finnas en särskild sverigefinsk kultur bland sverigefinnarna.

De finsktalande i Sverige har genom tiderna organiserat sig på olika sätt i Sverige för att bevara sitt språk och sin kultur. Ett exempel är den finska församlingen i Stockholm som nämnts ovan. I mitten av 1830-talet bildades Stockholms Finnkår och Stockholms finska förening bildades år 1894. Sverigefinska Riksförbundet grundades år 1957 och arbetar bl.a. för att sverigefinnarna skall erkännas som nationell minoritet i Sverige. Sverigefinnarnas organisationer arbetar för att verksamhet skall finnas på finska språket på alla områden av intresse för sverigefinnarna. De arbetar också för att bygga institutioner till stöd för sociala behov och kulturella intressen. I dag finns i Sverige bl.a. 11 fristående finskspråkiga skolor med förskolor och fritidshem, tre finskspråkiga folkhögskolor, fyra äldreboende och två fritidscentra för finskspråkiga pensionärer.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att sverigefinnarna är en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning med flera egna organisationer. Sverigefinnarna skiljer sig från majoritetsbefolkningen i Sverige främst genom sitt eget språk. De har under lång tid genom verksamhet i olika organisationer visat en vilja att värna om sitt språk och den identitet

och kultur som hänger samman med språket. Sverigefinnar och det finska språket har funnits i Sverige åtminstone sedan 1500-talet. Sverigefinnarna uppfyller således samtliga kriterier för att vara en nationell minoritet.

### *Romer*

Romerna bedöms ha kommit till Europa någon gång mellan 1100—1300 talet. Enligt de äldsta kända källorna uppmärksammades romer i Sverige för första gången år 1512. Alltsedan dess har romer funnits i Sverige vilket bl.a. framgår av att det fortlöpande utfärdades dekret och lagar i syfte att förvisa eller tvångsassimilera romer. Under tiden från 1500-talet och fram till i dag har olika grupper av romer under olika tidsperioder kommit till Sverige. I dag bedöms antalet romer i Sverige till ca 15 000—20 000 personer.

Romerna har eget språk, romani chib, en egen kultur och egna traditioner som skiljer sig från majoritetsbefolkningens. Den romska befolkningen i Sverige är inte homogen utan består av olika grupper. Förutom de språkliga variationerna finns skillnader och variationer mellan de olika grupperna när det gäller traditioner och kultur. I rapporten "Romer i Sverige — tillsammans i förändring" (Ds 1997:49) understryks att romerna, trots variationerna inom gruppen, är och känner sig som ett folk och att det som är gemensamt för de olika grupperna är av stor betydelse och förenar dem i den romska identiteten.

Romska föreningar har funnits i Sverige under relativt lång tid. År 1967 bildades Finska zigenarföreningen och strax därefter Stockholms Finska zigenarförening. Nordiska zigenarrådet bildades 1972 och är en rikstäckande paraplyorganisation för romernas föreningar i Sverige som samlar representanter från alla romska grupper i Sverige.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att romer är en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning och som genom språk, kultur och traditioner skiljer sig från majoritetsbefolkningen i Sverige. De har under lång tid — åtminstone sedan 1500-talet — bevarat denna kultur i Sverige. Genom olika romska organisationer värnar romerna om sin kultur och sina traditioner. Romerna uppfyller således samtliga kriterier för att vara en nationell minoritet i Sverige.

### *Judar*

I Sverige tilläts judar för första gången år 1775 att bilda en judisk församling i Stockholm med rätt att anlägga begravningsplats, synagoga samt inkalla en rabbin. Under de drygt 200 år som gått sedan dess har nya grupper judar kommit till Sverige under olika tidsperioder, ofta som en

följd av förföljelser mot den judiska befolkningen i olika delar av Europa. Sålunda kom många judar till Sverige kring sekelskiftet från pogromernas Östeuropa — huvudsakligen från Polen och Litauen — och i samband med förintelsen under andra världskriget. I dag bedömer Judiska Centralrådet att det finns mellan 20 000—25 000 personer som identifierar sig som judar.

Judarna har en egen religion, judendomen, egen kultur, egna språk och egna traditioner som skiljer sig från den svenska majoritetsbefolkningens. Även judar som inte anser sig vara religiösa bevarar många judiska traditioner såsom firande av sabbaten och judiska helgdagar. Många judar i Sverige är flerspråkiga. Utöver svenska används hebreiska bl.a. i gudstjänsterna. Jiddisch används också i varierande utsträckning, främst av judar med rötter i Central- och Östeuropa. Jiddischkulturen som blomstrade i Europa framförallt under tiden före andra världskriget, men som till följd av förintelsen försvagades kraftigt, har på senare tid rönt ökat intresse bland judar i Sverige och övriga Europa.

De judiska församlingarna är förutom att vara religiösa församlingar också centra för kulturell och social verksamhet av olika slag. Den judiska minoriteten har i Sverige liksom i övriga Europa av tradition anordnat egen utbildning, omhändertagande av sjuka och gamla, begravningar och social omsorg för judar. Exempel på detta i Sverige är den judiska grundskolan Hillelskolan, egna ungdomsgårdar, pensionärs-, sjuk-, och ålderdomshem. Därutöver kan nämnas att det finns en fast judisk teater, ett judiskt museum och ett flertal judiska föreningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att judar är en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning som genom religion, kultur, språk och traditioner skiljer sig från majoritetsbefolkningen i Sverige. De har under lång tid bevarat sin religion och sitt kulturarv i Sverige. Den judiska befolkningen i Sverige är en i hög grad organiserad grupp. Genom sina organisationer värnar judarna om det judiska kulturarvet. Judarna uppfyller således samtliga kriterier för att vara en nationell minoritet i Sverige.

## 5 Ramkonventionens bestämmelser och svenska bestämmelser till skydd för nationella minoriteter

### 5.1 Inledning

Kan det idag sägas finnas en svensk minoritetspolitik inriktad på skydd för de nationella minoriteter som finns i Sverige eller inte? Svaret på den frågan är enligt vår uppfattning avgörande för hur Sverige kan uppfylla de krav som ramkonventionen ställer i olika avseenden när det gäller skydd för dessa grupper, deras kultur och identitet (jfr Artikel 5).

Ramkonventionen kan visserligen beskrivas som ett måldokument med relativt vagt formulerade krav på de stater som ansluter sig till konventionen, men i ingressen till konventionen anges att de stater som ratificerar konventionen åtar sig att förverkliga dess principer för skydd av nationella minoriteter genom nationell lagstiftning och lämplig regeringspolitik.

#### *Svensk invandrar- och minoritetspolitik*

Sverige har sedan 70-talet fört en uttalad invandrapolitik. Den ökade invandringen har lett till att det i Sverige idag finns mer än 900 000 personer som är födda utomlands och ytterligare 700 000 personer som är födda i Sverige men genom åtminstone en förälder har rötter även i ett annat land.

Invandrapolitiken har innehållit flera typer av åtgärder som ligger nära ramkonventionens olika bestämmelser. Bland dessa kan nämnas ett erkännande av invandrares kulturella och språkliga bakgrund som något som både skall erkännas och främjas. En rad åtgärder har som följd av detta vidtagits med invandrare som målgrupp. Bland dessa kan nämnas modersmålsundervisning, stöd till kulturell verksamhet såsom bokinköp, radio- och TV-program och litterär produktion på invandrarpråk.

I många av de förslag som lagts fram inom ramen för invandrapolitiken har man angett att de tar sikte på ”invandrare och minoriteter”. Av förarbetena framgår dock att man använder begreppet minoritet om grupper av invandrare och inte om de nationella minoriteter som funnits i Sverige under hundratals år (prop. 1985/86:98).

Invandrarpolitiska kommittén konstaterar i slutbetänkandet (SOU 1984:58) att minoritetsbegreppet internationellt används på ett annat sätt än i Sverige. Internationellt betecknar minoritetsbegreppet grupper som under mycket lång tid varit bofasta inom en stat. Invandrare omfattas således inte av minoritetsbegreppet. I Sverige däremot har begreppet minoritet ofta använts om invandrargrupper. Kommittén konstaterar vidare att de grupper den har att behandla är de grupper som kommit till Sverige de senaste 40—50 åren. Dessa grupper kan inte anses vara minoriteter i den bemärkelse som begreppet har internationellt. Som en följd av detta anser man att det är tveksamt om någon av de internationella konventioner som gäller minoriteter är tillämplig på svenska förhållanden, eftersom dessa konventioner avser sedan länge bofasta minoriteter och inte invandrargrupper. Riksdagen tog ingen annan ställning i dessa avseenden än vad kommittén hade gjort i betänkandet.

Riksdagens beslut från december 1997 med anledning av propositionen med förslag till en integrationspolitik (prop. 1997/98:16) omfattar inte heller de nationella minoriteterna i Sverige.

Sverige har således fört en invandrarpolitik som i många delar värnar om invandrades kultur, språk och traditioner på det sätt som ramkonventionen anger skall ske gentemot nationella minoriteter. Det har däremot inte förts någon motsvarande politik med inriktning att värna om de nationella minoriteterna och deras kultur, språk, traditioner m.m.

Flera av de åtgärder som vidtagits inom ramen för invandrarpolitiken har — trots att detta inte varit det direkta syftet med reglerna — kommit de nationella minoriteterna och deras kultur och språk till godo särskilt i de fall det funnits nyinvandrade grupper inom dem. Som exempel på detta kan nämnas regler om statligt stöd för olika typer av kulturyttringar där vissa åtgärder innebär ett särskilt stöd för kultur med anknytning till invandrare och minoriteter.

Till detta kommer att flera av de nationella minoriteterna också omfattar personer som nyligen kommit till Sverige som invandrare. Exempel på detta är den sverigefinska gruppen, den romska gruppen och den judiska gruppen. De åtgärder som vidtas inom ramen för invandrarpolitiken och integrationspolitiken tar sikte på personer inom dessa grupper som relativt nyligen kommit till Sverige och således är att betrakta som invandrare. Personer som tillhör de samiska eller tornedalska grupperna har däremot ingen eller ringa nytta av de regler som tar sikte på nyanlända invandrades förhållanden eftersom dessa grupper omfattar få eller inga invandrare.

Förutom att de nationella minoriteterna kunnat dra nytta av vissa av de åtgärder som vidtagits inom ramen för invandrarpolitiken, har olika insatser med direkt inriktning på de nationella minoriteterna vidtagits inom ramen för den generella politiken inom olika sakområden. Exempel

på sådana åtgärder är inom utbildningsområdet där det finns särskilt förmånliga regler för samiska, tornedalsfinska och romska barn samt för finska barn när det gäller rätt till modersmålsundervisning. Inom massmediaområdet finns villkor när det gäller sändningsrätten för programföretagen i allmänhetens tjänst som anger att särskilt utrymme skall ges för samiska, finska och tornedalsfinska i radio- och TV. I detta sammanhang bör också de särskilda åtgärder som berör den samiska befolkningen nämnas. Den viktigaste åtgärden på senare år är inrättande av Sametinget med befogenhet att bl.a. värna om samisk kultur och språk.

Sammanfattar vi den nuvarande situationen kan vi konstatera att det i Sverige inte funnits någon uttalad samlad och övergripande minoritetspolitik med inriktning på skydd för de nationella minoriteterna, deras kultur och identitet (jfr ramkonventionens artikel 5). Däremot finns det, så som kommer framgå av redogörelsen nedan, en rad åtgärder i lagstiftning och i övrigt som kommer de nationella minoriteterna till del.

I ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter anges att dess mål och principer om skydd och stöd för de nationella minoriteternas kultur och identitet skall omsättas i nationell lagstiftning och lämplig regeringspolitik. För att Sverige helt skall kunna uppfylla ramkonventionens intentioner och syfte anser vi därför att Sverige bör lägga grunden för en samlad och övergripande minoritetspolitik. En sådan minoritetspolitik bör vara direkt inriktad på att officiellt erkänna de nationella minoritetsgrupperna i Sverige och, i enlighet med konventionen, vidta åtgärder som främjar deras möjlighet att bevara och utveckla sin kultur och identitet.

I ett första steg bör en svensk minoritetspolitik innefatta att erkänna Sveriges nationella minoriteter, åtgärder för att sprida kunskaper bland majoritetsbefolkningen om de nationella minoriteterna, deras historia i Sverige, deras kultur, språk, religion och traditioner samt åtgärder som gör det möjligt för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i — och påverka den framtida utformningen av minoritetspolitiken. Vi återkommer till detta nedan, i kapitel 5 där vi redogör för våra förslag.

## 5.2 En kort beskrivning av ramkonventionen

Ett grundläggande syfte för Europarådet är att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör det gemensamma arvet. En huvudväg är att upprätthålla och utveckla respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.



Frågan om ett utökat skydd för nationella minoriteter har sedan ett fyrtiotal år från och till tagits upp på Europarådets dagordning. Europarådets parlamentariska församling föreslog redan år 1961 att en relativt allmänt hållen artikel syftande till att skydda minoriteters kulturella och religiösa identitet skulle innefattas i ett tilläggsprotokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Experter som tillsattes för att utreda lämpligheten av ett sådant tilläggsprotokoll kom emellertid till slutsatsen att ett sådant ur juridisk synvinkel inte var behövligt. Det dröjde sedan till år 1993 innan den parlamentariska församlingen i Rekommendation 1201 från samma år, efter ett intensivt arbete i olika kommittéer på nytt föreslog ett tilläggsprotokoll om nationella minoriteter till Europakonventionen. Rekommendationen, som innefattade ett komplett förslag till konventionstext, innehöll en definition av begreppet nationella minoriteter. I förberedelserna till Europarådets toppmöte 1993 förkastades emellertid tanken på ett tilläggsprotokoll om nationella minoriteter främst av skälet att grundtanken i Europakonventionen och dess protokoll är att där upptagna rättigheter skall vara universella och inte enbart avse en viss grupp av personer under en stats jurisdiktion.

Vid Europarådets toppmöte i Wien den 8—9 oktober 1993 enades de deltagande stats- och regeringscheferna om en rad åtgärder för att främja rättigheterna för de personer som tillhör en nationell minoritet. I den deklaration som antogs vid mötet (Wiendeklarationen) ålades Europarådets ministerkommitté att snarast utarbeta en ramkonvention, öppen också för icke-medlemsstater, där principer för minoritetsskydd skulle specificeras och ges rättsligt bindande verkan. Bl.a. Köpenhamnsdokumentet användes som förebild. Ministerkommittén tillsatte med anledning härav den 4 november 1993 en s.k. ad hoc kommittén för skydd av nationella minoriteter (CAHMIN) med uppdrag att bl.a. utarbeta en sådan konvention innehållande principer som avtalsslutande stater skall respektera för att tillförsäkra skydd åt nationella minoriteter.

Vid ett möte den 10—14 oktober 1994 beslutade CAHMIN att lägga fram ett utarbetat förslag till ramkonvention för ministerkommittén. Förslaget antogs den 10 november samma år och öppnades för undertecknande den 1 februari 1995. Därmed hade ett av målen avseende nationella minoriteter som uppställdes vid Europarådets toppmöte i Wien den 8—9 oktober 1993 uppfyllts.

Ramkonventionen är det första juridiskt bindande multilaterala avtalet rörande minoritetsfrågor i allmänhet. Konventionen är även öppen för undertecknande av stater som inte är medlemmar i Europarådet, dvs. företrädesvis medlemmar från Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen. Fram till december 1997 har 36 stater undertecknat konventionen, varav 13 även har ratificerat densamma. Detta innebär att de 12 ratifika-

tioner som krävs för ikraftträdandet nu föreligger och att konventionen kommer att träda ikraft den 1 februari 1998.

Av artikel 1 i ramkonventionen framgår att minoritetsskyddet och minoritetsrättigheter utgör en del av skyddet av de mänskliga rättigheterna och således inte enbart är en nationell angelägenhet. I ingressen till konventionen påpekas att det historiska perspektivet visat att skydd av nationella minoriteter är nödvändigt för stabilitet, demokratisk säkerhet och fred på kontinenten. Vidare pekas på att "ett tolerant klimat öppet för dialog är ofrånkomligt för att kulturell mångfald skall kunna bli en källa och en faktor — inte till söndring — men till berikande kulturell mångfald för varje samhälle".

### 5.2.1 Ramkonventionens uppbyggnad

Ramkonventionen är, vilket redan namnet understryker, uppbyggd som en principdeklaration och i slutet av ingressen till konventionen anges att det skydd och de rättigheter som kommit till uttryck i konventionen skall förverkligas genom nationell lag och lämplig regeringspolitik.

Konventionens regelverk är indelat i fem avdelningar. Sektion ett innehåller grundläggande principer till vägledning för andra bestämmelser i konventionen. Här kan särskilt nämnas att varje individ avgör om han eller hon vill bli behandlad som tillhörande en nationell minoritet och att ingen nackdel skall följa av detta val. I sektion två, som består av en katalog av specificerade regler, vidareutvecklas dessa grundläggande bestämmelser. Eftersom även stater som inte är medlemmar i Eurorådet kan ansluta sig till ramkonventionen har det blivit nödvändigt att i ramkonventionen även ta upp principer som slagits fast i Europakonventionen. Sektion tre innehåller tolknings- och tillämpningsbestämmelser, sektion fyra bestämmelser om övervakning av genomförandet av konventionens bestämmelser och slutligen innehåller sektion fem bestämmelser om undertecknande och ratificering. Vi kommer i det följande att närmare gå igenom bestämmelserna i sektionerna 1-4. I vissa fall överlappar konventionens bestämmelser varandra och tillämpliga svenska bestämmelser kan bli aktuella under mer än en artikel. Vi har dock i görligaste mån försökt att endast ta upp tillämpliga bestämmelser under en artikel.

## 5.3 Grundläggande principer, sektion 1

### 5.3.1 Artiklarna 1—3

Av artikel 1 framgår att skyddet av nationella minoriteter utgör en del av skyddet av mänskliga rättigheter, och att det därför inte enbart kan anses utgöra en nationell angelägenhet. Hänvisningen till skyddet av de mänskliga rättigheterna innebär dock inte att de organ som etablerats genom den Europakonventionen ges någon tolkningskompetens av konventionen. Ett minoritetsskydd kan utformas på två olika sätt. Är det inriktat på den enskilde individen skyddas varje enskild individ mot ingrepp i deras mänskliga rättigheter. Är det inriktat på minoriteten som kollektiv byggs däremot minoritetsskyddet på befolkningsgruppen som helhet. I artikel 1 slås fast att ramkonventionen utgörs av individuella rättigheter. Konventionen inbegriper inte något erkännande av kollektiva rättigheter utan tonvikten av minoritetsskyddet är placerat på den enskilda individen.

Artikel 2 innehåller regler av generell natur vid tillämpningen av ramkonventionen och är därvid inspirerad av Förenta nationernas principdeklaration om vänskapliga relationer och samarbete mellan stater. Artikel 2 har tillkommit för att klargöra att konventionens bestämmelser inte skall tas till intäkt för att acceptera någon parts åtgärd som innebär att en annan stats suveränitet kränks.

I artikel 3, punkt 1 slås fast att det är varje individ som avgör om hon eller han önskar tillhöra en nationell minoritet och därmed få det skydd som ramkonventionen ger. Detta innebär dock inte att en individ helt godtyckligt kan välja att tillhöra en minoritet eftersom de objektiva kriterierna måste vara relevanta för personens val. Bestämmelsen understryker också att ingen nackdel skall följa av detta val.

I artikel 3, punkt 2, som också avslutar sektion 1, föreskrivs att rättigheterna och friheterna som tillförsäkras genom konventionen får utövas individuellt eller i gemenskap med andra, vilket inte skall föväxlas med kollektiva rättigheter. Uttrycket "andra" skall enligt kommentaren ges en vid tolkning och avse personer såväl inom den egna eller annan minoritet, som inom majoritetsbefolkningen.

## 5.4 Åtaganden enligt konventionen, sektion 2

### 5.4.1 Jämlikhet och likhet inför lagen, artikel 4

Artikel 4, punkt 1 innehåller en regel av grundläggande betydelse i minoritetssammanhang; kravet om likhet inför och lika skydd av lagen samt ett förbud mot all form av diskriminering. Paragrafens diskrimineringsförbud gäller all diskriminering på grundval av att en person tillhör en nationell minoritet. Artikel 14 i Europakonventionen gäller däremot endast diskriminering i utövandet av de rättigheter som regleras i själva konventionen.

I svensk grundlag återfinns bestämmelser om dessa grundläggande rättigheter. Likheten inför lagen kommer således till uttryck i RF 1:9. Det finns också en bestämmelse om att lag eller föreskrift inte får innebära att någon medborgare — gäller även utlänningar — missgynnas därför att han med hänsyn till ras hudfärg eller etnisk ursprung tillhör en minoritet (RF 2:15).

Artikel 4 punkt 2—3, behandlar, som en följd av diskrimineringsförbudet, jämlikhetskravet och understryker att konventionsstaterna genom lämpliga åtgärder skall främja fullständig och effektiv jämlikhet inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet mellan dem som tillhör en nationell minoritet och de som tillhör majoritetsbefolkningen. Detta innebär att konventionsstaterna kan behöva vidta speciella åtgärder för de som tillhör nationella minoriteter efter beaktande av deras speciella villkor. Sådana åtgärder måste dock vara adekvata och får inte utsträckas i tid eller omfattning utöver vad som är nödvändigt i syfte att nå jämlikhetsmålet. I punkt 3 klargörs att åtgärder som genomförs i detta syfte inte skall betraktas som diskriminerande handlingar eller anses strida mot jämlikhetsmålet. I FN konventionerna om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, om barnets rättigheter och om avskaffande av alla former av rasdiskriminering finns motsvarande reglering. Ramkonventionen innehåller inga specifika bestämmelser om jämlikhet. Detta ansågs onödigt eftersom jämlikhetsprincipen redan kommit till uttryck i konventionens artikel 4 punkt 2.

Sverige har, som vi tidigare påpekat, aldrig haft en uttalad minoritetspolitik avseende nationella minoriteter. De åtgärder som vidtagits till stöd för de nationella minoritetsgrupperna har ej skett genom samlade insatser. Åtgärder som vidtagits som ett led i vår invandrarpolitik har i vissa fall även kommit att omfatta våra nationella minoriteter. Exempelvis

gäller reglerna om modersmålsundervisning både för elever som talar invandrarspråk och för elever som använder landsdels- eller minoritetspråk. För samiska, tornedalsfinska och romani gäller generösare regler.

Särskilda villkor har vidare meddelats radio- och TV-företagen i allmänhetens tjänst avseende samiska, finska och tornedalsfinska.

Ett ytterligare exempel är särbehandlingen av samerna som nationell minoritetsgrupp. Samerna har i dag möjlighet att istället för den kommunala skolan välja att gå i den statliga sameskolan där undervisningen delvis bedrivs på samiska. Inrättandet av Sametinget år 1993 med dess befogenheter att verka för samisk kultur och samiskt språk och de statliga medel som anslås för detta är också exempel på behandlingen av samerna som nationell minoritetsgrupp och av gruppens språk.

Ramkonventionen uppställer inte något krav på jämlikhet mellan de nationella minoritetsgrupperna. I Sverige råder ingen samordning mellan stödet till nationella minoritetsgrupper. Detta får tillskrivas dels avsaknaden av en särskild minoritetspolitik, dels att de nationella minoritetsgrupperna sinsemellan är mycket olika. Den samiska gruppen intar redan genom rennäringslagen och sametingslagen en särställning bland de nationella minoritetsgrupperna men också på grund av de åtgärder som införts under senare år. Även för den sverigefinska gruppen, som är antalsmässigt betydligt större än övriga grupper, gäller i vissa fall särskilda regler. Exempelvis utgår bidrag till sverigefinska språknämnden mm.

#### 5.4.2 Att säkerställa förutsättningar, artikel 5

Artikel 5 punkt 1 innehåller en allmänt hållen förpliktelse att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör en inhemsk minoritet skall ges möjlighet att bibehålla och utveckla sin kultur och bevara sin identitet. Bestämmelsen anger fyra identitetsgrunder som är av största betydelse för en nationell minoritet nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

Hänvisningen till traditioner innebär dock inte att sedvänjor som strider mot den nationella lagstiftningen eller internationella överenskommelser kan accepteras.

I punkt 2 tillförsäkras personer som tillhör nationella minoriteter skydd mot ofrivillig assimilering. Enligt konventionskommentaren hindrar dock inte bestämmelsen en stat från att vidta åtgärder i enlighet med sin allmänna politik. Det finns självklart inte något förbud mot frivillig assimilering. Bestämmelsen understryker således betydelsen av det sociala sammanhanget och belyser den önskan som kommit till uttryck i inledningen till konventionen att kulturell

mångfald skall vara en källa till berikande och inte splittring i samhället. Målet för integrationspolitiken bör således vara att såväl majoritetsbefolkningen som de som tillhör nationella minoriteter skall ha lika rättigheter och möjligheter. Vidare skall samhällsgemenskapen ha samhällets mångfald som grund och samhällsutvecklingen skall kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans, som alla skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Regeringsformen RF, innehåller bestämmelser till skydd för minoriteter. 1 kap. 2 § RF utgör ett program- eller målsättningsstadgande. Bestämmelsen har inte karaktären av en rättsligt bindande föreskrift utan anger mål för den samhälleliga verksamheten och som sådan kan den ha eller få politisk betydelse. I paragrafens fjärde stycke sägs att "etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas." Stadgandet gäller enligt förarbetena inte enbart nationella minoriteter utan även nytillkomna invandrargrupper.

I 2 kap. RF — den s.k. rättighetskatalogen — finns bestämmelser om skydd för våra fri- och rättigheter. Föreskrifterna är rättsligt bindande och gäller i princip förhållandet mellan enskilda och "det allmänna". 2 kap. 15 § RF innehåller ett diskrimineringsförbud (som även gäller för utlänningar) som innebär att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Sverige har också ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter som syftar till att i alla sammanhang se till barnets bästa. Religionsfriheten kommer till uttryck i 2 kap. 1 § punkt 6. I RF ges också skydd mot viss form av assimilering. Exempelvis ges i 2 kap. 2 § skydd för att av samhället påtvingas en religion- eller organisationstillhörighet. Det bör dock noteras att rättigheterna i 2 kap. RF inte i alla delar gäller fullt ut för utlänningar

#### 5.4.3 Främja tolerans och dialog, artikel 6

Artikel 6 skall ses i ljuset av den deklaration och aktionsplan mot rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans, som antogs vid Europarådets toppmöte i Wien i oktober 1993. Enligt bestämmelsen skall avtalslutande parter uppmuntra en anda av tolerans, dialog och samarbete mellan olika grupper i samhället samt vidta effektiva åtgärder för att främja ömsesidig respekt och förståelse samt samarbete mellan alla oavsett deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet, särskilt inom utbildnings- och kulturområdet och inom massmedia. Syftet är att integration av olika grupper skall ske i samhället med bevarande av respektive grupps identitet. I kommenta

ren nämns understödandet av interkulturella organisationer, som verkar för ömsesidig respekt och förståelse mellan människor, som ett sätt att verka för interkulturell dialog.

I punkt 2 anges att lämpliga åtgärder skall vidtas för att skydda personer som kan utsättas för hot, våld eller diskriminering på grund av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet. Vilka åtgärder som kan bli aktuella överlämnas till respektive stat att besluta om.

Sverige är, som i övrigt framgått av vårt betänkande, ett mångkulturellt samhälle. I riksdagens beslut från december 1997 med anledning av regeringens proposition med förslag till ny integrationspolitik (prop. 1997/98:16) framhålls att mångfalden är och skall vara en självklar utgångspunkt för den framtida politiken. Även om propositionens förslag inte omfattar nationella minoriteter kan en sådan politik byggd på mångfald även komma de nationella minoritetsgrupperna till godo. I vissa delar, som vi visat ovan, finns en del särbestämmelser för de nationella minoriteterna.

Vi har tidigare pekat på det diskrimineringsförbud som finns upptaget i grundlagen. Det finns även en lag mot etnisk diskriminering och en diskrimineringsombudsman. I brottsbalken finns också en bestämmelse som straffbelägger olaga diskriminering på grund av etnisk härkomst.

Det finns även en straffbestämmelse om hets mot folkgrupp. Den senaste tiden har också diskussion förts om bärandet av rasistiska märken och symboler. I några uppmärksammade rättsfall har HD slagit fast att brott av detta slag utgör hets mot folkgrupp och genom att utdöma fängelsestraff även till yngre personer visat att brottet är av allvarlig art. Det kan slutligen nämnas att lagen mot etnisk diskriminering för närvarande är föremål för en översyn.

#### 5.4.4 Grundläggande fri- och rättigheter, artikel 7

Artikel 7 befästs grundläggande friheter av universell karaktär såsom mötesfrihet, föreningsfrihet, yttrandefrihet samt tanke- och samvets och religionsfrihet. Dessa grundläggande rättigheter är redan intagna i Europakonventionen och gäller alla människor oavsett om man tillhör en minoritet eller ej men är av särskild vikt för minoriteterna. Eftersom friheterna är av stor betydelse för minoritetsskyddet och då konventionen även är öppen för icke-medlemsstater, som således inte kan bli parter till Europakonventionen, har det ansetts lämpligt att upprepa dessa grundläggande rättigheter i ramkonventionen.

Sverige har ratificerat och inkorporerat Europakonventionen genom lag och Sverige uppfyller de krav som är nödvändiga enligt artikel 7.

#### 5.4.5 Religionsfrihet, artikel 8

I artikel 8 vidareutvecklas religionsfrihetsskyddet. Religionsfriheten är grundligt belyst i OSSE:s köpenhamnsdokument och det ansågs därför lämpligt att även fästa speciellt avseende härvid i ramkonventionen. Artikeln kombinerar flera paragrafer från köpenhamnsdokumentet.

Svensk grundlag — 2 kap. 1 § 6 p RF — ger varje svensk medborgare gentemot det allmänna rätt till religionsfrihet. Religionsfriheten gäller även för utländska medborgare men det finns då möjlighet att genom lag införa inskränkningar (2 kap 22 §, 2 st RF). Regler om religionsfriheten finns i religionsfrihetslagen (1951:680). I lagens 1 § sägs att envar äger rätt att fritt utöva sin religion, såvitt han inte därigenom stör samhällets lugn eller åstadkommer allmän förargelse. Med trossamfund förstås i lagen, förutom Svenska kyrkan, sammanslutning för religiös verksamhet, vari ingår att ordna gudstjänst. Sverige har numera, som påtalats ovan, införlivat Europakonventionen i svensk lagstiftning.

Fri- och rättighetskommittén gjorde i sitt betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40, del B s. 62) en jämförelse mellan Europakonventionen och svenska regler till skydd för bl.a. religionsfriheten, och kommittén fann inte annat än att svensk lagstiftning stod i överensstämmelse med Europakonventionen.

#### 5.4.6 Yttrandefrihet och massmedia, artikel 9

Enligt artikel 9 punkt 1 innebär yttrandefrihet dels att personer som tillhör nationella minoriteter har rätt att ta emot och sprida uppgifter på minoritetsspråket, dels att personer som tillhör nationella minoriteter inte diskrimineras när det gäller deras tillträde till massmedia. Även om bestämmelsen endast refererar till minoritetsspråk omfattar stadgandet även en motsvarande frihet att uttrycka sig på majoritetsspråket. Första delen av artikeln har haft artikel 10 § 1 i Europakonventionen som förebild. Orden "parterna inom ramen för sina rättssystem", som återfinns i slutet av stycket, infördes enligt konventionskommentaren för att respektera grundlagsbestämmelser, som begränsar omfattningen och tillgängligheten till media.



I svensk lag behandlas yttrandefrihet i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Genom dessa grundlagar tillförsäkras svenska medborgare yttrandefrihet. Regeringsformens bestämmelser, tryckfrihetslagen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller även för utlänningar om inget annat följer genom lag.

Genom artikel 9 punkt 2—3 tillförsäkras personer tillhörande nationella minoriteter rätt till tillträde till massmedia på icke diskriminerande villkor. För tryckta massmedia består förpliktelsena endast i att inte söka förhindra framställande och användande medan tillgången till radio och television skall underlättas genom positiva åtgärder. Punkt 2 har haft artikel 10.1 tredje meningen i Europakonventionen som förebild men är mer långtgående.

I punkt 4 åläggs de avtalslutande parterna att vidta lämpliga åtgärder för att underlätta tillträdet till massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald. Uttrycket lämpliga åtgärder används med samma innebörd som i artikel 4.

Enligt Radiolagen (1966:755) avgör de företag som har rätt att sända program i rundradiosändning, dvs. Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Utbildningsradio AB (UR) samt TV 4 AB (TV), ensamma vad som skall förekomma i de sändningar som företagen anordnar. För att ett programförslag skall få sändningstillstånd krävs dock beslut från regeringen. I samband med att regeringen beviljar sådant tillstånd kan villkor för sändningsrätten meddelas av regeringen. De sändningstillstånd som regeringen meddelat radio- och TV-företagen i allmänhetens tjänst, SVT, SR, och UR trädde i kraft den 1 januari 1997 och gäller för UR till utgången av december 1998 samt för SVT och SR till den 31 december 2001. I villkoren för sändningsrätten finns angivet att programföretagen är skyldiga "att beakta språkliga och etniska minoriteters behov". Samiska, finska och tornedalsfinska skall inta en särställning. Vidare nämns produktion av TV-program på invandrar- och minoritetsspråk särskilt i anslagsvillkoren för UR.

När det gäller finländska TV-program finns en lag (1986:3) om rundradiosändning av finländska TV-program. Den reglerar möjligheten till märksändning via Stockholm av en finländsk TV-kanal.

De finska sändningarna kan ses i Stockholmsområdet och i 25 orter i landet via kabelmottagning. Därmed blir det möjligt att nå en stor del av de finstalande i Sverige. På motsvarande vis tillhandahåller Sverige en TV-kanal som Finland återutsänder. Sveriges Radio har beslutat att från och med den 12 januari 1998 starta en finskspråkig kanal — P7 — med den nya digitaltekniken. TV-utbytet mellan Sverige och Finland inleddes

år 1986 och har successivt utökats. Verksamheten bygger på en ömsesidighetsprincip där de båda länderna svarar för jämförbara kostnadsåtaganden. Den svenska insatsen bekostas med statsbudgetmedel och uppgår för budgetåret 1997 till 30 744 000 kr.

När det gäller villkoren för statligt presstöd finns idag i presstödsförordningen (1990:524) särskilt förmånliga villkor för ekonomiskt stöd till tidningar som vänder sig till språkliga minoriteter. En särskild regel ger möjlighet för en generösare bedömning för utgivning av en dagstidning i Tornedalen under förutsättning att en del av innehållet är på finska. Dagstidningar på samiska har möjlighet att få statligt stöd via Sametinget.

#### 5.4.7 Minoritetsspråk, artikel 10

I artikel 10 punkt 1—3 behandlas speciella minoritetsspråksfrågor. Användande av det egna minoritetsspråket anses utgöra ett viktigt medel för hävdandet och bevarandet av den egna identiteten. I punkt 1 ges personer som tillhör en nationell minoritet rätt att använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, muntligt och skriftligt. Enligt konventionskommentaren avses med offentligt endast allmän plats och inte förhållandet till myndigheter, vilket förhållande regleras i de två följande paragraferna. Vi har tidigare gått igenom svenska grundlagsbestämmelser och kan konstatera att genom det skydd som ges där uppfyller svensk lagstiftning grundkraven enligt denna punkt.

I punkt 2 behandlas den offentliga användningen av minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter. Begreppet förvaltningsmyndighet skall i detta sammanhang ges en vid tolkning och exempelvis även innefatta ombudsmän. I kommentaren pekas på att bestämmelsen, med tanke på de svårigheter av finansiell, administrativ eller teknisk art som kan föreligga vid användandet av minoritetsspråk vid förvaltningsmyndigheterna, är mycket flexibelt hållen för att ge avtalsslutande stater stor handlingsfrihet. En avtalsslutande part skall om den bedömer att det finns ett verkligt behov sträva efter att tillgodose sådana krav. Användandet av minoritetsspråk begränsas dock i punkt 2 till områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter. Vidare kan inga krav ställas på den avtalsslutande staten förrän en begäran om användande av minoritetsspråk framställts och denna begäran motsvarar ett verkligt behov.

Huvudregeln för en myndighet som kommer i kontakt med någon som använder ett annat språk än svenska finns i § 8 förvaltningslagen. Där anges att myndigheten vid behov bör anlita tolk vid kontakter med den som inte behärskar svenska. Bestämmelsen gäller både muntliga och

skriftliga kontakter. I rättegångsbalken finns i 33 kap 9 § en motsvarande regel om att rätten vid behov får låta översätta handlingar som kommer in till eller skickats ut från rätten om det kan antas ha betydelse för målet. I rättegångsbalken 5 kap 6 § behandlas behovet av tolk. Enligt bestämmelsen kan tolk anlitas om part, vittne eller annan som skall höras inför rätten inte är "mäktig svenska språket". De svenska bestämmelsen innebär således att myndigheten lika lite som domstolar i brottmål och tvistemål har någon absolut skyldighet att anlita tolk eller översättare om någon väljer att använda samiska eller finska i kontakter med myndigheten. Istället sker en behovsprövning innan tolk eller översättare anlitas. Detta innebär att en prövning av ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det som skall översättas görs och kostnaderna för tolkning/översättning ställs i relation till detta.

Det finns dock ingen regel som innebär att handlingar som ges in på samiska eller finska skulle anses ogiltiga på grund av att de är upprättade på dessa språk. Det finns inte heller någon regel som förbjuder myndigheter att också upprätta handlingar på samiska eller finska. I de fall en myndighet skickar ett beslut eller brev till någon som ej behärskar svenska språket gäller 8 § förvaltningslagen och översättning bör då normalt ske.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det genom gällande svenska regler inte finns någon ovillkorlig rätt att använda ett annat språk än svenska i kontakter med myndigheter och domstolar.

Punkt 3 bygger på delar av artiklarna 5 och 6 i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och ger personer misstänkta för brott tillhörande nationella minoriteter rätt att meddela sig på ett språk som han eller hon förstår vid kontakt med polis eller domstol.

Sverige har, som vi tidigare påpekat, ratificerat och inkorporerat Europakonventionen i svensk lag och vi uppfyller således de krav som är nödvändiga enligt artikel 10.3.

#### 5.4.8 Namn och skyltar, artikel 11

Artikel 11, punkt 1 innehåller ett åtagande för de avtalslutande parterna att officiellt erkänna personnamn på minoritetsspråk. Detta innebär bl.a. att personer som tvingats byta namn skall ha rätt att återta sitt/sina gamla namn. Rättigheten är begränsad på så sätt att den måste ligga inom ramen för nationell lagstiftning.

I namnlagen (SFS 1982:670) finns bestämmelser om hur efternamn förvärvas. I 1 § sägs att barn förvärvar sina föräldrars efternamn vid födelsen. I 12 § punkt 1, anges att ett nybildat efternamn måste ha ett uttal och stavning och sådan språklig form att det är lämpligt som efternamn här i landet. Vid denna lämplighetsbedömning räknas samiskt och finskt språkbruk som en del av det inhemska språkbruket.

Enligt artikel 11 punkt 2 ges personer som tillhör en nationell minoritet rätt att sätta upp skyltar och annan information av privat natur på minoritetsspråk, som kan ses av allmänheten. Enligt kommentaren avses med uttrycket "privat natur" allt som inte är offentligt. Det kan t.ex. vara skyltar av kommersiell natur liksom meddelanden om sammankomster och dylikt.

Slutligen fastslås i artikel 11 punkt 3 att parterna skall sträva efter att sätta upp skyltar med ortsnamn, gatunamn och dylikt på minoritets språk inom områden som traditionellt och i betydande antal bebos av nationella minoriteter. Detta förutsätter vidare att det finns en tillräcklig efterfrågan.

Med hänsyn till att bestämmelsen bl.a. är begränsad till områden som traditionellt och i betydande antal bebos av personer som tillhör en nationell minoritet bör det enligt vår uppfattning endast bli fråga om samer och tordedalingar. Riksdagen har, i enlighet med regeringens budgetproposition 1984/85:100, bil 10, s. 474— 475, beslutat att stor hänsyn måste tas till de samiska och finska minoriteterna i norra Sverige vid fastställandet av namn på kartor och i samband med vägskyltning m.m. Vidare har det angetts att de av Lantmäteriverket fastställda kartnamnen bör vara normerande vid fastställande av namn på kartor och vägskyltar m.m. När ortnamn i flerspråkiga områden fastställs skall de återges på de språk som talas i området. Även det av minoriteterna tillämpade skrivsättet bör användas.

Lantmäteriverkets kartor anger numera ortnamn även på samiska och finska. Vägverket har påbörjat arbetet med att komplettera ortnamns-skyltar med de samiska/finska namnen i Norr- och Västerbotten. Någon tidpunkt för när arbetet skall vara slutfört finns inte angiven.

#### 5.4.9 Utbildning och forskning, artiklarna 12—14

I artiklarna 12—14 behandlas utbildnings- och forskningsfrågor.

Artikel 12 behandlar åtgärder till stöd för kunskap om såväl minoriteternas och majoritetens kultur, historia, språk och religion och fångar i den inledande paragrafen upp ett grundsyfte med kon-

ventionen — att skapa ett tolerant klimat öppet för dialog — . I punkt 2 nämns särskilt lärarutbildningen och läroböcker som exempel på områden inom vilka åtgärder bör vidtas.

Punkt 3 behandlar främjandet av lika möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter.

Idag finns i läroplanerna angivet att ett av målen med utbildningen i grundskolan och gymnasieskolan är att eleverna görs förtrogna med centrala delar av det svenska, nordiska inklusive det samiska, samt västerländska kulturarvet.

Idag utbildas de elever som själva tillhör grupper som använder landsdels- eller minoritetsspråk i, förutom minoritetsspråket, den historia och kultur som hänger samman med språket. Detta sker i samband med modersmålsundervisningen, i sameskolan och i integrerad samisk utbildning för samiska barn i grundskolan. Gemensamt för denna utbildning är att den inte når utanför den egna gruppen och kan därför inte bidra till att öka förståelsen hos majoritetsbefolkningen för de nationella minoriteternas kultur och historia eller öka förståelsen i detta avseende minoritetsgrupperna sins emellan.

Utöver det som framgår av läroplaner och kursplaner finns enligt en överenskommelse mellan Sverige och Finland ett finskt-svenskt utbildningsråd med uppgift att i Sverige underlätta utbildningssituationen för den i Sverige bosatta finskspråkiga befolkningen och att verka för ökad kunskap och förståelse för vår gemensamma finsk-svenska historia och vårt gemensamma kulturarv.

I artikel 13 punkt 1—2 tillerkänns personer som tillhör en inhemsk minoritet rätt att hålla egna utbildningsinstitutioner. Dessa skall dock hålla sig inom ramen för utbildningssystemet i respektive stat. Det nämns särskilt att detta inte skall innebära ett finansiellt åtagande för staterna.

Enligt 9 kap. Skollagen får skolplikten fullgöras i en fristående skola (skola med enskild huvudman) om skolan är godkänd av Statens skolverk. Utbildningen skall väsentligen svara mot den som ges i grundskolan. Det finns möjlighet att ha en särskild profil, t.ex. språklig och kulturell. Dock skall i allt väsentligt grundskolans kunskapsmål nås, bl.a. i ämnet svenska. Elevernas hemkommuner är i regel skyldiga att lämna bidrag till godkända fristående grundskolor. Det finns flera fristående skolor som är s.k. sverigefinska skolor där utbildningen delvis bedrivs på finska. I Tornedalen finns en fristående skola där u delvis bedrivs på meän kieli.

Enligt 8 kap. Skollagen (1985:1100) får samernas barn fullgöra de första sex årskurserna inom den statliga skolformen sameskolan. Utbildningen i sameskolan skall syfta till att ge samernas barn en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen till och med årskurs 6 i grundskolan. För sameskolan gäller att undervisning skall ges på svenska och på samiska och att ämnet samiska skall förekomma i samtliga årskurser. För ämnet samiska finns en särskild kursplan. Sameskolor finns i Karesuando, Lannavara, Gällivare, Jokkmokk, Tärnaby och Kiruna. Sameskolorna leds av en styrelse, Sameskolstyrelsen, som utses av Sametinget.

Enligt 8 kap. Sameskolförordningen (995:205) får en kommun anordna samisk undervisning — samisk integrerad undervisning — för samiska elever vid sin grundskola om avtal härom träffas mellan kommunen och Sameskolstyrelsen. Sådan undervisning kan förekomma i alla årskurser i grundskolan. Med samisk undervisning avses i detta sammanhang undervisning med samiska inslag, såsom slöjd, undervisning i samisk kultur och historia och undervisning i ämnet samiska utöver den undervisning som anordnas i samiska som hemspråk. På gymnasienivå finns det möjligheter att starta fristående skolor. Under vissa förutsättningar är elevernas hemkommuner skyldiga att lämna bidrag till sådana skolor.

I artikel 14 punkt 1—3 behandlas rätten att lära sig minoritetsspråket.

Vidare gäller för parter till konventionen att under vissa premisser tillhandahålla undervisning på minoritetsspråket. Slutligen påpekas vikten av att personer tillhörande nationella minoriteter lär sig det officiella språket.

Frågor om minoritetsspråk och undervisning på sådant språk har uttömmande behandlats i sektion 1 och här görs endast en kort beskrivning. Reglerna om rätt till modersmålsundervisning gäller i hela landet och för alla andra språk än svenska. I bestämmelserna om rätt till modersmålsundervisning finns också särskilda regler av ”samiska”, ”tornedalsfinska” och ”romska barn”. Normalt är en kommun endast skyldig att anordna sådan undervisning om antalet elever är minst fem men detta krav gäller inte för de ovan redovisade minoritetsgrupperna. I stora drag gäller också samma regler om rätt till modersmålsundervisning i gymnasieskolan. Samma särskilda regler förekommer när det gäller modersmålsundervisning för ”samiska”, ”tornedalsfinska” och ”romska” elever. I detta sammanhang hänvisas till vad som tidigare anförts om möjligheten att starta fristående skolor med undervisning på och i dessa språk. I övrigt hänvisas till sektion 1:s betänkande.

#### 5.4.10 Deltagande i det sociala, kulturella och ekonomiska livet, artikel 15

Artikel 15 fastslår att personer som tillhör de inhemska minoriteterna skall ges nödvändiga förutsättningar för att effektivt kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska samhällslivet. I kommentaren ges följande exempel på vilka åtgärder staterna bör överväga i sina konstitutionella ramar:

— Lämpliga former för samråd med personer som tillhör nationella minoriteter, genom deras representativa institutioner, då lagstiftning eller administrativa åtgärder som troligen kommer att direkt beröra dem övervägs,

— Deltagande av personer som tillhör nationella minoriteter i arbetet med att förbereda, genomföra och utvärdera nationella och regionala utvecklingsplaner och program som kan komma att direkt påverka de nationella minoritetsgrupperna,

— Studier i samarbete med dessa personer för att utvärdera möjliga konsekvenser för dem av planerade åtgärder,

— Effektivt deltagande av personer som tillhör nationella minoriteter i beslutsfattandeprocessen och i valda församlingar både på nationell och lokal nivå,

— Decentraliserade eller lokala former av styrelsesätt.

Kommitté- och remissväsendet utgör ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. De flesta mer omfattande regeringspropositioner grundas oftast på ett kommittébetänkande. Kommittéerna är ofta parlamentariskt tillsatta men även intresseorganisationer kan vara representerade. Genom detta system möjliggörs således att olika grupper och intresseorganisationer får insyn i och inflytande i den politiska processen. Till detta kommer att kommittébetänkanden och regeringsärenden skall remissbehandlas, en princip som slagits fast i RF 7:2. Enligt denna grundlagsbestämmelse skall organisationer i den omfattning som behövs lämnas tillfälle att yttra sig. Detta innebär att minoritetsgrupper, såväl som andra grupper, skall ges tillfälle att yttra sig i ärenden som särskilt berör dem. Sverige har således redan i dagsläget ett system som möjliggör för minoritetsgrupper att ge synpunkter i ärenden som kan komma att påverka dem. En förutsättning för att detta inflytande skall fungera är naturligtvis att den som beslutar om remissinstanserna

också har insikt i vem som kan bli berörd av förslagen. Av denna anledning är det naturligtvis viktigt att minoritetsgrupperna ”synliggörs” och att deras specifika frågeställningar lyfts fram.

Sverige har aldrig fört någon allmän minoritetspolitik avseende våra nationella minoritetsgrupper. När det gäller samerna är förhållandena dock lite annorlunda. Samefrågorna har varit föremål för utredningar och åtgärder under lång tid. Således inrättades Sametinget 1993. Sametingets formella makt är visserligen begränsad men kan ge samerna möjlighet att påverka och vara opinionsbildare. Det finns också ett Nordiskt Sameråd till vilket Nordiska Ministerrådet bidrar med medel. I detta sammanhang kan också nämnas Nordiskt samiskt institut, som tillkom efter beslut av Nordiska Ministerrådet, och är beläget i Norge.

Inom Inrikesdepartementet har en arbetsgrupp arbetat med att ta fram förslag till åtgärder för att främja romernas situation i det svenska samhället. Förslagen har presenterats i rapporten ”Romer i Sverige — tillsammans i förändring” (Ds 1997:49). Arbetsgruppen har bestått av företrädare från olika departement, andra myndigheter och Nordiska Zigenarrådet. Gruppens arbete kan ses som ett första steg mot en form av samråd mellan myndigheter och representanter för romerna i ärenden som berör dem. I rapporten föreslås att arbetsgruppen fortsätter att arbeta med romska frågor i avvaktan på en mer permanent lösning.

#### 5.4.11 Befolkningsförflyttningar, artiklarna 16—17

I artikel 16 stadgas att staten skall avhålla sig från ”manipulativa” åtgärder som förändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av personer tillhörande en nationell minoritet i syfte att inskränka minoriteters rättigheter. Det är dock endast de rättigheter och friheter som härrör från ramkonventionen som skyddas. I kommentaren nämns förflyttningen av människor för ett dammbygge, som exempel på en tillåten åtgärd.

Expropriation, vräkning och ändring av befintliga gränser, allt i syfte att begränsa åtnjutande av konventionens rättigheter, nämns i kommentaren som exempel på otillåtna åtgärder.

I 2 kap 18 § regeringsformen finns bestämmelser till skydd för äganderätten och mot expropriation eller annat liknanade förfarande. I 20 § finns bestämmelser till skydd mot inskränkningar i rätten att bedriva näring samt en särskild bestämmelse till skydd för rennäringen. Båda dessa bestämmelser infördes genom lag 1994:1468. Beträffande förarbeten hänvisas till SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor, prop 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24 och 1994/95:KU5.



Rätten att fritt förflytta sig i riket regleras i 2 kap. 8 §.

I jordabalken finns bestämmelser till skydd mot vräkning vid arrende, hyra och annan nyttjanderätt.

I fastighetsbildningslagen finns bestämmelser om fastighetsbildning och fastighetsreglering.

Genom artikel 17 åtar sig parterna att inte inkräkta på rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att upprätthålla kontakter över gränserna och att delta i icke-statliga organisationer. I kommentaren ges en hänvisning till artikel 7, som behandlar grundläggande rättigheter.

Vi hänvisar till vad som ovan anförts om svenska regler i anslutning till artikel 7.

#### 5.4.12 Bilateral och multilaterala avtal, artikel 18

I artikel 18 punkt 1—2 anges att parterna efter behov skall sträva efter att ingå bilaterala och multilaterala avtal till skydd för personer som tillhör nationella minoriteter. Artikeln är speciellt avsedd för de fall där en grupp av personer som tillhör en nationell minoritet befinner sig på olika sidor om en nationell gräns, eller har starka band till en befolkning i en angränsande stat. I kommentaren nämns särskilt områdena kultur, utbildning och information. I punkt 2 nämns särskilt att gränsöverskridande arbete bör uppmuntras, och kommentaren nämner att det är ett viktigt verktyg för främjandet av ömsesidig förståelse och tillit.

Sverige samarbetar med övriga länder i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet bl.a. vad gäller kultur och utbildning. Genom det s.k. Helsingforsavtalet (SÖ 1962:14) har Sverige ett samarbete med övriga nordiska länder som berör bl.a. kultur och utbildning. Där anges bl.a. att skolundervisningen i de nordiska länderna skall omfatta undervisning i de nordiska språken, de andra nordiska ländernas kultur och samhällsförhållanden. Vidare har Sverige genom avtalet åtagit sig att samarbeta med de övriga nordiska länderna när det gäller litteratur, konst, teater och film. Sveriges åtaganden enligt avtalen får anses främja kontakterna mellan dem som använder finska i Finland och Sverige.

De nordiska länderna har träffat avtal om kulturellt samarbete, utbildning och forskning (SÖ 1971:22). Genom avtalet har Sverige bl.a. förbundit sig att främja utbildningen i de andra nordiska ländernas språk, kultur och samhällsförhållanden.

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

Det finns flera bilaterala avtal mellan Sverige och Finland rörande kulturutbyte. Ett sådant är en överenskommelse (SÖ 1960:5) om en kulturfond som har som ändamål att ekonomiskt stödja strävanden att öka kontakten mellan de båda ländernas kultur, näringsliv och folk. Inom utbildningsområdet finns enligt en överenskommelse mellan Sverige och Finland ett finsk-svenskt utbildningsråd med uppgift att i Sverige underlätta utbildningssituationen för den i Sverige bosatta finskspråkiga befolkningen och verka för ökad kunskap och förståelse för vår gemensamma finsk-svenska historia och vårt gemensamma kulturarv. Det finns också andra avtal såsom avtalet om finska TV-sändningar i Sverige, stöd för utgivning av finskspråkig facklitteratur och stöd till Sverigefinska språknämnden.

Sverige deltar också i Barentsrådets och regionrådets samarbete, där regioner i Sverige, Norge, Finland och Ryssland samarbetar inom bl.a. områden som berör kultur, utbildning, forskning och urbefolkningsfrågor. Inom Barentsregionen, som i Sverige omfattar Norrbottens län, talas både samiska och finska. I Tornedalen utövas samarbete på många sätt bl.a. genom Tornedalsrådet och mellan städerna Torneå och Haparanda. Mellanstatligt samarbete utövas i gränsälvsöverenskommelsen i förvaltningen av Torne älv (Gränsälvskommissionen).

Sverige har, som vi redovisat ovan, goda kontakter och ett omfattande samarbete med våra grannländer. I vissa delar har detta samarbete varit inriktat på stöd eller skydd för minoriteter.

#### 5.4.13 Inskränkningar, artikel 19

Artikel 19 behandlar möjligheterna att göra inskränkningar i och begränsningar av de åtaganden som framgår av ramkonventionen. I kommentaren nämns att om bestämmelser i ramkonventionen

motsvaras av en bestämmelse i en annan internationell överenskommelse får begränsningar göras i enlighet med den överenskommelsen. Det är härvid framförallt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som avses. Parterna skall alltså inte kunna begränsa de rättigheter och friheter som är inspirerade av andra konventioner i annan omfattning än vad dessa konventioner tillåter i syfte att få till stånd andra mindre gynnsamma regler för minoriteter.

### 5.5 Tolknings- och tillämpningsbestämmelser, sektion 3

Sektion 3, som består av artiklarna 20 -23, behandlar tolknings- och tillämpningsbestämmelser.

Enligt artikel 20 skall personer som tillhör en nationell minoritet respektera landets konstitution och nationella lagstiftning. De skall vidare respektera andras rättigheter, även i områden där en nationell minoritet utgör majoriteten av befolkningen.

I artikel 21 understryks betydelsen av de grundläggande folkrättsliga bestämmelserna. Skyddet för personer som tillhör nationella minoriteter måste stå i överensstämmelse med dem.

Artikel 22 har till syfte att personer som tillhör nationella minoriteter skall komma i åtnjutande av de förmånligaste reglerna rörande mänskliga fri- och rättigheter som finns i respektive konventionsstats nationella lagstiftning eller internationella överenskommelser.

Artikel 23 behandlar ramkonventionens förhållande till Europakonventionen. De bestämmelser i ramkonventionen som överensstämmer med Europakonventionen skall tolkas så att de överensstämmer med Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

### 5.6 Övervakningsmekanismen, sektion 4

Sektion 4 som består av artiklarna 24—26 behandlar övervakningsmekanismen. Ansvar för övervakningen enligt konventionen vilar på Europarådets ministerkommitté med bistånd av en rådgivande kommitté. Den rådgivande kommitténs sammansättning och arbetsordning framgår inte av ramkonventionen men överenskommelse har träffats i dessa delar och den 17 september 1997 antog ministerkommittén en resolution avseende övervakningsmekanismen.

### Övervakningsarbetet

Övervakningsarbetet bygger i första hand på information från konventionslutande stater. Deras rapporter skall innehålla fullständig information om de rättsliga eller andra åtgärder som vidtagits för att uppfylla och ge verkan åt de principer som konventionen slår fast. Efter det att den första rapporten avlämnats skall kompletterande rapporter kontinuerligt avlämnas vart 5:e år. Möjlighet finns även att infordra s.k. ad hoc rapporter under mellantiden om detta bedöms vara erforderligt. Staternas rapporter skall offentliggöras av Europarådet vid mottagandet. Detta hindrar emellertid inte staten ifråga att offentliggöra sina rapporter i ett tidigare skede.

Rapporterna skall granskas av den rådgivande kommittén, som under sin granskning har möjlighet att begära ytterligare information från staten ifråga. Kommittén får även ta emot information från andra källor. För det fall den avser infordra sådan information skall emellertid ministerkommittén underrättas därom. Kommittén har vidare möjlighet att hålla möten med regeringsrepresentanter från den stat som står under granskning. En stat kan begära att sådant möte skall hållas. I det förra fallet är det fråga om en fakultativ bestämmelse medan den senare är tvingande till sin karaktär. Om kommittén önskar hålla möten med annan än en konventionslutande stat i avsikt att söka information krävs särskilt mandat från ministerkommittén. Mötena är inte offentliga. Ministerkommittén skall kontinuerligt hållas underrättad om arbetets gång i den rådgivande kommittén.

Efter avslutad granskning skall den rådgivande kommittén avge sin bedömning till ministerkommittén i fråga om den granskande statens åtgärder är tillräckliga för att ge verkan åt de principer som konventionen ställer upp. Ministerkommittén skall därefter ta slutlig ställning i sak. Ministerkommittén får därvid ge rekommendationer och förelägga berörd stat att senast vid en bestämd tidpunkt inkomma med information om rekommendationen efterkommit. Ministerkommitténs ställningstaganden och rekommendationer blir offentliga när de antas. Enligt huvudregeln gäller detta även den rådgivande kommitténs bedömningar och eventuella yttranden från den granskande staten. I den omfattning som ministerkommittén bestämmer skall den rådgivande kommittén även delta i uppföljningsarbetet.

Konventionslutande stater som inte är medlemmar av Europarådet har givits möjlighet att delta i den rådgivande kommitténs arbete på samma villkor som medlemsstater. Sådana stater skall vidare inbjudas av ministerkommittén att delta i dess arbete under konventionen, dock utan rätt att delta i själva beslutsprocessen.

### ***Särskilt om den rådgivande kommittén***

Som framgått ovan vilar den tunga delen av övervakningsarbetet på den rådgivande kommittén. Som huvudregel får antalet ordinarie medlemmar i kommittén inte understiga 12 och inte överstiga 18. Medlemmarna är inte utbytbara utan de skall tjänstgöra på grundval av sin individuella förmåga. De skall vara erkända experter inom områden rörande nationella minoriteter. Vidare skall de vara oberoende och opartiska i sin verksamhet och skall kunna tjänstgöra i kommittén på ett effektivt sätt. Det får endast finnas en medlem nominerad från respektive konventionslutande stat.

Experter i den rådgivande kommittén kan vara av två slag, ordinarie eller icke ordinarie. Kommitténs ordinarie medlemmar deltar i granskningsarbetet av samtliga konventionslutande stater medan icke ordinarie medlemmar endast deltar i arbetet rörande den "egna" staten. Ordinarie medlemmar byts ut efter ett särskilt rotationssystem. De ersätts efter ett antal år av icke ordinarie medlemmar som finns uppsatta på en särskild väntelista. På så sätt får samtliga konventionslutande stater under en viss tidsperiod ha "sin" expert som ordinarie medlem i kommittén. Ett sådant deltagande sker emellertid utan rösträtt.

Kommittén skall sätta upp sina egna procedurregler.

Redan vid ramkonventionens tillkomst uttrycktes farhågor om att övervakningsmekanismen inte skulle kunna utgöra en effektiv kontrollmekanism. Den nu överenskomna lösningen på en övervakningsmekanism till konventionen synes vara en innovation i internationella sammanhang och dessvärre av det mer komplicerade slaget. Det återstår emellertid att se om övervakningsmekanismen i framtiden kan komma att fungera tillfredsställande.

## 6 Förslag till åtgärder för att stärka de nationella minoriteternas ställning

### 6.1 Inledning

**Vårt förslag:** Vi föreslår åtgärder som kan utgöra grunden för en övergripande och samlad svensk minoritetspolitik med direkt inriktning på skydd för de nationella minoriteterna:

- åtgärder för att erkänna de nationella minoriteterna och deras rätt till skydd och stöd,
- åtgärder för att sprida kunskap bland majoriteten om våra nationella minoriteter och deras del i vår historia och samhället av i dag samt
- åtgärder som gör det möjligt för dem som tillhör nationella minoriteter att själva påverka utformningen av en framtida svensk minoritetspolitik.

Enligt våra direktiv har vi i uppdrag att utreda om Sverige bör ratificera ramkonventionen och vilka åtgärder som eventuellt krävs för att Sverige skall kunna göra detta. Oavsett vilken slutsats vi kommer till i denna fråga har vi i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som kan stärka de nationella minoriteternas ställning i Sverige.

De nationella minoriteternas ställning skulle stärkas genom att Sverige ratificerar ramkonventionen för skydd för nationella minoriteter och i samband med detta vidtar åtgärder som kan utgöra grunden för en samlad minoritetspolitik med direkt inriktning på att ge skydd för Sveriges nationella minoriteter, samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar.

Det finns flera skäl för att stärka de nationella minoriteternas ställning på detta sätt. Ett skäl är att skyddet för nationella minoriteter är en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter (jämför artikel 1 i ramkonventionen). På senare år har frågor om skydd för nationella minoriteter i Europa fått förnyad aktualitet som en följd av de politiska omvälvningar som ägt rum i Östeuropa. Det är enligt vår uppfattning angeläget att Sverige i linje med tidigare förd politik till skydd för mänskliga rättigheter markerar vikten av att ta ramkonventionens krav om en politik och lagstiftning med inriktning att skydda de nationella minoriteterna på allvar. Att Sverige i samband med en ratificering av ramkonventionen lägger grunden för en minoritetspolitik

med direkt inriktning på skydd för de nationella minoriteterna är enligt vår uppfattning ett tydligt sätt att markera detta.

Ett annat skäl för en samlad minoritetspolitik med inriktning på skydd för de nationella minoriteterna i Sverige är enligt vår uppfattning att de nationella minoriteterna själva önskar att en sådan politik med inriktning på ett erkännande och på åtgärder som stöder deras strävanden att bevara sin kultur och sin identitet, sin religion, sitt språk, sina traditioner och sitt kulturarv. Det är också av nationellt intresse att de historiska nationella minoriteternas situation och ställning lyfts fram i ett modernt perspektiv.

Samtliga nationella minoriteter — samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar — har under flera hundra år, och i en del fall mycket längre än så, funnits i Sverige som minoritetsgrupper och har under denna tid visat en klar vilja att bevara och utveckla sin kultur och identitet. Under den tid de nationella minoriteterna funnits i Sverige har det förekommit att de utsatts för hårdhänta försök till assimilering eller åtgärder som syftat till att utestänga dem från det svenska samhället. I det beslut om riktlinjer för invandrapolitiken som riksdagen fattade år 1975 (prop. 1975:26, bet. 1975:inU6, rskr. 1975:160) tog man avstånd från tanken att mot invandrares vilja assimilera dem till det svenska samhället. Invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle också främjas. Något motsvarande beslut har inte fattats av riksdagen när det gäller att främja de nationella minoriteternas kultur och språk. Det är därför enligt vår uppfattning viktigt att Sverige genom en samlad minoritetspolitik markerar sin avsikt att stödja och främja också de nationella minoriteterna i deras flerhundraåriga strävanden att bevara sin egen kultur och identitet inom ramen för det svenska samhället.

Riksdagen har med anledning av regeringens proposition — Sverige, framtiden och mångfalden — från invandrapolitik till integrationspolitik — (Prop. 1997/98:16) i december fattat beslut avseende integrationspolitiken, som bl.a. innehåller förslag om att den generella politiken i framtiden skall utformas med utgångspunkt i att Sverige till följd av invandring numera är ett mångkulturellt samhället. Det är enligt vår uppfattning viktigt att man då grunden läggs för en integrationspolitik med utgångspunkt från att Sverige är ett mångkulturellt samhälle inte glömmer att lyfta fram att Sverige varit mångkulturellt under hela landets historia och att flera av de kulturer som funnits under många hundra år i Sverige fortfarande finns i dag som en levande del av det svenska samhället. Det är angeläget att detta finns med i diskussionen när en ny integrationspolitik övervägs. Viktiga lärdomar kan dras av olika åtgärder som tidigare vidtagits för att integrera de nationella minoriteterna i samhället. Det tydligaste sättet att markera de nationella minoriteternas kultur och identitet som en del av Sveriges historia och det mångkulturella samhället av i dag är enligt vår uppfattning att på liknade sätt

som tidigare skett gentemot invandrare, lägga grunden för en övergripande minoritetspolitik med syfte att stödja de nationella minoriteternas vilja att bevara och utveckla sin kultur och identitet.

## 6.2 Innehåll och utformning av en minoritetspolitik för nationella minoriteter

Ramkonventionens bestämmelser innehåller en lång rad åtaganden med syfte att stärka skyddet för nationella minoriteter. Om Sverige ratificerar ramkonventionen så som vi föreslår bör dessa åtaganden tas som utgångspunkt för hur en minoritetspolitik för nationella minoriteter utformas.

Utformandet av en samlad minoritetspolitik är emellertid en omfattande process som i enlighet med vad som anges i ramkonventionen, måste ske i samråd och samverkan med de nationella minoriteterna själva. Så som vi berört i den tidigare redogörelsen finns stora olikheter mellan de nationella minoriteterna och de önskemål de har när det gäller utformningen av stöd för sina strävanden att bevara och utveckla sin egen kultur m.m.

Vår uppgift är därför så som vi ser den begränsad till att föreslå åtgärder som kan utgöra *grunden* för en minoritetspolitik med direkt inriktning på skydd för de nationella minoriteterna i Sverige. Utformningen av ytterligare åtgärder för att främja förutsättningarna för att de olika nationella minoriteterna skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, får därefter ske i annan ordning i samarbete med de nationella minoriteterna.

De åtgärder vi föreslår som ett första steg i en samlad minoritetspolitik är i huvudsak,

- åtgärder för att erkänna de nationella minoriteterna och deras rätt till skydd och stöd,
- åtgärder för att sprida kunskap bland majoriteten om våra nationella minoriteter och deras del i vår historia och samhället av i dag samt
- åtgärder som gör det möjligt för dem som tillhör nationella minoriteter att själva påverka utformningen av en framtida svensk minoritetspolitik.

Vi har då vi har övervägt utformningen av dessa åtgärder funnit anledning att utgå från en lång rad av de åtgärder som kommitténs sektion 1 har lagt fram som förslag för att stärka landsdels- eller minoritetsspråken i Sverige. Skälet till detta är att flera av dessa förslag också rymms



inom ramkonventionens bestämmelser och enligt vår bedömning är lämpliga åtgärder för att lägga grunden för en minoritetspolitik med inriktning på att ge de nationella minoriteterna ökat skydd. Vi har dock i de flesta fall gjort vissa tillägg och förändringar till förslagen i sektion 1.

Tilläggen och förändringarna är dels föranledda av att minoritetsspråkskonventionen i huvudsak är inskränkt till att behandla skyddet och stödet för landsdels- eller minoritetsspråk medan en minoritetspolitik inte bara kan omfatta skydd och stöd för språk utan samtliga de aspekter av skydd för nationella minoriteter som ramkonventionen omfattar, såsom kultur, kulturarv, religion, traditioner m.m. Dels är de föranledda av att vi funnit att fler grupper är att betrakta som nationella minoriteter i Sverige än vad sektion 1 har funnit kunnat gälla för språk som kan anses som landsdels- eller minoritetsspråk i Sverige i minoritetsspråkskonventionens mening.

När det gäller sektion 1:s förslag har vi inte ansett oss kunna ta ställning till de avvägningar som lett fram till sektion 1:s bedömning av vilka språk i Sverige som är att anse som landsdels- eller minoritetsspråk i minoritetsspråkskonventionens mening och som följaktligen skall omfattas av denna konventions tillämpning. Dessa frågor ligger utanför våra direktiv och vi har därför inte gjort någon egen bedömning av dessa komplicerade frågor.

### 6.3 Ett erkännande av de nationella minoriteterna.

**Vårt förslag:** Vi föreslår att de nationella minoriteterna erkänns genom att de nämns vid namn i samband med att Sverige ratificerar ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter. Vi föreslår att man också i annan ordning överväger om ett sådant erkännande skall förenas med en grundlagsändring.

#### 6.3.1 Skäl för ett erkännande av de nationella minoriteterna

Utgångspunkten för en minoritetspolitik i Sverige är att de nationella minoriteterna officiellt erkänns genom att de nämns vid namn. Genom detta blir det klart att dessa grupper skall omfattas av en minoritetspolitik inriktad på skydd för de nationella minoriteterna. De åtgärder som vidtagits med inriktning på minoriteter har främst tagit sikte på grupper som relativt nyligen kommit till Sverige och inte på de nationella minoriteter som funnits i Sverige under flera hundra år och fortfarande är

en del av det svenska samhället.

Ett erkännande skulle vidare tydliggöra vilka grupper den nya politiken omfattar och skulle också klart markera att politikens syfte är att ge skydd och stöd för de nationella minoriteternas egna strävanden att bevara sin kultur och identitet.

Slutligen skulle ett erkännande innebära en markering av att Sverige alltid varit flerkulturellt eftersom de nationella minoriteterna funnits i Sverige under många hundra år och fortfarande utgör en del av det svenska samhället i dag.

Samtliga nationella minoriteter — samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar — har vid kontakter med kommittén uttryckt en stark vilja att få ett erkännande som nationella minoriteter.

Sammantaget anser vi därför att starka skäl talar för att det första steget i en minoritetspolitik för de nationella minoriteterna skall vara att officiellt erkänna de nationella minoriteterna och de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter.

### 6.3.2 Olika sätt att erkänna de nationella minoriteterna

Det finns olika former för att erkänna vilka som har ställning som nationella minoriteter. Ett är att i samband med en ratificering av ramkonventionen namnge dem. Om en ratificering i enlighet med vad vi föreslår förenas med att grunden läggs för en svensk minoritetspolitik med klar inriktning på de nationella minoriteterna, blir det tydligt, både i Sverige och internationellt, att dessa grupper är nationella minoriteter i Sverige.

En annan form av erkännande skulle kunna vara att ändra det grundlagsstadgande som i dag finns till skydd för etniska, språkliga och religiösa minoriteter och deras strävan att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv (1 kap 2 § 4 st RF) genom att de nämns vid namn. Det är mot bakgrund av hur minoritetsbegreppet tidigare använts i lagstiftningen enligt vår uppfattning inte helt klart om samtliga nationella minoriteter omfattas av det nuvarande grundlagsstadgandet. Företrädare för de nationella minoriteterna har vid de kontakter kommittén haft med dem begärt att ett erkännande skall förenas med en grundlagsändring där skyddet för de nationella minoriteterna anges.

Det är också värt att notera att våra grannländer Norge och Finland har ett grundlagsfäst skydd för nationella minoriteter och hur det har utformats. I Norge finns en grundlagsbestämmelse (Grunnloven 110 A §) som föreskriver att det åligger statens myndigheter att skapa sådana förutsättningar att den samiska befolkningen kan bevara och utveckla sin kultur och sitt sociala arv. I Finland finns i grundlagen (14 § regerings-

formen) en bestämmelse som anger att samerna, zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Där anges också att Finlands nationalspråk är finska och svenska och att det allmänna skall tillgodose båda dessa språkgruppers kulturella och samhällsliga behov på enahanda grunder.

Frågan om grundlagsskydd för samerna, har tidigare övervägts. I Samerättsutredningen behandlades frågan om ett grundlagsskydd för samerna som en urbefolkning (SOU 1989:4). I betänkandet konstateras att samerna funnits i de norra delarna av Sverige innan dessa områden befolkades av andra och att den samiska kulturen därför sedan länge är en betydelsefull del av vårt kulturarv. Kommittén anför vidare att samerna till skillnad från nära nog samtliga andra minoritetsgrupper i Sverige inte kan förlita sig på något stöd för sin kultur och sitt språk från något annat land där man utgör folkflertalet eller har en stabil kulturell och språklig bas. Ett uttalande från Riksdagen från 1977 lyfts också fram av kommittén. I detta sägs att samernas särskilda ställning bland vårt lands minoriteter innebär att det vid utbyggnaden av samhällets stöd till samekulturen måste ges utrymme även åt andra bedömningar än de som kan göras beträffande övriga minoritetskulturer i det svenska samhället. Med detta uttalande som utgångspunkt föreslog utredningen att det skulle införas ett tillägg till 1 kap. 2 § fjärde stycket RF i vilket skulle slås fast att samerna i egenskap av urbefolkning intar en särskild ställning.

Förslaget följdes dock aldrig upp i regeringens proposition (prop. 1992/93:32). Statsrådet anförde att gällande bestämmelser i RF, sedda mot bakgrund av Sveriges folkrättsliga förpliktelser, ger samerna som etnisk minoritet ett fullgott grundlagsskydd och en ytterligare markering i RF av samernas särskilda ställning saknar därför betydelse. Konstitutionsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning (1992/93:KU17) och någon grundlagsändring kom ej till stånd.

Även minoritetspråkskommitténs sektion 1 har övervägt frågan om en grundlagsändring för att officiellt erkänna och ge skydd för landsdels- eller minoritetspråken i Sverige. I sektion 1 har man ansett att det finns starka skäl som talar för en grundlagsändring där de svenska landsdels- eller minoritetspråken nämns vid namn och ges ett särskilt skydd och stöd. Sektion 1 har dock påpekat att en grundlagsändring, liksom de grundlagsfästa bestämmelserna i Norge och Finland, bör omfatta skydd också för andra viktiga minoritetsfrågor än språket. Man förordar därför att en övergripande bedömning av samtliga frågor som rör skydd för nationella minoriteter bör göras när en grundlagsändring övervägs och hänvisar till att en sådana bedömning bör kunna göras inom ramen för arbetet i kommitténs sektion 2.

Vi har mot denna bakgrund övervägt frågan om en grundlagsändring bör göras av den innebörden att ett tillägg görs till den nuvarande

bestämmelsen i RF genom att de nationella minoriteterna nämns vid namn så att deras särskilda ställning i egenskap av nationella minoriteter markeras.

Så som bestämmelsen i 1 kap. 2 § 4 st. RF i dag är utformad är den ett program- eller målsättningsstadgande. I paragrafens fjärde stycke sägs att "etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas." I förarbetena till RF 1:2 sägs att stadgandets mest väsentliga funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att den ifrågavarande rättigheten skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (SOU 1975:75 s. 184). Stadgandet har inte karaktären av en rättsligt bindande föreskrift — den enskilde kan inte på grundval av det påkalla domstols ingripande gentemot det allmänna — utan anger mål för den samhällseliga verksamheten. Som sådan kan den ha eller få politisk betydelse (prop. 1973:90 s. 194 f., prop. 1975/76:209 s. 128).

Med tanke på hur begreppet invandrar- och minoritetspolitik tolkats såsom omfattande endast invandrargrupper skapar grundlagsstadgandet, så som det i dag är utformat, enligt oss osäkerhet om vilka grupper som omfattas av det. Detta talar för att grundlagsstadgandet bör ändras så att de nationella minoriteterna nämns med namn i inledningen av stadgandet. Då skulle det klart framgå att dessa omfattas. En ändring på detta sätt skulle också understryka de nationella minoriteternas särställning.

En sådan grundlagsändring skulle som redan sagts också vara ett mycket tydligt sätt att visa på att Sverige erkänner sina nationella minoriteter och ett tydligt sätt att markera politikens inriktning att respektera och stödja minoriteternas strävan att bevara sin kultur och de väsentliga beståndsdelarna i sin identitet. Det skulle klart markera att det allmänna åläggs att positivt verka för att de nationella minoriteternas strävan att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv främjas.

En ändrad utformning av grundlagen är dock något som nog måste övervägas ur många olika aspekter. En sådan aspekt är att det är angeläget att se till att en ändring av grundlagsstadgandet så som det ser ut i dag inte medför försämrat skydd för de grupper som i dag omfattas av bestämmelsen. Det kan också finnas anledning att se över om bestämmelsen så som den i dag är utformad ger ett tillräckligt gott skydd för samtliga de delar av de nationella minoriteternas kultur och identitet som är viktiga för dem.

Dessa överväganden leder till den bedömningen att ett erkännande av de nationella minoriteterna och skyddet för dessa i ett första steg bör ske genom att Sverige ratificerar ramkonventionen med nämnande av de nationella minoriteterna vid namn. På det sättet erkänns de nationella minoriteterna både nationellt och internationellt samtidigt som Sverige åtar sig att tillämpa ramkonventionens bestämmelser om skydd för dessa

minoriteter.

Det bör också övervägas om en ratificering av ramkonventionen skall följas av en grundlagsändring med den innebörden att nuvarande grundlagsstadgande till skydd för etniska, språkliga och religiösa minoriteter utökas med att de nationella minoriteterna nämns vid namn. Därutöver bör en översyn av grundlagsstadgandet också behandla frågan om den i sin nuvarande lydelse ger de nationella minoriteterna ett tillräckligt starkt skydd. Den tid vi haft för fullgörande av vårt uppdrag medger inte att vi ger en allsidig belysning av alla frågor som bör övervägas i samband med en grundlagsändring. Vi föreslår därför att denna fråga utreds vidare i annan ordning.

#### 6.4 Åtgärder för att sprida kunskap om de svenska nationella minoriteterna

**Våra förslag:** Vi föreslår en rad åtgärder inom områdena utbildning och forskning, massmedia och kultur med det gemensamma syftet att sprida kunskap om de nationella minoriteterna och deras kultur och historia i Sverige samt åtgärder för att skapa dialog och utbyte mellan de nationella minoriteterna och majoritetsbefolkningen.

##### 6.4.1 Skäl för att sprida kunskaper om de nationella minoriteterna och för att skapa en dialog mellan dem och majoriteten

Ett erkännande av de nationella minoriteterna — samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar — måste om dessa grupper skall kunna få ett sådant skydd som ramkonventionen anger, förenas med åtgärder för att sprida kunskaper om dessa grupper och deras kultur, språk, och historia som en del av vårt gemensamma kulturarv och samhället i dag.

I ramkonventionen berörs detta i flera bestämmelser, bl.a. i artikel 12 där det anges att de länder som ansluter sig till konventionen skall vidta åtgärder på området utbildning och forskning för att främja kunskap om sina nationella minoriteters och majoritetens kultur, historia, språk och religion. I artikel 6 anges att de länder som ansluter sig till konventionen skall uppmuntra en anda av tolerans och interkulturell dialog och vidta effektiva åtgärder för att främja ömsesidig respekt och förståelse och samarbete mellan alla personer som bor på deras territorium oavsett dessa personers etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet, särskilt på utbildnings- och kulturområdet samt inom massmedia.

Av dessa bestämmelser framgår att kunskapen om de nationella minoriteternas och majoritetens kultur, historia, språk och religion är viktig för att de nationella minoriteterna skall få det skydd de behöver för att kunna bevara sin kultur och identitet och för att ett utbyte skall kunna komma till stånd mellan minoriteter och övriga samhället. Ökad kunskap om de nationella minoriteterna och deras del i vår historia och vårt kulturarv tror vi är nödvändig om de nationella minoriteterna i Sverige skall få respekt, förståelse och stöd för sina strävanden att bevara sin kultur, sitt språk, sin religion m.m. Det är också enligt vår uppfattning en förutsättning för ett ökat utbyte mellan samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar samt den svenska majoritetsbefolkningen.

Ett sådant utbyte ser vi som mycket viktigt för att de nationella minoriteternas kultur och språk i Sverige skall kunna överleva och utvecklas. Men utbytet är också viktigt ur majoritetens synvinkel. De nationella minoriteternas kultur och historia och språk är en del av vårt gemensamma kulturarv. Genom att minoritetskulturerna blir mer kända och respekterade berikas majoriteten och majoritetskulturen. I ramkonventionen betonas vikten av utbyte och dialog mellan minoriteterna och majoriteten gång på gång. Redan i ingressen till konventionen understryks att bara om ett tolerant klimat öppet för dialog skapas kan den kulturella mångfalden bli en källa och en faktor — inte till söndring — men till berikande för varje samhälle.

Det finns därför starka skäl för att redan i samband med att grunden läggs för en svensk minoritetspolitik vidta åtgärder för att sprida kunskap om Sveriges nationella minoriteter, deras del i Sveriges historia och i det svenska samhället i dag. Detta är inte minst viktigt med tanke på att samernas, tornedalingarnas, sverigefinnarnas, romernas och judarnas historia i Sverige i dag är i stort sett okänd bland majoritetsbefolkningen i Sverige. Under lång tid har Sverige framställts som ett historiskt sett enhetligt land, med en kultur, ett språk och en religion. För att denna bild skall kunna ändras så att de nationella minoriteternas, historia, kultur, språk och religion som en del av Sveriges historia blir känd och uppskattad och så att ett utbyte mellan minoriteter och majoriteten ökar, krävs åtgärder på en rad olika områden, främst områdena utbildning, kultur och massmedia.

Nedan behandlar vi de förslag till åtgärder som sektion 1 lagt fram inom dessa sakområden och tar ställning till i vilken mån vi bedömer att dessa är verkningsfulla som åtgärder för att sprida kunskaper om de svenska nationella minoriteterna. Vi kommenterar också i vad mån förslagen faller inom ramen för olika bestämmelser om skydd för nationella minoriteter i ramkonventionen.

## 6.4.2 Utbildning

**Våra förslag:** Vi föreslår att kunskap om samernas, tornedalingarnas, sverigefinnarnas, romernas och judarnas historia, kultur, språk och religion i Sverige — som en del av svensk historia, kultur och samhällsliv — skall ingå som ett kunskapskrav i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. Utbildning i detta bör också ingå som en del av kursplanerna i ämnena svenska, historia, religion och samhällskunskap. Som en följd av dessa förslag föreslår vi i likhet med sektion 1 att lärarutbildning och fortbildning av lärare skall utformas så att lärarna får en utbildning som gör det möjligt att förmedla kunskaper om de nationella minoriteterna till eleverna.

Vi föreslår att Statens skolverk regelbundet skall följa upp hur gällande regler om modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning för de nationella minoriteterna tillämpas samt avge periodiska rapporter angående resultaten.

Vi föreslår att åtgärder vidtas för att säkerställa att utbildning och forskning i var och en av de nationella minoriteternas kultur, historia, språk, religion, traditioner och samhällsliv äger rum vid åtminstone ett universitet eller en högskola för vardera minoriteten.

Vi föreslår att åtgärder vidtas för att säkerställa långsiktigt statligt stöd till åtminstone en folkhögskola för varje nationell minoritet där utbildning ges i den nationella minoritetens historia, kultur, språk, religion, traditioner och samhällsliv.

### *Grundskolan och gymnasieskolan*

Det viktigaste förslaget i sektion 1 när det gäller att sprida kunskap om de nationella minoriteterna är förslaget att införa kunskap om de svenska landsdels- eller minoritetspråken och deras kultur och historia som ett kunskapskrav i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan samt som en del i kursplanerna i ämnena, svenska, historia och samhällskunskap.

I dag finns i läroplanerna angivet att ett av målen med utbildningen i grundskolan och gymnasieskolan är att eleverna görs förtrogna med, respektive har god insikt i, centrala delar av det svenska, nordiska, inklusive det samiska, samt västerländska kulturarvet. Denna formulering bör enligt förslaget i sektion 1 vidgas så att det framgår att undervisningen om det svenska kulturarvet skall innefatta undervisning om det samiska, finska, tornedalska och det romska kulturarvet och de historiska landsdels- eller minoritetspråken i Sverige.

Vi anser att kunskapskravet i läroplanerna bör avse samtliga nationella minoriteters historia, kultur, språk och religion i Sverige. Sålunda bör kunskap om samers, tornedalingars, sverigefinnars, romers och judars historia, kultur, språk och religion i Sverige — som en del av svensk historia, kultur och samhällsliv — ingå som ett kunskapskrav i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. De bör också vara en del av kursplanerna i ämnena svenska, historia, religion och samhällskunskap. Som en följd av dessa förslag föreslår vi i likhet med sektion 1 att lärarutbildningen ändras så att blivande lärare får en utbildning som gör det möjligt att förmedla dessa kunskaper till eleverna. Denna utbildning skall, för att vårt förslag skall kunna genomföras, innehålla utbildning i samtliga nationella minoriteters historia, kultur, språk och religion. Detsamma bör gälla den fortbildning som skall anordnas för lärare.

Skälet till våra förslag i dessa delar är att vi anser det vara mycket viktigt att alla barn i Sverige, antingen de tillhör en minoritet eller majoriteten, redan i skolan får kunskap om våra nationella minoriteters historia i Sverige och deras kultur, språk och religion samt kunskap om deras del i samhället i dag. På detta sätt anser vi att förståelsen för dessa grupper och därmed viljan för att ge dem stöd för att bevara sin kultur och sitt språk m.m. kommer att växa. Förutsättningarna för en dialog mellan minoriteterna och majoriteten, både i skolan och senare i livet, stöds också enligt vår uppfattning bäst på detta sätt.

Vi föreslår liksom sektion 1 att Statens skolverk regelbundet skall följa upp hur gällande regler om modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning för de nationella minoriteterna tillämpas samt att skolverket skall avge periodiska rapporter angående resultaten. Enligt vad som framkommit i skolverkets undersökningar tillämpas inte alltid reglerna på ett tillfredställande sätt. Med tanke på hur viktiga dessa språk är för dem som använder dem och att språken är en viktig del av de nationella minoriteternas kultur, anser vi att undervisningen i språken regelbundet skall följas upp och utvärderas av Statens Skolverk. Genom införande av dessa åtgärder uppfylls också ramkonventionens artikel 14 på ett bättre sätt.

#### *Universitet och högskolor samt folkhögskolor*

I likhet med sektion 1 föreslår vi att åtgärder vidtas för att säkerställa att utbildning och forskning äger rum i landsdels- eller minoritetsspråken vid åtminstone ett universitet eller en högskola i landet för vardera språket och att åtgärder vidtas för att säkerställa långsiktigt statligt stöd till åtminstone en folkhögskola för vart och ett av landsdels- eller minoritetsspråken.



Vi anser dock att åtgärder också skall vidtas för att tillse att forskning och undervisning i var och en av de nationella minoriteternas kultur, historia, språk, religion, traditioner och samhällsliv äger rum vid åtminstone ett universitet eller en högskola för vardera minoriteten. Sådan forskning och undervisning är nämligen enligt vår uppfattning nödvändig för att ökad kunskap skall vinnas om de nationella minoriteterna och deras del i Sveriges historia och samhällsliv av i dag. Den kan också bidra till ett ökat utbyte mellan minoriteter och majoriteten också på högskole- och universitets nivå samt till forskning som blir gränsöverskridande så att både minoritetsperspektiv och majoritetsperspektiv tas med och jämförelser görs mellan dessa perspektiv inom olika områden.

Det är viktigt att man från statens sida försäkras om att forskning och undervisning kring frågor som berör skyddet för de nationella minoriteterna äger rum. I dag får varje högskola och universitet i princip fritt välja vilken forskning och undervisning som skall bedrivas där. Det kan i den situationen vara svårt att väcka intresse hos någon högskola för att forska kring och undervisa om frågor som rör minoriteter. Det är därför viktigt att staten tillser att denna forskning och undervisning verkligen äger rum exempelvis genom anvisningar i regleringsbrev till högskolor och universitet.

I sektion 1 finns förslag om statligt stöd för minst en folkhögskola för vart och ett av landsdels- eller minoritetsspråken. Vi anser att förslaget bör vidgas så att statligt stöd långsiktigt ges åt minst en folkhögskola för vardera av de svenska nationella minoriteterna där utbildning i den nationella minoritetens historia, kultur, språk, religion, traditioner och samhällsliv äger rum.

Liksom sektion 1 anser vi att sådana folkhögskolor kan bli viktiga kulturella centra för samisk, tornedalsk, sverigefinsk, romsk och judisk kultur och historia i Sverige. På detta sätt kan folkhögskolorna bidra både till att stärka identiteten hos personer som tillhör de nationella minoriteterna och till att sprida kunskap om dessa grupper till majoritetsbefolkningen. Den närmare utformningen av det statliga stödet samt villkoren för det får övervägas i annan ordning. Vi anser dock att det är angeläget att redan nu understryka vikten av att sådana folkhögskolor är öppna också för personer som tillhör majoritetsbefolkningen eller andra minoritetsgrupper och att alla oavsett vilken grupp de tillhör, uppmuntras att delta i studier vid folkhögskolorna. På det sättet kan, enligt vår uppfattning, dialogen mellan olika grupper bäst främjas.

### 6.4.3 Massmedia

**Vårt förslag:** Vi anser att det bör övervägas om de framtida villkoren för sändningsrätt för programföretagen i allmänhetens tjänst skall omfatta villkor om att samtliga nationella minoriteters behov särskilt skall beaktas i programverksamheten.

I de villkor som i dag finns för sändningsrätt för programföretagen i allmänhetens tjänst finns krav om att språkliga och etniska minoriteters behov särskilt skall beaktas. Vidare anges att samiska, finska och tornedalsfinska skall inta en särställning i programverksamheten för språkliga och etniska minoriteter.

Sektion 1 föreslår att staten för kommande perioder som villkor för sändningsrätt för radio- och TV-programföretagen i allmänhetens tjänst föreskriver att programföretagen i sin programverksamhet skall ge romani chib tillsammans med övriga landsdels- eller minoritetsspråk i Sverige en särställning i programverksamheten.

Vi anser att det finns anledning att överväga om de framtida villkoren för sändningsrätt skall omfatta villkor om att samtliga nationella minoriteters behov särskilt skall beaktas i programverksamheten. Vilka dessa behov är kan växla både mellan de olika nationella minoritetsgrupperna och mellan olika sakområden som språk, kultur, religion m.m.

Enligt vår uppfattning kan det vara nödvändigt att det i villkoren för sändningsrätt klart framgår att de nationella minoriteternas behov särskilt skall beaktas. Annars riskerar dessa gruppers behov att försvinna i mängden av språkliga och etniska minoriteter i Sverige eftersom de flesta nationella minoriteterna i Sverige består av betydligt färre personer än vad många invandrargrupper gör. De nationella minoriteterna har också under lång tid tillbaka visat en stark vilja att bevara sin kultur och identitet. Detta talar också för att denna skall ges ett särskilt utrymme i de radio- och TV-sändningar som programföretagen i allmänhetens tjänst tillhandahåller.

#### 6.4.4 Kultur

**Våra förslag:** Vi föreslår att det statliga stöd som utgår till olika typer av kulturyttringar skall fördelas så att samisk, tornedalsk, sverigefinsk, romsk och judisk kultur av olika slag får en tillräcklig andel av detta.

Statens kulturråd skall — inom ramen för den uppgift kulturrådet har att främja kulturarvet och kulturell mångfald — tillse att de nationella minoriteternas kultur får ett tillräckligt utrymme i kulturlivet så att denna kultur kan nå ut till majoriteten. Våra förslag omfattar såväl rikstäckande som regionala kultursatsningar. Vi understryker betydelsen av att samisk och tornedalsk kultur får ett tillräckligt stöd och utrymme i regionala kultursatsningar i de geografiska områden där dessa kulturer funnits under århundraden tillbaka och fortfarande finns i dag.

Kulturområdet är enligt ramkonventionen ett mycket viktigt område där dialog mellan minoriteter och majoriteten kan skapas. Genom att majoriteten närmare får lära känna samisk, tornedalsk, sverigefinsk, romsk och judisk kultur kan respekten för dessa kulturer växa liksom insikten om vad de tillfört och tillför vårt kulturarv.

För att de nationella minoriteternas kultur skall kunna nå ut till majoriteten krävs att denna kultur får en tillräcklig andel av det statliga stöd som i dag utgår till olika slag av kultur. Det krävs också att man från statens håll ser till att denna kultur får ett tillräckligt utrymme inom ramen för den statliga kulturpolitiken.

Sektion 1 har lämnat förslag i båda dessa avseenden med inriktning på de svenska landsdels- eller minoritetsspråken och den kultur de är en del av. I den del förslagen avser att stödja kulturyttringar på landsdels- eller minoritetsspråken, exempelvis litteratur på dessa språk, tjänar förslagen främst att stärka språken och kulturen bland dem som använder språken. Vi stöder dessa förslag eftersom det är viktigt att kulturen och språken stärks inom de nationella minoritetsgrupperna; också för att i ett andra led kunna sprida kulturen utanför den egna gruppen.

För att samisk, tornedalsk, sverigefinsk och romsk kultur skall kunna spridas också utanför den egna gruppen föreslår sektion 1 att åtgärder vidtas för att det statliga stöd som i olika former utgår till kultur av olika slag utformas så att kulturyttringar på samiska, finska och romani chib och den kultur som hänger samman med språken får en tillräcklig andel av de statliga stödåtgärder som i dag utgår inom olika områden. Sektion 1 föreslår också att Statens kulturråd i egenskap av den myndighet som har en övergripande och samordnande roll i kulturpolitiken ges i uppdrag

att se till att samisk, finsk, tornedalsk och romsk kultur får ett tillräckligt utrymme i svensk kulturpolitik.

Vi föreslår att det statliga stödet och Statens kulturråds uppdrag skall omfatta samtliga de nationella minoriteternas kultur. Således bör åtgärder vidtas för att samisk, tornedalsk, sverigefinsk, romsk och judisk kultur av olika slag skall få en tillräcklig andel av det statliga stöd som utgår till olika typer av kulturyttringar. Statens kulturråd skall också — inom ramen för den uppgift kulturrådet har att främja kulturarvet och kulturell mångfald — tillse att de nationella minoriteternas kultur får ett tillräckligt utrymme i kulturlivet så att denna kultur kan nå ut till majoriteten. Det är också viktigt att platser och former för ett kulturutbyte mellan de nationella minoriteternas kultur och majoritetskultur skapas. Detta är enligt vår uppfattning av stor betydelse för att det utbyte mellan minoritetskultur och majoritetskultur som ramkonventionens artikel 6 och 12 understryker vikten av, skall kunna uppnås.

Våra förslag omfattar såväl rikstäckande som regionala kultursatsningar. Vi vill liksom sektion 1 understryka betydelsen av att samisk och tornedalsk kultur får ett tillräckligt stöd och utrymme i regionala kultursatsningar i de geografiska områden där dessa kulturer funnits under århundraden tillbaka och fortfarande finns i dag.

## 6.5 Inflytande för de nationella minoriteterna

**Våra förslag:** Vi föreslår att åtgärder skall vidtas för att de nationella minoriteterna skall få ökat inflytande över frågor som berör dem. För att utreda hur detta skall ske föreslår vi att en utredning tillsätts med uppdrag att undersöka olika former för inflytande så som ett ökat organisationsstöd, deltagande i samrådsgrupper med företrädare för myndigheter, nationella minoriteter m.fl.

Liksom sektion 1 föreslår vi att en regional samrådsgrupp i Norrbottens län skall inrättas för att utvärdera vidtagna åtgärder för samernas och tornedalingarnas språk och kultur och för att föreslå nya åtgärder i syfte att stödja minoritetskultur och minoritetsspråk. Vidare föreslår vi att samverkansgruppen ges i uppgift att föreslå åtgärder för att främja en interkulturell dialog mellan de olika minoriteterna och majoriteten emellan i Norrbottens län, framförallt inom områdena utbildning och kultur.

### 6.5.1 Skäl för ett ökat inflytande för de nationella minoriteterna

I artikel 15 i ramkonventionen finns en bestämmelse om att nödvändiga förutsättningar skall skapas för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt de som berör dem. I konventionskommentaren anges att syftet med bestämmelsen är att främja reell jämlikhet mellan personer som tillhör nationella minoriteter och dem som tillhör majoriteten. Därefter ges förslag på åtgärder för att skapa nödvändiga förutsättningar för sådant deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter. Dessa åtgärder är,

— lämpliga former för samråd med personer som tillhör nationella minoriteter, genom deras representativa institutioner, då lagstiftning eller administrativa åtgärder som troligen kommer att direkt beröra dem övervägs,

— deltagande av personer som tillhör nationella minoriteter i arbetet med att förbereda, genomföra och utvärdera nationella och regionala utvecklingsplaner och program som kan komma att direkt påverka de nationella minoritetsgrupperna,

— studier i samarbete med dessa personer för att utvärdera möjliga konsekvenser för dem av planerade åtgärder,

— effektivt deltagande av personer som tillhör nationella minoriteter i beslutsfattandeprocessen och i valda församlingar både på nationell och regional nivå samt

— decentraliserade eller lokala former av styrelsesätt.

Så som vi tidigare angett anser vi att det är av största vikt att de nationella minoriteterna kan påverka utformningen av en framtida svensk minoritetspolitik med direkt inriktning på skydd av dessa grupper. För att detta skall vara möjligt krävs, i enlighet med vad ramkonventionen anger, att det finns former för påverkan för de nationella minoriteterna när beslut som rör dem övervägs, genomförs och utvärderas.

### 6.5.2 Olika åtgärder för att öka de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande

Av vår redogörelse i föregående kapitel av gällande regler framgår att samerna intar en särställning när det gäller möjlighet att påverka beslut som berör dem. Genom inrättandet av Sametinget finns i dag både en representativ institution som företräder samerna och former för påverkan av beslut som berör dem i Sverige.

Övriga nationella minoriteter har inga motsvarande institutioner som kan representera dem och deras intressen gentemot stat, kommuner eller myndigheter. För var och en av de nationella minoriteterna finns dock fristående organisationer som representerar i vart fall en del av de personer som tillhör respektive nationell minoritet. Det kan dock vara svårt att avgöra om dessa organisationer i olika frågor är representativa för grupperna som helhet.

När det gäller former för påverkan av beslut som berör personer som tillhör de nationella minoriteterna har vi i föregående kapitel nämnt kommittéväsendet och remissförfarandet innan regeringsförslag utformas, som exempel på att det redan i dag finns möjlighet att påverka kommande förslag och beslut. Genom dessa former för inhämtande av synpunkter på nya lagförslag och andra åtgärder som övervägs, kan också de organisationer som företräder personer som tillhör nationella minoriteter utöva inflytande.

En annan form för medverkan och påverkan då nya åtgärder övervägs är den som praktiserats i den arbetsgrupp inom Inrikesdepartementet där förslag till åtgärder för att främja romernas situation i Sverige tagits fram (Ds 1997:49). I denna grupp har både företrädare för olika myndigheter och departement samt företrädare för olika romska grupper deltagit i arbetet med att utforma arbetsgruppens förslag. Arbetsgruppen föreslår bl.a. att detta arbetssätt när det gäller att ta fram nya förslag skall permanentas eftersom man funnit det fruktbart att i samråd med romer ta fram förslag till åtgärder som berör dem.

Samtliga dessa sätt för påverkan och medverkan anser vi är goda exempel på hur ramkonventionens intentioner om delaktighet i beslutsfattandet för de nationella minoriteterna kan omsättas i praktiken. För att ramkonventionens intentioner helt skall kunna uppfyllas och samtliga nationella minoriteter skall få tillräckligt inflytande över åtgärder som berör dem anser vi dock att nya åtgärder måste vidtas för att skapa former för samråd och påverkan.

Hur dessa bör utformas bör noga övervägas tillsammans med de nationella minoriteterna själva. Det kan visa sig att olika former för samråd och påverkan passar olika väl för olika grupper. Frågan om hur samtliga personer som tillhör de nationella minoriteterna — och inte bara de som i dag är representerade av olika organisationer — skall få en möjlighet att påverka sin situation bör också övervägas. Det finns också anledning att utvärdera de former för påverkan och samverkan som finns i dag.

Sektion 1 föreslår, som ett första steg, att de organisationer som redan i dag finns och som företräder dem som använder finska och romani chib ges statligt stöd för verksamhet som syftar till att arbeta med — och påverka frågor som rör stöd och skydd för det finska och romska språket.

De som använder samiska bedöms redan ha möjlighet att bedriva sådan verksamhet inom ramen för Sametingets arbete med det samiska språket. Sektion 1 föreslår också att frågan om hur ett organisationsstöd skall utformas och hur ett fortlöpande samråd i frågor som berör språken skall kunna äga rum mellan myndigheter och dem som använder finska och romani chib, skall utredas vidare.

Vi föreslår att statligt stöd också bör ges åt de organisationer av personer som tillhör de svenska nationella minoriteterna och som har en verksamhet som syftar till att arbeta med och påverka frågor som är av vikt för skyddet av de svenska nationella minoriteterna, deras kultur, språk, religion m.m.

Formerna för stödet måste utredas vidare. Vi anser också att frågan om hur ett fortlöpande samråd mellan dem som tillhör nationella minoriteter och företrädare för myndigheter i frågor som rör de nationella minoriteterna bör utredas i detta sammanhang. Samtliga de frågor som ovan berörts bör inom ramen för en sådan utredning ses över, liksom ramkonventionens förslag på former för inflytande för dem som tillhör nationella minoriteter bör övervägas.

Genom Riksdagens beslut i december om ny integrationspolitik berörs organisationsstöd till invandrarorganisationer. Enligt beslutet bör staten ge bidrag till organisationer som bildats av invandrare eller annars på etnisk grund och vars verksamhet ligger i linje med de integrationspolitiska målen. Även organisationer som arbetar tväretniskt bör enligt beslutet kunna få statligt stöd. När det gäller formerna för organisationsstödet till invandrares organisationer har regeringen tillsatt en utredning för att utveckla former för ett nytt bidragssystem. Förslagen berör inte de organisationer som företräder nationella minoriteter i Sverige. Det finns ändå enligt vår uppfattning anledning att beakta de frågeställningar som tas upp inom ramen för denna utredning då formerna för organisationsstöd till organisationer som bevakar nationella minoriteters intressen övervägs.

I sektion 1 föreslås också att en regional grupp skall inrättas i Norrbottens län under ledning av länsstyrelsen. I gruppen skall företrädare för de kommuner som berörs av sektion 1:s förslag till regler om rätt att använda samiska och finska i kontakt med myndigheter och domstolar ingå liksom representanter för landstinget och för dem som använder samiska och finska i dessa kommuner. Gruppens uppgift skall vara att årligen utvärdera vilket resultat de regionala reglerna och övriga åtgärder som vidtagits till stöd för samiskan och finskan och den samiska och tornedalska kulturen fått för språkens och kulturernas ställning i området. Gruppen skall avge rapport till regeringen och ha befogenheter att lämna förslag till nya åtgärder till stöd för samiskan och finskan och den kultur som hänger samman med språken i området.

Detta förslag kan ses som ett exempel på en sådan decentraliserad form för inflytande för nationella minoriteter som nämns i kommentaren till ramkonventionen. Det är också exempel på hur personer som tillhör nationella minoriteter deltar i utvärdering av gällande regler och förslag till nya regionala regler som berör nationella minoriteter i en region där nationella minoriteter har en mycket gammal historia. Gruppens sammansättning gör också att goda förutsättningar finns för att arbetet i gruppen kan ske i samverkan mellan minoriteterna och majoriteten i området vilket vi anser är av stor vikt. Vi anser också att gruppens dubbla uppgift att utvärdera vidtagna åtgärder för språk och kultur och föreslå nya åtgärder i syfte att stödja minoritetskultur och minoritetsspråk är mycket viktiga för att uppnå syftet med åtgärderna; att bevara och stärka kulturerna och språken i området.

Vi föreslår dessutom att en samverkansgrupp av detta slag ges i uppgift att föreslå åtgärder för att främja en interkulturell dialog mellan de olika nationella minoriteterna och majoriteten emellan i Norrbottens län framförallt inom områdena utbildning och kultur. Sådana initiativ ligger väl i linje med ramkonventionens innehåll och kan enligt vår uppfattning leda till ökad respekt och förståelse och samverkan olika grupper emellan i Norrbottens län och tjäna som förebild för andra delar av landet.

Om den regionala samverkansgruppens arbete i Norrbottens län visar sig leda till goda resultat när det gäller att stödja minoritetskultur och minoritetsspråk kan det enligt vår uppfattning finnas anledning att överväga om fler regionala grupper av detta slag skall inrättas i andra delar av landet.

## 6.6 Övriga förslag i sektion 1

De förslag vi redogjort för ovan anser vi kan bidra till att de nationella minoriteterna blir erkända, att kunskap om dem och deras kultur, språk, och historia m.m sprids och att de nationella minoriteterna kan få inflytande över och delta i utformningen av en svensk minoritetspolitik. Utöver dessa förslag har minoritetsspråkskommitténs sektion 1 lämnat ytterligare förslag för att stärka de svenska landsdels- eller minoritetsspråkens ställning. Vissa av dessa förslag faller också inom ramen för olika bestämmelser i ramkonventionen vilket gör att vi funnit anledning att ta ställning till dem.



*Samarbete över nationsgränserna*

**Vårt förslag:** Vi föreslår att Sverige skall verka för att det nordiska samarbetet på såväl nationell som regional och lokal nivå skall inriktas på samtliga frågor av intresse för de nationella minoriteterna såsom, kultur, historia, språk, religion m.m.

Sektion 1 föreslår att Sverige skall verka för att det nordiska samarbetet både på nationell och regional nivå inriktas på att stödja samiskan, finskan och romani chib och de kulturer som hänger samman med språken.

Sverige bör enligt vår uppfattning verka för att ett ökat nordiskt samarbete skall omfatta samtliga svenska nationella minoriteter i den mån övriga nordiska länder erkänner samma nationella minoriteter som Sverige. Samarbetet bör omfatta samtliga frågor av intresse för de nationella minoriteterna såsom, kultur, historia, språk, religion m.m.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att samarbetet på nordisk nivå, liksom arbetet på nationell nivå, måste utformas tillsammans med representanter för de nationella minoriteterna själva.

Om förslaget genomförs leder det till att artikel 18 i ramkonventionen bättre uppfylls. I artikeln anges att de stater som ratificerar konventionen skall sträva efter att ingå bilaterala och multilaterala avtal med andra stater, särskilt med grannstater, i syfte att säkerställa skydd av personer som tillhör nationella minoriteter.

*Förslag till regionalt tillämpliga regler om rätt att använda samiska och finska i domstolar och hos förvaltningsmyndigheter*

**Vårt förslag:** Vi föreslår liksom sektion 1 att regionalt tillämpliga regler om rätt för enskilda att använda samiska och finska i domstolar och hos förvaltningsmyndigheter införs i ett geografiskt område motsvarande Arjeplog, Jokkmokk, Gällivare och Kiruna kommuner för samiska och Haparanda, Övertorneå, Pajala, Kiruna och Gällivare kommuner för finska.

Sektion 1 föreslår regionalt tillämpliga regler om rätt för enskilda att använda samiska och finska i domstolar och hos förvaltningsmyndigheter i de geografiska områden där samiska respektive finska används av hävd och fortfarande används i tillräcklig utsträckning (jfr artikel 1 i minoritets-språkskonventionen). Förslaget innebär att enskilda får rätt att använda sig av samiska och finska i sina kontakter med administrativa myndighe-

ter såväl kommunala, landstingskommunala och statliga myndigheter samt domstolar med verksamhet förlagd till för samiskans del, Arjeplog, Jokkmokk, Gällivare och Kiruna kommuner och för finskans del Haparanda, Övertorneå, Pajala, Gällivare och Kiruna kommuner. Part i mål eller ärende hos domstol i dessa geografiska områden har också rätt att välja att i stället för svenska använda samiska eller finska.

Även ramkonventionen innehåller en bestämmelse om att man bör sträva efter att ge personer som tillhör nationella minoriteter, i de områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör sådana minoriter, möjlighet att använda sitt eget språk i kontakt med administrativa myndigheter om dessa personer begär det och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt *behov*, artikel 10 punkt 2.

Förslaget i sektion 1, som bygger på minoritetsspråkskonventionens bestämmelser i artikel 9 och 10, innehåller inget villkor om att den enskilde skall visa att han eller hon har ett verkligt behov av att använda samiska eller finska i stället för svenska hos myndigheten eller domstolen. Enligt förslaget har de som använder samiska och finska en *absolut rätt* att använda dessa språk oberoende av språkkunskaper i svenska. Myndigheten eller domstolen har således inte möjlighet att göra en behovsprövning innan den enskilde medges att använda dessa språk. Förslaget i sektion 1 går därmed längre än vad ramkonventionen kräver.

Trots detta anser vi att det finns anledning för oss att stödja sektion 1:s förslag eftersom detta stärker de samisktalande och finsktalande minoriteternas strävan att använda sina språk i offentliga sammanhang i områden där det finns många samisktalande respektive finsktalande personer.

När det gäller bedömningen i sektion 1 av vilka geografiska områden som skall omfattas av förslagen bygger denna på en tolkning av minoritetsspråkskonventionens bestämmelser om att de som använder landsdels- eller minoritetsspråk skall ha rätt att använda dessa språk i offentliga sammanhang i de geografiska områden där de svenska landsdels- eller minoritetsspråken används av hävd och fortfarande används i tillräcklig utsträckning. Dessa områden bedöms för samiskans och finskans del vara de geografiska områden som motsvaras av de ovan nämna kommunerna.

Denna bedömning av vilket geografiskt område som omfattas av minoritetsspråkskonventionens bestämmelser ligger utanför vårt uppdrag. Vi kan däremot konstatera att personer som tillhör de nationella minoriteterna kan ha intresse av att få en rätt att använda sina språk hos myndigheter även i andra geografiska områden än de som föreslås av sektion 1. Detta gör att det kan finnas anledning att överväga om fler geografiska områden än de som sektion 1 föreslagit bör omfattas av bestämmelser om rätt att få använda minoritetsspråk i kontakt med administrativa myndigheter. Vi anser det dock klart att det geografiska område som valts av sektion 1, som det område där regler om rätt att använda samiska och

finska skall gälla, i vart fall är ett område som lämpar sig väl för tillämpning av regler av detta slag, dels av historiska skäl, dels av det skälet att många fortfarande använder samiska och finska i dessa områden. Frågan om ytterligare områden bör omfattas av sådana regler bör övervägas inom ramen för den framtida minoritetspolitiken.

Det är enligt vår uppfattning angeläget att de regionalt tillämpliga reglerna om rätt att använda samiska och finska i kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar följs upp och att resultatet av dessa regler för skyddet av samiskt, tornedalskt och finskt språk och kultur utvärderas. Enligt det förslag vi redovisat ovan skall en sådan uppföljning av reglerna ske i den samrådsgrupp som vi föreslår skall inrättas under ledning av länsstyrelsen i Norrbottens län.

#### *Rätt att använda samiska och finska i förskola och äldreomsorg*

**Vårt förslag:** Vi ställer oss bakom sektion 1:s förslag om regionalt tillämpliga regler om skyldighet för kommuner att erbjuda hela eller delar av förskoleverksamheten på samiska respektive finska.

Vi föreslår att en översyn skall göras i övriga landet så att barn som tillhör nationella minoriteter får sitt behov av att bli bemötta på sitt eget språk tillgodosett inom förskoleverksamheten.

Vi föreslår att Socialstyrelsen i sin verksamhet när det gäller sjukvård och äldreomsorg skall beakta hur de nationella minoriteternas behov av bemötande på sitt eget språk tillgodoses.

Sektion 1 har föreslagit en skyldighet för de kommuner som omfattas av förslaget till regionala regler om rätt att använda samiska och finska hos förvaltningsmyndigheter, att erbjuda hela eller delar av förskoleverksamheten och äldreomsorgen på samiska respektive finska.

Ramkonventionen behandlar överhuvudtaget inte äldreomsorg. Vi anser dock att frågan om äldres rätt att bli bemötta på sitt eget språk inom äldreomsorgen är så viktig att den i samarbete med de nationella minoriteterna måste lösas inom ramen för en framtida svensk minoritetspolitik. Vi föreslår att Socialstyrelsen i sin verksamhet när det gäller sjukvård och äldreomsorg skall beakta hur de nationella minoriteternas behov av bemötande på sitt eget språk tillgodoses.

Förskoleverksamhet nämns inte heller uttryckligen i ramkonventionen men skulle kunna läsas in i bestämmelsen om att tillförsäkra att det finns tillfredställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråk i de områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter om ett tillräckligt behov av sådan undervisning finns, artikel 14 punkt 2.

Som vi sagt ovan har vi funnit att det ligger utanför uppdraget i sektion 2 att göra en bedömning av om det geografiska område som sektion 1 funnit bör omfattas av rätten till förskoleverksamhet på samiska och finska är det enda geografiska område som bör omfattas av en sådan rätt. Vi finner dock — liksom när det gäller rätten att använda samiska och finska i administrativa sammanhang och hos domstolar — att det område sektion 1 valt för tillämpningen av sitt förslag i denna del i vart fall lämpar sig väl för sådana regler. Vi ställer oss därför bakom förslaget i denna del.

Vi vill liksom när det gäller övriga förslag till regionalt tillämpliga regler understryka vikten av att reglernas tillämpning utvärderas så att det geografiska området för deras tillämpning kan utvidgas om detta visar sig möjligt och lämpligt.

När det gäller förskoleverksamhet i övriga landet på landsdels- eller minoritetsspråk har sektion 1 föreslagit att användningen av samiska och finska inom förskoleverksamhet följs upp så att samisktalande och finsktalande barns behov att bli bemötta på sitt modersmål beaktas inom ramen för gällande lagstiftning och att det i samband med en sådan uppföljning övervägs vilka åtgärder som kan vidtas för att förmå de kommuner där det finns många samisktalande respektive finsktalande barn i förskoleåldern att organisera förskoleverksamheten så att någon del av förskoleverksamheten i dessa kommuner, i likhet med vad vi föreslagit för kommunerna i förvaltningsområdena, kan bedrivas på finska respektive samiska.

Vi stöder detta förslag men föreslår att översynen av förskoleverksamheten vidgas så att den omfattar förskolebarn bland samtliga nationella minoriteter och dessa barns behov att bli bemötta på den nationella minoritetens språk.

## 6.7 Det fortsatta arbetet med en minoritetspolitik — de nationella minoriteternas egna förslag

Vi har föreslagit åtgärder som kan utgöra grunden för en övergripande och samlad svensk minoritetspolitik med direkt inriktning på skydd för de nationella minoriteterna. De åtgärder vi föreslagit som ett första steg i en sådan politik är åtgärder för att erkänna de nationella minoriteterna och deras rätt till skydd och stöd, åtgärder för att sprida kunskap bland majoriteten om de nationella minoriteterna och deras del i Sveriges historia och samhället av i dag samt åtgärder som gör det möjligt för dem som tillhör nationella minoriteter att själva påverka utformningen av en framtida svensk minoritetspolitik.

Vår bedömning är att Sverige med dessa förslag väl uppfyller ramkonventionens syfte om grunden för en svensk minoritetspolitik med direkt inriktning på skydd för Sveriges nationella minoriteter läggs så som vi föreslagit.

Våra förslag innebär inte att alla de frågor som är av intresse för skyddet av de nationella minoriteterna har behandlats. Däremot anser vi att de förslag vi lämnar kan utgöra ett första steg och en god grund för en svensk minoritetspolitik med direkt inriktning på att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och identitet.

Det fortsatta arbetet med att utforma ytterligare åtgärder måste ske i samråd och samarbete med de nationella minoriteterna själva. I detta sammanhang är det av största vikt att de frågor vi ovan behandlat som rör de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande över de frågor som berör dem själva snarast löses.

I vårt arbete har vi haft upprepade kontakter med företrädare för de olika nationella minoriteterna. I samband med dessa kontakter har de framfört önskemål om en rad frågor som de anser vara viktiga att behandla inom ramen för en minoritetspolitik. De olika grupperna har även getts tillfälle att inkomma med skriftliga förslag på angelägna åtgärder. Frågorna varierar mellan de olika grupperna. Vissa av dem har vi kunnat behandla inom ramen för våra förslag andra har vi bl.a. på grund av begränsningar i tid inte kunnat behandla. Vi redovisar dem som exempel för en bakgrund för det fortsatta arbetet med en minoritetspolitik.

Samerna — företrädare av Sametinget — har pekat på att de, i egenskap av urbefolkning, intar en särskild ställning gentemot övriga minoritetsgrupper i Sverige. De menar också att de till skillnad från nära nog samtliga andra minoritetsgrupper i Sverige inte kan förlita sig på något stöd för sin kultur och sitt språk från något annat land där de utgör folkflertalet eller har en stabil kulturell och språklig bas. Det är därför enligt dem påkallat med särskilda åtgärder för att värna, stärka och utveckla den samiska kulturen, det samiska språket och det samiska näringslivet.

Samerna har som minimikrav av åtgärder pekat på behovet av ett grundlagsstadgande om skydd för de nationella minoriteterna med namngivande av de nationella minoriteterna, en samisk språklag (artiklarna 10 punkt 1—3, 11 punkterna 2—3 samt 14 punkterna 1—3), ändring av namnlagen (artikel 11 punkt 1), en Nordisk samekonvention (artikel 17 och 18), beslut om förstärkta resurser (artikel 12 punkt 1—2) och slutligen att artiklarna 15 och 16 bör föranleda politiska/administrativa beslut.

Judarna — representerade av Judiska Centralrådet i Sverige — har, med utgångspunkt från artiklarna 5 och 12, påpekat att krav bör kunna ställas dels av en mer vardaglig acceptans av judendomen, såsom respekt av behov av ledighet i samband med judiska helger samt tillåtande av koscherslakt, dels på reella möjligheter att anordna judiska skolor, också inom ramen för det allmänna skolväsendet. De har också pekat på att föreskrifterna i artikel 6 är av vikt i det att staterna skall uppmuntra en anda av tolerans såväl i förhållandet minoritetsgrupp — majoritetsgrupp som minoritetsgrupperna emellan. Vidare har de pekat på behovet av ett grundlagsstadgande om skydd för de nationella minoriteterna med namngivande av de olika nationella minoriteterna.

Utöver vad som följer av ovanstående har Judiska Centralrådet tagit upp samhällets ansvar för att även gamla och sjuka inom minoritetsgruppen kan få möjlighet till att utöva sin religion och leva med en judisk kultur. Den ovan nämnda toleransen för minoritetsgruppen kan enligt dem också kräva att utbildning anordnas för den nationella majoritetsgruppen i diskrimineringsfrågor och i minoritetsgruppers förhållanden. De anser vidare att det inte är tillräckligt med enbart främjande åtgärder. Det behövs också en effektiv mekanism för lagföring av dem som bryter mot de grundläggande reglerna om respekt för andra. I detta sammanhang har de nämnt att församlingarnas säkerhetskostnader uppgår till stora belopp och att detta är kostnader som staten borde svara för.

Tornedalingarna — representerade av Svenska Tornedalingars Riksförbund — Tornionlaaksolaiset, STR-T — har pekat på behovet av ett grundlagsstadgande om skydd för de nationella minoriteterna med namngivande av de olika nationella minoriteterna. De har därutöver gett konkreta förslag på åtgärder som är inriktade på åtgärder för positiv språklig kulturell och socioekonomisk utveckling i Tornedalen. Förslagen är följande:

- Inrättandet av en minoritetsfond för matchning av projekt från DG XXII:s minoritetsfond, Interregfonden samt Målområde 6-fonden. Fondens medel skall främja språklig, kulturell och socioekonomisk utveckling i de fem tornedalskommunerna.
- Bildande av Tornedalens kulturfond
- Inrättande av en språknämnd på samma sätt som den sverigefinska gruppen har i Sverige.
- Användande av meänkieli (tornedalsfinska) i offentlig service
- TV-sändningar på meänkieli
- Kraftigt ökade resurser för lokalradions ”meänkieliavdelning”.
- Ökad utbildning. Ökade resurser bör övervägas för att stimulera gränsöverskridande samarbete mellan skolor längs Torneälv. Därtill bör de skolor som påbörjar undervisning på meänkieli ges extra resurser för

att underlätta övergången och för att förändra attityder. Fasta resurser för forskare och professor i Tornedalens språk och kultur.

— Representation för STR-T vid samtliga konferenser, seminarier och kongresser som berör minoritetsfrågor i vid bemärkelse och där Sverige är representerat.

— Verksamhetsstöd till STR-T och Meän Akateemi — Academia Tornedaliensis.

— Verksamhetsstöd till SWEBLUL (The Swedish National Member State Committee of the European Bureau of Lesser Used Languages) — Stöd till IT-satsning dels för överbryggande av de stora avstånden mellan tornedalskommunerna, dels för att öppna nya möjligheter till uppbyggnad av kontaktnät och samarbete med andra minoriteter i landet och övriga världen.

STR-T har även gett förslag på finansiering beträffande de åtgärder som föreslagits.

Sverigefinnarna — representerade av Sverigefinska Riksförbundet — har pekat på behovet av ett grundlagsstadgande om skydd för de nationella minoriteterna med namngivande av de olika nationella minoriteterna. De har därutöver framförallt pekat på behovet av språkliga åtgärder inom olika områden av samhällslivet. Således har de påpekat att det finns ett stort behov av undervisning på finska i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan och att finska bör erbjudas som ämne inom vuxen- och vidareutbildningen. De har vidare framfört att ett övervakningsorgan bör inrättas för att följa vidtagna åtgärder och uppnådda framsteg. Inom de rättstillämpande myndigheterna och domstolarna anser de att finska bör få användas i inlagor och bevisning och att en part även bör ges rätt att använda finska om så önskas. Även myndigheter skall ges tillåtelse att upprätta handlingar på finska och att tala och kommunicera på finska. Inom kulturlivet bör användandet av finska uppmuntras och olika sätt att få tillgång till verk på finska främjas. Sverigefinska Riksförbundet har starkt betonat behovet av finsktalande personal inom sjukhus, pensionärshem och vårdhem.

Romerna — företrädare av Nordiska Zigenarrådet — har pekat på behovet av ett grundlagsstadgande om skydd för de nationella minoriteterna med namngivande av de olika nationella minoriteterna. Under våren 1997 har en arbetsgrupp inom Inrikesdepartementet arbetat med att ta fram förslag till insatser som kan främja romernas situation i Sverige. Arbetsgruppen har bestått av representanter för departement, Statens invandrarverk och organisationer inklusive representanter för romskt föreningsliv. Arbetsgruppens förslag finns redovisade i rapporten Romer i Sverige — tillsammans i förändring (Ds 1997:49).

Av genomgången ovan framgår att det finns ett förslag som är gemensamt för samtliga nationella minoriteter och det är behovet av ett grundlagsstadgande till skydd för de nationella minoriteterna. Utgångspunkten för vårt arbete med att lägga grunden för en minoritetspolitik har varit att de nationella minoriteterna lyfts fram och erkänns. Som en första punkt i detta arbete har vi föreslagit att de nationella minoriteterna erkänns genom att de namnges i samband med att Sverige ratificerar ramkonventionen. Detta är också ett förslag som kan genomföras omedelbart medan en grundlagsändring tar lång tid. Vi har dock även övervägt en grundlagsändring till förmån för de nationella minoriteterna. En förändring av grundlagen kräver dock en noggrann analys som inte möjliggörs inom de tidsramar som vi haft för fullgörande av vårt uppdrag. Vi har därför föreslagit att frågan om en grundlagsändring utreds vidare i annan ordning.

I de nationella minoriteternas förslag har också pekats på behovet av utbildning inte bara för de som tillhör nationella minoriteter utan även för majoritetsbefolkningen om minoriteternas förhållanden för att uppmuntra en anda av tolerans i förhållande minoritetsgrupp — majoritetsgrupp. Vidare har SWEBLUL (The Swedish National Member State Committee of the European Bureau of Lesser Used Languages), där alla nationella minoriteter i Sverige är medlemmar, och Sveriges Samarbetsorgan för Trossamfund nämnts som exempel på möjliga förebilder för samarbetsorgan mellan statsmakten och minoriteterna. Det har också i detta sammanhang poängterats att det är viktigt att gruppen i sig är stark och kan bygga upp en egen självkänsla.

Våra förslag inom områdena utbildning och forskning, massmedia och kultur har det gemensamma syftet att sprida kunskap om de nationella minoriteterna och deras kultur och historia i Sveriges samt till att skapa dialog och utbyte mellan de nationella minoriteterna och majoritetsbefolkningen. Vi har också lämnat förslag om statligt stöd till folkhögskolor, åtgärder för att säkerställa utbildning och forskning samt uppföljning av resultaten av modersmålsundervisningen.

I den framtida minoritetspolitiken är de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande i frågor som berör dem av stor betydelse. En förutsättning för det fortsatta arbetet med minoritetsfrågorna är att få till stånd fungerande "kanaler" mellan samhällets företrädare och minoriteterna. Detta är därför en fråga som bör ha prioritet i det framtida arbete med minoritetsfrågor.

För att utreda olika möjligheter för utformningen av ett sådant inflytande har vi föreslagit att en utredning tillsätts med uppdrag att undersöka olika former för inflytande så som ett ökat organisationsstöd, deltagande i samrådsgrupper med företrädare för myndigheter, nationella minoriteter m.fl.



Liksom sektion 1 föreslår vi att en regional samrådsgrupp i Norrbottens län skall inrättas för att utvärdera vidtagna åtgärder för samernas och tornedalingarnas språk och kultur och för att föreslå nya åtgärder i syfte att stödja minoritetskultur och minoritetsspråk. Vidare föreslår vi att samverkansgruppen ges i uppgift att föreslå åtgärder för att främja en interkulturell dialog mellan de olika minoriteterna och majoriteten emellan i Norrbottens län, framförallt inom områdena utbildning och kultur.

Några av de förslag på åtgärder som lämnats av de nationella minoriteterna har behandlats av kommitténs sektion 1. Exempelvis har samerna påpekat behovet av språklagar och i sektion föreslås regionalt tillämpliga regler om rätt för enskilda att använda samiska och finska i domstolar och hos förvaltningsmyndigheter i de geografiska områden där samiska respektive finska används av hävd och fortfarande används i tillräcklig utsträckning. Vi hänvisar i denna del till sektion 1:s betänkande.

## 7 Kostnader och finansiering

Våra förslag överensstämmer till stor del med de förslag som lämnats i sektion 1. När det gäller de förslag som berör utbildningsområdet så syftar inte dessa till att utöka timplanen i grundskolan eller gymnasieskolan eller öka ramarna för statsbidrag till högskolor och universitet eller folkbildningen. Vi anser därför att de satsningar vi föreslår när det gäller utbildning och forskning i de nationella minoriteternas kultur, historia, religion och traditioner kan rymmas inom ramen för respektive anslagsområde.

Detsamma gäller våra förslag inom kulturområdena. Här föreslår vi att åtgärder skall vidtas för att säkra att de nationella minoriteternas kultur och historia skall få en tillräcklig andel av det statliga stöd som utgår inom olika kulturområden. Vi föreslår också att Statens kulturråd som en del av de uppgifter de redan har idag skall tillse att de nationella minoriteternas kultur får ett tillräckligt utrymme i kulturlivet i Sverige. Båda förslagen innebär att de nationella minoriteternas kultur skall beredas utrymme inom gällande ramar för statligt stöd till kulturlivet. Redan idag får olika typer av kultursatsningar som rör de nationella minoriteternas kultur sådant stöd. I många fall torde därför våra förslag inte leda till nya kostnader. Det blir istället fråga om en kontroll av att kultursatsningar som berör de nationella minoriteternas kultur verkligen får en tillräcklig andel av statliga medel samt en uppföljning av att så sker. I de fall nationella minoriteters kultur inte får något stöd idag blir det fråga om en omfördelning av tillgängliga medel så att minoritetskulturen får en tillräcklig andel av de totala anslagen.

När det gäller former för inflytande för de nationella minoriteterna över frågor som berör dem har vi föreslagit att dessa frågor skall utredas ytterligare. Vi har dock föreslagit att en regional samrådsgrupp redan nu skall tillsättas i Norrbottens län med uppgift att utvärdera redan vidtagna åtgärder för samisk och tornedalsk kultur och språk i länet samt med möjlighet att föreslå nya åtgärder för att främja dessa kulturer och språk samt den interkulturella dialogen i Norrbottens län mellan de nationella minoriteterna och majoriteten samt minoriteterna emellan. Sektion 1 har beräknat kostnaderna för en samrådsgrupp till 50.000 kr årligen. Vi har

ålagt gruppen ytterligare yppgifter enligt vårt förslag och uppskattar därför kostnaderna till 100.000 kr årligen avseende förberedande av den årliga rapport gruppen skall lämna till regeringen i dessa frågor. Denna kostnad föreslår vi skall finansieras över anslaget till regionala utvecklingsinsatser samt genom medel från EG:s strukturfonder.

De förslag i sektion 1 som rör regionalt tillämpliga regler om rätt att använda samiska och finska i domstolar och förvaltningsmyndigheter samt rätt att använda samiska i förskoleverksamhet och inom äldreomsorgen i vissa kommuner har vi ställt oss bakom. Vi konstaterar att sektion 1 har gjort kostnadsberäkningar och förslag till finansiering.

## Särskilt yttrande

av ledamoten Siv Holma

Minoritetsspråkskommittén sektion 1 har haft i uppdrag att bl.a. definiera vilka som är de inhemska minoritetsspråken.

Jag vill med detta särskilda yttrande framföra att meän kieli är ett av våra inhemska minoritetsspråk. Jag anser att det är viktigt att hörsamma vad minoriteten själv anser. STR-T som representerar den inhemska minoriteten tornedalingar hävdar att deras språk ska ses som ett eget språk. Henning Johansson som står STR-T nära delar också denna uppfattning. Jag anser att hans analys är en god grund att stå på för att ge meän kieli statusen som ett eget minoritetsspråk. Vi har två liknande minoriteter; Sverigefinnarna och tornedalingarna. Dessa minoriteter kvalificerar sig utifrån sina specifika förutsättningar till att få statusen; inhemsk minoritet. Följdaktligen bör deras språk också skiljas till gagn för dessa minoriteter.

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till  
Minoritetsspråkskommittén (Jo 1995:03)

**Dir.**  
**1996:77**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 1996.

## Sammanfattning av uppdraget

Minoritetsspråkskommittén skall utreda frågan om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och om vilka åtgärder som i sådant fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna i konventionen.

## Bakgrund

En ramkonvention för skydd av nationella minoriteter har utarbetats inom Europarådet. Konventionen, som godkändes av Europarådets ministerkommitté den 10 november 1994, är det första juridiskt bindande multilaterala avtal som behandlar minoritetsfrågor i allmänhet. Konventionen öppnades för undertecknande av Europarådets medlemsstater den 1 februari 1995. Den undertecknades av Sverige samma dag. Konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tolv av Europarådets medlemsstater förklarat sig bundna av konventionen. Hittills har endast fyra stater ratificerat konventionen.

Syftet med konventionen är att tillförsäkra ett effektivt skydd för nationella minoriteter och för de rättigheter och friheter som

tillkommer personer som tillhör dessa grupper. Konventionen inbegriper inte något erkännande av kollektiva rättigheter utan minoritetsskyddet är huvudsakligen inriktat på den enskilda individen. I konventionen definieras särskilda principer rörande minoritetsskydd och skyldigheter för avtalsslutande stater som härrör från dessa principer. Bland annat innehåller konventionen bestämmelser om minoritetsspråk. Parterna skall vidta de rättsliga och politiska åtgärder som följer av konventionen.

Konventionen saknar avsiktligt en definition av begreppet nationella minoriteter. Det möter allmänt sett betydande svårigheter att enas om en definition. En sådan definition har också ansetts kunna medföra att skyddsvärda personer ställs utanför det skydd som konventionen ger. Europarådets medlemsstater intog i stället en pragmatisk hållning idetta avseende och överlämnade till avtalsslutande stater att i varje enskilt fall bedöma för vem eller vilka de enskilda artiklarna skall vara tillämpliga.

Ramkonventionen innehåller inget förbud mot reservationer. Därmed är reservationer tillåtna enligt folkrätten så länge de inte är oförenliga med konventionens ändamål och syfte.

### **Uppdraget**

Minoritetsspråkskommittén skall utreda frågan om Sverige bör ratificera Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och, i sådant fall, i vilken omfattning anslutning bör ske.

Kommittén skall lämna förslag till kriterier beträffande minoritetsbegreppet och föreslå vilka nationella minoriteter som bestämmelserna i konventionen bör vara tillämpliga på i Sverige. Vidare skall kommittén redovisa de eventuella lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna följa bestämmelserna i konventionen. Kommittén skall inhämta synpunkter från företrädare för berörda minoriteter. För det fall kommittén kommer fram till att Sverige inte kan eller bör ratificera ramkonventionen, skall den redovisa hur

konventionens innehåll och syfte ändå kan läggas till grund för arbetet med att stärka skyddet för nationella minoriteter i Sverige.

Kommittén skall göra kostnadsuppskattningar och lämna förslag till finansieringssätt med samma utgångspunkt som har angetts i de ursprungliga direktiven. Detta gäller för samtliga förslag som kommittén lägger fram. I de fall kostnader kan komma att belasta kommunerna skall detta särskilt anges.

Kommittén skall arbeta på två sektioner, en för det ursprungliga uppdraget och en för det nu aktuella uppdraget.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningen skall redovisa sitt uppdrag i den nu aktuella delen senast vid utgången av juni 1997.

(Jordbruksdepartementet)

Ramkonvention för skydd av  
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,

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;

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;

Wishing to follow-up 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;

Being resolved to protect within their respective territories the existence of national minorities;

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;

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;

Europarådets medlemsstater och de övriga stater som undertecknat denna ramkonvention,

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,

som beaktar att ett av medlen att fullfölja detta syfte är upprätthållandet och utvecklandet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

som önskar följa upp den deklaration av stats och regeringsöverhuvuden i Europarådets medlemsstater som antogs i Wien den 9 oktober 1993,

som är beslutna att inom sina respektive territorier skydda de nationella minoriteternas existens,

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,

som anser att ett pluralistiskt och genuint 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 för dem att uttrycka, bevara och utveckla denna identitet,

Considering that the creation of 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 tolerant klimat öppet för dialog är ofrånkomligt för att kulturell mångfald skall kunna bli en källa och en faktor - inte till söndring - men 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 de grundläggande friheterna och protokollen till denna,

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 av nationella minoriteter i Förenta nationernas konventioner och deklARATIONER samt i dokumenten från Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, särskilt Köpenhamnsdokumentet 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

som är beslutna att definiera de principer som skall respekteras och de skyldigheter som härrör från 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

sovereignty of states;

Being determined to implement the principles set out in this framework Convention through national legislation and appropriate governmental policies,

Have agreed as follows:

### **Section I**

#### *Article 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.

#### *Article 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.

#### *Article 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.

hänsyn tas till staternas territoriella integritet och nationella suveränitet,

som är fast beslutna att förverkliga de principer som anges i denna ramkonvention genom national lagstiftning och lämplig regeringspolitik,

har kommit överens om följande:

### **Sektion I**

#### *Artikel 1*

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.

#### *Artikel 2*

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.

#### *Artikel 3*

1. Varje person 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.

## Section II

### Article 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.

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.

3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.

### 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

2. Personer som tillhör nationella minoriteter får utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som härrör från de principer som anges i denna ramkonvention såväl enskilt som i gemenskap med andra

## Sektion II

### Artikel 4

1. Parterna åtar sig att tillförsäkra personer som tillhör nationella minoriteter 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. Parterna åtar sig att där så är nödvändigt anta 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 de som tillhör majoriteten. I detta hänseende skall de ta vederbörlig hänsyn till de speciella omständigheterna för de personer som tillhör nationella minoriteter.

3. De åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 2 skall inte betraktas som en diskriminerande handling.

### 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

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 co-operation 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.

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.

#### *Article 7*

The Parties shall ensure respect for the right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression,

och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

2. Utan att inverka på åtgärder som vidtas i enlighet med deras allmänna integrationspolitik skall parterna avhålla sig från åtgärder eller metoder som syftar till assimilering av personer som tillhör nationella minoriteter mot deras vilja och skall skydda dessa personer från varje åtgärd 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 på deras territorium, oavsett dessa personers etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet särskilt på utbildnings- och kulturområdet samt inom massmedia.

2. Parterna åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot eller diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.

#### *Artikel 7*

Parterna skall säkerställa respekt för rätten för varje person som tillhör en nationell minoritet till frihet att delta i fredliga sammankomster, till

and freedom of thought, conscience and religion.

*Article 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.

*Article 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 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.

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.

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

föreningsfrihet, yttrandefrihet, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

*Artikel 8*

Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar.

*Artikel 9*

1. Parterna åtar sig att erkänna att rätten till yttrandefrihet för varje person 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 territoriella 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. Punkt 1 skall inte hindra parterna från att utan diskriminering och på grundval av objektiva kriterier kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

3. Parterna skall inte hindra personer 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

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.

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.

#### *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

bestämmelserna i punkt 1, säkerställa att personer som tillhör nationella minoriteter medges möjlighet att framställa och använda sina egna media.

4. Parterna skall inom ramen för sina rättssystem vidta lämpliga åtgärder i syfte att underlätta tillträde till massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter och i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald.

#### *Artikel 10*

1. Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, muntligt och skriftligt.

2. I områden som traditionellt 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 de förutsättningar som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i förbindelser mellan dessa personer och de administrativa myndigheterna.

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 anhållande och om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot

or her, and to defend himself or herself in this language, if necessary with the free assistance of an interpreter.

*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.

*Article 12*

1. The Parties shall, where appropriate, take measures in the

honom eller henne samt rätt att försvara sig på detta språk, om nödvändigt med bistånd av tolk utan kostnad.

*Artikel 11*

1. Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att använda sitt efternamn (patronym) och förnamn på minoritetsspråket, och rätt till officiellt erkännande av dessa i enlighet med bestämmelserna i deras rättssystem.

2. Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att på sitt minoritetsspråk sätta upp skyltar, inskriptioner och annan information av privat natur, som kan ses av allmänheten.

3. I områden som traditionellt och i betydande antal bebos av personer som tillhör en nationell minoritet skall parterna sträva efter att inom ramen för sina rättssystem, innefattande, där det är lämpligt, överenskommelser med andra stater, och med beaktande av sina speciella förutsättningar, sätta upp skyltar med traditionella ortnamn, gatunamn och andra topografiska upplysningar avsedda för allmänheten även på minoritetsspråket, när det finns tillräcklig efterfrågan på sådana upplysningar.

*Artikel 12*

1. Parterna skall där det är lämpligt vidta åtgärder på området



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.

#### *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.

#### *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

utbildning och forskning för att främja kunskap om sina nationella minoritetens och majoritetens kultur, historia, språk och religion.

2. I detta sammanhang skall parterna bland annat bereda lämpliga möjligheter till lärarutbildning och tillgång till textböcker samt underlätta kontakter mellan studenter 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.

#### *Artikel 13*

1. Parterna skall inom ramen för sina utbildningssystem erkänna att personer som tillhör en nationell minoritet har rätt att inrätta och sköta sina egna privata utbildningsanstalter.

2. Utövandet av denna rätt skall inte medföra något finansiellt åtagande för parterna.

#### *Artikel 14*

1. Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

2. I områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns ett tillräckligt behov, sträva efter att så

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 instruction 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.

*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.

*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

långt möjligt och inom ramen för sina utbildningssystem tillförsäkra att personer 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 inverka på inläringen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk

*Artikel 15*

Parterna skall skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt de som berör dem.

*Artikel 16*

Parterna skall avhålla sig från åtgärder vilka ändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter och vilka syftar till att inskränka de rättigheter och friheter som härrör från principerna i denna ramkonvention.

*Artikel 17*

1. Parterna åtar sig att inte inkräkta 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 dem med vilka

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 non-governmental organisations, both at the national and international levels.

#### *Article 18*

1. The Parties shall endeavour to conclude, where necessary, bilateral and multilateral agreements 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.

de delar en etnisk, kulturell, språklig eller religiös identitet eller ett gemensamt kulturarv.

2. Parterna åtar sig att inte inkräkta på rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i aktiviteter inom icke-statliga organisationer på såväl nationell som internationell nivå.

#### *Artikel 18*

1. Parterna skall sträva efter att där så är nödvändigt ingå bilaterala och multilaterala avtal med andra stater särskilt med grannstater, i syfte att säkerställa skydd av personer som tillhör berörda nationella minoriteter.

2. Parterna skall där det är lämpligt vidta åtgärder för att uppmuntra samarbete över gränserna

#### *Artikel 19*

Parterna åtar sig att respektera och förverkliga principerna i denna ramkonvention och där så är nödvändigt göra endast de begränsningar, inskränkningar eller avvikelser som föreskrivs i internationella rättsliga instrument, särskilt Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i den mån de är tillämpliga på de rättigheter och friheter som härrör från nämnda principer.

**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 persons 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, in so far as they are the subject of a corresponding provisions in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental

**Sektion III***Artikel 20*

Vid utövandet av de rättigheter och friheter som härrör från principerna i denna ramkonvention skall varje person som tillhör en nationell minoritet respektera den nationella lagstiftningen och andras rättigheter, särskilt de som tillkommer personer som tillhör majoriteten eller andra nationella minoriteter.

*Artikel 21*

Ingenting i denna ramkonvention skall tolkas som att det medför rätt att ägna sig åt någon verksamhet eller utföra någon handling som strider mot grundläggande folkrättsliga principer och särskilt staternas suveräna jämställdhet, territoriella integritet och politiska oberoende.

*Artikel 22*

Ingenting i denna ramkonvention skall tolkas som att det innebär begränsning av eller avvikelser från de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som kan vara garanterade i en fördragslutande parts lagstiftning eller i något annat avtal som den tillträtt.

*Artikel 23*

De rättigheter och friheter som härrör från de principer som anges i denna ramkonvention skall, i den mån de är föremål för en motsvarande princip i Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de

Freedoms or in the Protocols thereto, shall be understood so as to conform to the latter provisions.

#### Section IV

##### *Article 24*

1. The Conimittee of Ministers of the Council of Europe shall monitor the implementation of this framework Convention by the Contracting Parties.

2. The Parties which are not members of the Council of Europe shall participate in the implementation mechanism, according to modalities to be determined.

##### *Article 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.

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 of relevance to the implementation of this framework Convention.

grundläggande friheterna eller i protokollen till denna, tolkas så att de överensstämmer med de senare bestämmelserna.

#### Section IV

##### *Artikel 24*

1. Europarådets ministerkommitté skall övervaka de fördragsslutande parternas genomförande av denna ramkonvention.

2. Parter som inte är medlemmar av Europarådet skall delta i genomförandemekanismen enligt bestämmelser som senare skall fastställas.

##### *Artikel 25*

1. Inom en period om ett år efter denna ramkonventions ikraftträdande för en fördragsslutande part skall den senare sända fullständig information till Europarådets generalsekreterare om de lagstiftnings- och andra åtgärder som vidtagits för att ge verkan åt de principer som anges i denna ramkonvention.

2. Därefter skall varje part, på periodisk grundval och närhelst ministerkommittén begär detta, sända ytterligare information till generalsekreteraren av betydelse för genomförandet av denna ramkonvention.

3. The Secretary General shall forward to the Committee of Ministers the information transmitted under the terms of this Article.

*Article 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.

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.

**Section V**

*Article 27*

This framework Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. Up until the date when 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 shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3. Generalsekreteraren skall till ministerkommittén vidarebefordra den information som sänds enligt bestämmelserna i denna artikel.

*Artikel 26*

1. Vid utvärdering av lämpligheten av de åtgärder som vidtagits av parterna för att ge verkan åt de principer som anges i denna ramkonvention skall ministerkommittén få bistånd av en rådgivande kommitté vars medlemmar skall ha erkänd expertkunskap inom området skydd av nationella minoriteter.

2. Sammansättningen av den rådgivande kommittén och dess arbetsordning skall fastställas av ministerkommittén inom en period om ett år efter denna ramkonventions ikraftträdande.

**Sektion V**

*Artikel 27*

Denna ramkonvention skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Fram till den dag då konventionen 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.

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.

*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 non-member 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 non-member 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

*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. 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.

*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 varje annan icke-medlemsstat.

2. I förhållande till 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

the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

*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.

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.

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.

anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

*Artikel 30*

1. En stat kan 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. 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. En förklaring som avgetts enligt de två föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtogs 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*

1. Any Party may at any time denounce this framework Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

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.

*Article 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:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this framework Convention in accordance with Articles 28, 29 and 30;
- d) any other act, notification or communication relating to this framework Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this framework Convention.

Done at Strasbourg, this 1st day of February 1995, in English and

*Artikel 31*

1. En part kan vid vilken tidpunkt som helst säga upp denna ramkonvention genom notifikation till Europarådets generalsekreterare.

2. Uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om sex månader från den dag då generalsekretaren mottog notifikationen.

*Artikel 32*

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater, andra signatärstater och varje stat som har anslutit sig till denna ramkonvention om

- a) undertecknande,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument
- c) dag för denna ramkonventions ikraftträdande enligt artiklarna 28, 29 och 30,
- d) andra åtgärder, notifikationer eller meddelanden som rör denna ramkonvention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat denna ramkonvention.

Upprättad i Strasbourg den 1 februari 1995 på engelska och

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 sign or accede to this framework Convention.

franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som skall deponeras i Europarådets 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.