

# Nästa steg? Del 2

## Förslag för en stärkt minoritetspolitik

*Slutbetänkande av  
Utredningen om en stärkt minoritetspolitik*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:88**

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

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

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

ISBN 978-91-38-24700-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 1 september 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att ta fram förslag för en stärkt minoritetspolitik. Lennart Rohdin, sakkunnig i frågor som rör nationella minoriteter, förordnades samma dag som särskild utredare. Den 15 juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Utredningen har antagit namnet Utredningen om en stärkt minoritetspolitik (Ku 2016:02).

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 31 oktober 2016 departementssekreteraren Erik Adell Hellström, departementssekreteraren Erla Björg Torisdottir, rättssakkunniga Linda Celandér, departementssekreteraren Gunnar Stenberg, departementssekreteraren Christina Velander och departementssekreteraren Daniel Zerea. Den 21 april 2017 entledigades Erla Björg Torisdottir som sakkunnig. Rättssakkunnige Håkan Eriksson förordnades som sakkunnig i hennes ställe samma dag. Den 14 augusti 2017 entledigades Christina Velander och Håkan Eriksson. Den 27 augusti 2017 entledigades Daniel Zerea.

Som experter i utredningen förordnades den 31 oktober 2016 handläggaren Björn Kullander, experten Lars Lindgren, handläggaren Helena Lundgren, juristen Anna Medin, utvecklingsledaren Katarina Popovic, utredaren Jennie Spetz, utredaren Ingrid Ström och Kaisa Syrjänen Schaal, senior policyrådgivare. Enhetschefen Aina Negga förordnades som expert den 14 november 2016. Samtliga experter med undantag för Björn Kullander och Kaisa Syrjänen Schaal entledigades den 14 augusti 2017.

Som representanter i utredningens referensgrupp för de nationella minoriteterna förordnades den 5 december 2016 ordföranden i Sverigefinska ungdomsförbundet Dennis Barvsten, sekreteraren i

föreningen RUNG – resande, ung, ny och gammal Britt-Inger Hedström Lundqvist, ordföranden i Romska ungdomsförbundet Erland Kaldaras, ordföranden i Svenska tornedalingars riksförbundet Tornionlaaksolaiset Bengt Niska, vice ordföranden i Met Nuoret Johanna Nordblad Sirkka, generalsekreteraren i Judiska centralrådet Isak Reichel, sakkunnige Susanne Sznajderman-Rytz företrädande Sveriges Jiddischförbund och ordföranden i Sverigefinska riksförbundet Voitto Visuri. I referensgruppen förordnades den 19 december 2016 också förbundssekreteraren i Sáminuorra Magnus Antaris Sandström. Den 14 augusti 2017 förordnades som representanter för Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige f.d. ordföranden Barbro Allardt Ljunggren och f.d. ekonomiansvarige i styrelsen Sebastian Högnabba.

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

Hovrättsassessorn Sami Mlayeh anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 26 september 2016. Departementssekreteraren Johanna Lantz anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 1 november 2016. Johanna Lantz avslutade sitt arbete i utredningen den 31 maj 2017.

Utredningen har den 15 juni 2017 överlämnat delbetänkandet *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60)

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande *Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:88). Till betänkandet är fogat två särskilda yttranden. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i november 2017

Lennart Rohdin

/Sami Mlayeh

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Förkortningar .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>Sammanfattning .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>   | <b>23</b> |
| 1.1 Nytt uppdrag: finlandssvenskarnas ställning .....  | 24        |
| 1.2 Kvarstående frågor från det ursprungliga uppdraget .....                                     | 25        |
| 1.2.1 Utökade åtaganden enligt språkstadgan.....   | 25        |
| 1.2.2 Behovet av förbättrade beslutsunderlag.....  | 26        |
| 1.3 Utredningens arbete .....  | 28        |
| 1.4 Till läsaren av betänkandet .....  | 29        |
| <b>2 Finlandssvenskarnas ställning.....</b>  | <b>31</b> |
| 2.1 Vilka kriterier ska tillämpas för att en grupp ska<br>erkännas som nationell minoritet?..... | 31        |
| 2.1.1 Ramkonventionen är utgångspunkt för<br>bedömningen .....                                   | 31        |
| 2.1.2 Tidigare bedömningar i förhållande till<br>ramkonventionen.....                            | 32        |
| 2.1.3 Riksdagens tillkännagivande 2017 .....   | 35        |
| 2.1.4 Förnyad bedömning .....  | 35        |
| 2.2 Finlandssvenskar – en bakgrund.....  | 38        |
| 2.2.1 Historisk bakgrund .....   | 38        |
| 2.2.2 Språkfrågan .....  | 39        |
| 2.2.3 Finlandssvenskar.....  | 40        |
| 2.2.4 Finlandssvenskar i Sverige .....   | 41        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 2.3      | Ska Sverige erkänna finlandssvenskar som nationell minoritet?.....                               | 42        |
| 2.4      | Behovet av åtgärder för att stärka det finlandssvenska i Sverige .....                           | 44        |
| <b>3</b> | <b>Utökade åtaganden enligt språkstadgan .....</b>   | <b>47</b> |
| 3.1      | Bakgrund.....  | 47        |
| 3.1.1    | Språkstadgans syfte och struktur .....   | 47        |
| 3.1.2    | Sveriges nuvarande åtaganden och möjligheten att utöka dem.....                                  | 50        |
| 3.1.3    | Om tolkning och tillämpning av språkstadgan .....  | 51        |
| 3.1.4    | Geografiska begränsningar av tillämpligheten av språkstadgan.....                                | 56        |
| 3.2      | Artikel 8 – utbildning.....  | 58        |
| 3.2.1    | Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden .....                                      | 58        |
| 3.2.2    | Förskola, grund- och gymnasieskola samt yrkesutbildning (punkt 1.a–1.d) .....                    | 59        |
| 3.2.3    | Högre utbildning (punkt 1.e).....  | 63        |
| 3.2.4    | Vuxen- och vidareutbildning (punkt 1.f) .....  | 66        |
| 3.2.5    | Utredningens överväganden.....   | 67        |
| 3.3      | Artikel 9 – rättsväsendet .....  | 71        |
| 3.3.1    | Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden .....                                      | 71        |
| 3.3.2    | Att på parts begäran hålla rättegången på minoritetsspråket (punkt 1.a.i, 1.b.i och 1.c.i) ..... | 72        |
| 3.3.3    | Utredningens överväganden.....   | 74        |
| 3.4      | Artikel 10 – förvaltningsmyndigheter och samhällsservice.....                                    | 76        |
| 3.4.1    | Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden .....                                      | 76        |
| 3.4.2    | Krav på åtgärder i rimlig utsträckning .....   | 77        |
| 3.4.3    | Den svenska regleringen av språket i den offentliga verksamheten.....                            | 77        |
| 3.4.4    | Statliga myndigheters användning av minoritetsspråket (punkt 1.a.i och 1.a.ii) .....             | 78        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 3.4.5  | Tillgång till förvaltningstexter och formulär på minoritetsspråk (punkt 1.b) .....                     | 80  |
| 3.4.6  | Användning av minoritetsspråk bland kommuners och landstings förvaltningsmyndigheter (punkt 2.a) ..... | 82  |
| 3.4.7  | Användning av minoritetsspråk inom politiska församlingar (punkt 2.e och 2.f) .....                    | 84  |
| 3.4.8  | Samhällsservice (punkt 3) .....  | 85  |
| 3.4.9  | Åtgärder för implementering av punkt 1–3 (punkt 4) .....   | 90  |
| 3.4.10 | Utredningens överväganden .....  | 91  |
| 3.5    | Artikel 11 – massmedia .....   | 94  |
| 3.5.1  | Artikels struktur och utrymmet för utökade åtaganden .....   | 94  |
| 3.5.2  | Radio- och tv-sändningar (punkt 1.a–1.c) .....   | 95  |
| 3.5.3  | Täcka extrakostnader för media på minoritetsspråk (punkt 1.f.i) .....                                  | 100 |
| 3.5.4  | Stöd till utbildning av mediepersonal (punkt 1.g) .....  | 103 |
| 3.5.5  | Representation för minoritetsspråk hos vissa organ (punkt 3) .....                                     | 104 |
| 3.5.6  | Utredningens överväganden .....  | 107 |
| 3.6    | Artikel 12 – kulturell verksamhet och kulturella inrättningar .....                                    | 111 |
| 3.6.1  | Artikels struktur och utrymmet för utökade åtaganden .....   | 111 |
| 3.6.2  | Översättning m.m. av verk till minoritetsspråket (punkt 1.c) .....                                     | 111 |
| 3.6.3  | Terminologisk forskning m.m. (punkt 1.h) .....   | 112 |
| 3.6.4  | Tvåspråkig personal hos kulturella organ (punkt 1.e) .....   | 113 |
| 3.6.5  | Kulturpolitik som bedrivs utomlands (punkt 3) .....  | 114 |
| 3.6.6  | Utredningens överväganden .....  | 115 |
| 3.7    | Artikel 13 – ekonomiska och sociala förhållanden .....   | 118 |
| 3.7.1  | Artikels struktur och utrymmet för utökade åtaganden .....   | 118 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 3.7.2    | Förbud mot villkor som utesluter eller begränsar användning av minoritetsspråk (punkt 1.b).....             | 119        |
| 3.7.3    | Motarbetande av sedvanor som syftar till att motverka användning av minoritetsspråk (punkt 1.c).....        | 127        |
| 3.7.4    | Uppmuntrande m.m. av användning av minoritetsspråk vid ekonomiska och sociala aktiviteter (punkt 1.d) ..... | 128        |
| 3.7.5    | Möjlighet att upprätta finansiella dokument på minoritetsspråk (punkt 2.a) .....                            | 129        |
| 3.7.6    | Åtgärder för främjande av användning av minoritetsspråk inom offentlig sektor (punkt 2.b).....              | 130        |
| 3.7.7    | Vård och omsorg på minoritetsspråk (punkt 2.c) .....  | 131        |
| 3.7.8    | Säkerhetsanvisningar på minoritetsspråk (punkt 2.d).....  | 133        |
| 3.7.9    | Konsumentinformation på minoritetsspråk (punkt 2.e).....  | 135        |
| 3.7.10   | Utredningens överväganden.....  | 136        |
| 3.8      | Synpunkter från företrädare för de nationella minoriteterna .....   | 139        |
| 3.9      | Behov av ny översättning av språkstadgan.....   | 147        |
| <b>4</b> | <b>Behovet av förbättrade beslutsunderlag .....</b>   | <b>149</b> |
| 4.1      | Bakgrund.....   | 149        |
| 4.2      | Grundproblemet.....   | 153        |
| 4.3      | Behov av data på nationell nivå.....  | 161        |
| 4.3.1    | Implementeringsdata .....   | 162        |
| 4.3.2    | Jämlikhetsdata .....  | 163        |
| 4.3.3    | Data om de nationella minoritetsspråken.....  | 167        |
| 4.4      | Behov av data på lokal nivå .....   | 172        |
| 4.5      | Övriga överväganden och förslag .....   | 175        |
| 4.5.1    | Behovet av långsiktigt utvecklingsarbete.....   | 175        |



|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.5.2    | Uppdrag till Skolverket.....  | 176        |
| 4.5.3    | Uppdrag till Socialstyrelsen .....  | 177        |
| <b>5</b> | <b>Övriga frågor som regeringen bör uppmärksamma .....</b>                                  | <b>179</b> |
| 5.1      | Det immateriella kulturarvet .....  | 179        |
| 5.2      | Den nya namnlagen och beaktandet av konsekvenserna<br>för de nationella minoriteterna ..... | 182        |
| 5.3      | Ortnamn och postadresser .....  | 184        |
| 5.4      | Nordiskt samarbete .....  | 185        |
| 5.5      | Stöd för nationella minoritetsspråk i förskolan .....                                       | 186        |
| 5.6      | Urfolksfrågor .....   | 188        |
| 5.7      | Urfolkspolitik och minoritetspolitik bör hållas isär .....                                  | 190        |
| <b>6</b> | <b>Konsekvensbeskrivningar.....</b>   | <b>191</b> |
|          | <b>Särskilda yttranden .....</b>  | <b>195</b> |
|          | <b>Referenser .....</b>   | <b>205</b> |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2016:73 .....  | 213        |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2017:64 .....  | 233        |
| Bilaga 3 | Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk... ..                                  | 237        |



# Förkortningar

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Barnkonventionen          | Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter   |
| DO                        | Diskrimineringsombudsmannen   |
| EU:s dataskyddsförordning | Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) |
| Expertkommittén           | Europarådets expertkommitté för den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk  |
| ISOF                      | Institutet för språk och folkminnen   |
| Minoritetslagen           | Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk  |
| Ramkonventionen           | Europarådets ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2)  |
| Rådgivande kommittén      | Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter  |
| SCB                       | Statistiska centralbyrån  |
| SI                        | Svenska institutet  |
| SKL                       | Sveriges Kommuner och Landsting   |
| SLS                       | Svenska litteratursällskapet i Finland  |

|              |  |
|--------------|--|
| Språkstadgan | Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3) |
| STR-T        | Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset         |

# Sammanfattning

Utredningen hade inledningsvis i uppdrag att göra en översyn av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) samt en sammanhållen analys av minoritetspolitiken. I uppdraget ingick även att utreda ett antal särskilda frågor inom minoritetspolitiken.

Utredningen redovisade delbetänkandet *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60) i juni 2017. Flertalet av de frågor som ingick i direktiven avhandlas där. I samband med detta förlängdes utredningens uppdrag till mitten av november 2017.

Utredningen fick i nytt uppdrag att analysera vad den finlandssvenska gruppen i Sverige har för ställning, och att överväga om den ska erkännas som nationell minoritet. Samtidigt innebar förlängningen av uppdraget att utredningen kunde arbeta vidare med ytterligare frågor.

Utöver frågan om finlandssvenskarnas ställning har utredningen behandlat två frågor som särskilt angetts i de ursprungliga direktiven. För det första frågan om Sverige bör utöka sina nuvarande åtaganden enligt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan). För det andra uppdraget att överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna.

Därutöver har utredningen, inom ramen för sitt kvarstående, breda mandat att göra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken, valt att behandla ett antal frågor som tillkommit under den fortsatta utredningstiden.

## Kapitel 2 – Finlandssvenskarnas ställning

Sveriges erkännande av vissa grupper som nationella minoriteter har sin grund i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). Det är med utgångspunkt i ramkonventionen som utredningen har tagit ställning till frågan om finlandssvenskarnas ställning.

Ramkonventionen innehåller inte någon definition av när en grupp utgör en nationell minoritet. I samband med ratificeringen av konventionen 1999 fastställde riksdagen emellertid fyra kriterier för när en grupp ska erkännas som nationell minoritet i Sverige. Utredningen har varken sett behov av eller förutsättningar för att förändra de fyra kriterierna eller att lägga till några nya. Utredningen har således utgått från de kriterier och bedömningar som gjordes i förarbetena till ratificeringen av ramkonventionen.

Med utgångspunkt i de fyra kriterierna bedömer utredningen att finlandssvenskarna inte bör erkännas som nationell minoritet i Sverige. De fyra kriterierna är sammanfattningsvis följande:

- Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället.
- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten.
- Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen ska ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.
- Historiska eller långvariga band med Sverige.

Utredningen bedömer att finlandssvenskarna utgör en grupp som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället (första kriteriet). Vidare bedöms såväl enskilda som gruppen ha en vilja och strävan att behålla sin identitet (tredje kriteriet). Dessutom anser utredningen att den finlandssvenska kulturen i dag är så präglad av sin utveckling i det finskdominerade Finland de senaste hundra åren att den numera väsentligen skiljer sig från den svenska majoritetskultur som utvecklats i

Sverige under samma tidsrymd. Utredningen bedömer därför att finlandssvenskar i Sverige i dag med avseende på kulturell tillhörighet även uppfyller det andra kriteriet.

Utredningen konstaterar emellertid att det däremot är en mer problematisk fråga om det funnits en finlandssvensk kultur som väsentligt skilde sig från majoritetens kultur i Sverige före sekelskiftet 1800/1900 (fjärde kriteriet). Utifrån en genomgång av finlandssvenskhetens historia konstaterar utredningen att det visserligen funnits svensktalande personer med rötter på den östra sidan av Östersjön i det som i dag utgör Sverige redan före sekelskiftet. Emellertid utgör det inte belägg för en närvaro av en specifik finlandssvensk kultur i Sverige före den tidpunkten.

Utredningen konstaterar att förekomsten av en finlandssvensk kultur och identitet är något som snarast vuxit fram i Finland sedan sekelskiftet 1900. Det går inte att belägga närvaron av en i förhållande till en tänkt majoritetssvensk kultur väsentligt annorlunda finlandssvensk kultur före sekelskiftet. Utredningen anser därför att finlandssvenskar saknar sådana historiska eller långvariga band med Sverige som krävs för att kunna erkännas som nationell minoritet.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att finlandssvenskar, även om de inte bör erkännas som nationell minoritet, är en del av den svenskspråkiga kultursfären inom ramen för Sveriges och Finlands långa, gemensamma historia. Utredningen anser att detta i högre grad borde avspeglas i skolans historieundervisning. Likaså borde finlandssvensk kultur i högre utsträckning kunna ges utrymme inom det ordinarie svenskspråkiga public service-utbudet.

Utredningen framhåller även att, för att samråd i sverigefinska frågor ska kunna äga rum med så brett deltagande som möjligt finns det ingen anledning att på lokal eller regional nivå i förekommande fall utesluta finlandssvenskar från deltagande. Därtill bedömer utredningen att samråd på nationell nivå med företrädare för finlandssvenskar, om än inte inom ramen för den nationella minoritetspolitiken, också bör kunna äga rum.

### Kapitel 3 – Utökade åtaganden enligt språkstadgan

Utredningens uppdrag har varit att överväga om Sverige bör utöka sina åtaganden enligt språkstadgan i förhållande till finska, meänkieli och samiska, vilka erkänts som s.k. territoriella språk. Utredningen har gått igenom alla de punkter i språkstadgan som skulle ge ett starkare skydd än i dag, och som Sverige formellt skulle kunna utöka sitt åtagande till. I förhållande till vissa punkter bedömer utredningen att Sverige kan utöka sina nuvarande åtaganden. Andra punkter har utredningen inte kunnat föreslå att Sverige utökar sitt åtagande till, men ändå valt att framhålla som viktiga.

Utredningen bedömer i fråga om artikel 8 i språkstadgan att Sverige kan utöka sina åtaganden som rör förskola, grund- och gymnasieskola samt universitets- och högre utbildning (punkt 1.a–1.e). Bedömningen grundar sig dels på utredningens förslag i delbetänkandet, dels på förändringar som har genomförts sedan Sverige ratificerade stadgan. För förskola, grund- och gymnasieskola innebär ett utökat åtagande, jämfört med det nuvarande, att krav på efterfrågan från ett minsta antal barn eller elever inte kan ställas upp. I fråga om universitets- och högre utbildning innebär det att Sverige inte kan använda svagare styrmedel än de nuvarande.

Utredningen bedömer i fråga om artikel 10 att det bör finnas möjlighet för Sverige att utöka sina åtaganden till punkt 1.b). Utredningen bedömer att punkten kan genomföras genom att regeringen ger i uppdrag till vissa myndigheter att tillhandahålla översättningar till finska, samiska och meänkieli av deras mest använda och relevanta förvaltningstexter. Sådana texter kan utgöras av blanketter och anvisningar som hör till blanketterna, elektroniska formulär samt allmän information. Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Valmyndigheten bedöms vara lämpliga myndigheter för sådana uppdrag.

Utredningen bedömer att Sverige bör kunna genomföra punkt 3 i artikel 11 genom att regeringen, i samråd med de nationella minoriteterna, säkerställer att i vart fall någon bland i styrelsen för Förvaltningsstiftelsen för public service-bolagen samt i Granskningsnämnden för radio och tv kan representera de nationella minoriteternas och minoritetsspråkens perspektiv, inklusive perspektivet hos den judiska och romska minoriteten samt jiddisch och romani chib.



Utredningen konstaterar att presstödet eller det av Medieutredningen föreslagna mediestödet möjligen skulle kunna utgöra ett sätt för Sverige att täcka extrakostnader för medier på minoritetsspråket enligt stycke i) i punkt 1.f) i artikel 11. Med hänsyn till att reglerna är under översyn bör regeringen emellertid avvakta med frågan om Sverige ska höja sin åtagandenivå.

Utredningen har inte inom ramen för uppdraget kunnat lämna förslag om hur staten kan stödja utbildning av journalister och annan personal för minoritetsspråksmedier enligt punkt 1.g) i artikel 11. Utredningen bedömer dock att frågan är angelägen och bör ses över av regeringen.

När det gäller artikel 12 anser utredningen att det finns förutsättningar för Sverige att utöka det nuvarande åtagandet i fråga om meänkieli till att omfatta även punkt 1.c) och 1.h). Det nuvarande åtagandet omfattar endast finska och samiska. Punkterna innebär att staten ska främja tillgång på minoritetsspråket till verk framställda på andra språk, respektive vid behov skapa och/eller främja och bekosta tjänster som avser översättning och terminologisk forskning. Utredningen konstaterar att Sverige bör kunna uppfylla åtagandet genom Kulturrådets och Språkrådets verksamhet.

Utredningen anser vidare att det bör vara möjligt för Sverige att utöka åtagandet i förhållande till finska, samiska och meänkieli till punkt 3 i artikel 12. Detta bör kunna ske genom att regeringen förtydligar Svenska institutets uppdrag så att institutet, i samråd med de nationella minoriteterna, på ett tydligare sätt synliggör de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i sitt arbete med att främja bilden av Sverige och dess kultur utomlands. Trots att jiddisch och romani chib samt den judiska och romska kulturen inte skulle omfattas av ett åtagande enligt språkstadgan bör de inkluderas i uppdraget. Regeringen bör i även i andra lämpliga sammanhang lyfta fram nationella minoriteter och minoritetsspråk i förhållande till utlandet.

Därtill bedömer utredningen att det bör finnas möjlighet för Sverige att utöka sitt åtagande till punkt 2.e) i artikel 13 i förhållande till finska, samiska och meänkieli. Ett sådant åtagande bör kunna genomföras genom att regeringen ger i uppdrag till Konsumentverket att tillhandahålla den mest väsentliga konsumentinformationen på de tre språken.

Punkt 1.b och 1.c i artikel 13 rör språkförbud och sedvanor som motverkar användning av minoritetsspråk i det ekonomiska och sociala livet, exempelvis på arbetsplatser. Utredningen gör bedömningen att det är tveksamt om diskrimineringslagen är tillräcklig för att motsvara kravet i språkstadgan, och att frågan om språkförbud behöver angripas mer systematiskt innan det är möjligt att ta ställning till om punkterna kan och bör tillämpas av Sverige.

Utredningen uppmärksammar avslutningsvis regeringen på behovet av att låta göra en ny översättning till svenska av språkstadgan. I arbetet med betänkandet har utredningen kunnat konstatera felaktigheter och tveksamheter i översättningen. Utredningen konstaterar att de två autentiska versionerna av språkstadgan är upprättade på engelska respektive franska, men att den svenska översättningen torde ha stor betydelse inom minoritetspolitiken.

#### **Kapitel 4 – Behovet av åtgärder för förbättrade beslutsunderlag**

Utredningens uppdrag har syftat till förbättrad datainsamling som kan användas av regering, statliga myndigheter, kommuner och landsting samt av de nationella minoriteterna för uppföljning och utvärdering, samt beslut om åtgärder, inom minoritetspolitiken.

Sverige har av principiella skäl valt att inte använda sig av datainsamlingsmetoder som bygger på registrering av enskildas etnicitet eller språk, eller insamling av statistik om befolkningens sammansättning i sådana hänseenden, även om den skulle ske frivilligt. Sveriges inställning bygger på en politisk hållning snarare än absoluta juridiska hinder.

Utredningen diskuterar inledningsvis de praktiska konsekvenserna av en sådan hållning för möjligheten att samla in data om de nationella minoriteterna. Därvid noterar utredningen följande.

Någon form av statistik, dvs. kvantitativa data, som går att följa över tid, är nödvändig om det ska vara möjligt att mäta framsteg eller bakslag för minoritetspolitiken, att göra uppföljningar och att vidta rätt åtgärder.

De datakällor som i allmänhet kan användas för att skapa statistik främst är olika slags enkätundersökningar, folkbokföringsuppgifter och data från myndigheters administrativa register. Eftersom registrering av enskildas språk eller etnicitet inte får ske kan

folkbokföringsuppgifter och registerdata inte användas över huvud taget.

Utredningen bedömer därtill att det framstår som osannolikt att det skulle gå, att i fråga om de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken genomföra konventionella befolkningsundersökningar i form av urvalsbaseade enkätundersökningar, utan att behandla känsliga personuppgifter. Under sådana förhållanden är valet att antingen inte samla in kvantitativa data, eller att utforska möjliga alternativa metoder och försöka kompensera för eller förhålla sig till metodernas svagheter och brister.

Utredningen går därefter in på frågan om vilken slags data det kan finnas behov av. Utredningen konstaterar att det på nationell nivå kan finnas behov av s.k. jämlikhetsdata, särskilt jämlikhetsstatistik. Sverige har enligt ramkonventionen åtagit sig att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att *främja fullständig och effektiv jämlikhet* mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Begreppet jämlikhet förutsätter att relevanta jämförelser görs mellan situationen för majoriteten och minoriteten. För att kunna bedöma om Sverige lever upp till åtagandet, var det finns brister och om utvecklingen går åt rätt håll, krävs således faktaunderlag. Utredningen har dock inte kunnat lämna något förslag i fråga om jämlikhetsdata och jämlikhetsstatistik.

Vidare konstaterar utredningen att det i dag inte görs någon systematisk uppföljning av de nationella minoritetsspråkens situation, som gör det möjligt att värdera över tid hur utvecklingen ser ut på olika områden. Utredningen föreslår att Sametinget ges i uppdrag att komplettera lägesrapporterna om det samiska språket med indikatorer avseende språkets utveckling vilka möjliggör jämförelser över tid. Utredningen föreslår även att motsvarande uppdrag ges i förhållande till övriga nationella minoritetsspråk, om språkcentrum eller liknande institutioner inrättas för dem.

När det gäller behovet av data på lokal nivå konstaterar utredningen, att det finns behov av att samla kunskap, goda råd och metodstöd för kommuner och landsting när det gäller kartläggningar av de nationella minoriteternas behov. Utredningen bedömer även att det bör finnas ett värde i att det tas fram frivilliga verktyg för lokala eller regionala aktörer, vilka möjliggör systematiska ut-

värderingar och jämförelser av kvaliteten i utbudet av service, särskilt när det gäller service på minoritetsspråk.

Utredningen anser därtill att regeringen bör överväga behovet av en mer permanent funktion, som i samråd med de nationella minoriteterna kan arbeta långsiktigt med frågor som rör datainsamling om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. Skälet till detta är att frågorna är komplexa och svåra och att arbetet med att förbättra fakta- och beslutsunderlag därför behöver bedrivas långsiktigt och uthålligt.

Avslutningsvis föreslår utredningen i kapitel 4 att regeringen ger Skolverket i uppdrag att utreda möjligheten att utveckla statistik avseende verksamhet i förskolan på de nationella minoritetsspråken. I uppdraget bör även ingå att Skolverket ser över inhämtandet av statistik avseende modersmålsundervisning på nationella minoritetsspråk i grund- och gymnasieskolan. Utredningen biträder även ett förslag från en annan utredning om att ge uppdrag till Socialstyrelsen att se över de undersökningar som riktar sig mot äldre så att de bl.a. tillgodser nationella minoritetsspråk.

## **Kapitel 5 – Övriga frågor som regeringen bör uppmärksamma**

Kapitel 5 innehåller sju avsnitt där utredningen tar upp minoritetspolitiska frågor som inte följer direkt av utredningens direktiv, men som utredningen har bedömt vara angelägna inom ramen för uppdraget att göra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken.

I avsnitt 1 lyfter utredningen fram det immateriella kulturarvet som en väsentlig beståndsdel i strävan att stärka de nationella minoriteterna, deras språk, varieteter, dialekter och kultur. Mot bakgrund av den bedömningen föreslår utredningen

- att regeringen ger Riksarkivet ett tydligt uppdrag att inkludera de nationella minoriteterna och deras immateriella kulturarv i sitt uppdrag och
- att regeringen ger Riksarkivet och Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att samarbeta i frågor rörande de nationella minoriteternas kulturarv

Enligt propositionen *Kulturarvspolitik* avser regeringen att ge myndigheter i uppdrag att se över behovet av insatser för att samla in, bevara och vetenskapligt bearbeta arkivmaterial med koppling till ”urfolket samerna och de samiska språken”. Utredningen föreslår att regeringen ger ett motsvarande uppdrag avseende de övriga nationella minoriteternas kulturarv.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande ett uppdrag till Institutet för språk och folkminnen rörande inrättande av språkcentrum eller motsvarande funktioner för de fyra icke-samiska nationella minoriteterna. Utredningen föreslår att detta uppdrag kompletteras med ett uppdrag att i samråd med de nationella minoriteterna också föreslå hur arkivverksamhet och arkivinsamling kan göras med fokus på både dialekter och folkminnen (liv och leverne).

Utredningen behandlar vidare i avsnitt 2 vissa frågor med anknytning till den nya namnlagen. Utredningen anser att regeringen, utifrån den bristfälliga hanteringen i samband med att lagen togs fram, bör överväga åtgärder för att se till att de nationella minoriteternas intressen tydligare beaktas inom ramen för statliga utredningar initierade av och inom regeringskansliet. Vidare bedömer utredningen att den nya namnlagens s.k. fyragerationsregel kan behöva ses över för att inte omöjliggöra återtagande av traditionella familjenamn med nationell minoritetsbakgrund.

I avsnitt 3 konstaterar utredningen att Sameradion under sommaren i år har uppmärksammat att brev adresserade med samiska ortnamn av postdistributören återsänts till avsändaren med uppgift om att adressen var ofullständig. Detta trots att adressen innehöll den korrekta uppgiften för postnummer. Utredningen anser att Post- och telestyrelsen bör tillse att användning av enligt god ortnamnsned fastställda ortnamn på finska, meänkieli eller samiska inte hindras vid postdistribution i Sverige.

I avsnitt 4 konstateras att de nationella minoritetsfrågorna går över nationsgränserna. Utredningen anser därför att regeringen bör se över formerna för det nordiska samarbetet på statlig nivå kring nationella minoriteter och minoritetsspråk samt intensifiera ansträngningarna att finna gemensamma nordiska lösningar över landgränserna.

I avsnitt 5 konstaterar utredningen att kravet på myndigheter att samråda med de nationella minoriteterna omfattar även organisations- eller verksamhetsfrågor, om dessa kan få betydelse för

minoriteternas rättigheter. Samråd ska dessutom hållas i sådan tid att minoriteterna har möjlighet att påverka kommande beslut. Utredningen påpekar vikten av att detta framhålls i den uppföljning av minoritetspolitiken som bedrivs av Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Ett exempel på när samråd borde ha hållits är de förändringar som genomförts det senaste året i hur modersmålsstödet i förskolan organiseras och bedrivs i vissa kommuner. Utredningen bedömer att såväl uppföljningsmyndigheterna som Skolverket och Skolinspektionen på ett tydligare sätt hade behövt förmedla till berörda kommuner vad som gäller för de nationella minoritetspråken enligt minoritetslagen.

I avsnitt 6 noterar utredningen att frågan om det utöver samer kan finnas ytterligare urfolk i Sverige hittills inte prövats. Som framgår av utredningens delbetänkande finns det i dag bland de som identifierar sig som *tornedaling*, *lantalainen* eller *kvän* strömningar, som önskar att gruppen med sin månghundraåriga historia i nordligaste Sverige också blir erkänd som urfolk i Sverige.

Slutligen framhåller utredningen i avsnitt 7 att urfolkspolitik och minoritetspolitik bör hållas isär. Att koppla frågor rörande urfolk till minoritetspolitiken eller minoritetslagen kan medföra en olycklig sammanblandning av minoritetspolitik och urfolkspolitik.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen fick i uppdrag att göra en översyn av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) samt en sammanhållen analys av minoritetspolitiken, enligt direktiv som beslutades i september 2016 (se bilaga 1). I uppdraget ingick även att utreda ett antal särskilda frågor inom minoritetspolitiken. Utredningen redovisade i juni 2017 delbetänkandet *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60).

Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv till utredningen (se bilaga 2) i juni 2017. Utredningen fick i uppdrag att även analysera vad den finlandssvenska gruppen i Sverige har för ställning, och att överväga om den ska erkännas som nationell minoritet. Utredningstiden förlängdes samtidigt till den 15 november 2017.

Tilläggsdirektiven ger utrymme för utredningen att behandla frågor knutna till det ursprungliga uppdraget i den mån dessa inte kan anses avslutade genom delbetänkandet. Två sådana frågor kvarstår. För det första återstår uppdraget att överväga om Sverige bör utöka sina nuvarande åtaganden enligt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (fortsättningsvis ”språkstadgan”, se bilaga 3). För det andra återstår uppdraget att överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna.

Nedan, i avsnitt 1.1 och 1.2, redovisas utredningens syn på vad det nya uppdraget och de kvarstående uppdragen innebär. I avsnitt 1.3 följer sedan en redogörelse för hur utredningens arbete har bedrivits.

Utredningens ursprungliga uppdrag att göra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken innebär ett brett mandat för utredningen att fånga upp och redogöra för olika frågor, vilket utredning-

en gjort i delbetänkandet (se kapitel 12 i SOU 2017:60). Utredningen har uppfattat att detta utrymme finns kvar och har därför även i detta betänkande redovisat ytterligare frågor som regeringen bör uppmärksamma (se kapitel 5).

## 1.1 Nytt uppdrag: finlandssvenskarnas ställning

I direktiven definieras finlandssvenskar som personer boende i Finland med svenska som modersmål samt personer med svenska som modersmål som flyttat till Sverige från Finland och deras ättlingar.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera vilken ställning finlandssvenskarna i Sverige har utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens minoritetspolitiska strategi. Vidare har utredningen haft att överväga om finlandssvenskar bör ges ställning som nationell minoritet i Sverige.

Utredningens bedömning har utgått från frågan om Sverige bör erkänna finlandssvenskar som nationell minoritet enligt ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). Det har däremot inte ingått i uppdraget att överväga om finlandssvenska ska erkännas som nationellt minoritetsspråk enligt språkstadgan.

Ramkonventionen innehåller inte någon definition av begreppet nationell minoritet eller några kriterier som ska tillämpas för ett erkännande. Sverige antog fyra sådana kriterier i samband med att konventionen ratificerades, vilket är snart tjugo år sedan. Utredningen har därför ansett att det funnits anledning att överväga om de nuvarande kriterierna bör förändras.

Den centrala bedömningen har varit att avgöra om finlandssvenskar uppfyller kriterierna för att erkännas som nationell minoritet i Sverige. Som ett led i denna bedömning har i uppdraget ingått att ta fram en beskrivning av finlandssvenskarna, däribland deras historia, särdrag och anknytning till Sverige.

För det fall utredningen hade kommit fram till att finlandssvenskar ska erkännas som nationell minoritet hade utredningen även behövt överväga hur de bör ges sådan ställning, inkluderande författningsförslag, förslag till andra åtgärder och konsekvensbeskrivningar.



## 1.2 Kvarstående frågor från det ursprungliga uppdraget

### 1.2.1 Utökade åtaganden enligt språkstadgan

Minoritetspolitiken bygger i huvudsak på åtaganden enligt språkstadgan och ramkonventionen. Sverige har inte gjort några reservationer i samband med ratificeringen av dessa konventioner. Ramkonventionen gäller därför redan i sin helhet.

Språkstadgan har emellertid en struktur som innebär att konventionsstaterna i viss mån kan välja hur omfattande deras åtaganden ska vara. Detta gäller för de minoritetsspråk som erkänts som s.k. territoriella språk, för vilka del III i stadgan är tillämplig. Sverige har erkänt finska, meänkieli och samiska som territoriella språk. Romani chib och jiddisch är däremot erkända som s.k. icke-territoriella språk och omfattas därför inte av del III.<sup>1</sup>

Det finns inget som hindrar att konventionsstater för egen del vidtar åtgärder till förmån för ett icke-territoriellt språk som i något eller några hänseenden motsvarar förpliktelserna i del III i stadgan. I delbetänkandet diskuterar utredningen frågan om vissa sådana åtgärder för romani chib eller jiddisch som en möjlighet som kan utredas vidare (se SOU 2017:60, s. 84–85).

En stat kan efter att språkstadgan ratificerats välja att utöka sina åtaganden enligt del III genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare. Det finns formellt möjlighet för Sverige att göra detta, eftersom de nuvarande åtagandena inte omfattar samtliga förpliktelser i del III. De ursprungliga åtagandena i förhållande till de tre territoriella språken skiljer sig dessutom i viss mån åt sinsemellan.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om Sverige bör utnyttja möjligheten att utöka de nuvarande åtagandena, särskilt i syfte att harmonisera dem i förhållande till de olika minoritetsspråken. Det har emellertid inte ingått i uppdraget att överväga om andra språk än de nuvarande tre bör erkännas som territoriella språk. Utredningen har inte heller haft i uppdrag att överväga om

---

<sup>1</sup> Utredningen kommer i fortsättningen använda begreppen ”territoriella språk” för att syfta på de tre språken finska, meänkieli och samiska, vilka omfattas av Sveriges åtaganden enligt del III av stadgan respektive ”icke-territoriella språk” för de två språken jiddisch och romani chib. Detta innebär inte något ställningstagande från utredningens sida till hur den faktiska utbredningen och koncentrationen av talare av dessa språk ser ut i Sverige.

fler språk över huvud taget bör erkännas som nationella minoritetsspråk eller om de nu erkända språken bör benämnas på något annat sätt.<sup>2</sup> Utredningens uppdrag i denna del har med andra ord i första hand rört finska, meänkieli och samiska.

Som ett första led i bedömningen har utredningen haft att redogöra för samtliga förpliktelser i del III som inte omfattas av Sveriges nuvarande åtaganden, och som motsvarar en högre åtagandnivå än den nuvarande. Utredningen har avsett att så långt möjligt försöka klargöra vad dessa förpliktelser innebär, både generellt och i ett svenskt sammanhang. Avsikten är dock inte att denna redogörelse ska utgöra en fullständig analys av konsekvenser, kostnader och andra åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna tillämpa samtliga sådana förpliktelser. Syftet är i stället att redogörelsen ska ge en förståelse för innebörden i förpliktelserna hos de berörda.

Det andra ledet i utredningens bedömning har varit att identifiera eventuella ytterligare förpliktelser i del III som Sverige i praktiken redan uppfyller eller som det för närvarande är rimligt för Sverige att åta sig utifrån det allmännas möjligheter och de territoriella språkens behov och situation. I detta har legat att, om utredningen föreslår sådana utökade åtaganden, även bedöma vilka slags åtgärder som kan krävas för att leva upp till åtagandena.

## 1.2.2 Behovet av förbättrade beslutsunderlag

Utredningen ska enligt direktiven överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna utifrån respektive minoritets förutsättningar och behov. Uppdraget får även anses omfatta data om de nationella minoritetsspråken.

Utredningen får inte lämna förslag som innebär datainsamling på individnivå. Utredningen tolkar detta som att förslagen inte får bygga på behandling av känsliga personuppgifter<sup>3</sup>. Utredningen be-

---

<sup>2</sup> Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att regeringen gör en översyn av hur Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk definieras och benämns, se SOU 2017:60, s. 251–253.

<sup>3</sup> Personuppgifter är enligt 3 § (1998:204) all slags information som direkt eller indirekt kan härledas till en fysisk person. En liknande definition finns i EU:s dataskyddsförordning. "Känsliga personuppgifter" definieras i 13 § personuppgiftslagen som uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening, eller som rör hälsa eller sexualliv. I EU:s dataskyddsförordning kallas den typen av uppgifter för "särskilda kategorier av personuppgifter", vilket omfattar av i huvudsak samma typ av uppgifter (se artikel 9.1).

dömer däremot att förslagen kan bygga på frivillig uppgiftsinsamling från enskilda förutsatt att behandling av känsliga personuppgifter inte sker.

Utredningen får inte heller lämna förslag som innebär datainsamling *enbart* baserat på vilken nationell minoritet en grupp personer tillhör. Utredningen tolkar detta som att förslagen inte får innebära att det sker en renodlad kartläggning av antal personer i landet, eller inom en viss del av landet, som tillhör en viss nationell minoritet eller talar ett visst nationellt minoritetsspråk. I den mån förslagen medför att någon form av kvantitativa metoder används måste detta alltså vara kopplat till ytterligare någon form av uppgift eller till ett visst sammanhang. Ett exempel på sådan datainsamling är Skolverkets statistik över antal personer som får modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk.

Utredningens bedömningar och förslag ska syfta till förbättrad datainsamling som kan användas av regering, statliga myndigheter, kommuner och landsting samt av de nationella minoriteterna för uppföljning och utvärdering, samt beslut om åtgärder, inom minoritetspolitiken.

Utredningen konstaterar att det saknas en övergripande beskrivning av vilken slags data det finns behov av. Som ett första steg har utredningen därför behövt bedöma vilken typ av uppgifter om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken det kan finnas behov av och inom vilka områden.

De avgränsningar som ges i direktiven när det gäller datainsamling på individnivå och i förhållande till grupper sätter en ram för vilket slags insamling som är möjlig att genomföra. Utredningen har behövt ge en bakgrund till varför dessa avgränsningar finns och diskutera vilka konsekvenser de medför för möjligheten att vidta åtgärder för förbättrade data.

Utifrån beskrivningen av behovet av uppgifter och konsekvenserna av avgränsningarna har utredningen haft att, om möjligt, lämna konkreta förslag om åtgärder för förbättrade beslutsunderlag inom minoritetspolitiken.

### 1.3 Utredningens arbete

I de delar av utredningens arbete som rör kvarstående frågor från det ursprungliga uppdraget har betänkandet delvis baserats på uppgifter som framkommit i arbetet med delbetänkandet. Redogörelsen för hur det arbetet har gått till finns i SOU 2017:60, s. 39–42.

Utredningen har sedan uppdraget förlängdes hållit ytterligare två sammanträden vardera med referensgruppen för de nationella minoriteterna och med experter och sakkunniga. Det har i referensgruppen tillkommit två representanter för Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige. Gruppen med sakkunniga och experter har utgjorts av representanter från Kulturdepartementet, Utbildningsdepartementet, Svenska kyrkan samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen har därtill hållit ytterligare ett sammanträde med referensgruppen med företrädare för de åtta riksdagspartierna.

Utredningen har vidare inhämtat upplysningar och synpunkter från kommunala tjänstemän och tjänstemän vid statliga myndigheter, främst vid Statistiska centralbyrån, Diskrimineringsombudsmannen och Folkhälsomyndigheten. Utredningen har även samrått på nytt med Utredningen förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk (U 2016:07). Utredningen har därtill samrått med den utredning inom Kulturdepartementet som tillsatts om inrättande av ett nationellt center för romska frågor.

I arbetet med att utreda finlandssvenskarnas ställning i Sverige har utredningen samtalat i Mariefhamn med docent Sia Spiliopoulou Åkermark vid Ålands fredsinstitut. Hon var under ett antal år även ledamot och ordförande i Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen. Vidare har utredningen i Helsingfors samtalat med utredningsansvarige Kaisa Kepsu vid tankesmedjan Magma, professor emeritus Max Engman, författare till bl.a. *Språkefrågan: Finlandssvenskhetens uppkomst 1812–1922*<sup>4</sup> och tidigare ordförande för Svenska litteratursällskapet i Finland (SLS), kanslichef Jonas Lång vid SLS, samt folktingssekreterare Markus Österlund vid Svenska Finlands folkting. Samtalen har varit av kunskapsinhämtande karaktär och utredningen är ensam ansvarig för sina slutsatser.

---

<sup>4</sup> Utgiven 2016 av Svenska litteratursällskapet i Finland.

I övrigt har utredningsarbetet bedrivits i sedvanlig ordning genom inhämtande och sammanställande av underlag och analys, bl.a. en genomgång av litteratur och granskningsrapporter från Europarådet i fråga avseende språkstadgan.

## 1.4 Till läsaren av betänkandet

Betänkandet förutsätter att läsaren är översiktligt bekant med den svenska minoritetspolitiken och minoritetslagstiftningen samt ramkonventionen och språkstadgan. Utredningen hänvisar den läsare som behöver orientera sig på området till kapitel 3, *Överblick och övergripande bedömningar*, i delbetänkandet (SOU 2017:60), samt till de källor som utredningen där hänvisar till.



## 2 Finlandssvenskarnas ställning

Utredningens uppdrag beskrivs i kapitel 1, avsnitt 1. I avsnitt 2.1 nedan diskuterar utredningen vilka utgångspunkter som ska gälla för bedömningen av om finlandssvenskar ska erkännas som nationell minoritet i Sverige. I avsnitt 2.2. ges en bakgrund i fråga om finlandssvenskarna. I avsnitt 2.3 redovisar utredningen sin bedömning att finlandssvenskar inte bör erkännas som nationell minoritet. I avsnitt 2.4 gör utredningen bedömningen att det finns behov av vissa andra åtgärder för att stärka det finlandssvenska i Sverige.

### **2.1 Vilka kriterier ska tillämpas för att en grupp ska erkännas som nationell minoritet?**

#### **2.1.1 Ramkonventionen är utgångspunkt för bedömningen**

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att analysera vilken ställning finlandssvenskarna i Sverige har utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens minoritetspolitiska strategi. Vidare ska utredningen överväga om, och i så fall hur, finlandssvenskar ska ges ställning som nationell minoritet i Sverige. De två delarna i uppdraget hänger ihop på så sätt att det är Sveriges internationella åtaganden som kan medföra att en grupp ska erkännas som nationell minoritet i Sverige.

Sverige har ratificerat flera olika konventioner som på olika sätt ger skydd för utsatta grupper, bl.a. olika slags minoriteter, och som skulle kunna ha betydelse för finlandssvenskar i Sverige. Här kan nämnas artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Antagen den 16 december 1966.

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, skall de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.

Vidare kan nämnas artikel 30 i Barnkonventionen<sup>2</sup>:

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör en urbefolkning skall ett barn som tillhör en sådan minoritet eller urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

En ställning som erkänd nationell minoritet i Sverige kan emellertid uteslutande grunda sig på åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). Det är således utifrån ramkonventionen som utredningen ska bedöma om finlandssvenskar bör erkännas som nationell minoritet. Ramkonventionen finns som bilaga 3 till utredningens delbetänkande (SOU 2017:60).

### **2.1.2 Tidigare bedömningar i förhållande till ramkonventionen**

#### **De fyra kriterierna från 1999**

När riksdagen 1999 beslutade ratificera ramkonventionen uttalade den att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

Arbetet inom Europarådet med att ta fram ramkonventionen påbörjades med den deklaration som antogs av Europarådets stats- och regeringschefer vid rådets första toppmöte i Wien 1993. Bakgrunden var bl.a. Sovjetunionens sammanbrott, varigenom ett antal stater i Öst- och Centraleuropa blev fria. I Wiendeklarationen anknöt man till det s.k. Köpenhamnsdokumentet, som antogs 1990 av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), och som innehåller en serie normer om rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter. Utformningen av ramkonven-

---

<sup>2</sup> Konvention om barnets rättigheter. Antagen den 20 november 1989.



tionen influerades i flera avseenden av Köpenhamnsdokumentet. Ramkonventionen färdigställdes 1995.

I ramkonventionens preambel framhålls att medlemsstaterna i Europarådet "anser att omvälvningarna i Europas historia har visat att skydd av nationella minoriteter är nödvändigt för stabilitet, demokratisk säkerhet och fred på denna kontinent". Redan i Wien-deklarationen hänvisas till "de nationella minoriteter som historiens omvälvningar etablerat i Europa".

Begreppet "nationell minoritet" definieras inte i ramkonventionen. Riksdagen fastslog på regeringens förslag följande kriterier i samband med antagandet av propositionen *Nationella minoriteter i Sverige* (prop. 1998/99: 143, s. 31):

- Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan här måste också vägas in och belysas gruppens struktur och sammanhållning
- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten
- Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen ska ha en vilja och strävan att behålla sin identitet
- Historiska eller långvariga band med Sverige. Det är inte möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt, men bedömningen är att endast minoritetsgrupper vars kultur funnits i Sverige före sekelskiftet 1800/1900 uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

Kriterierna överensstämde med förslaget från Minoritetsspråkskommittén i betänkandet *Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter* (fortsättningsvis *Steg mot en minoritetspolitik*). I betänkandet (SOU 1997:193, s. 42) görs följande bedömning:

Om endast grupp och identitetskriterierna ... 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 det inte rimligt.

Kommittén gör därefter bedömningen att den tid minoritetskulturen funnits i landet måste tillmätas betydelse och att tanken varit att konventionen ska tillämpas på inhemska nationella minoriteter, d.v.s. nationella minoriteter med långvarig anknytning till landet (SOU 1997:193, s. 42–43).

### Tidigare behandling av frågan om finlandssvenskars ställning

Gruppen finlandssvenskar behandlades inte alls i betänkandet från Minoritetsspråkskommittén, när denna gjorde bedömningen att judar, romer, samer, sverigefinnar och tordedalingar är de fem nationella minoriteterna i Sverige. Detsamma gäller regeringens proposition om en nationell minoritetspolitik.

Redan vid riksdagsbehandlingen 1999 väcktes en motion angående frågan om finlandssvenskarnas status, som tog sikte på att den sverigefinska minoriteten borde benämnas sverigefinländare och därmed också omfatta svensktalande finländare i Sverige. Motionen avslogs. Konstitutionsutskottet uttalade att detta dock inte uteslöt att åtgärder som avser sverigefinnar även kan komma de finlandssvenska till del (bet. 1999/2000:KU6, s. 13 och 18).

I regeringens proposition *Från erkännande till egenmakt* berördes frågan på nytt, men regeringen gjorde ingen annan bedömning än den som gjordes i anslutning till ratifikationen av ramkonventionen. Regeringen uttalade dock följande (prop. 2008/09:158, s. 62):

det finns givetvis inga hinder, enligt regeringens mening, mot att t.ex. en enskild finlandssvensk, som upplever en kulturgemenskap och identifikation med den sverigefinska gruppen, deltar i och tar del av det stöd som ges sverigefinnar, eller att en enskild som upplever sig diskriminerad på grund av sin etnicitet anmäler detta.

Flera år tidigare konstaterade regeringen i skrivelsen *Finska språkets ställning i Sverige*, som visserligen inte handlade om nationell minoritetspolitik, att finskan är ett inhemskt språk i Sverige. Mot bakgrund av den ställning språket har haft i Sverige under mycket lång tid ansåg regeringen att språket utgjorde en del av Sveriges kulturarv (Skr. 1994/95:1, s. 5).

I Sverige är gruppen ”sverigefinnar” således en av de fem erkända nationella minoriteterna. Det är den historiska närvaron av invånare med rötter i det finska språket och kulturen i det som idag är Sverige, som utgör grund för att sverigefinnar är en erkänd nationell minoritet, och inte att det i modern tid kommit många invandrare från Finland till Sverige (sverigefinländare). Självidentifikationsprincipen medför emellertid att många av de senare kan se sig också som sverigefinnar, men alla sverigefinländare är inte per automatik också sverigefinnar.

Självidentifikationsprincipen kommer till uttryck i punkt 1 i artikel 3 i ramkonventionen, som stadgar:

Var och en som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan och ingen nackdel skall följa av detta val eller av utövandet av de rättigheter som är förbundna med detta val.

### 2.1.3 Riksdagens tillkännagivande 2017

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen med anledning av konstitutionsutskottets betänkande anfört att regeringen bör låta analysera om finlandssvenskarna bör erkännas som nationell minoritet i Sverige. I betänkandet framför utskottet, utan att närmare gå in på dessa, att vissa skäl kan anföras som grund för att finlandssvenskarna ska betraktas som nationell minoritet (bet. 2016/17:KU16, s. 33).

### 2.1.4 Förnyad bedömning

**Bedömning:** Riksdagen fastställde 1999 fyra kriterier för när en grupp bör betraktas som nationell minoritet. Dessa kriterier bör tillämpas även i fortsättningen.

Begreppet ”nationell minoritet” definieras inte i ramkonventionen utan det överlämnas till de stater som är parter till konventionen att utifrån respektive nationella förhållanden tolka begreppet i ramkonventionens anda. Det framgår emellertid av konventionen att det inte handlar om kollektiva rättigheter utan om skydd för per-

soner som tillhör nationella minoriteter, men som kan välja att utöva dessa rättigheter tillsammans med andra (se punkt 2 i artikel 3).

Den rådgivande kommittén<sup>3</sup> har anfört att frånvaron av en definition i ramkonventionen inte bara är avsiktlig utan också nödvändig för att säkerställa att de särskilda samhälleliga, inklusive ekonomiska och demografiska, förhållandena i staterna på lämpligt sätt beaktas när tillämpligheten av minoritetsrättigheter fastställs. Kommittén har vidare anfört att ramkonventionen medvetet var tänkt som ett levande instrument vars tolkning regelbundet måste utvecklas och anpassas till nya samhällsutmaningar (se Europarådet, 2016, p. 5).

Det första kriteriet för en minoritetsgrupp är enligt betänkandet *Steg mot en minoritetspolitik* att den ”i förhållande till landets totala befolkning, är till antalet färre än resten av befolkningen” (SOU 1997:193, s. 39). Det definierar således själva minoritetsförhållandet. Detta kriterium torde därför vara ofrånkomligt.

Kriterium nummer 2 beskriver vad som till karaktären skiljer minoriteten från majoritetsbefolkningen (särskillnadskriteriet). Definitionen ”religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet” är formulerad i enlighet med de begrepp som används i artikel 5 i ramkonventionen. Det är således inget krav att minoriteten ska skilja sig från majoriteten i samtliga avseenden. Det är rimligt att denna definition ansluter till formuleringen i ramkonventionen och att kriteriet därmed kvarstår.

Det tredje kriteriet är det s.k. självidentifikationskriteriet. Det har med tiden blivit ett grundläggande synsätt i internationella sammanhang och är i linje med självidentifikationsprincipen enligt artikel 3 i ramkonventionen. Även detta kriterium torde vara ofrånkomligt.

Någon internationell, rättsligt bindande definition av vad som utgör en nationell minoritet har visserligen aldrig kommit till stånd. Ett objektiva särskillnadskriterium, baserat på språk, religion, traditioner och liknande samt ett subjektivt kriterium i form av krav på en gemensam önskan att bevara de gemensamma traditionerna, har emellertid återkommit i de flesta försök som gjorts att definiera vad som utgör en nationell minoritet (Hannum, 2007,

---

<sup>3</sup> Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för de nationella minoriteterna.

s. 57). Det andra och tredje kriteriet i den svenska definitionen är därmed i linje med de försök som gjorts internationellt att definiera ”nationell minoritet”.

Det fjärde kriteriet är kravet på historiska eller långvariga band till Sverige. Redan av Wiendeklarationen framgår att det är fråga om minoriteter som uppkommit på grund av historiska omständigheter som t.ex. när gränser flyttats till följd av krig eller att gränser dragits så att en minoritet uppstått i ett land. Det vill säga endast grupper vars minoritetskultur funnits i landet under lång tid har utgjort nationella minoriteter. I *Steg mot en minoritetspolitik* konstateras därför att den tid minoritetskulturen funnits i landet, och som således visar om den är livskraftig, måste tillmätas betydelse (se SOU 1997:193, s. 42).

I regeringens proposition som låg till grund för riksdagens beslut 1999 görs bedömningen att endast minoritetsgrupper vars kultur funnits i Sverige före sekelskiftet uppfyller kravet på historiska eller långvariga band (se prop. 1998/99:143, s. 31). Med ”sekelskiftet” avses här skiftet vid 1900-talets början.

Det har sedan riksdagens beslut 1999 inte framkommit något som påtagligt aktualiserat en omprövning av hur det fjärde kriteriets krav på historiska eller långvariga band till Sverige beskrivs.

Andra kriterier som tillämpas av vissa stater, men som Sverige inte har valt att ställa upp, är krav på medborgarskap samt krav att en grupp ska ha en territoriell anknytning till en viss del av staten. Sådana kriterier skulle inte vara rimliga att tillämpa för Sveriges del.

Till utredningen har Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige (FRIS) som företrädare för finlandssvenskar i Sverige klargjort att man för sin del inte anser att kriterierna från 1999 behöver förändras. Krav på förändring av kriterierna har inte heller framkommit från annat håll. Det är vidare av vikt att det finns en förutsägbarhet och tydlighet i hur Sverige tillämpar kriterierna för att det ska vara tydligt vilka förutsättningar som gäller på området.

Sammanfattningsvis ser utredningen varken behov eller förutsättningar att förändra de fyra kriterier som lades fast av riksdagen 1999 eller att lägga till några nya kriterier. Kriterierna bör därför tillämpas även i fortsättningen.

## 2.2 Finlandssvenskar – en bakgrund

Med finlandssvenskar avses enligt utredningens direktiv personer boende i Finland med svenska som modersmål samt personer med svenska som modersmål som flyttat till Sverige från Finland och deras ättlingar.

Terminologin kring Finland och det finska är ofta inte alldeles lätt att förstå, särskilt utanför Finland. Termen *finne* står för en finsktalande person oavsett i vilket land vederbörande lever. Termen *finländare* står för en person från Finland oavsett vilket språk vederbörande talar. Termen *finlandssvenske* står således för en person i eller från Finland som är svensktalande.

När det gäller förhållandena i Sverige står termen *sverigefinne* för någon i Sverige som talar finska eller som identifierar sig med finskspråkig kultur i Sverige. Termen *sverigefinländare* står för en person som flyttat till Sverige eller vars föräldrar eller mor-/farföräldrar gjort det, oavsett vilket språk de talar.

När man om förhållanden i Finland talar om den *finska* nationen eller den *finska* flaggan liksom t.ex. om *finskt* medborgarskap gör man emellertid inte skillnad utifrån språk.

### 2.2.1 Historisk bakgrund

Det geografiska territorium som i dag utgör Sverige och Finland befolkades långt tillbaka i förhistorisk tid genom successiv invandring från söder, öster och även norr. Redan innan stater i modern mening etablerats i området levde och rörde sig människor med den tidens svenska, finska men även samiska som språk på båda sidor om Östersjön liksom Torne och Muonio älvar – dagens gränsvärd mellan staterna i norr.

Enligt traditionell historieskrivning kristnades Finland och införlivades i det svenska kungariket med början på 1100-talet. Kristna inslag fanns säkerligen på sina håll redan tidigare framför allt i Östersjöns svenskspråkiga kustområden, medan delar av det inre Finland i öster och norr bara successivt kom att inlemmas i riket på samma sätt som de nordligaste delarna av dagens Sverige.

När Gustav Vasa på 1500-talet etablerade det moderna kungariket Sverige ingick däri Åland, Åboland (Egentliga Finland), Nyland och Österbotten – de traditionellt svenskspråkiga delarna av

Finland. Däremot ingick inte Skåne, Blekinge, Halland, Bohuslän och Jämtland, som alla då tillhörde det danska kungariket. Inte heller ingick de nordligaste delarna av dagens Sverige, som först successivt koloniserades av den svenska kungamakten. Dagens Sverige och dagens Finland ingick således som likvärdiga delar av kungariket Sverige till skillnad från andra områden på andra sidan Östersjön som under kortare eller längre tid erövrats.

Riket klövs genom fredstraktaten i Fredrikshamn 1809, efter att Sverige förlorat kriget mot Ryssland. I traktaten angavs inte uttryckligen "Finland" som det område Ryssland tog över. Istället utpekades ett antal namngivna län i kungariket Sverige belägna på den östra sidan av Östersjön.

Förvaltningspråket i kungariket var svenska, men efter den av Gustav Vasa genomförda reformationen infördes finska som språk i kyrkan. Detta skedde bl.a. genom biskop Mikael Agricolas – det finska skriftspråkets fader – översättning av Nya Testamentet 1548.

I det storfurstendöme som etablerades i Finland efter riksklyvningen 1809 dominerade svenska helt inom den statliga förvaltningen. Prästerskapet i de delar av Finland som hade i huvudsak finsktalande befolkning talade däremot finska, även om de ofta själva ursprungligen var svensktalande. I den finska lantdagens fyra stånd kom adeln och borgarna huvudsakligen att vara svenskspråkiga medan präster och framför allt bönder huvudsakligen var finskspråkiga.

### 2.2.2 Språkfrågan

Under 1800-talet växte en ökad medvetenhet om det finska språkets betydelse fram och språket tog ett allt större utrymme i reaktion mot den svenskspråkiga överheten i samhället. Finskan gavs gradvis en allt starkare ställning i landet. Denna rörelse leddes till en början av personer som själva hade svenska som modersmål, men för vilka den finska identiteten var viktigast. Det svenskspråkiga Finland var på intet sätt någon homogen enhet. Medan överheten inom adel och statsförvaltning var svenskspråkig befann sig den svenskspråkiga bonde- och fiskarbefolkningen i södra och västra Finland lika långt från maktens boningar som den finskspråkiga.

Med början kring sekelskiftet 1900 etablerades en finlandssvensk identitet i Finland som mera påtagligt förenade de olika svenskspråkiga delarna (Engman, 2016; Meinander, 2016). Själva begreppet ”finlandssvensk” lanserades först 1912.

Den svenska rörelsen tog sina första steg på 1860-talet med Axel Olof Freudenthals engagemang för det ”bygdesvenska” inslaget i kontrast till högreståndssvenskarnas ”kultursvenska” anført av Carl Gustaf Estlander. Svenska litteratursällskapet (SLS) grundades 1885 till Johan Ludvig Runebergs minne. Den 5 februari firas Runebergsdagen. Svenska folkpartiet etablerades 1906 och samlade merparten av den svenskspråkiga befolkningen med skilda politiska riktningar. En finlandssvensk litteratur växte fram från början av 1900-talet (Zilliacus, 2014).

I den nya grundlagen efter republiken Finlands självständighet 1917 stadgas att ”Finska och svenska äro republikens nationalspråk”. År 1922 antogs en språklag varigenom finska och svenska likaså likställdes som officiella språk i Finland. Den svenska dagen den 6 november firas i Finland sedan början av 1900-talet.

### 2.2.3 Finlandssvenskar

Även om begreppet finlandssvenskar avser personer boende i Finland med svenska som modersmål, så omfattas knappast alla svensktalande i Finland av begreppet. Dels omfattas bara de som själva ser sig så utifrån självidentifikationsprincipen. Dels omfattar den knappast de i modern tid, om än inte så många, inflyttade invånare som talar rikssvenska. En från Sverige till Finland inflyttad person med svenska som modersmål med skånsk dialekt ser sig nog själv mera sällan som finlandssvensk. Under 1900-talet har även ålänningarnas identitet som finlandssvensk eller bara åländsk eller åländskt svensk diskuterats i samband med frågan om Ålands ställning.

Gruppen finlandssvenskar får nog i första hand från början avses vara personer i Finland med svenska som modersmål och som själva ser sig som finlandssvenskar. Under den tid som frågan om den finlandssvenska identiteten diskuterats har vitt skilda synsätt företrätts alltifrån att se finlandssvenskar som en egen nation i



Finland till att se dem som en svenskspråkig del av en gemensam finländsk nation.

I dagens Finland talas finska av de flesta av landets invånare, även bland de med svenska som modersmål. Likaså talar fler invånare svenska än de som har svenska som modersmål. Den del som har svenska som sitt modersmål utgör i dag ungefär fem procent av Finlands befolkning. Finland är således på många sätt ett tvåspråkigt land, utöver att språklagen från 1922 bygger på detta. Av och till återkommer dock debatten om landets tvåspråkighet, vilket på nytt skett under senare år. Debatten är ofta kopplad till den obligatoriska skolundervisningen i svenska.

År 1919 inrättades Svenska Finlands folkting med lagstadgad uppgift att bevaka och befrämja den svenskspråkiga befolkningens rättigheter och intressen. Sedan 1985 har folktinget sitt nuvarande uppdrag enligt lag att bevaka hur landets språklagstiftning fungerar i praktiken, delta i lagberedningen som remissinstans och även i övrigt ge utlåtanden och rekommendationer om landets språkförhållanden till myndigheterna. För detta får folktinget statsbidrag.

## 2.2.4 Finlandssvenskar i Sverige

Det har givetvis under historiens gång ägt rum en betydande rörelse över Östersjön i båda riktningarna av såväl svensk- som finsktalande det senaste snart årtusendet (Tarkiainen, 1990 och 1993). Den har varit både av säsongskaraktär och av mer permanent karaktär. Under storfurstendömet på 1800-talet bestod den även av flyktingar. Främst Stockholm som huvudstad stod för dragningskraften, men flytten gick också till arbetstillfällena i Bergslagen såväl som längs Norrlandskusten. Närheten till särskilt kustbygderna vid Bottenhavet gjorde att en stor del säkerligen var svensktalande.

Den finlandssvenska gruppen i Sverige etablerades emellertid på allvar i samband med den omfattande arbetskraftsmigrationen på 1950- och 60-talen. Det uppskattas att så mycket som var fjärde invandrare från Finland då var finlandssvensk. Medan en betydande del av de finskspråkiga invandrarna vid denna tid sedan återvänt till Finland, anses betydligt fler av de finlandssvenska ha stannat kvar i Sverige. På senare tid har invandringen av finsktalande till Sverige minskat. Invandringen av svensktalande från Finland har däremot

varit ganska oförändrad (Kepsu, 2006). Sedan finanskrisen 2008 har antalet till Sverige invandrade finlandssvenskar ökat (Kepsu, 2016).

Finlandssvenskar i Sverige har organiserat sig i Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige (FRIS), som bildades 1969 och var en ombildning av en tidigare kommitté. FRIS har cirka 1 700 medlemmar i 17 föreningar runt om i Sverige. FRIS ingår som medlem i paraplyorganet Sverigefinländarnas delegation.

Kunskapen i Sverige om den finlandssvenska kulturen och om finlandssvenskarna får bedömas som anmärkningsvärt låg mot bakgrund av att kulturen är tillgänglig på det svenska språket. Inte minst den finlandssvenska litteraturen har genom en rad författare blivit väl känd, uppskattad och läst i Sverige. Det gäller från 1800-talets Frans Michael Franzén, Johan Ludvig Runeberg och Zacharias Topelius över det tidiga 1900-talets Edith Södergran och Elmer Diktonius och fram till de mer nutida Tove Jansson, Jörn Donner, makarna Märta och Henrik Tikkanen, Kjell Westö, Merete Mazarella och Monika Fagerholm. Även teatermänniskor som Vivica Bandler, Lasse Pöysti, Birgitta Ulfsson och Stina Ekblad har med sina engagemang också i Sverige nog tagits som ganska givna i svenskt teaterliv. Men inte sällan har det finlandssvenska inslaget snarare uppfattats som en del av det svenska kulturarvet. Många finlandssvenskar uppfattar det relativa svenska ointresset för svenskans framtid i Finland som anmärkningsvärt.

### 2.3 Ska Sverige erkänna finlandssvenskar som nationell minoritet?

**Bedömning:** Det går inte att belägga närvaron av en i förhållande till en majoritetssvensk kultur väsentligt annorlunda finlandssvensk kultur i det som idag är Sverige före sekelskiftet 1900. Finlandssvenskar bör därför inte erkännas som nationell minoritet i Sverige.

När Sverige uttalar sitt erkännande av att en grupp ska ses som nationell minoritet i Sverige, så är det minoriteten i obestämd form, d.v.s. företeelsen och inte individerna som avses. Det är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar som är nationella minoriteter i Sverige.

Frågan om finlandssvenskar ska ses som nationell minoritet i Sverige prövades aldrig i samband med arbetet som ledde fram till riksdagens uttalande om vilka de fem nationella minoriteterna är. I samband med den behandlingen avvisades tanken att sverigefinländare skulle vara nationell minoritet i Sverige.

Någon prövning har inte heller gjorts därefter, även om frågan varit föremål för riksdagsbehandling i form av enskilda motioner och interpellationer. Det faktum att finlandssvenskar har svenska som modersmål har därför hittills aldrig anförts som skäl mot att de ska anses som nationell minoritet.

Frågan om vilka grupper som utifrån de fyra kriterierna ska kunna erkännas som nationella minoriteter i Sverige tar sin utgångspunkt i det geografiska territorium som i dag utgör Sverige. Nutida invandrargrupper hör inte hemma i detta sammanhang.

Det tycks finnas en utbredd missuppfattning att det skulle vara sverigefinländare som är en nationell minoritet, d.v.s. personer med ursprung i Finland som i modern tid invandrat till Sverige. Så är inte fallet. Någon diskriminering av finlandssvenskar i förhållande till finsktalande sverigefinländare handlar det således inte om.

Däremot kan individer som invandrat till Sverige under åberopande av självidentifikationsprincipen göra anspråk på rättigheter som tillkommer nationella minoriteter. Det kan t.ex. gälla i modern tid invandrade romer från olika delar av Europa eller personer från Finland med olika bakgrund.

Finlandssvenskar i Sverige i dag utgör förvisso en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället (första kriteriet). Den uttalade samhörigheten framgår inte minst av förekomsten av finlandssvenska föreningar såväl på nationell som på lokal nivå.

Det kan vidare av nyss nämnd anledning bedömas att såväl enskilda personer som gruppen har en vilja och strävan att behålla sin identitet som finlandssvenskar i Sverige i dag (tredje kriteriet).

Den finlandssvenska kulturen torde i dag vara så präglad av sin utveckling i det finskdominerade Finland de senaste hundra åren, att man väl kan hävda att den numera väsentligen skiljer sig från den svenska majoritetskultur som utvecklats i Sverige under samma tidsrymd. Vad gäller kravet på de särdrag som ska föreligga torde

därför ”kulturell tillhörighet” vara uppfyllt för finlandssvenskar i Sverige i dag (andra kriteriet).

Det är däremot en mer problematisk fråga om det funnits en finlandssvensk kultur som väsentligt skilde sig från majoritetens kultur i Sverige före sekelskiftet 1800/1900 (fjärde kriteriet).

Som framgår under avsnitt 2.2.2 är förekomsten av en finlandssvensk kultur och identitet något som snarast vuxit fram i Finland sedan sekelskiftet 1900. Att det redan före den tidpunkten funnits svensktalande personer med rötter på den östra sidan av Östersjön i det som i dag utgör Sverige, är inte i sig ett belägg för närvaron av en specifik finlandssvensk kultur i Sverige. Snarare bestod majoritetskulturen på den tiden av en rad regionala och lokala svenskspråkiga kulturer varav de på den östra sidan av Östersjön var några. Dessa kan dock inte betraktas som väsentligt skilda från de i t.ex. Västerbotten eller Småland.

Det går således inte att belägga närvaron av en i förhållande till en tänkt majoritetssvensk kultur väsentligt annorlunda finlandssvensk kultur i det som i dag är Sverige före sekelskiftet 1900. En sådan majoritetskultur hade nog förutom språket snarare sin grund i en gemensam kyrklig tillhörighet, som var densamma på båda sidor Östersjön. Utredningen anser därför att finlandssvenskar saknar sådana historiska eller långvariga band med Sverige som krävs för att de ska erkännas som nationell minoritet. De bör därför inte erkännas som nationell minoritet i Sverige.

## 2.4 Behovet av åtgärder för att stärka det finlandssvenska i Sverige

**Bedömning:** Finlandssvenskar är en del av den svenskspråkiga kultursfären inom ramen för Sveriges och Finlands långa, gemensamma historia. Detta borde i högre grad återspeglas i skolans undervisning i historia. Likaså borde finlandssvensk kultur i högre utsträckning kunna ges utrymme inom det ordinarie svenskspråkiga public service-utbudet i Sverige.

För att samråd i sverigefinska frågor ska kunna äga rum med så brett deltagande som möjligt finns det ingen anledning att på lokal eller regional nivå i förekommande fall utesluta finlandssvenskar från deltagande.

Samråd på nationell nivå med företrädare för finlandssvenskar, om än inte inom ramen för den nationella minoritetspolitiken, bör också kunna äga rum.

Språkgränser och statsgränser sammanfaller ofta inte alls, även om den nationalism och det nationalstatstänkande som växte fram under 1800-talet utgick från att så borde vara fallet. Områden längs statsgränser är ofta flerspråkiga – ofta på båda sidor statsgränsen.

Även om finlandssvenskar i Sverige inte bör erkännas som nationell minoritet i Sverige, finns det skäl för att finlandssvenskar och deras kultur ändå bör ges särskild uppmärksamhet inom olika samhällsområden. Finlandssvenskar är en del av den svenskspråkiga kulturfären inom ramen för Sveriges och Finlands långa gemensamma historia.

Det svenska rikets delning 1809 gav upphov till en finsktalande minoritet i Sverige och till en svensktalande minoritet i det som kom att bli Finland. Sverige är det land där svensktalande utgör majoritetsbefolkning och där svenska därmed är det dominerande språket.

Sverige bör därför som det land där flest människor talar svenska också ta ett betydande ansvar för kunskap om och synliggörande av svenskspråkig kultur utanför Sverige liksom för att synliggöra den finlandssvenska kulturen i Sverige.

Från finlandssvenska företrädare i Sverige har anförts att de inte känner sig sedda vare sig av myndigheter eller av samhället i stort. Okunnigheten i Sverige om finlandssvenskar och deras bakgrund och kultur är förvisso stor. Det torde dock främst bero på att okunnigheten om Finland och våra två länders gemensamma historia generellt sett är anmärkningsvärt stor. Detta visades t.ex. i undersökningen *Svenskarnas bild av Finland*, som Novus nyligen gjort på uppdrag av Finlandsinstitutet (Novus, 2017). Våra två länders långa gemensamma historia borde i högre grad återspeglas i skolans undervisning främst i historia.

Det har vidare från finlandssvenska företrädare anförts att utrymmet i public service-media minskat vad gäller finlandssvenska inslag. Det bör då understrykas att kraven på sändningar på nationella minoritetsspråk inom ramen för public service tillkommit till följd av språkstadgan som avser just de nationella minoritetsspråken. Här kan man emellertid numera dessutom se en tendens till att

inslag inom ramen för de finskspråkiga sändningarna i allt högre utsträckning sker på svenska. Det finns emellertid i sig inte några skäl mot att i det ordinarie svenskspråkiga utbudet i public service i högre utsträckning inkludera inslag med inriktning på finlandssvensk kultur. Det vore en värdefull spegling av den svenskspråkiga kulturen i dess helhet.

Det anförs också från finlandssvenskt håll att den finlandssvenska gruppen i Sverige sällan inbjuds till samråd med myndigheter på olika nivåer. Som framhållits tidigare av såväl riksdag som regering kan en person med svenska som modersmål, som ser sig som en del av sverigefinsk kultur, mycket väl ta del av de rättigheter som tillkommer den sverigefinska minoriteten.

Som framgått av utredningens delbetänkande är det viktigt att myndigheter vid samråd med nationella minoriteter söker en så bred kontaktyta som möjligt. Det finns därför ingen anledning att på lokal eller regional nivå per automatik utesluta finlandssvenskar från samråd om sverigefinska frågor.

Samråd på nationell nivå med företrädare för finlandssvenskar, om än inte inom ramen för den nationella minoritetspolitiken, bör också kunna äga rum.

## 3 Utökade åtaganden enligt språkstadgan

Utredningens uppdrag beskrivs i avsnitt 2.1 i kapitel 1. I avsnitt 3.1 nedan ges en allmän bakgrund som syftar till att ge en förståelse för bl.a. språkstadgans struktur och hur den kan tolkas. Stadgan ligger som bilaga 3 till detta betänkande. I avsnitt 3.2–3.7 nedan går utredningen igenom de punkter i stadgan som Sverige inte tillämpar i dag och som skulle innebära utökade åtaganden i förhållande till de nuvarande. Sist i varje avsnitt redovisas utredningens bedömning av vilka punkter som Sverige för närvarande skulle kunna utöka sitt åtagande till. Därefter redogör utredningen för synpunkter från företrädare för de nationella minoriteterna i avsnitt 3.8. Slutligen konstaterar utredningen i avsnitt 3.9 att det finns behov av en ny översättning till svenska av språkstadgan.

### 3.1 Bakgrund

#### 3.1.1 Språkstadgans syfte och struktur

Språkstadgan är ett avtal mellan stater, en konvention, och består av fem delar samt en s.k. preambel. Preambeln är en inledning som beskriver syftet med och bakgrunden till stadgan. Den innehåller inga skyldigheter för konventionsstaterna, men kan användas vid tolkning av innebörden i de förpliktelser som finns i övriga delar av stadgan. Av preambeln framgår att syftet med stadgan är att värna, skydda och främja minoritetsspråken.

Stadgans skyddsobjekt är minoritetsspråken som sådana, inte grupper eller enskilda som tillhör nationella minoriteter. I den för-

klarande rapporten<sup>1</sup> till stadgan anförs att den inte grundar några individuella eller kollektiva rättigheter. Samtidigt konstateras att skyldigheterna ifråga om språkens ställning och den nationella lagstiftning som behöver införas för att följa stadgan kommer få en uppenbar effekt för situationen för berörda grupper och deras individuella medlemmar (Europarådet, 1992, p. 11). Genomförandet på nationell nivå av vissa åtaganden enligt stadgan torde närmast oundvikligen behöva ske genom rättigheter för, eller skyldigheter i förhållande till, enskilda.

Efter preambeln kommer de fem egentliga delarna i språkstadgan. Del I består av sex artiklar och innehåller definitioner av vissa begrepp samt reglerar vissa praktiska frågor kring ratificeringen. I del I regleras även stadgans relation till andra nationella och internationella skyddssystem samt folkrättsliga skyldigheter. I artikel 6 finns en förpliktelse för parterna att se till att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om rättigheter<sup>2</sup> och skyldigheter enligt stadgan.

Del II och III innehåller de olika förpliktelser i förhållande till minoritetsspråken som parterna till stadgan har åtagit sig. Del IV reglerar hur granskningen av efterlevnaden av språkstadgan ska gå till. Del V innehåller bestämmelser om ratificering, vad som krävs för att stadgan ska träda i kraft och andra liknande frågor.

Del II av stadgan består av artikel 7. Den innehåller en rad åtaganden utformade som övergripande mål och principer, som konventionsstaterna har åtagit sig att tillämpa avseende alla minoritetsspråk.<sup>3</sup> Artikel 7 ska i princip<sup>4</sup> tillämpas i hela landet.

---

<sup>1</sup> Se vidare om detta begrepp i avsnitt 3.1.3.

<sup>2</sup> Det kan tyckas finnas en motsättning mellan begreppet ”rättigheter” i denna artikel och tidigare nämnda uttalanden att stadgan inte grundar individuella rättigheter. I det engelska originalet anges ”rights ... established by this Charter”. Möjligen avses sådana rättigheter som skapats på nationell nivå till följd av stadgan.

<sup>3</sup> Språkstadgan använder begreppet ”landsdels- eller minoritetsspråk” men utredningen kommer fortsättningsvis använda uttrycket minoritetsspråk.

<sup>4</sup> Punkt 1 i artikel 7 gäller enligt sin ordalydelse endast ”inom de territorier där sådana språk används” (om detta uttryck, se avsnitt 3.1.4). Punkten är alltså formellt geografiskt avgränsad. Den torde dock sällan tillämpas så. En strikt tillämpning enligt ordalydelsen skulle även ge upphov till vissa ologiska slutsatser som strider mot stadgans syfte. Detta av följande skäl. Förpliktelserna i punkt 1 är enligt punkt 5 i samma artikel tillämpliga ”i vederbörliga delar” för s.k. territoriellt obundna språk. För de territoriellt obundna språken kommer per definition tillämpningen inte att bli geografiskt avgränsad. De territoriella språken skulle därmed, utanför sina traditionella områden, till skillnad från de territoriellt obundna språken inte skyddas av punkt 1 i artikel 7. Rimligtvis bör emellertid i vart fall motsvarande skydd som enligt punkt 5 ges även de territoriella språken utanför deras traditionella områden.



Del III av stadgan består av artikel 8–14 och innehåller ett antal mer detaljerade förpliktelser inom olika områden. Del III är tillämplig endast för de s.k. territoriella språken, vilka är språk som av hävd används inom ett visst område i en stat. Varje stat ska i samband med ratificeringen av stadgan ange särskilt vilket eller vilka språk staten avser att behandla som territoriella språk.

Artiklarna i del III avser följande områden:

- utbildning (artikel 8)
- rättsväsendet (artikel 9)
- förvaltningsmyndigheter och samhällsservice (artikel 10)
- massmedia (artikel 11)
- kulturell verksamhet och kulturella inrättningar (artikel 12)
- ekonomiska och sociala förhållanden (artikel 13)
- utbyte över gränserna (artikel 14)

Artiklarna är indelade i numrerade punkter. Punkterna är vissa fall i sin tur indelade i ”underpunkter” betecknade med små bokstäver, t.ex. punkt 1 i artikel 8 som består av punkterna a)–i). Vissa sådana punkter är i sin tur indelade i punkter betecknade med romerska siffror, t.ex. punkt 1.a) i artikel 8 som är indelad i punkt i)–iv). Utredningen kommer fortsättningsvis att använda uttrycket *stycken* som benämning på punkter betecknade med romerska siffror.

I vissa fall motsvarar förpliktelserna i de olika punkterna eller styckena sinsemellan alternativa och olika höga krav för staten.<sup>5</sup> Utredningen använder uttrycket *åtagandenivåer* för att beteckna sådana alternativa förpliktelser. I andra fall är punkterna eller styckena i stället kumulativa, dvs. flera av dem kan tillämpas fristående från varandra.<sup>6</sup>

Del III i språkstadgan är uppbyggd så att staten kan ”skräddarsy” sina åtaganden så att de passar det aktuella språkets situation. För var och en av artiklarna ska staten i samband med ratificeringen ange

---

<sup>5</sup> I artikel 8 punkt 1.a) är exempelvis åtagandet i stycke i), att erbjuda förskoleundervisning (huvudsakligen) på minoritetsspråket, mer långtgående än åtagandet i stycke ii), att erbjuda en ”väsentlig del” av förskoleundervisningen på språket.

<sup>6</sup> se exempelvis de olika styckena i punkt 1.a) i artikel 9.

vilka förpliktelser den väljer att åta sig avseende respektive territoriellt språk. Det är därmed möjligt för staten att ha åtaganden som skiljer sig åt mellan olika språk.

Staten kan emellertid inte välja helt fritt. För det första måste staten åta sig minst 35 förpliktelser beträffande vart och ett av de territoriella språken. För det andra måste staten välja minst tre från vardera av artikel 8 och 12 och ett från vardera av artikel 9–11 och 13.

En stat har möjlighet att förändra sina åtaganden enligt del III i språkstadgan genom att meddela Europarådets generalsekreterare detta. Det är bl.a. möjligt för staten att utöka sina åtaganden gentemot de språk avseende vilka staten redan tillämpar del III. Det sker genom att staten åtar sig förpliktelser enligt ytterligare punkter eller enligt alternativa punkter eller stycken som motsvarar en högre åtagandenivå (se punkt 2 i artikel 3).

### **3.1.2 Sveriges nuvarande åtaganden och möjligheten att utöka dem**

Sverige har erkänt romani chib och jiddisch som territoriellt obundna språk, för vilka endast del II av stadgan är tillämplig. För de territoriella språken finska, samiska och meänkieli har Sverige åtagit sig att tillämpa både del II och del III.

I utredningens uppdrag ingår inte att överväga om Sverige ska utöka sina åtaganden enligt del III till att omfatta romani chib, jiddisch eller något annat språk. Det ingår inte heller att överväga om fler språk ska erkännas som territoriellt obundna språk. Utredningen ska endast överväga om Sverige bör utöka sina nuvarande åtaganden i förhållande till finska, samiska eller meänkieli.

Sverige har valt att tillämpa drygt 40 punkter i del III avseende samiska, finska respektive meänkieli. Sverige tillämpar artikel 14 i dess helhet, medan det däremot finns ett formellt utrymme att utöka åtagandena när det gäller övriga artiklar i del III.

Utredningen avser att gå igenom samtliga punkter eller stycken som Sverige inte i dag tillämpar för något av de tre territoriella språken och så långt möjligt klargöra vad dessa förpliktelser innebär, både generellt och i ett svenskt sammanhang. I tabell 3.1. nedan framgår vilka punkter eller stycken som inte omfattas av Sveriges nuvarande åtagande, och som skulle motsvara en högre

åtagandenivå än dagens. De punkter som utgör olika alternativa åtagandenivåer är grupperade tillsammans.

Sverige tillämpar fyra punkter för endast ett eller två av de tre territoriella språken. Av dessa tillämpas punkt 1.c.i) i artikel 11 endast för finska, punkt 1.e) i artikel 12 endast för samiska och punkt 1.c) och 1.h) i samma artikel endast för samiska och finska. I utredningens uppdrag ingår att särskilt överväga om Sverige bör tillämpa dessa punkter för samtliga tre språk.

Utredningen har även i del III i språkstadgan, bilaga 3 till detta betänkande, markerat de aktuella punkterna. De punkter som inte omfattas av Sveriges nuvarande åtagande, och som skulle motsvara en högre åtagandenivå än dagens, är markerade med en tunn ram. De punkter som endast omfattas av åtagandet i förhållande till ett eller två av språken är markerade med en tjock ram. Sveriges övriga nuvarande åtaganden är markerade med kursivering.

**Tabell 3.1 Språkstadgan – punkter som Sverige formellt kan utöka sina åtaganden till**

| Art. 8                 | Art. 9 | Art. 10       | Art. 11        | Art. 12 | Art. 13 |
|------------------------|--------|---------------|----------------|---------|---------|
| 1.a.i, 1.a.ii          | 1.a.i  | 1.a.i, 1.a.ii | 1.a.i, 1.a.ii  | 1.c***  | 1.b     |
| 1.b.i, 1.b.ii, 1.b.iii | 1.b.i  | 1.b           | 1.b.i, 1.b.ii  | 1.e**   | 1.c     |
| 1.c.i, 1.c.ii, 1.c.iii | 1.c.i  | 2.a           | 1.c.i*, 1.c.ii | 1.h***  | 1.d     |
| 1.d.i, 1.d.ii, 1.d.iii |        | 2.e           | 1.f.i          | 3       | 2.a     |
| 1.e.i, 1.e.ii          |        | 2.f           | 1.g            |         | 2.b     |
| 1.f.i, 1.f.ii          |        | 3.a, 3.b, 3.c | 3              |         | 2.c     |
|                        |        | 4.b, 4.c      |                |         | 2.d     |
|                        |        |               |                |         | 2.e     |

\* Tillämpas enbart för finska

\*\* Tillämpas enbart för samiska

\*\*\* Tillämpas enbart för samiska och finska

### 3.1.3 Om tolkning och tillämpning av språkstadgan

Språkstadgans två autentiska versioner är upprättade på engelska och franska. Det finns dessutom en översättning till svenska som jämsides den engelska texten bifogats bl.a. propositionen till minoritetslagen (prop. 2008/09:158) och utredningens delbetänkande (SOU 2017:60). När utredningen hänvisar till ”den svenska översättningen” är det denna översättning som avses. Det är emellertid

viktigt att ha i åtanke att det är de bägge autentiska texterna som Sverige är folkrättsligt bundet av. En tolkning av stadgan måste alltså även för svensk del utgå från dessa texter. Utredningen har inte genomgående använt de uttryck som används i den svenska översättningen. I vissa fall har utredningen valt att använda andra, mer lämpliga, uttryck.

Frågan om vad som gäller enligt de olika förpliktelseerna i stadgan, och hur tolkningen och tillämpningen av dem ska gå till är inte helt enkel att besvara.

Språkstadgan är i egenskap av konvention underkastad de regler om tolkning som finns i artikel 31–33 i Wienkonventionen om traktaträtten (Wienkonventionen). Wienkonventionen lägger tyngdpunkten på ordalydelsen i den konvention som ska tolkas. Enligt huvudregeln ska en konvention (även kallad traktat) tolkas

ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.<sup>7</sup>

Uttryck som används i en konvention ska ges en speciell mening om det fastställs att det var parternas avsikt<sup>8</sup>, men utgångspunkten är alltså att uttrycken ska tolkas utifrån sin ”gängse mening” sedda i sitt *sammanhang* och mot bakgrund av konventionens *ändamål och syfte*.

Språkstadgans syfte framgår som nämnts av preambeln och är att skydda och främja minoritetsspråken. Preambeln nämner därtill särskilt att vissa språk riskerar att dö ut.

Uttrycken i en konvention ska tolkas i sitt sammanhang. Begreppet ”sammanhang” definieras betydligt snävare i Wienkonventionen än i vanligt språkbruk. Sammanhanget utgörs nämligen i huvudsak av konventionstexten, inklusive preambeln och eventuella bilagor.

En viktig del av ”sammanhanget” vid en tolkning av de olika förpliktelseerna i del III i språkstadgan är givetvis de mer generellt formulerade förpliktelseerna i del II i stadgan. En strikt tillämpning av del III kan tänkas ge upphov till luckor i tillämpningen, bl.a. på grund av teknologiska<sup>9</sup> och samhälleliga förändringar. Del II gör

---

<sup>7</sup> Ur den svenska översättningen av Wienkonventionen, art. 31.1. Se SÖ 1975:1.

<sup>8</sup> Se artikel 31.4 i Wienkonventionen.

<sup>9</sup> Punkterna 1.a)–1.c) i artikel 11 har pekats ut som särskilt problematiska.

det möjligt att se statens lagstiftning och politik i ett helhetsperspektiv (Dunbar 2012, s. 187–189).

Förpliktelserna i del III kan dessutom ses som specialfall av de generella åtagandena i del II.<sup>10</sup> En restriktiv och alltför formalistisk tolkning av del III bör därmed kunna fyllas ut genom en tillämpning av del II. Därmed bör även innebörden av åtagandena enligt del II kunna färgas av den särskilda uppsättning åtaganden staten har enligt del III i förhållande till ett visst språk.

Under vissa förutsättningar ingår i ”sammanhanget” enligt Wienkonventionen även överenskommelser och andra dokument upprättade av parterna till konventionen.<sup>11</sup> Några ytterligare överenskommelser mellan konventionsstaterna finns emellertid inte beträffande språkstadgan. Sverige har inte heller gjort några reservationer i förhållande till stadgan.<sup>12</sup>

Enligt Wienkonventionen ska därtill vid tolkningen, utöver ”sammanhanget”, hänsyn bl.a. tas till efterföljande praxis vid konventionens tillämpning.<sup>13</sup> Detta förutsätter dock att denna praxis ådagalägger enighet mellan konventionsstaterna om hur konventionen ska tolkas.

Till skillnad från i svensk rätt utgör däremot förarbeten till konventioner, exempelvis utkast och protokoll från möten, s.k. supplementära tolkningsmedel som endast får användas undantagsvis.<sup>14</sup>

Språkstadgan medför som nämnts ovan inte några direkta rättigheter för enskilda användare av minoritetsspråken. Det finns inte heller någon domstol eller liknande instans som kan tolka stadgan på ett sätt som är juridiskt bindande för konventionsstaterna. Varje enskild stat ansvarar i stället för den primära tolkningen och tillämpningen i förhållande till sina minoritetsspråk.

Den oberoende granskning som sker av efterlevnaden av språkstadgan genomförs av en expertkommitté. Kommittén fungerar emellertid inte som en domstol. Dess formella roll enligt stadgan är

---

<sup>10</sup> Jämför exempelvis punkt 1.f) i artikel 7 med artikel 8, punkt 2 i artikel 7 med punkt 1.a)–1.c) i artikel 13, eller punkt 1.i) i artikel 7 med artikel 14.

<sup>11</sup> Se punkt 2 (a) och (b) i artikel 31 i Wienkonventionen.

<sup>12</sup> Jämför artikel 21.1 i språkstadgan.

<sup>13</sup> Se artikel 31.3 (b) i Wienkonventionen.

<sup>14</sup> Enligt artikel 32 får supplementära tolkningsmedel användas antingen för att bekräfta en tolkning som gjorts enligt huvudregeln eller för att fastställa innebörden om en tolkning enligt huvudregeln inte undanröjer tvetydigheter och oklarheter eller leder till uppenbart orimliga eller oförnuftiga resultat.

enbart att utifrån granskningen sammanställa rapporter till Europarådets ministerkommitté. Expertkommitténs rapporter är inte per automatik offentliga, till skillnad från domar, exempelvis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. De kan dock offentliggöras av efter beslut från ministerkommittén, vilket torde vara regel.

Rapporterna kan sedan användas av ministerkommittén som underlag för *rekommendationer* till konventionsstaterna. Inte heller ministerkommittén kan således fatta några juridiskt bindande beslut i förhållande till konventionsstaterna.

Även om expertkommitténs rapporter och ministerkommitténs rekommendationer inte binder konventionsstaterna juridiskt kan de på flera sätt få betydelse vid tolkningen och tillämpningen av språkstadgan.

För det första utgör granskningsrapporterna, tillsammans med staternas egna rapporter och de nationella minoriteternas inlagor till kommittén, en källa till kunskap om hur konventionsstaterna tolkar och tillämpar språkstadgan. Därmed kan de användas för att dra slutsatser om förekomsten av praxis som ”ådagalägger enighet” mellan konventionsstaterna om hur stadgan ska tolkas.

För det andra utses expertkommitténs medlemmar utifrån kravet att de ska besitta högsta integritet och erkänd sakkunskap i de frågor som stadgan avser.<sup>15</sup> Genom sitt arbete med granskningen av konventionsstaterna får kommittén en särskild överblick över, och kunskaper om, tillämpningen av stadgan. Kommitténs bedömningar kan mot den bakgrunden få stor tyngd. I den litteratur som rör stadgan används dess uttalanden ofta som tolkningskälla.

Ytterligare en part i utvecklingen av tolkningen och tillämpningen av språkstadgan är företrädarna för minoritetsspråken. Organ och sammanslutningar får fästa expertkommitténs uppmärksamhet på frågor som rör tillämpningen av del III av stadgan. Kommittén får efter samråd med den berörda staten beakta sådana uppgifter när den sammanställer sina rapporter.<sup>16</sup>

Utvecklingen av tolkningen och tillämpningen av språkstadgan skulle sammanfattningsvis kunna beskrivas ske genom en kontinuerlig dialog mellan tre parter: staten, Europarådet och företrädarna för minoritetsspråken (Dunbar 2008, s. 57).

---

<sup>15</sup> Se artikel 17.1 i språkstadgan.

<sup>16</sup> Se artikel 16.2 i språkstadgan.

Kopplad till språkstadgan finns också en s.k. *explanatory report*, ett begrepp som utredningen valt att översätta med ”förklarande rapport”<sup>17</sup>. Inom Europarådet tas sådana förklarande rapporter fram av de expertkommittéer som haft i uppdrag att arbeta fram utkast till konventionstexterna. De publiceras när en konvention antas av ministerkommittén. De kan underlätta tillämpningen av konventionerna men utgör inte auktoritativa, dvs. rättsligt bindande, tolkningar. De kan emellertid betraktas som s.k. supplementära tolkningsmedel<sup>18</sup> (Polakiewicz, 1999, s. 26–27).

Många av förpliktelseerna i del III är förhållandevis allmänt hållna vilket ger konventionsstaterna en tolkningsmarginal. De kan därmed ofta genomföras på mer än ett sätt av en enskild stat. Bedömningen av hur åtagandena ska genomföras av staten blir ofta en fråga om att bedöma vilket eller vilka av flera alternativ som är lämpligast för att uppnå ett visst mål, snarare än en direkt juridisk-teknisk ”översättning” av stadgans begrepp till en nationell kontext.

En viktig faktor vid tolkningen och tillämpningen av stadgan är respektive minoritetsspråks unika situation. I flera av artiklarna<sup>19</sup> anges att staten åtar sig ”i enlighet med situationen för vart och ett av dessa språk”, eller liknande, att vidta olika slags åtgärder. Uttrycken synes främst ta sikte på valet av åtaganden och åtagandnivåer. Om ett åtagande ger utrymme för staten att avgöra hur det ska uppnås och vilka åtgärder som är lämpliga kan emellertid det enskilda minoritetsspråkets situation få ytterligare betydelse. Åtaganden kan nämligen genomföras på olika sätt i förhållande till olika språk (Woehrling, 2006, s. 96–97).

Faktorer som bör kunna få betydelse för hur ett åtagande kan genomföras är hur många talare ett språk har och hur stor andel av befolkningen de utgör, om talarna är geografiskt utspridda eller koncentrerade i vissa områden samt hur aktiva och intresserade av främjande åtgärder de är. Språket som sådant bör även få betydelse:

---

<sup>17</sup> Uttrycket ”konventionskommentar” används av minoritetsspråkskommittén i betänkandet *Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk* (SOU 1997:192). I utredningens delbetänkande används uttrycket ”förklarande yttrande”.

<sup>18</sup> Enligt artikel 32 får supplementära tolkningsmedel användas antingen för att bekräfta en tolkning som gjorts enligt huvudregeln eller för att fastställa innebörden om en tolkning enligt huvudregeln inte undanröjer tvetydigheter och oklarheter eller leder till uppenbart orimliga eller oförnuftiga resultat.

<sup>19</sup> Se exempelvis punkt 1 i artikel 8, 9 respektive 10.

vilken vokabulär som finns, om det finns i en standardform samt om det finns olika varieteter och dessas inbördes relation.

Förändringar i språkets situation torde kunna leda till att staten behöver genomföra sina åtaganden på olika sätt vid olika tidpunkter. Språkstadgan bör med andra ord tolkas dynamiskt, i enlighet med minoritetsspråkets och samhällets utveckling. Om statens åtgärder exempelvis leder till framtagandet av en ortografi eller till en standardvarietet påverkas uppenbarligen möjligheten att vidta andra främjande åtgärder, såsom möjligheten att främja översättningar till och från språket.

### 3.1.4 Geografiska begränsningar av tillämpligheten av språkstadgan

De flesta av förpliktelserna i del III i språkstadgan gäller endast i de delar av konventionsstaternas territorium där användarna av minoritetsspråket är tillräckligt många.

I punkt 1.b) i artikel 1 definieras ”territorium där landsdels- eller minoritetsspråket används” som

det geografiska område inom vilket detta språk är uttrycksmedel för ett så stort antal personer att det motiverar de olika åtgärder för skydd och främjande som avses i denna stadga,

Sedd till sin ordalydelse innehåller definitionen inget krav på att språket *av hävd* måste ha talats inom hela det geografiska område där minoritetsspråkanvändarna är tillräckligt många. Även områden dit minoritetsspråkstalare flyttat i tillräckligt antal i modern tid skulle exempelvis kunna omfattas. Enligt den förklarande rapporten är det emellertid inte så definitionen ska förstås. Den avser det territorium där språket *historiskt* har haft sin bas (Europarådet, 1992, p. 34). Den förklarande rapporten är inte juridiskt bindande, men även stadgans struktur ger stöd för en sådan tolkning av definitionen.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> För det första används uttrycket ”hävd” i definitionen av minoritetsspråk i artikel 1.a.). För det andra gäller exempelvis punkt 1 i artikel 8 respektive 12 inom områden där språken ”används” medan punkt 2 i respektive artikel gäller ”även avseende andra territorier än de där landsdels- eller minoritetsspråk *av hävd* används” om språkanvändarna är tillräckligt många (utredningens kursivering).



Minoritetsspråkets historiska område utgör den yttre ramen för tillämpningen av de förpliktelser i del III i stadgan som är geografiskt avgränsade. En annan sak är att staten givetvis kan välja att vidta sådana åtgärder även inom andra områden eller inom hela landet, vilket skulle vara i enlighet med åtagandena i del II.

Inom språkets historiska område gäller de geografiskt avgränsade förpliktelserna emellertid endast där användarna är tillräckligt många för att motivera de olika åtgärderna. Språkstadgan slår inte fast någon nedre gräns, vare sig i fråga om absolut antal minoritetsspråkstalare eller i fråga om dessas andel av den totala befolkningen.

Varje stat får avgöra frågan om vad som är ett tillräckligt antal minoritetsspråkstalare, i enlighet med språkstadgans anda, och utifrån beskaffenheten hos respektive åtgärd som föreskrivs i stadgan (Europarådet, 1992, p. 35). Bedömningen av vilket geografiskt område som är aktuellt ska med andra ord göras punkt för punkt, artikel för artikel. Sverige tillämpar exempelvis åtagandena enligt artikel 8 respektive 9 i olika geografisk omfattning, något som expertkommittén visserligen noterat i sin senaste rapport (Europarådet, 2017a, p. 21).

Det är svårt att helt säkert avgöra gränserna för de områden i Sverige inom vilka antalet minoritetsspråkstalare är tillräckliga för att motivera de olika åtgärderna i del III i språkstadgan. Det beror främst på att Sverige inte för någon statistik över antalet minoritetsspråkstalare inom olika geografiska områden.

I minoritetslagen regleras de s.k. förvaltningsområdena för de territoriella språken, respektive områden inom vilka särskilda språkliga rättigheter gäller i förhållande till domstolar. Dessa områden är de där Sverige har genomfört åtagandena enligt artikel 10, delar av artikel 8 respektive artikel 9 i stadgan. I förhållande till Sveriges andra åtaganden går det inte att urskilja specifika geografiska områden inom vilka de tillämpas.

Ett stort antal kommuner har anslutits till förvaltningsområdena efter att de anmält till regeringen att de vill ingå. Vid bedömningen av om en kommun ska anslutas är det inte en förutsättning att minoritetsspråket av hävd har talats i kommunen. Det är med hänsyn till detta inte givet att förvaltningsområdena kan ses som liktydiga med minoritetsspråkets historiska områden.

Avslutningsvis ska nämnas att vissa av förpliktelserna i del III är tillämpliga i hela statens territorium, exempelvis de i punkt 1 i arti-

kel 13. Staten kan dessutom enligt vissa punkter komplettera sitt åtagande med förpliktelser som gäller även utanför minoritetsspråkets historiska område. Ett exempel på det senare är punkt 2 i artikel 8.

## 3.2 Artikel 8 – utbildning

### 3.2.1 Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden

Artikel 8 är indelad i de två övergripande punkterna 1 och 2.

Den första övergripande punkten är i sin tur indelad i ett antal punkter, a)–i). Av dessa avser sex punkter, a)–f), utbildning i eller på minoritetsspråket på olika nivåer inom utbildningsväsendet. Dessa sex punkter är i sin tur indelade i ett antal stycken som innebär alternativa och sinsemellan olika höga åtagandenivåer. De sex punkterna avser utbildning inom följande områden:

- förskolan (a)
- de lägre årskurserna i grundskolan (b)<sup>21</sup>
- gymnasieskolan och de högre årskurserna i grundskolan (c)<sup>22</sup>
- teknisk utbildning och yrkesutbildning (d)
- universitetsutbildning och annan högre utbildning (e)
- kurser för vuxen- och vidareutbildning. (f)

Den fjärde punkten (d) tar sikte på ”teknisk utbildning och yrkesutbildning”. Sverige tolkade detta inledningsvis som motsvarande de yrkesförberedande programmen i gymnasieskolan (SOU 1997:192 s. 146–147 och Regeringskansliet, 2001, s. 17, 29 och 39). På senare tid har Sverige lyft fram yrkesutbildningar som erbjuds inom folkhögskolor (Regeringskansliet, 2010, s. 45–47). Även yrkeshögskolorna har nämnts (Regeringskansliet, 2013, s. 35).

I den förklarande rapporten till stadgan noteras att alla utbildningssystem inte skiljer mellan ”secondary education” (punkt c) och yrkesutbildning (punkt d) och att den senare i vissa fall endast

---

<sup>21</sup> Eng. ”primary education”.

<sup>22</sup> Eng. ”secondary education”.

utgör en särskild typ av ”secondary education”. Särskilt i länder där yrkesutbildningen bedrivs genom lärlingsskap och där åtgärder som främjar minoritetsspråk är svåra att tillämpa, möjliggör åtskillnaden staten att åta sig mer långtgående förpliktelser i förhållande till ”secondary education” (Europarådet, 1992, p. 84).

Utredningen bedömer att Sveriges åtagande enligt punkt 1.d) inte nödvändigtvis måste ta sikte på en viss utbildningsform. Åtagandet bör kunna genomföras på flera olika alternativa sätt inom olika skolformer. Det väsentliga bör enligt utredningens uppfattning vara att utbildningens innehåll motsvarar den typ som avses i punkten.

Punkt 1.g) avser undervisning generellt i kultur och historia hänförlig till minoritetsspråket.

Punkt 1.h) och 1.i) rör åtgärder som syftar till att genomföra eller följa upp eventuella åtaganden enligt de föregående punkterna. Punkt h) innebär att staten ska erbjuda grund- och fortbildning av lärare, medan punkt i) innebär att staten ska inrätta övervakningsorgan.

Punkt 2, som är den andra övergripande punkten, innehåller ett mer allmänt hållet åtagande att tillåta, uppmuntra eller erbjuda undervisning i eller på minoritetsspråket inom alla lämpliga nivåer i utbildningsväsendet. Medan punkt 1 endast gäller inom det område där minoritetsspråket ”används” (avsnitt 3.1.4), omfattar förpliktelserna i punkt 2 övriga delar av statens territorium där användarna av språket är tillräckligt många.

Sverige har valt att tillämpa samtliga punkter i artikel 8. Avseende punkt 1, punkterna a)–f), finns emellertid ett formellt utrymme att höja åtagandenivån. Detta eftersom dessa punkter är indelade i alternativa stycken där Sverige har valt att tillämpa den lägsta eller, avseende förskolan den näst lägsta, nivån.

### **3.2.2 Förskola, grund- och gymnasieskola samt yrkesutbildning (punkt 1.a–1.d)**

De fyra punkterna är indelade i fyra alternativa åtagandenivåer vardera där (i) motsvarar den högsta nivån och (iv) den lägsta. Sverige har valt att tillämpa nivå (iii) avseende förskolan och nivå (iv) avseende skolformerna i de övriga punkterna.

De två högsta åtagandenivåerna (i) och (ii) är formulerade på lika lydande sätt i alla fyra punkterna. När det gäller nivå (iii) och (iv) skiljer det sig däremot åt mellan å ena sidan förskolan och å andra sidan de övriga skolformerna.

De två högsta åtagandenivåerna innebär att staten ska erbjuda undervisning (huvudsakligen) på minoritetsspråket respektive till väsentlig del på minoritetsspråket. De punkter som avser grund- och gymnasieskola samt yrkesutbildning, innehåller även en nivå (iii) som innebär att undervisning i minoritetsspråket ska erbjudas som ämne i läroplanen. Denna nivå finns inte i fråga om förskolan.

Den nivå som Sverige har valt är för förskolan (iii) och för övriga skolformer (iv). Dessa innebär ett åtagande att tillämpa någon av de föregående nivåerna, åtminstone där efterfrågan är tillräcklig.

Den lägsta åtagandenivån för förskolan (iv), som inte är intressant för Sveriges del, är aktuell för stater där myndigheterna saknar direkt behörighet i fråga om förskoleundervisningen.

Sverige har formellt möjlighet att höja sin åtagandenivå enligt respektive punkt till någon av de två högsta åtagandenivåerna (i) eller (ii). I förhållande till grund- och gymnasieskolan samt yrkesutbildningen skulle Sverige även kunna höja åtagandet till nivå (iii).

### Undervisning huvudsakligen på minoritetsspråket

Den högsta åtagandenivån (i) innebär att staten ska erbjuda undervisning *på* minoritetsspråket. Innebörden är att utbildningen ska hållas huvudsakligen på minoritetsspråket. ”Balanserade” utbildningsmodeller (50 procent) är inte tillräckliga för att förpliktelsen ska anses vara uppfylld (Nogueira López, 2012, s. 256–257).

Staten ska alltså erbjuda mer än hälften av undervisningen på minoritetsspråket. Det krävs emellertid inte att det eller de officiella språken helt utesluts i undervisningen, vilket framgår av inledningen till punkt 1 i artikel 8.

## Undervisning till väsentlig del på minoritetsspråket

Den näst högsta åtagandenivån (ii) innebär att staten ska erbjuda en ”väsentlig del” av undervisningen på minoritetsspråket. Beträffande uttrycket ”väsentlig del” kan utredningen hänvisa till redogörelsen för expertkommitténs uttalanden i delbetänkandet (SOU 2017:60, s. 168–169). Denna nivå innebär i likhet med den högsta nivån att minoritetsspråket ska användas som undervisningsspråk.

En särskild fråga i förhållande till grund- och gymnasieskolan är inom vilket eller vilka ämnen som minoritetsspråket används. Om undervisningen på språket begränsas till ämnen som anses mindre viktiga eller till renodlat historiska och kulturella aspekter kan detta förstärka fördomar om språket (Nogueira López, 2012, s. 260). Utredningen anser att uttrycket väsentlig del inte bör bedömas enbart utifrån antalet undervisningstimmar. De ämnen som undervisas på minoritetsspråket är också de som eleverna kommer att bygga upp en vokabulär inom. Detta får avgörande betydelse för inom vilka områden eleverna kommer kunna använda språket.

## Undervisning i minoritetsspråket som ämne

När det gäller grundskolan m.m., punkterna b)–d), innebär den tredje högsta åtagandenivån (iii) att staten ska erbjuda undervisning i språket som en integrerande del av läroplanen. Åtagandenivån, undervisning *i* språket, innebär att staten ska erbjuda språket som ett ämne i utbildningssystemet inom ramen för den ordinarie läroplanen (Nogueira López, 2012, s. 260).

## Sveriges nuvarande åtagande: undervisning när det finns tillräcklig efterfrågan

Sverige har som nämnts valt att tillämpa åtagandenivå (iii) avseende förskolan respektive (iv) avseende övriga skolformer. Dessa åtagandenivåer innebär en möjlighet för konventionsstaten att avgränsa sina skyldigheter till situationer där efterfrågan bedöms tillräcklig. Förpliktelserna innebär att staten ska tillämpa någon av de föregående åtgärderna (nivå i–ii respektive i–iii) åtminstone för de barn eller

elever som begär det eller vars anhöriga begär det och som är tillräckligt många.

I praktiken innebär Sveriges nuvarande åtagande en skyldighet att – om efterfrågan är tillräcklig – erbjuda i vart fall

- en väsentlig del av undervisningen i förskolan på minoritetsspråket
- undervisning i minoritetsspråket som ämne i grund- och gymnasieskolan samt yrkesutbildningen.

Vad som utgör en tillräcklig efterfrågan framgår inte av språkstadgan, men enligt uttalanden i den förklarande rapporten till stadgan bör eventuella krav på minsta antalet barn för att bilda en klass tillämpas flexibelt (Europarådet, 1992, p. 82). Sverige har inte tagit ställning till vad som utgör tillräcklig efterfrågan vid tillämpning av stadgan.

De högre åtagandenivåerna innebär motsatsvis att staten inte kan ställa krav på minsta antal barn eller elever för att erbjuda undervisning på minoritetsspråket. Det ska dock noteras att punkt 1 i sin helhet endast gäller i områden där språket ”används” (se avsnitt 3.1.4). Inom dessa områden torde staten emellertid inte, om de högre nivåerna tillämpas, kunna neka enskilda att få undervisning på minoritetsspråket med hänsyn till att efterfrågan vid ett enskilt tillfälle är för liten.

En särskild fråga är om de högre åtagandenivåerna innebär att staten måste införa minoritetsspråket som ett obligatoriskt ämne eller införa obligatorisk tvåspråkig undervisning. En sådan tolkning skulle möjligvis kunna göras då de högre åtagandenivåerna inte anger något krav på att undervisning ska begäras av elever eller deras anhöriga. Emellertid talar stadgans ordval och formulering emot detta.<sup>23</sup> Det är inte heller så expertkommittén har tolkat stadgan (Europarådet, 2005b, p. 484).

---

<sup>23</sup> I punkt 1.a)–1.d) används uttrycken ”make available” respektive ”provide for”.

### 3.2.3 Högre utbildning (punkt 1.e)

#### Innebörden i förpliktelsen

Punkten är indelad i tre åtagandenivåer. Enligt den högsta nivån (i) ska staten erbjuda universitetsutbildning och andra former av högre utbildning på minoritetsspråket. På den högsta nivån ska alltså minoritetsspråket användas som undervisningsspråk.

Av punkten följer dock inte att möjligheten att studera på minoritetsspråket måste finnas inom samtliga ämnen inom den högre utbildningen. Det är oklart om det måste finnas möjlighet att fullfölja en hel universitetsutbildning på minoritetsspråket, eller om tillgång till enstaka kurser på språket är tillräckligt. Under alla förhållanden bör krävas att minoritetsspråket används som undervisningsspråk i annan utbildning än kurser i själva språket.

Minoritetsspråkets situation, framför allt antalet användare, bör få betydelse för hur omfattande förpliktelsen blir i det enskilda fallet. Expertkommittén berömde i sin första rapport Rumänien, som tillämpar punkten för tyska och ungerska, för att det fanns möjlighet att på tyska läsa två utbildningar på magisternivå samt vissa ytterligare kurser. Av rapporten framgår att drygt 42 000 personer hade uppgett tyska som modersmål vid en folkräkning år 2002 (Europarådet, 2012b, p. 13 och 384–385).

Rapporten avseende Rumänien kan jämföras med expertkommitténs första rapport avseende Slovakien, som tillämpar nivå (i) avseende ungerska. Antalet ungrare i landet uppgavs motsvara drygt en halv miljon personer. Utöver kurser i ungerska språket noterade expertkommittén att utbildning tillhandahölls på ungerska men begränsat till ekonomi, s.k. management sciences och teologi samt grundutbildning för lärare. Expertkommittén ansåg att åtagandet var uppfyllt, men betonade att den såg Slovakiens åtgärder som ett första steg mot ett bredare utbud av högre utbildning på ungerska (Europarådet, 2007a, p. 15 och 193–194).

Tillämpning av nivå (i) torde förutsätta att det finns tillgång till behöriga lärare som behärskar både minoritetsspråket och ett annat akademiskt ämne. Det krävs även att det finns en lämplig vokabulär på minoritetsspråket inom de ämnen och utbildningar som ska erbjudas. Endast Finland (för svenska), Slovakien (för ungerska)

och Rumänien (för ungerska och tyska) tillämpar den högsta åtagandenivån.<sup>24</sup>

Enligt nivå (ii) ska staten erbjuda möjligheter till eller resurser<sup>25</sup> för studier av språket som ett ämne inom den högre utbildningen. Vad det handlar om är med andra ord kurser i minoritetsspråket.

Sverige tillämpar i dag nivå (iii). Denna bygger på att statens roll i förhållande till institutioner för högre utbildning är sådan att inte någon av de två högre åtagandenivåerna kan tillämpas. Staten ska då i stället *uppmuntra och/eller tillåta* utbildning på språket alternativt resurser för eller möjligheter till utbildning på det sätt som anges enligt nivå (i) eller (ii). I praktiken handlar det för Sveriges del om att erbjuda resurser eller möjligheter att studera minoritetsspråket som ämne i den högre utbildningen, dvs. nivå (ii).

Frågan är när statens förhållande till universitet och högskolor är sådant att någon av de två högre åtagandenivåerna inte kan väljas, eller med andra ord, hur starka styrmedel staten måste ha för att kunna tillämpa någon av de högre nivåerna.

I litteraturen har anförts att det rör sig om situationer där staten inte har makt att besluta om vilket språk den högre utbildningen ska bedrivas på eller i vilka ämnen det ska bedrivas undervisning. Detta på grund av att institutionerna i fråga är privata, har en hög grad av självstyre eller står under lokalt eller regionalt självstyre. (Woehrling, 2006, s. 155).

Att staten ska uppmuntra högre utbildning i och på minoritetsspråket enligt nivå (iii) innebär att endast indirekta styrmedel behöver användas. Detta kan ske exempelvis i form av ekonomiska bidrag till lärosäten som vill inrätta sådana utbildningar. Lägsta nivån innehåller även uttrycket "tillåta". Utredningen tolkar detta som att kravet är att staten i vart fall undanröjer rättsliga hinder för lärosäten att själva välja att erbjuda utbildning i eller på minoritetsspråk.

---

<sup>24</sup> Tyskland har förklarat att lagstiftning och praxis överensstämmer med punkten i delstaten Berlin.

<sup>25</sup> I den engelska originaltexten används uttrycket "facilities" vilket kan översättas med antingen möjligheter eller resurser.



## Svenska statens styrning av högre utbildning

Universiteten och högskolorna har sedan en reform 1993 långtgående möjligheter att styra hur deras resurser ska användas. Lärosätena tilldelas två anslag av regeringen, ett för utbildning på grundnivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Ansvaret för studieorganisation och utbildningsutbud ligger hos lärosätena, som dock bara kan ge utbildningar som leder fram till de examina som de har tillstånd för eller rätt enligt lag att utfärda. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas.

Majoriteten av svenska universitet och högskolor är dock statliga myndigheter och kan därför även ges särskilda uppdrag, vilka dock bör ges med viss restriktivitet. Särskilda uppdrag har emellertid lämnats till vissa lärosäten för att utveckla utbildning av ämneslärare för minoritetsspråken. Ett par av dessa har även beviljats examenstillstånd.

Några universitet har dessutom getts nationellt ansvar för de nationella minoritetsspråken. Stockholms universitet och Uppsala universitet har i uppdrag att varje läsår erbjuda utbildning i finska. Umeå universitet har motsvarande uppdrag i fråga om meänkieli och samiska.

Södertörns högskola och Lunds universitet har utbildningsuppdrag som avser de icke territoriella språken romani chib respektive jiddisch.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över regeringens styrning av universitet och högskolor, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 3 december 2018 (dir. 2017:46). Utredaren ska bl.a. föreslå principer för att avgöra när styrningen ska vara fortsatt generell och när den ska vara lärosätesspecifik samt principer för att avgöra när finansiell eller annan styrning ska användas. I direktiven anförs bl.a. att det kan finnas anledning att överväga om lärosätena i högre grad ska ha delvis olika roller och att det måste finnas strukturer som säkerställer att samhällets behov av viktig kunskap kan tillgodoses, exempelvis inom ämnesområden där antalet kvinnor och män som studerar eller forskar är litet.

### 3.2.4 Vuxen- och vidareutbildning (punkt 1.f)

Sverige har avseende punkten i sina rapporter till Europarådet pekat på statens stöd till folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet. Tolkningen har inte ifrågasatts av expertkommittén. Utredningen bedömer att den kommunala vuxenutbildningen däremot inte bör omfattas eftersom punkten får anses avse utbildning på eftergymnasial nivå.

Enligt punktens högsta åtagandenivå (i) ska staten se till att det finns kurser inom vuxen- och vidareutbildningen där utbildningen hålls helt eller huvudsakligen<sup>26</sup> på minoritetsspråket. Språket ska med andra ord utgöra undervisningsspråk. Det är oklart om uttrycket ”huvudsakligen” har en annan innebörd än uttrycket ”väsentlig del” som används i punkterna a)–d).

Enligt den näst högsta nivån (ii) ska staten se till att minoritetsspråket erbjuds som ämne inom vuxen- och vidareutbildningen.

Den åtagandenivå (iii) Sverige har valt att tillämpa bygger på att myndigheterna<sup>27</sup> saknar direkt behörighet i fråga om vuxenutbildningen. Genom att uttrycket ”myndigheter” används i stället för ”staten” framgår att åtagandena i punkten inte enbart rör statliga åtgärder, utan även åtgärder av myndigheter på andra nivåer, särskilt lokala och regionala myndigheter (Woehrling, 2006, s. 155). Myndigheterna ska om nivå (iii) tillämpas *gynna och/eller uppmuntra* undervisning på eller i språken enligt någon av de föregående åtagandenivåerna.

### Statens roll i förhållande till folkhögskolorna och studieförbunden

Folkhögskolorna är inte bundna av centralt fastställda läroplaner, utan arbetar i stället utifrån egna verksamhetsplaner. Majoriteten av dem är knutna till olika folkrörelser, ideella organisationer, stiftelser eller föreningar. Ett antal folkhögskolor drivs av landsting. Folk-

---

<sup>26</sup> I den engelska originaltexten används uttrycket ”mainly or wholly”. I den svenska översättningen används ”helt eller delvis”, men en mer korrekt översättning är snarare ”helt eller huvudsakligen”.

<sup>27</sup> I den svenska översättningen av språkstadgan har uttrycket ”public authorities” i det engelska originalet översatts med ”statliga myndigheter”. Uttrycket torde snarare motsvaras av ”det allmänna” eller ”myndigheterna”.

högskolorna finansieras genom statsbidrag och bidrag från lands-  
ting. Folkbildningsrådets styrelse fördelar statsbidraget och beslutar om vissa villkor för bidraget. Folkbildningsrådets styrelse beslutar även om statsbidraget till studieförbunden.

Folkbildningsrådet är en ideell förening som består av tre medlemsorganisationer: Studieförbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Landsting och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation.

Statsbidraget regleras i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Förordningen ställer upp vissa allmänna krav för bidragsgivningen men reglerar inte innehållet eller de närmare formerna för utbildningen.

### 3.2.5 Utredningens överväganden

**Bedömning och förslag:** Sverige bör kunna höja sin åtagandenivå enligt punkt 1.a) i artikel 8 från nivå (iii) till nivå (ii) om utredningens förslag i delbetänkandet genomförs. Utredningen föreslår där att det införs en skyldighet för kommuner i förvaltningsområde att erbjuda hela eller en *väsentlig del* av utbildningen i förskolan på minoritetsspråket.

Sverige bör höja sin åtagandenivå enligt punkt 1.b)–1.d) i artikel 8 från nivå (iv) till nivå (iii). Detta är möjligt med hänsyn till att Sverige inte längre tillämpar ett krav på minsta antal elever för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i grund- och gymnasieskolan.

Slutligen bör Sverige kunna höja sin åtagandenivå enligt punkt 1.e) i artikel 8 till nivå (ii) eftersom statens möjligheter att påverka utbudet av högre utbildning inte är så begränsade att Sverige måste tillämpa den lägsta nivån.

I fråga om vuxen- och vidareutbildning, punkt 1.f) i artikel 8, är statens ställning dock sådan att det inte är möjligt för Sverige att tillämpa en högre åtagandenivå än den nuvarande.

Åtagandenivåerna bör kunna höjas i förhållande till samtliga tre av de territoriella språken finska, meänkieli och samiska.

## Förskola (p. 1.a)

Sverige tillämpar i dag åtagandenivåer i språkstadgan avseende förskola, grundskola och gymnasieskola som innehåller krav på tillräcklig efterfrågan från vårdnadshavare eller elever.

En höjning av Sveriges åtagandenivå avseende förskolan från nuvarande nivå (iii) till nivå (ii) skulle innebära en skyldighet erbjuda en väsentlig del av förskoleundervisningen på minoritetsspråket, men utan krav på efterfrågan i en viss omfattning. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att minoritetslagen förtydligas så att kommuner i förvaltningsområde ska vara skyldiga att erbjuda hela eller en väsentlig del av förskoleundervisningen på minoritetsspråket (SOU 2017:60, s. 166). Något krav på minsta antal barn föreslås inte gälla. Om förslaget genomförs skulle regleringen överensstämma med åtagandenivå (ii). Sveriges åtagandenivå bör höjas om förslaget genomförs. Detta skulle säkerställa att staten inte sänker ambitionen när det gäller de nationella minoritetsspråkens ställning i förskolan.

Åtagandenivå (i) innebär en skyldighet att erbjuda förskola i huvudsak på minoritetsspråket. En sådan skyldighet skulle gälla inom det område där minoritetsspråket används (om detta uttryck se avsnitt 3.1.4). I vart fall i förhållande till förskolan får samtliga kommuner i förvaltningsområde anses utgöra detta område.

Utredningen bedömer att det för närvarande inte är realistiskt att genomföra en sådan ambitionshöjning. Som utredningen konstaterade i delbetänkandet har många kommuner svårt att tillgodose efterfrågan på nuvarande nivå (se SOU 2017:60, s. 162–163). Utredningen skickade under våren ut en frågelista till kommunala minoritetspolitiska samordnare och tjänstemän med liknande befattning inom förvaltningsområdena. En majoritet<sup>28</sup> svarade ja på frågan om kommunen hade svårt att rekrytera förskolepersonal som talade minoritetsspråket. Mot bakgrund av dessa svårigheter bör snarare åtgärder prioriteras för att säkerställa möjligheten att erbjuda en väsentlig del av förskoleundervisningen på minoritetsspråket.

---

<sup>28</sup> En majoritet av svaren, cirka 40 stycken, vilket även motsvarar en majoritet av förvaltningsområdena.

## Grund- och gymnasieskola samt yrkesutbildning (p. 1.b–1.d)

En höjning av Sveriges åtagandenivå avseende grund- och gymnasieskolan samt yrkesutbildningen från nuvarande nivå (iv) till nivå (iii) skulle innebära en skyldighet att erbjuda undervisning i språket som en integrerande del av läroplanen (dvs. som ett ämne) utan krav på efterfrågan i en viss omfattning från anhöriga eller elever. Sverige tillämpar numera inte ett sådant krav. Detta eftersom regeln att en huvudman är skyldig att erbjuda modersmålsundervisning endast om minst fem elever begär det sedan ett par år tillbaka tagits bort när det gäller nationella minoritetsspråk.<sup>29</sup> Sverige bör därför kunna höja åtagandenivån till nivå iii). En sådan höjning skulle säkerställa att staten inte återinför krav på minsta antal elever i förhållande till de nationella minoritetsspråken. Med hänsyn till att punkt 1.d) ansetts motsvara bl.a. de yrkesförberedande programmen i gymnasieskolan bör en höjning av åtagandenivån vara möjlig även avseende den punkten.

En höjning av åtagandena avseende grund- och gymnasieskola till nivå i) eller ii) skulle däremot medföra en kvalitativ förändring av Sveriges åtagande. Vi skulle då vara skyldiga att erbjuda tvåspråkig undervisning huvudsakligen eller till väsentlig del på minoritetsspråket.

I princip skulle en sådan skyldighet gälla endast inom områden där antalet användare av minoritetsspråken är tillräckligt många (se avsnitt 3.1.4). Detta behöver å ena sidan inte med nödvändighet omfatta hela det område som i dag ingår i respektive minoritetsspråks förvaltningsområde. Bristen på statistik om antal minoritetsspråkstalare innebär å andra sidan att det kan vara svårt att avgränsa ett sådant område på något annat sätt.

Inom skolväsendet gäller att alla ska ha lika tillgång till utbildning samt att utbildningen ska vara likvärdig i hela landet.<sup>30</sup> För samiska finns dock möjlighet för en huvudman för en grundskola att ingå avtal med Sameskolstyrelsen om att anordna integrerad samisk undervisning. Med sådan undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den under-

---

<sup>29</sup> Detta regleras i skolförordningen (2011:185) respektive gymnasieförordningen (2010:2039). En ytterligare förutsättning är att det finns en lämplig lärare, men det saknar betydelse för bedömningen här.

<sup>30</sup> Se 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800).

visning som anordnas som modersmålsundervisning. Huvudmän har även möjlighet att efter anmälan till Skolinspektionen i viss utsträckning anordna tvåspråkig undervisning på andra minoritetsspråk.<sup>31</sup> Att det är tillåtet att i viss utsträckning anordna tvåspråkig undervisning är dock långt ifrån tillräckligt enligt de aktuella styckena i språkstadgan. Kravet är i stället att staten ska *se till*, dvs. i princip säkerställa, att det finns sådan undervisning.

En granskning av Skolinspektionen visade på en generell brist på modersmåls lärare i nationella minoritetsspråk. Situationen för finska såg bättre ut, även om flera kommuner vittnade om rekryterings- och svårigheter (Skolinspektionen, 2012, s. 22–24). För att genomföra tvåspråkig undervisning krävs emellertid tillgång till ämneslärare vars kunskaper i de nationella minoritetsspråken är tillräckliga. Det saknas underlag som visar hur tillgången till sådana lärare ser ut, men det är rimligt att anta den inte är bättre än tillgången till modersmåls lärare.

Utredningen konstaterar att en höjning av åtagandenivån avseende grund- och gymnasieskolan till nivå (i) eller (ii) torde kräva omfattande lagändringar. Vidare torde krävas en kartläggning av tillgången till ämneslärare som behärskar minoritetsspråket och sannolikt särskilda åtgärder för att säkerställa tillgången till sådana lärare. Detta är bedömningar som inte ryms inom utredningens ramar. Utredningen kan inte föreslå att Sverige höjer sin åtagandenivå avseende grund- och gymnasieskola till nivå (i) eller (ii).

Utredningen konstaterar emellertid att Europarådet vid upprepade tillfällen, bl.a. senast i år, har rekommenderat Sverige att öka tillgången till tvåspråkig undervisning på finska och samiska samt etablera sådan undervisning även på meänkieli. Redan under det nuvarande åtagandet följer enligt Europarådet således att Sverige bör erbjuda tvåspråkig undervisning.

## Universitetsutbildning och annan högre utbildning (p. 1.e)

De nationella minoritetsspråkens situation är i dag inte sådan att det är rimligt att Sverige försöker bygga upp en möjlighet att använda språken som undervisningsspråk inom den högre utbildningen.

---

<sup>31</sup> Se 12 kap. 13 § respektive 9 kap. 12 och 13 §§ skolförordningen (2011:185).

Utredningen kan därför inte föreslå att Sverige utökar sitt åtagande till nivå (i) i punkt e).

Statens möjligheter att styra universitet och högskolor i Sverige är emellertid inte så begränsade att de motiverar en tillämpning av den lägsta nivån (iii). Staten kan styra, och har styrt, universiteten genom att ge vissa av dem särskilda uppdrag avseende finska, meänkieli och samiska. Sverige bör därför tillämpa åtagandet på nivå (ii), att *tillhandahålla* möjligheter eller resurser för studier av språken som ämnen. Därmed skulle Sveriges åtagande bättre motsvara den faktiska situationen.

För de nationella minoritetsspråkens del skulle den högre åtagandenivån säkerställa att staten inte övergår till svagare styrmedel, med hänvisning till att åtagandet inskränker sig till att *uppmuntra eller tillåta* undervisning i eller på språken.

### Vuxen- och vidareutbildning (p. 1.f)

Det är inte aktuellt att förändra Sveriges nuvarande åtagande. Staten saknar nämligen behörighet att direkt styra studieförbunden eller folkhögskolorna.

## 3.3 Artikel 9 – rättsväsendet

### 3.3.1 Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden

Artikel 9 är indelad i tre övergripande punkter. Andra punkten avser giltigheten av rättsliga dokument avfattade på minoritetsspråket. Tredje punkten avser översättning av lagtexter. Sverige tillämpar redan båda dessa punkter i sin helhet. Det finns däremot formellt möjlighet att utöka åtagandena avseende punkt 1, som avser minoritetsspråksrättigheter av olika slag vid domstolsprocesser.

Punkt 1 innehåller förpliktelser som rör

- brottmålsprocessen (punkt a),
- tvistemålsprocessen (punkt b),
- processen i förvaltningsmål (punkt c), samt

- åtgärder för att vissa av rättigheterna i tvistemål respektive förvaltningsmål ska erbjudas kostnadsfritt (punkt d).

Punkt 1 är geografiskt avgränsad till de områden där antalet användare av minoritetsspråket motiverar åtgärderna (se avsnitt 3.1.4).

Sverige tillämpar redan punkt 1.d) i dess helhet. De övriga punkterna innehåller ett antal från varandra fristående förpliktelser. Sverige har valt att tillämpa samtliga dessa förutom förpliktelsen i stycke i) i respektive punkt. När det gäller artikel 9 finns det alltså endast formellt utrymme att utöka Sveriges åtagande till stycke 1.a.i), 1.b.i) respektive 1.c.i).

### **3.3.2 Att på parts begäran hålla rättegången på minoritetsspråket (punkt 1.a.i, 1.b.i och 1.c.i)**

Bortsett från att de avser tre olika slags rättsprocesser är innebörden i förpliktelserna i stycke (i) i punkt a), b) respektive c) likalydande. Staten åtar sig att se till att domstolarna, på begäran av någon av parterna, håller rättegången på minoritetsspråket.

I de övriga styckena (ii–iv) i respektive punkt finns mer specifika förpliktelser. Den som är åtalad ges exempelvis en rätt att få använda sitt minoritetsspråk enligt stycke (ii) i punkt a). Sverige har som nämnts valt att tillämpa samtliga sådana mer specifika förpliktelser, men däremot alltså inte den mer generella förpliktelsen att hålla rättegången på minoritetsspråket.

I den förklarande rapporten till språkstadgan anges att uttrycket ”hålla rättegången” i vart fall inbegriper att minoritetsspråket används i rättssalen och i de delar av rättsprocessen där den part som använder språket deltar. Vidare anges att varje stat får avgöra den exakta omfattningen av begreppet utifrån hur dess rättssystem är utformat (Europarådet, 1992, p. 94). Det är möjligt att genomföra förpliktelsen genom att hålla rättsprocessen parallellt på minoritetsspråket och det officiella språket (Woehrling, 2006, s. 169). Tillämpningen av artikel 9 kan inte begränsas till situationer där den enskilde inte klarar att kommunicera på majoritetsspråket.

Uttrycket i stycke (i) är mer generellt och får därmed anses innefatta de mer specifika förpliktelserna i de övriga styckena. Samtidigt måste stycke (i), för att inte vara överflödigt, innebära något



mer än summan av de övriga styckena. Frågan är vilka konkreta krav som följer av en skyldighet att *hålla rättegången* på minoritetsspråket, utöver de krav som redan följer av Sveriges mer specifika åtaganden enligt de övriga styckena i respektive punkt.

Såväl ordalydelsen som uttalandet i den förklarande rapporten talar för att förpliktelsen innebär att staten ska se till att det finns möjlighet att använda minoritetsspråket som rättegångsspråk. I detta ligger att all muntlig och skriftlig kommunikation mellan domstolen och parten, som utgör ett led i rättegången, ska föras på minoritetsspråket. Detta innebär även att handlingar som ges in av en motpart på svenska eller på andra språk behöver översättas till minoritetsspråket innan de kommuniceras av domstolen med den part som begärt att rättegången hålls på språket.

Vidare skulle förpliktelsen att hålla rättegången på minoritetsspråket kunna tolkas som ett krav på att det finns domare, åklagare och annan personal inom rättsväsendet som behärskar språket. Expertkommittén har bl.a. noterat att om staten enbart förlitar sig på tolkar och översättare riskerar detta att avskräcka enskilda från att använda sitt minoritetsspråk.

I Finland och Norge, som tillämpar förpliktelsen för svenska respektive samiska, finns bl.a. tvåspråkiga domstolar. I expertkommitténs rapporter avseende dessa två länder diskuteras behovet av minoritetsspråkkunniga domare och andra tjänstemän samt advokater (Europarådet, 2001c, p. 76 och 2010b, p. 166). Att även advokater nämns tyder på att förpliktelsen kan innebära att det ska finnas en möjlighet att kommunicera även med juridiska biträden på minoritetsspråket.

En särskild fråga när det gäller brottmål är om kontakter med myndigheter under redan under förundersökningsstadiet omfattas. En sådan tolkning skulle innebära att det även bland polisen behövs finnas tillräckliga kunskaper i minoritetsspråket.

Som en följd av förpliktelsen kan även lämplig rättslig terminologi på minoritetsspråket behöva utarbetas. Av expertkommitténs rapporter avseende Norge framgår att sådant arbete bedrivits där i fråga om samiska (Europarådet, 2012e, p. 202).

## Den svenska regleringen

Bestämmelserna i 13–16 §§ minoritetslagen ger parter eller ställföreträdare<sup>32</sup> för parter rätt att hos vissa domstolar begära att få använda finska, samiska eller meänkieli. Bestämmelserna ger en rätt att

- ge in handlingar och skriftlig bevisning på språket, som domstolen ska översätta till svenska om det inte är uppenbart onödigt
- få handlingar som hör till målet eller ärendet *mundligen* översätta
- tala språket vid förhandlingar
- på begäran få domslut och domskäl eller beslut och beslutsmotivering skriftligen översätta till språket, förutsatt att parten saknar juridiskt biträde.

Vidare anges i minoritetslagen att domstolen även i övrigt ska sträva efter att använda minoritetsspråket i sina kontakter med parten eller dennes ställföreträdare. Minoritetslagen ger emellertid motsatsvis inte någon rätt för en part att få alla relevanta handlingar skriftligen översätta. Handlingar som alltså inte omfattas är exempelvis stämningsansökningar, andra inlagor och bevisning från motparten, förelägganden och andra skrivelser från domstolen samt protokoll eller anteckningar från förhandlingar.

### 3.3.3 Utredningens överväganden

**Bedömning:** Sverige kan för närvarande inte utöka sitt åtagande enligt artikel 9.

Utredningen konstaterar att Sveriges nuvarande åtagande redan omfattar redan de flesta punkterna i artikel 9. Expertkommittén noterar i sin senaste rapport avseende Sverige att tolkning på samiska och meänkieli inte begärs eller endast begärs i en handfull

---

<sup>32</sup> Exempelvis i vissa fall vårdnadshavare.

rättegångar, även om tolkning på finska begärs relativt ofta (Europarådet, 2017a, p. 168, 361 respektive 269).

För att Sverige ska kunna leva upp till de stycken som återstår i punkt 1 i artikel 9 skulle krävas att domstolarna kommunicerade helt på minoritetsspråket med den part som begärde det. Det skulle således krävas att det infördes en rätt att få allt relevant processmaterial översatt skriftligt och inte som i dag enbart muntligt.

Om minoritetsspråken dessutom ska fungera som rättegångsspråk behövs förmodligen åtgärder för att öka tillgången till språkkunnig personal inom rättsväsendet. Det råder brist på personal som behärskar minoritetsspråket inom skolväsendet och omsorgen, liksom generellt i förvaltningen (se exempelvis SOU 2017:60, kapitel 8). Utredningen har inte undersökt hur tillgången till minoritetsspråkstalande domare, åklagare, advokater och andra jurister ser ut. Sannolikt är den inte bättre än personaltillgången på andra områden.

Om finska, samiska och meänkieli ska användas som rättegångsspråk krävs även att rättslig terminologi tas fram. Möjligen skulle detta även innebära att ett antal lagar behövde översättas, exempelvis rättegångsbalken och brottsbalken.

Utredningen konstaterar att det sannolikt är mycket svårt att genomföra stycke i) i punkterna 1.a), 1.b) och 1.c), och att de insatser som skulle krävas inte skulle stå i proportion till vad som skulle vinnas för minoritetsspråkens del. Utredningen anser därför inte det finns möjlighet för Sverige att för närvarande utöka sitt åtagande till dessa stycken.

### 3.4 Artikel 10 – förvaltningsmyndigheter och samhällsservice

#### 3.4.1 Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden

Artikeln innehåller fem övergripande punkter som reglerar följande områden:

1. statliga myndigheter,
2. lokala och regionala myndigheter, dvs. kommuner och landsting,
3. samhällsservice,
4. åtgärder för genomförande av punkt 1–3 och
5. släktnamn på minoritetsspråket.

Sverige tillämpar punkt 5 i dess helhet (punkten innehåller inte olika åtagandenivåer). När det gäller övriga punkter i artikel 10 finns formellt utrymme för utökade åtaganden.

Första punkten (statliga myndigheter) innehåller i sin tur tre punkter: a), b) och c). Punkt 1.a) rör användning av minoritetsspråket bland myndigheter och innehåller i sin tur fem åtagandenivåer, av vilka Sverige tillämpar nivå (iii) och (v). Här finns formellt utrymme att tillämpa någon av de högre nivåerna (i) eller (ii).<sup>33</sup> Punkt 1.b) innehåller en förpliktelse att tillhandahålla förvaltnings-  
texter och formulär på minoritetsspråket. Sverige tillämpar inte denna punkt. Punkt 1.c), som Sverige tillämpar, innebär att staten ska tillåta myndigheterna att upprätta handlingar på minoritetsspråket.

Andra punkten (kommuner och landsting) innehåller sju från varandra fristående förpliktelser, a)–g). Sveriges nuvarande åtagande omfattar samtliga utom a), e) och f). Punkt a) reglerar användning av minoritetsspråk inom den lokala eller regionala myndigheten. Punkt e) och f) reglerar möjligheten att använda minoritetsspråket vid debatter i de politiska församlingarna.

Tredje punkten rör användning av minoritetsspråket när ”samhällsservice” tillhandahålls. Den är indelad i tre åtagandenivåer: a),

---

<sup>33</sup> Stycke iv) omfattas visserligen formellt inte av Sveriges åtagande, men innefattas i vårt åtagande enligt stycke iii). Detta framgår vid en jämförelse av dessa två stycken.

b) och c). Sverige har inte åtagit sig att tillämpa punkten på någon nivå.

Fjärde punkten innehåller tre alternativa förpliktelser: a), b) och c), som innebär att staten förbinder sig att vidta en viss typ av åtgärder för att genomföra sina åtaganden enligt punkt 1–3. Sverige tillämpar endast punkt a): tolkning eller översättning vid behov.

### 3.4.2 Krav på åtgärder i rimlig utsträckning

I fråga om punkt 1 (statliga myndigheter) och 3 (sambhällsservice) anges i stadgan att förpliktelserna ska genomföras i ”rimlig utsträckning”<sup>34</sup>. Uttrycket återfinns även i punkt 2 i artikel 13.

I den förklarande rapporten till stadgan konstateras att en del av förpliktelserna får betydande följder i form av krav på finansiering samt anskaffande eller utbildning av personal. I yttrandet anförs att staten åtar sig att tillhandahålla de resurser och vidta de administrativa åtgärder som krävs för att dess åtagande ska kunna genomföras. Uttrycket ”i rimlig utsträckning” tar emellertid sikte på situationer då en fullständig eller oreserverad tillämpning av någon av förpliktelserna i fråga inte, eller inte ännu, är realistisk (Europarådet, 1992, p. 104).

### 3.4.3 Den svenska regleringen av språket i den offentliga verksamheten

Förpliktelserna i artikel 10 rör användning av minoritetsspråk i den offentliga verksamheten. Det finns därför anledning att redogöra något för den svenska regleringen om språket i offentlig verksamhet.

Reglerna som styr språket i offentlig verksamhet var länge oskrivna. Sedan 2009 har dock språklagen (2009:600) gällt. Enligt lagen är svenska arbetspråk i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet (10 § språklagen). I uttrycket ”organ” ingår bl.a. politiska församlingar, däribland kommun- och landstingsfullmäktige. Huvudregeln kan frångås när det finns stöd i lag eller förordning (3 § språklagen).

---

<sup>34</sup> I engelska originalet ”as far as this is reasonably possible”, vilket även skulle kunna översättas med ”så långt det rimligen är möjligt”.

Regeringen uttalade i propositionen till språklagen, *Språk för alla – förslag till språklag*, att kärnområdet för huvudregeln är språk-användningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Som exempel nämnde regeringen den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. Regeringen uttalade samtidigt att det i andra delar av den offentliga verksamheten är naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska, men att de exakta gränserna för det område inom vilket svenskan är obligatorisk inte kan anges generellt, utan får bedömas i varje enskilt fall (se prop. 2008/09:153, s. 29–30).

Språklagsutredningen föreslog att det skulle finnas ett generellt undantag från huvudregeln i språklagen i det betänkande, *Värna språken – förslag till språklag*, som föregick propositionen. I det föreslagna undantaget angavs att de offentliga organen fick använda nationellt minoritetsspråk när det var lämpligt. Utredningen anförde att det den främst haft i åtanke var att ge Sametinget möjlighet att använda samiska när så bedöms lämpligt. Vidare kunde undantaget också ge vissa möjligheter t.ex. att använda meänkieli i offentlig verksamhet i Tornedalen. (se SOU 2008:26, s. 257).

Regeringen ansåg dock att en undantagsbestämmelse riskerade att skapa onödiga missförstånd, att det utöver minoritetsspråken fanns andra undantag från huvudregeln och att det med hänsyn till språklagens övergripande natur inte vore lämpligt att precisera undantagen i lagen. Avsikten med 10 § språklagen var inte att hindra exempelvis samiskans användning i Sametinget. Regeringen påpekade även att vid bedömningen av denna typ av frågeställningar kunde bl.a. det allmännas ansvar för minoritetsspråken enligt 8 § språklagen samt minoritetskonventionerna bli aktuella (se prop. 2008/09:153, s. 31).

#### **3.4.4 Statliga myndigheters användning av minoritetsspråket (punkt 1.a.i och 1.a.ii)**

Punkt 1 i artikel 10 rör lokala eller regionala statliga myndigheter alternativt lokala eller avdelningar inom myndigheterna. Styckena (i) och (ii) i punkt a) utgör som nämnts de två mest långtgående

av fem alternativa åtagandenivåer (stycke i–v). Förpliktelserna är geografiskt avgränsade (avsnitt 3.1.4).

Den mest långtgående åtagandenivån (i) innebär att staten ska se till att myndigheterna inom aktuellt geografiskt område använder minoritetsspråket. Med detta avses såväl extern som intern användning. Språket ska alltså inte enbart användas i kommunikation med allmänheten, utan även som myndigheternas arbetsspråk.

Nivå (ii) innebär att de av myndigheternas tjänstemän som har kontakter med allmänheten ska använda minoritetsspråket i förhållande till de personer som gör ansökningar eller framställningar<sup>35</sup> på språket. Till skillnad från nivå (i) krävs alltså inte att myndigheterna använder språket som arbetsspråk; endast de utåtriktade kontakterna omfattas. Ambitionsnivå (ii) kan emellertid inte genomföras genom anlitan av tolkar och översättare.<sup>36</sup> Myndigheternas personal måste med andra ord ha tillräcklig språkkompetens för att själva klara sådana kontakter. En uppfattning i litteraturen är att *all* personal som kan komma att bli kontaktade på minoritetsspråket behöver ha nödvändiga språkkunskaper (se Engbers, 2012, s. 345).

De statliga myndigheter som skulle vara aktuella vid en tillämpning av något av styckena borde rimligen vara desamma som i dag omfattas av 8 § minoritetslagen. Det rör sig med andra ord om de myndigheter som har ett geografiskt verksamhetsområde som helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde.

Flera myndigheter har i dag riksomfattande verksamhetsområden på grund av sammanslagningar av lokala eller regionala myndigheter. Exempel på detta är Försäkringskassan och Polismyndigheten. Detta kan leda till tolkningssvårigheter i förhållande till de nu aktuella styckena i språkstadgan. Det kan bli svårt att upprätthålla den geografiska avgränsning som styckena bygger på, exempelvis om en viss typ av ärenden hanteras centralt.

I fråga om centrala, rikstäckande myndigheter torde förpliknelsen enligt stycke (i) att använda minoritetsspråket som arbetsspråk inte rimligtvis kunna omfatta annat än lokala eller regionala kontor

---

<sup>35</sup> I det engelska originalet används uttrycket "applying to them" vilket i den svenska översättningen blivit "kontakta dem". Den engelska motsvarigheten till "kontakta" torde dock vara "contact". Uttrycket "apply" antyder en mer formell form av kontakt.

<sup>36</sup> Detta framgår vid en jämförelse med ordalydelsen i nästa ambitionsnivå, (iii), som Sverige tillämpar.

eller avdelningar. Den förpliktelse att använda språket i utåtriktade kontakter som följer av såväl stycke (i) som (ii), skulle däremot kunna omfatta personal i andra delar av landet. Så skulle kunna vara fallet om dessa t.ex. hanterar ärenden som har anknytning till förvaltningsområdet för minoritetsspråket eller tjänstgör i en central telefonväxel.

Vid tolkningen av förpliktelseernas omfattning bör beaktas att de gäller i rimlig omfattning (se avsnitt 3.4.2). Detta skulle kunna tillämpas så att, i vart fall som ett första steg, förpliktelseerna genomförs endast hos vissa myndigheter av mer väsentlig betydelse för minoritetsspråken, exempelvis myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten.

### 3.4.5 Tillgång till förvaltningstexter och formulär på minoritetsspråk (punkt 1.b)

Enligt punkt 1.b) åtar sig staten att se till att ofta förekommande<sup>37</sup> förvaltningstexter och formulär ”för befolkningen”<sup>38</sup> finns tillgängliga på minoritetsspråket eller i en tvåspråkig version. Förpliktelsen gäller sannolikt endast för statliga myndigheter, eftersom den är placerad i punkt 1.<sup>39</sup> Tillämpningsområdet är geografiskt avgränsat (se avsnitt 3.1.4), vilket innebär att förpliktelsen formellt avser lokala eller regionala myndigheter eller avdelningar inom myndigheter.

Att det ska vara fråga om ofta förekommande texter och formulär torde innebära att det ska röra sig om sådana standardiserade formulär eller andra texter som används i myndigheternas masshantering av ärenden. Exempel på sådana ärenden i ett svenskt sammanhang är ansökningar om sjukersättning eller a-kassa samt inkomstdeklarationer. Hos många svenska myndigheter finns möjlighet att ansöka elektroniskt. Även den formen av formulär bör givetvis omfattas.

---

<sup>37</sup> I engelska originaltexten ”widely used”, vilket i den svenska översättningen blivit ”ofta förekommande”. Uttrycket skulle även kunna översättas med ”allmänt använda” eller ”vanligtvis använda”.

<sup>38</sup> I engelska originaltexten ”for the population” vilket i den svenska översättningen blivit ”avsedda för befolkningen”. Notera att ordet ”avsedda” inte återfinns i det engelska originalet.

<sup>39</sup> Punkt 1 kan jämföras med punkt 2, som avser lokala och regionala självstyrande myndigheter, dvs. kommuner och landsting.



Vilken typ av handlingar som omfattas utöver formulär, dvs. vad som avses med uttrycket ”förvaltningstexter”, är mindre tydligt. En typ av texter som tveklöst bör ingå är sådan information som åtföljer formulär, såsom anvisningar om hur formulären ska fyllas i, information hur handläggning av ärenden går till och liknande.

Expertkommittén har anfört att även rent myndighetsinterna förvaltningstexter skulle omfattas (Europarådet, 2012b, p. 422). Utredningen menar emellertid att det avgörande för bedömningen är hur uttrycket ”för befolkningen” ska tolkas.

Ett sätt att se på uttrycket är att förvaltningstexterna ska vara *avsedda att användas av ”befolkningen”*, dvs. av allmänheten. Denna tolkning får stöd i litteraturen där det angetts att det rör sig om handlingar som vanligen kommuniceras till brukare för att informera dem om deras rättigheter och skyldigheter, och som möjliggör för dem att göra ansökningar och liknande (Woehrling, 2006, s. 184). En sådan tolkning framstår som rimlig med hänsyn till att myndighetsintern användning av minoritetsspråket regleras i en särskild punkt, nämligen 1.a.i).

Den tolkning som expertkommittén gjort innebär att man måste söka efter en annan innebörd av uttrycket ”för befolkningen”. De alternativa tolkningar utredningen har kunnat se är då antingen att det rör sig om texter och formulär som *hänför sig till befolkningens förhållanden*, dvs. relaterat till en viss typ av frågor, eller att det rör sig om att göra formulären och förvaltningstexterna *tillgängliga för befolkningen*. Dessa tolkningar framstår emellertid som mindre rimliga.<sup>40</sup>

Utredningen anser sammanfattningsvis att uttrycket ska tolkas så att förvaltningstexterna ska vara avsedda att användas av ”befolkningen”, dvs. av allmänheten.

En särskild fråga är om begreppet ”förvaltningstexter” omfattar de föreskrifter som myndigheterna kan meddela med stöd i lag eller förordning. Syftet med sådana föreskrifter är emellertid inte primärt att informera eller underlätta för allmänheten vid hanteringen av ärenden, vilket talar emot att de skulle omfattas.

---

<sup>40</sup> När det gäller det första tolkningsalternativet finns inte någon rimlig anledning ur minoritetsspråkens synvinkel att avgränsa punkten till ärenden som rör en viss typ av frågor. När det gäller det andra tolkningsalternativet går detta inte att förena med kommitténs tolkning att interna förvaltningstexter omfattas. Det finns inte anledning att göra interna texter tillgängliga för allmänheten.

Många myndigheter utfärdar även s.k. allmänna råd, som inte är rättsligt bindande, men som riktar sig till de som ska tillämpa lagstiftning och andra föreskrifter. Den avsedda mottagaren kan vara såväl personal inom den egna myndigheten som andra myndigheter, olika privata aktörer och allmänheten. Sådana allmänna råd borde kunna ingå i punktens tillämpningsområde, i den mån dessa är avsedda för allmänheten.

Vid tolkningen av förpliktelsens omfattning bör beaktas att åtagandet gäller i rimlig utsträckning (se avsnitt 3.1.4). Det är inte fråga om att garantera en rätt för enskilda att få tillgång till samtliga formulär och andra texter på minoritetsspråket. Syftet torde snarare vara att synliggöra och främja användning av språket. Det bör därför inte krävas att samtliga relevanta handlingar översätts, i vart fall inte omgående. Detta torde få betydelse för vilken krets av myndigheter och vilken typ av formulär och andra texter som skulle kunna vara aktuella om Sverige utökade sitt åtagande till att omfatta punkten.

### 3.4.6 Användning av minoritetsspråk bland kommuners och landstings förvaltningsmyndigheter (punkt 2.a)

Enligt punkten ska staten *tillåta och/eller uppmuntra* användning av minoritetsspråket inom ramen för lokala eller regionala myndigheter. Punktens tillämpningsområde är geografiskt avgränsat (se avsnitt 3.1.4). Uttrycket ”inom ramen” syftar på att minoritetsspråket ska användas inom myndigheten som arbetsspråk (Europarådet, 1992, p. 106). Språket ska användas både i interna och externa kontakter (Woehrling, 2006, s. 191).

Den typ av lokala eller regionala myndigheter som avses är sådana som har självstyre. För Sveriges del utgörs de lokala och regionala myndigheterna således av kommuner och landsting. Av hänsyn till självstyret krävs endast att staten ”tillåter och/eller uppmuntrar”<sup>41</sup> användning av minoritetsspråket som arbetsspråk (Europarådet, 1992, p. 102 och 105).

Användningen av formuleringen ”och/eller” bör inte förstås så att staten godtyckligt kan välja det ena eller andra alternativet. I

---

<sup>41</sup> Jämför punkt 1, statliga myndigheter, i samma artikel, där det generellt krävs att staten ”ser till” att de olika åtgärderna genomförs.

litteraturen uttalas att, beroende på hur lagstiftningen ser ut i staten och innehållet i de enskilda punkterna, kan det bli fråga om att uppmuntra eller tillåta alternativt både uppmuntra och tillåta de olika åtgärderna (Woehrling, 2006, s. 190). Utredningen bedömer att detta innebär att staten inte förväntas i grunden förändra den lagstiftning, främst grundlagar, de juridiska och politiska principer eller den praxis som avser lokalt eller regionalt självstyre. Valet mellan att uppmuntra eller tillåta användning av minoritetsspråket, eller bådadera, bör alltså göras utifrån det utrymme som finns i förhållande till självstyret.

I Sverige finns inte några absoluta gränser för vad som ingår i det kommunala självstyret. Regleringen finns i regeringsformen, där den kommunala självstyrelsen nämns i 1 § första kapitlet, den s.k. portalparagrafen. Vidare kommer den till uttryck genom att ändringar måste ske genom lag, dvs. riksdagsbeslut, om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, deras beskattningsrätt och andra befogenheter samt deras skyldigheter (8 kap. 2 § regeringsformen). En inskränkning i självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen, den s.k. proportionalitetsprincipen (14 kap. 3 § regeringsformen).

Utrymmet för att genomdriva användning av minoritetsspråk som arbetsspråk i kommuner och landsting får således bedömas utifrån proportionalitetsprincipen. Under alla förhållanden skulle det krävas att staten *tillåt* detta, dvs. undanröjde alla rättsliga hinder för att använda språket. Detta aktualiserar frågan om vilka möjligheter det finns i dag för kommuners och landstings myndigheter att använda minoritetsspråket som arbetsspråk.

Delar av de förfaranden som skulle omfattas av punkten får anses ligga inom kärnområdet för huvudregeln i 10 § språklagen (se avsnitt 3.4.3). Detta gäller exempelvis myndigheters beslut. Enligt minoritetslagen ges enskilda redan rätt att få beslut översatta samt att få använda sitt språk i kontakter med myndigheter. Detta ger emellertid inte kommuner och landsting en rätt att frångå huvudregeln i språklagen i så måtto att besluten kan meddelas på minoritetsspråket; besluten ska meddelas på svenska och därefter översättas till minoritetsspråket. Det är den svenska beslutstexten som är giltig.

För att staten skulle kunna sägas *tillåta* kommuner och landsting att använda minoritetsspråket som arbetsspråk, exempelvis meddela beslut på språket, torde alltså författningsändringar krävas.

Utredningen bedömer även att någon form av *uppmuntran* i förhållande till kommuner och landsting bör vara möjlig från statens sida. Även om sådan uppmuntran, på grund av proportionalitetsprincipen, inte skulle anses möjlig att genomföra genom tvingande lagstiftning torde den i varje fall kunna bestå i att staten ger stöd ekonomiskt eller i annan form.

### 3.4.7 Användning av minoritetsspråk inom politiska församlingar (punkt 2.e och 2.f)

Punkterna är identiska till sin ordalydelse bortsett från att punkt e) avser regionala politiska församlingar och punkt f) avser lokala politiska församlingar. Båda punkterna är geografiskt avgränsade (avsnitt 3.1.4). För svensk del skulle i vart fall kommun- och landstingsfullmäktiges sammanträden omfattas.

Innebörden i förpliktelsen är dels att medlemmarna av den politiska församlingen ska ha rätt att uttrycka sig på minoritetsspråket, dels att de måste ha faktisk möjlighet att utöva denna rätt (Woehrling, 2006, s. 192). Sverige har åtagit sig enligt punkt 4.a) att i en sådan situation tillhandahålla tolkning eller översättning vid behov.

Enligt respektive punkt ska staten ”tillåta och/eller uppmuntra” att minoritetsspråket används i debatter i de politiska församlingarna.<sup>42</sup> När det gäller innebörden av uttrycket ”tillåta och/eller uppmuntra” hänvisas till föregående avsnitt. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör det alltså inte krävas att staten genomdriver en rätt att använda minoritetsspråket i de politiska debatterna. Det krävs inte heller att det officiella språket i landet utesluts från debatterna. Det är med andra ord tillräckligt att de förs parallellt på minoritetsspråket och det officiella språket med hjälp av tolkar.

Tillämpning av punkten skulle, liksom när det gäller föregående punkt, i vart fall kräva att lagstiftaren undanröjde eventuella rätts-

---

<sup>42</sup> I engelska originalet anges ”in debates in their assemblies”, vilket i den svenska översättningen blivit ”i sina sammanträden”. Översättningen ger intryck av en mer omfattande förpliktelse.

liga hinder för att använda minoritetsspråk i fullmäktigesammanträden. Sådana sammanträden hör utan tvekan till kärnområdet för huvudregeln som kräver obligatorisk användning av svenska, enligt 10 § språklagen (se avsnitt 3.4.3). Ett undantag för minoritetsspråk skulle därmed kräva författningsstöd.

En oklarhet i sammanhanget är frågan om när ett sammanträde ska anses ha övergått till att hållas på ett annat språk än svenska. Det är visserligen tillåtet för medlemmar att delta i sammanträdet med hjälp av tolk. Samtidigt torde sammanträdet allt mer förlora sin svenskspråkiga karaktär ju fler av ledamöterna som använder ett annat, och gemensamt, språk. Man skulle kunna tänka sig ett ytterlighetsfall där alla ledamöter talar ett gemensamt minoritetsspråk. Tolkens närvaro skulle då bli mer av en formsak.

Liksom när det gäller föregående avsnitt bedömer utredningen att även någon form av *uppmuntran* i förhållande till kommuner och landsting bör vara möjlig från statens sida. Även om sådan uppmuntran, på grund av proportionalitetsprincipen, inte skulle anses möjlig att genomföra genom tvingande lagstiftning torde den i varje fall kunna bestå i att staten ger stöd ekonomiskt eller i annan form.

### 3.4.8 Samhällsservice (punkt 3)

Punkt 3 omfattas inte av Sveriges nuvarande åtagande. Punkten gäller endast inom det geografiska område där minoritetsspråket används (se avsnitt 3.1.4). Den innehåller förpliktelser som innebär att staten ska möjliggöra användning av minoritetsspråket i samband med att ”samhällsservice” tillhandahålls.

Punkten träffar både service som lämnas direkt av myndigheterna och service som lämnas av privata aktörer som agerar på myndigheternas vägnar.<sup>43</sup> Den är indelad i tre olika åtagandenivåer: a), b), och c), där a) är den högsta och c) den lägsta.

Förpliktelserna enligt punkten gäller i ”rimlig utsträckning” (se om detta, avsnitt 3.4.3 ovan). I detta bör, enligt utredningens uppfattning, inte enbart kostnadsaspekter och praktiska svårigheter

---

<sup>43</sup> I engelska originalet ”acting on their behalf” som i den svenska översättningen har blivit ”som handlar på deras uppdrag”.

kunna vägas in. Även den kommunala självstyrelsen bör kunna sätta gränser för vad som är möjligt att åstadkomma.

### Samhällsservice

Frågan är vad som omfattas av begreppet ”samhällsservice”. I det engelska originalet talas om ”public services” vilket även skulle kunna översättas med ”offentlig service” eller ”offentliga tjänster”.

I litteraturen avseende stadgan beskrivs samhällsservice som tjänster som erbjuds i ett allmänt intresse (Woehrling, 2006, s. 194), särskilt sådana som tillgodoser vardagliga behov (Engbers, 2012, s. 356).

I den förklarande rapporten till stadgan ges exempel på vad som kan utgöra samhällsservice, nämligen postgång, sjukhus, elektricitet och transporter (Europarådet, 1992, p. 102). Exempel som nämns i litteraturen är tillhandahållande av gas, vatten, renhållning och avlopp, telefonitjänster, kollektivtrafik och avfallshantering. Andra exempel i litteraturen är ”sociala och kulturella tjänster” såsom begravningsplatser, bibliotek, behandlingscentra, sportanläggningar och nöjesplatser. Därtill konstateras i litteraturen att punktens tillämpningsområde delvis överlappar tillämpningsområdet i artiklarna 11–13 (Woehrling, 2006, s. 194–195 och Engbers, 2012, s. 356).

Utredningen kan konstatera att uttrycket ”samhällsservice” eller ”public services” är ett brett och allmänt hållet begrepp, vilket innebär gränsdragningsvårigheter. Eftersom det avser *service* bör det vara fråga om tillhandahållande av nyttigheter, dvs. varor eller tjänster. Därmed bör punkten inte omfatta renodlad myndighetsutövning som inte innefattar handläggning inför beslut om sådan service. Sådan myndighetsutövning omfattas däremot av punkt 1 och 2.

Avsikten med uttrycket ”samhällsservice” synes vara att avgränsa tillämpningsområdet så att det inte omfattar all service som lämnas av myndigheterna eller andra på deras vägnar. Det torde med andra ord avse service av en viss karaktär. Vad som skulle kunna tala för att en viss verksamhet omfattas av begreppet är enligt utredningen att den utgör en grundläggande samhällsfunktion eller att den riktar sig till allmänheten.

## Samhällsservice som lämnas av privata aktörer

Punkten omfattar även samhällsservice som lämnas av ”andra personer” på myndigheternas vägnar. Uttrycket ”personer” bör inte tolkas bokstavligen, utan anses omfatta alla slags privata aktörer, såsom bolag, enskilda uppdragstagare, föreningar och stiftelser. Aktören i fråga måste ha ett offentligt uppdrag eller en ställning som innebär att den lämnar samhällsservice på myndigheternas vägnar. En sådan ställning skulle kunna grunda sig på lagstiftning eller på att verksamheten är offentligt ägd. Service som erbjuds inom den renodlat privata sektorn bör därmed inte omfattas, även om den i viss mån skulle regleras av staten.

Under alla förhållanden bör enligt utredningen det allmänna ha sådant inflytande över verksamheten att det allmänna kan föreskriva att servicen ska ges på minoritetsspråket i den utsträckning som följer av respektive åtagandenivå (a–c).

Genomförande av punkten kan kräva att hänsyn tas till minoritetsspråk i samband med offentlig upphandling eller det införs regler som ger enskilda minoritetsspråkstalare rättigheter i förhållande till aktörer som erbjuder samhällsservice.

## Tre åtagandenivåer

Punkten är indelad i punkterna a)–c) som motsvarar sinsemellan alternativa förpliktelser. På den lägsta nivån (c) får användarna av minoritetsspråket rätt att göra framställningar<sup>44</sup> på språket. På nästa nivå (b) får användarna även rätt att få svar på språket.

Den lägsta nivån innebär i princip att det införs en rätt för enskilda att använda sitt minoritetsspråk när de ansöker om samhällsservice, men däremot inte någon rätt att få svar på språket. Nästa nivå (b) får förstås så att även svaret på ansökningarna måste vara på språket. Det framgår inte av ordalydelsen om både muntliga och skriftliga ansökningar och svar omfattas<sup>45</sup>, men så borde rimligen vara fallet.

---

<sup>44</sup> I engelska originalet ”submit a request” vilket även skulle kunna översättas med ”göra en ansökan” eller ”göra en förfrågan”.

<sup>45</sup> Jämför punkt 10.1a), stycke (iii)–(v).

På den högsta nivån (a) ska staten se till att minoritetsspråket används när tjänsten tillhandahålls. Såsom punkt 3 är uppbyggd måste denna förpliktelse inkludera en rätt att göra framställningar och få svar på minoritetsspråket, men även gå utöver detta.

Omfattningen av förpliktelsen på nivå (a) bör bli beroende av vilket slags service det är fråga om. Personalen behöver behärska minoritetsspråket i den mån det krävs för att servicen ska kunna tillhandahållas. I litteraturen nämns som exempel avseende kollektivtrafiken förklaringar av färdvägar, skyltning och utfärdande av biljetter på minoritetsspråket (Woehrling, 2006, s. 196). Formuleringen av punkten talar för att det främst handlar om att minoritetsspråket ska användas i kontakter med brukare eller kunder. Det har dock hävdats i litteraturen att punkten även innebär en rätt för anställda att använda språket (Engbers, 2012, s. 357).

### Samhällsservice i Sverige

Som konstaterats ovan är ”samhällsservice” eller ”public services” ett brett och allmänt hållet begrepp. En viktig avgränsning när det gäller tillämpningsområdet i fråga om punkt 3 blir därför att det ska vara fråga om service som lämnas av förvaltningsmyndigheterna eller av andra på deras vägnar.

Utredningen har försökt bilda sig en uppfattning om vilka verksamheter i Sverige som skulle kunna omfattas av punkt 3. Bedömningen redovisas i det följande med reservationen att den inte kan betraktas som uttömmande.

Till att börja med bör hela den offentliga sjukvårds- och omsorgssektorn, inklusive tandvården, omfattas av punkt 3. Även vård och omsorg samt tandvård som har upphandlats bör således ingå, men däremot inte den renodlat privata delen av sektorn, exempelvis sådan vård som lämnas på grund av privata sjukförsäkringar.

Därtill bör stora delar av kommunernas övriga obligatoriska uppgifter omfattas, exempelvis räddningstjänst, renhållning, avfallshandtering, vatten och avlopp. Likaså bör kommunala elbolags och bostadsbolags verksamhet ingå. Vidare bör kommunal och landstingskommunal kollektivtrafik och färdtjänst ingå.

Postverksamhet är en sådan grundläggande service som utgör samhällsservice enligt språkstadgan. För att bedriva postverksam-



het i Sverige krävs tillstånd från Post- och telestyrelsen (PTS). Tillståndet får förenas med vissa villkor som innebär skyldigheter för tillståndshavaren.<sup>46</sup> PTS utövar även tillsyn över postverksamheten. Utredningen konstaterar å ena sidan att staten därmed har kontroll över verksamheten på ett sätt som innebär att postoperatörerna möjligen skulle kunna anses lämna servicen på myndigheternas vägnar. Å andra sidan synes det inte utan lagändring vara möjligt för staten att föreskriva att postoperatörerna erbjuder service på minoritetsspråk. Svenska staten har inte heller egen majoritet i Post-Nord AB. Det framstår därför som tveksamt om postverksamheten i Sverige omfattas av punkt 3.

När det gäller järnvägstransporter bedrivs dessa dels av privata aktörer dels av det statligt ägda bolaget SJ AB. För att utföra järnvägstrafik krävs tillstånd enligt järnvägslagen (2004:519). Såvitt utredningen kunnat bedöma kan staten inte utan lagändring föreskriva att de privata järnvägsoperatörerna erbjuder service på minoritetsspråk. Eftersom SJ AB ägs helt av staten torde emellertid i vart fall bolagets verksamhet kunna omfattas av punkt 3.

I litteraturen avseende språkstadgan nämns även ”sociala och kulturella tjänster” (se ovan), vilket potentiellt omfattar ett stort antal verksamheter hos staten, kommunerna och landstingen. Alla kulturella eller sociala tjänster borde emellertid inte kunna betraktas som så grundläggande att de utgör samhällsservice. I vart fall offentlig biblioteksverksamhet får emellertid anses vara av sådan grundläggande betydelse att den omfattas.

Utredningen noterar avslutningsvis att svenska staten helt eller delvis äger ett femtiotal bolag, bland vilka det utöver SJ AB kan finnas sådana som skulle kunna vara av intresse vid en tillämpning av punkt 3.

Som denna översikt visar skulle en förbehållslös tillämpning av punkt 3 kunna innebära ett omfattande åtagande för Sverige. Som nämnts ovan gäller emellertid även för denna punkt att den ska tillämpas ”i rimlig utsträckning”. Det skulle därför inte nödvändigtvis krävas att det infördes en möjlighet att få service på minoritetsspråk inom all samhällsservice. Vid ett genomförande av punkten borde de för minoritetsspråken mest väsentliga verksamheterna kunna prioriteras.

---

<sup>46</sup> se 2 kap. 4 § postlagen (2010:1045).

### 3.4.9 Åtgärder för implementering av punkt 1–3 (punkt 4)

Punkt 4 avser förpliktelser att vidta åtgärder för att genomföra statens eventuella åtaganden enligt de tre föregående punkterna. Omfattningen av eventuella åtaganden enligt punkt 4 är uppenbarligen beroende av vilka övriga punkter i artikel 10 som omfattas av statens åtagande.

Punkten är indelad i tre punkter som är fristående från varandra. Av dessa har Sverige åtagit sig att tillämpa punkt a) som innebär en förpliktelse att använda tolkning eller översättning vid behov. Sverige tillämpar däremot inte de övriga två punkterna, vilket alltså formellt skulle vara möjligt.

Punkt b) innebär en förpliktelse att rekrytera och, om nödvändigt, utbilda de offentliga tjänstemän och andra anställda inom sektorn för samhällsservice<sup>47</sup> som behövs. Staten kan välja mellan att rekrytera språkkunniga personer och att ge vidareutbildning till befintlig personal. Vid rekryteringen kan det bli nödvändigt att ställa upp krav på språkkunskaper.

Punkt c) innebär en förpliktelse att tillmötesgå önskemål från anställda inom sektorn för samhällsservice<sup>48</sup> som har kunskaper i minoritetsspråket att bli förordnade inom det område i vilket språket används (angående detta område, se avsnitt 3.1.4). Punkten synes ta sikte på omplaceringar eller internrekryteringar inom myndigheter och hos andra aktörer som omfattas av punkt 1–3.

Punkt c) gäller endast ”så långt möjligt”. Uttrycket bör kunna förstås så att det vid omplaceringar eller internrekryteringar till en tjänst inom minoritetsspråkets område finns möjlighet att tillämpa även andra urvalskriterier än kunskaper i minoritetsspråket. Vid lika kvalifikationer i övrigt bör dock språkkunskaperna vara utslagsgivande. Givetvis är en förutsättning även att kunskaper i minoritetsspråket över huvud taget behövs för den aktuella tjänsten (Woehrling, 2006, s. 199).

---

<sup>47</sup> I det engelska originalet används uttrycket ”public service employees”. I den svenska översättningen har detta översatts med ”offentligt anställda”. Som framgår av punkt 3 kan emellertid samhällsservice även lämnas av privata aktörer på myndigheternas vägnar.

<sup>48</sup> I det engelska originalet används uttrycket ”public service employees” vilket i den svenska översättningen blivit ”statstjänstemän”. Artikel 10 tar emellertid sikte på även kommuner och landsting (”lokala och regionala myndigheter”) samt på samhällsservice som lämnas av privata aktörer på myndigheternas vägnar.

### 3.4.10 Utredningens överväganden

**Bedömning:** Det bör finnas möjlighet för Sverige att utöka nuvarande åtaganden till punkt 1.b) i artikel 10 i förhållande till finska, samiska och meänkieli. Punkten innebär en förpliktelse att tillhandahålla vanligen använda förvaltningstexter och formulär på minoritetsspråket.

Punkten kan genomföras genom att regeringen ger i uppdrag till vissa myndigheter att tillhandahålla översättningar till finska, samiska och meänkieli av deras mest använda och relevanta förvaltningstexter. Sådana texter kan utgöras av blanketter och anvisningar som hör till blanketterna, elektroniska formulär samt allmän information. Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Valmyndigheten är lämpliga myndigheter för sådana uppdrag.

Det finns för närvarande inte möjlighet för Sverige att i övrigt utöka åtagandet i förhållande till artikel 10.

#### Förvaltningstexter och formulär på minoritetsspråken (p. 1.b)

Utredningen anser att det finns anledning för Sverige att genomföra punkt 1.b). Utredningens tolkning av punkten är att den endast omfattar blanketter eller formulär, även i elektronisk form, samt sådana anvisningar eller instruktioner som är till för allmänheten. Om Sverige åtar sig förpliktelsen ska myndigheterna i rimlig utsträckning tillhandahålla dessa på finska, samiska och meänkieli.

Uttrycket ”i rimlig utsträckning” bör tolkas så att de för minoritetsspråken mest väsentliga myndigheterna i första hand omfattas. Det handlar med andra ord om de myndigheter som har de största ärendevolymerna och de mest omfattande kontakterna med allmänheten. Förpliktelsen kan genomföras genom att regeringen ger i uppdrag till aktuella myndigheter att tillhandahålla översättningar till finska, samiska och meänkieli av deras mest använda och relevanta förvaltningstexter. Sådana texter kan utgöras av blanketter och anvisningar som hör till blanketterna, elektroniska formulär samt allmän information. I uttrycket ”i rimlig utsträckning” bör även ligga att översättning av de mest använda och relevanta text-

erna prioriteras i första hand. De aktuella myndigheterna bör själva få avgöra hur den prioriteringen ska gå till.

Utredningen bedömer att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Valmyndigheten kan vara lämpliga myndigheter för uppdraget. Samtliga dessa myndigheter hanterar stora ärendevolymer eller är på annat sätt betydelsefulla i förhållande till allmänheten.

Utredningen anser att ett utökat åtagande skulle stärka de nationella minoritetsspråken genom att synliggöra dem ytterligare. Flera av de aktuella myndigheterna omfattas dessutom av bestämmelserna om ärendehandläggning på finska, meänkieli respektive samiska enligt 8–10 §§ minoritetslagen. Tillgången till översättningar av blanketter, som kan utformas i tvåspråkig version, skulle kunna underlätta för enskilda att kontakta myndigheterna på minoritetsspråken och rent av kunna underlätta för aktuella myndigheter att fullgöra det lagstadgade uppdraget.

### **Statliga myndigheter (p. 1.a.i och 1.a.ii)**

Det är inte realistiskt för Sverige att tillämpa stycke i) i punkt 1.a). Tillämpning av punkten skulle kräva att statliga myndigheter som i dag omfattas av reglerna om ärendehandläggning på minoritetsspråket enligt minoritetslagen skulle använda minoritetsspråket som arbetsspråk på de lokalkontor eller filialer som ligger inom förvaltningsområdena. Detta framstår inte som praktiskt genomförbart, varken med hänsyn till minoritetsspråkens situation eller med hänsyn till att många statliga myndigheter numera är sammanslagna till centrala, riksomfattande myndigheter.

När det gäller punkt 1.a.ii) skulle den innebära att det inte var tillräckligt att de statliga myndigheterna kunde lösa sin skyldighet att erbjuda ärendehandläggning på minoritetsspråket med hjälp av tolkar och översättare. Punkten skulle visserligen tillämpas i rimlig utsträckning, vilket bör innebära att några för allmänheten mer väsentliga statliga myndigheter valdes ut. Tre sådana myndigheter skulle kunna vara Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Av de upplysningar utredningen har fått från Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen framgår visserligen att

enskilda kan få service på minoritetsspråken genom myndigheternas egen personal i varierande utsträckning. Det framstår dock som långt kvar innan dessa myndigheter helt kan tillhandahålla sådan service helt utan anlitande av tolkar eller översättare, särskilt utanför de norra delarna av landet. Kravet i punkten 1.a.ii), att staten ska *se till* att tjänstemännen använder språket skulle dessutom kunna innebära att regeringen behövde detaljstyra hur myndigheterna rekryterar personal på ett sätt som är främmande för svensk förvaltning. Utredningen kan därför inte föreslå att Sverige tillämpar denna punkt.

### Kommuner och landsting (p. 2.a, 2.e och 2.f)

När det gäller punkt 2.a), 2.e) och 2.f) krävs till en början att det vore tillåtet för kommuner och landsting att använda minoritetsspråk som arbetsspråk i sina myndigheter och på fullmäktigesammanträden, i vart fall vid sidan om svenska språket. Det är som utredningen konstaterar i avsnitt 3.4.6 och 3.4.7 inte helt klart i vilken utsträckning detta är tillåtet i dag. Kärnområdet för svenskans ställning i den offentliga verksamheten skulle emellertid påverkas, vilket kräver lagändringar. Därtill skulle situationen för kommuner som ingår i mer än ett förvaltningsområde behöva hanteras.

En ytterligare aspekt är att det sannolikt inte skulle vara tillräckligt att det vore tillåtet för kommuner och landsting att använda minoritetsspråket som arbetsspråk och vid fullmäktigesammanträden. Det skulle förmodligen även krävas ytterligare åtgärder eftersom kravet enligt punkterna även kan innebära att staten *uppmuntrar* användningen av minoritetsspråket på lokal och regional nivå.

Utredningen har inte inom ramen för uppdraget kunnat klargöra hur lagstiftning och uppmuntrande åtgärder skulle kunna utformas. Utredningen ser inte någon möjlighet att föreslå att Sverige utökar sina åtaganden till punkt 2.a), 2.e) och 2.f).

### Samhällsservice (punkt 3)

Som framgår av avsnitt 3.4.8 skulle en skyldighet att sådan samhällsservice som avses i punkt 3 potentiellt kunna omfatta ett stort antal aktörer och verksamheter i Sverige. Punkten ger intryck av att vara

avsedd för en situation där minoritetsspråket har ett särskilt stort antal talare och utgör dominerande språk i någon landsdel.

Avgörande för Sveriges möjlighet att tillämpa punkten torde bli hur uttrycket ”i rimlig utsträckning” tolkas. Tänkbara insatser på olika områden borde vid en sådan bedömning sättas i relation till respektive minoritetsspråks situation och behov, till minoritetsspråkstalarnas inställning samt till insatsens förväntade effekt för språket. De för minoritetsspråken mest centrala verksamheterna borde då prioriteras. En sådan bedömning kräver en utredning och analys som uppenbarligen inte kan rymmas inom denna utrednings uppdrag. Utredningen kan därför inte föreslå att Sverige utökar sitt åtagande till något stycke i punkt 3.

### **Implementeringsåtgärder (punkt 4)**

Punkt b) skulle kräva en grundlig inventering av behovet av personal som behärskar minoritetsspråk samt att någon form av plan utformades för hur det behovet kan tillgodoses. En sådan utredning har inte rymts inom nuvarande uppdrag. Punkt c) torde kräva att regeringen detaljstyrde de statliga myndigheterna på ett sätt som är främmande för svensk förvaltning. Utredningen kan därför inte föreslå att Sverige utökar sitt åtagande till någon av punkterna.

## **3.5 Artikel 11 – massmedia**

### **3.5.1 Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden**

Artikeln är indelad i tre övergripande punkter.

Den första punkten är till skillnad från de övriga två geografiskt avgränsad till de områden där minoritetsspråket talas. Punkten innehåller olika slags krav på åtgärder för att främja inslag på minoritetsspråk inom massmedia. Sveriges åtagande omfattar en del av förpliktelserna i punkt 1.

Den andra punkten omfattas av Sveriges nuvarande åtagande och innehåller bl.a. en förpliktelse att garantera friheten att ta emot radio- och tv-sändningar på minoritetsspråket från grannländer.

Den tredje punkten omfattas däremot inte av Sveriges åtagande. Enligt punkten förbinder sig staten att se till intressena hos an-

vändarna av minoritetsspråket är representerade eller beaktade i sådana ”organ som med stöd av lag kan komma att inrättas med ansvar att garantera frihet och pluralism hos massmedia”.

Det finns utrymme för utökade åtaganden för Sveriges del, dels i förhållande till punkt 3, dels i förhållande till vissa av förpliktelserna i punkt 1.

Punkt 1 är indelad i punkterna a)–g). De första fem punkterna innehåller förpliktelser inom följande områden:

- public service-media (a)
- radiosändningar (b)
- tv-sändningar (c)
- produktion och distribution av audiella och audiovisuella verk<sup>49</sup> (d)
- tidningar (e)

I punkt f) behandlas hur staten ska hantera befintligt ekonomiskt stöd till massmedia förhållande till minoritetsspråk. I punkt g) finns en förpliktelse att stödja utbildning av journalister och annan personal för massmedia på minoritetsspråk.

Sveriges åtaganden omfattar redan punkt d). Åtagandena är redan på högsta av två åtagandenivåer när det gäller punkt e). I förhållande till punkt 1 finns således formellt utrymme för Sverige att utöka sina åtaganden när det gäller punkterna a)–c), f) och g). Utredningen redogör närmare för detta i respektive avsnitt nedan.

### 3.5.2 Radio- och tv-sändningar (punkt 1.a–1.c)

Förpliktelserna i de tre punkterna 1.a), 1.b) och 1.c) har det gemensamt att de rör sändningar på minoritetsspråk inom etermedier. Punkt a) behandlar public service-media medan punkt b) och c) behandlar radio- respektive tv-sändningar generellt.

---

<sup>49</sup> I den svenska översättningen anges ”radio- och tv-program”, men i den engelska texten används uttrycket ”audio and audiovisual works”, vilket torde omfatta även annat än radio- och tv-program.

### Public service-media (punkt 1.a)

Förpliktelserna i punkten gäller enligt den svenska översättningen av stadgan ”i den mån radio och tv står i det offentliga tjänst”. I den autentiska engelska texten används uttrycket ”public service mission”, vilket skulle kunna översättas med ”public service-uppdrag”. Även privata aktörer kan ha ett public service-uppdrag. Ett sådant uppdrag innebär erbjudande av ett brett utbud av program som även beaktar minoritetens smak och intressen (Europarådet, 1992, p. 110).

Punkt a) är indelad i tre åtagandenivåer. Sveriges nuvarande åtagande är på lägsta nivå (iii): att vidta lämpliga åtgärder för att radiostationer och tv-kanaler, inom public service-sfären, ska tillhandahålla sändningar på minoritetsspråket.

Båda de åtagandenivåer i punkt a) som Sverige inte tillämpar i dag anger som mål att *minst* en ”radiostation” och en ”tv-kanal” på minoritetsspråket ska inrättas. Dessa begrepp diskuteras närmare under en egen rubrik nedan. Skillnaden mellan åtagandenivåerna är att enligt högsta nivån (i) ska staten *se till* att dessa inrättas medan det är tillräckligt enligt nivå (ii) att staten *uppmuntrar och/eller underlättar* detta.

Förklaringen till att dessa två alternativ finns torde vara att även privata aktörer kan ha ett public service-uppdrag. Av inledningen till punkt 1 framgår att förpliktelserna gäller i den utsträckning myndigheterna är direkt eller indirekt behöriga, har befogenhet eller har inflytande. Det är möjligt att förhållandena då är sådana att staten endast har möjlighet att uppmuntra eller underlätta inrättandet av radiostationer och tv-kanaler.

När det gäller frågan om innebörden i uttrycket ”uppmuntra och/eller underlätta” tycks det krävas mer än att staten enbart skapar ett regelverk som tillåter en sådan kanal eller station att existera. Positiva åtgärder, inklusive finansiering, kan krävas. Expertkommittén synes ha intagit en resultatorienterad inställning; huruvida åtagandet är uppfyllt är avhängigt i vilken utsträckning det faktiskt finns en kanal eller station på minoritetsspråket (Dunbar & Moring, 2012, s. 385).



## Radio- och tv-sändningar generellt (punkt 1.b och 1.c)

Punkt b) och c) är indelade i två åtagandenivåer vardera. Dessa innebär att staten åtar sig att *uppmuntra och/eller underlätta*

- i) minst en radiostation (punkt b) respektive tv-kanal (punkt c) på minoritetsspråket
- ii) regelbunden sändning av radioprogram (punkt b) respektive tv-program (punkt c) på språket.

Sverige tillämpar för närvarande inte någon av punkterna b) och c), bortsett från för finska där punkt 1.c.i) tillämpas.

Begreppet ”uppmuntra och/eller underlätta” diskuteras ovan och begreppen ”radiostation” och ”tv-kanal”, enligt den högre åtagandenivån (i), diskuteras närmare nedan.

Den lägre åtagandenivån (ii) innebär att staten åtar sig att uppmuntra eller underlätta *regelbundna sändningar av radio- och tv-program på minoritetsspråket*. Denna förpliktelse kan jämföras med punkt 1.a.iii) som föreskriver att staten ska vidta lämpliga åtgärder för att radiostationer och tv-kanaler med public service uppdrag ska *erbjuda program på minoritetsspråket*. Utredningen har inte kunnat klargöra om punkt 1.b.ii) respektive 1.c.ii) innebär kvantitativt eller kvalitativt högre krav på sändningarna än vad som följer av Sveriges nuvarande åtagande enligt punkt 1.a.iii).<sup>50</sup>

I förhållande till finska tillämpar Sverige som nämnts punkt 1.c.i). Minoritetsspråkskommittén, som utredde ratificeringen av språkstadgan, konstaterade att det fanns bestämmelser i radio- och tv-lagen som reglerade möjligheten till marksändningar via Stockholm av en finsk tv-kanal, samt att Sverige bidrog med medel till detta och att sändningarna kunde nå 25 orter i Sverige (se SOU 1997:192 s. 160). Bakgrunden var det avtal som slöts mellan Sverige och Finland under 1980-talet om ömsesidig återsändning av public service-TV i det andra landet. Expertkommittén noterade inledningsvis att

---

<sup>50</sup> Ordalydelsen talar i viss mån för att punkt 1.b.ii) och 1.c.ii) ställer högre krav eftersom de, till skillnad från punkt 1.a.iii), anger att det ska vara fråga om ”regelbunden” sändning, engelska ”on a regular basis”. Man kan dock fråga sig om det är rimligt att göra en så formalistisk tolkning. För det första bör samtliga tre punkter tolkas mot bakgrund av språkstadgans övergripande mål: att främja de nationella minoritetsspråken. För det andra måste tolkningen ske utifrån den konkreta situationen för det enskilda språket. Det finns mot denna bakgrund inte några principiella skäl att göra en kvantitativ eller kvalitativ åtskillnad mellan de tre punkterna.

en sådan ordning inte var helt tillfredsställande eftersom det kunde antas att den finska kanalen inte hade något innehåll specifikt om Sverige (Europarådet, 2003, p. 242). Kommittén ansåg dock att Sverige uppfyllde åtagandet och har inte återkommit till det i de senaste rapporterna.

En särskild fråga är hur förpliktelserna i nu aktuella punkter förhåller sig till punkt a). Medan punkt a) uttryckligen avser etermedia med ett public service-uppdrag framgår inte av punkt b) och c) om dessa enbart avser sändningar från privata kanaler och stationer eller om även public service-media kan inräknas.

I den förklarande rapporten till stadgan påpekas att där radio- och tv-sändningar anses utgöra en funktion för den renodlat privata sektorn kan staten inte göra mer än att uppmuntra och/eller underlätta (Europarådet, 1992, p. 110). Expertkommittén tolkade inledningsvis punkt b) och c) i enlighet med detta uttalande och krävde således att det skulle finnas privata radiostationer och tv-kanaler på minoritetsspråket.

På senare tid har kommittén emellertid reviderat sin inställning. Kommittén har konstaterat att utvecklingen i fråga om radio- och tv-sändningar har inneburit att den traditionella skillnaden mellan en stor public service-aktör och privata programföretag har minskat. Vidare har kommittén konstaterat att det nu finns flera kategorier av aktörer som kan sägas utföra ett public service-uppdrag i större eller mindre utsträckning och att det finns en större variation i distributionssätt och plattformar. Denna utveckling talar enligt kommittén för en mer flexibel tolkning av punkt 1.b) och 1.c), särskilt så att de inte utesluter public service-sändningar. Expertkommittén ansåg att Finland uppfyllt sitt åtagande att uppmuntra och/eller underlätta inrättandet av minst en svenskspråkig radio-kanal samt regelbundna tv-sändningar på svenska. Detta trots att det inte fanns privata radiostationer eller tv-kanaler med nationell räckvidd som sände på svenska, och trots att staten inte heller ekonomiskt stöttade de lokala svenskspråkiga kabel-tv-kanaler som fanns (Europarådet, 2012a, p. 179–182).

Utredningen konstaterar att den tolkning som kommittén har gjort på senare tid inte strider mot ordalydelsen i punkt 1.b) och 1.c). Detta eftersom ingen av punkterna uttryckligen anger att det måste vara fråga om sändningar inom den renodlat privata mediasektorn. Systematiken i artikel 11 talar emellertid emot en

sådan tolkning. Om en stat kan uppfylla sina åtaganden enligt punkt 1.b) och 1.c) enbart genom sändningar i public service-media ger detta möjlighet för staten att i princip ”dubbelräkna” sina åtgärder under punkt 1.a) respektive de två övriga punkterna.

### Begreppen ”radiostation” respektive ”tv-kanal”

I de tre punkterna används begreppen *radiostation* respektive *tv-kanal*. Frågan är vad dessa begrepp innebär.

En första fråga är hur omfattande sändningar behöver vara för att en sådan station eller kanal ska anses som en radiostation eller tv-kanal ”på minoritetsspråket” i den bemärkelse som avses i stadgan. Expertkommittén har godtagit att en tv-kanal inte behöver sända alla sina program på minoritetsspråket. I första övervakningscykeln avseende Storbritannien framkom att den walesiska tv-kanalen sände drygt fem timmar på minoritetsspråket walesiska och cirka 18 timmar på engelska. Kanalens policy var att sändningarna på walesiska fick bästa sändningstid. Därtill fanns två digitala tv-kanaler som sände 14–15 timmar på walesiska varje dag, varav en del var repris. Vidare fanns en radiostation som sände 100 timmar per vecka på walesiska. Expertkommittén ansåg att åtagandet var uppfyllt (Europarådet, 2004a, p. 160–162).

Expertkommittén har ansett att sändningar om sju till nio timmar per dag på minoritetsspråket utgör ”radiokanaler” i stadgans bemärkelse, medan sändningar om 14 timmar per vecka<sup>51</sup> har ansetts vara otillräckliga (Europarådet, 2012b, p. 572–575).

Utredningen konstaterar att utöver kvantitet – antal timmar per dag eller vecka – borde följande ha betydelse för bedömningen av om en radiostation eller tv-kanal sänds ”på minoritetsspråket”: vilken tid på dygnet sändningarna sker, hur mycket som är nyproducerat material respektive repris och bredden på utbudet.

Språkstadgan är formulerad i en tid innan internets genomslag. Den tar således inte hänsyn till den teknikutveckling som har skett. I punkterna 1.a)–1.c) används begreppen ”radio” och ”television”, samt ”broadcasting”. Tolkat utifrån deras ordalydelse omfattar förpliktelserna således endast mer traditionella sätt att distribuera radio-

---

<sup>51</sup> Av rapporten framgår inte hur många timmar per dag kanalen sände.

och tv-sändningar. De möjligheter som internet erbjuder att sända via exempelvis s.k. strömmande media<sup>52</sup> skulle då inte omfattas av de aktuella punkterna. I litteraturen har föreslagits att nya media istället beaktas inom ramen för förpliktelserna i artikel 12 (se Dunbar & Moring, 2012, s. 376–377).

En fråga som sammanhänger med frågan om distributionssätt är om en radiostation eller tv-kanal enligt språkstadgan behöver ha en egen redaktion och tillgång till en egen sändningsfrekvens. Frågan diskuteras såvitt framkommit varken i litteraturen eller av expertkommittén. Utredningen anser emellertid att tillgång såväl till en egen redaktion som till en egen frekvens eller kanal bör krävas enligt de aktuella punkterna i stadgan.

### 3.5.3 Täckta extrakostnader för media på minoritetsspråk (punkt 1.f.i)

Punkten innehåller två förpliktelser. Enligt det nuvarande åtagandet (ii) ska Sverige tillämpa gällande bestämmelser för ekonomiskt stöd till ”audiovisuella produktioner”<sup>53</sup> även för produktioner på minoritetsspråket.

Medan begreppet ”audiovisuella produktioner” används i det stycke Sverige tillämpar är det ”massmedia” som är mottagare av det stöd som avses i stycke (i). Denna åtagandenivå som Sverige inte tillämpar, torde med andra ord även omfatta stöd till tryckta media.

#### Extrakostnader

Enligt den högre nivån (i) krävs att staten *täcker extrakostnaderna* för de massmedia som använder minoritetsspråket. Frågan om vad som avses med ”extrakostnader” är inte helt enkel att besvara. I litteraturen har som exempel anförts kostnader för översättning, tolkning, dubbning och undertexter. Det har även noterats att publiken i allmänhet är mindre i förhållande till media på minoritets-

<sup>52</sup> Engelska *streaming*, uppspelande av ljud- och videofiler på mottagarens enhet samtidigt som de överförs över ett nätverk, till exempel internet.

<sup>53</sup> I det engelska originalet: ”audiovisual productions” och i den svenska översättningen: ”TV-program”. Originalets begrepp torde dock vara betydligt vidare än vad översättningen ger sken av.

språk, vilket ger lägre intäkter i förhållande till kostnaderna (Woehrling, 2006, s. 209–210).

Det enda uttalande från expertkommittén som berör frågan om extrakostnader är i första rapporten avseende Ungern. Kommittén konstaterade att det var oklart huruvida de av ungerska staten avsatta medlen var tillräckliga för att täcka extrakostnader, men att det hur som helst är svårt att kvantifiera sådana kostnader. Kommittén anförde att det inte fanns några tvivel om att ungerska staten vidtog allvarligt menade ansträngningar och ansåg att åtagandet var uppfyllt (Europarådet, 2001a, p. 67).

Endast fyra länder, Ungern, Rumänien, Slovakien och Schweiz, har åtagit sig att tillämpa stycke (i). Expertkommittén har inte kunnat uttala sig om situationen i Rumänien pga. bristande information. När det gäller de övriga tre länderna framgår av expertkommitténs rapporter att dessa har genomfört sitt åtagande genom ekonomiskt stöd till media på minoritetsspråk.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ett sätt att uppfylla förpliktelsen i punkt (i) är att staten lämnar ett särskilt stöd till media på minoritetsspråket som tar i beaktande de särskilda kostnader som typiskt sett kan uppstå för sådana media. Med hänsyn till svårigheten att i detalj beräkna sådana kostnader bör det då vara tillräckligt att nivåerna i ersättningssystemet står i proportion till extrakostnaderna. Det väsentliga bör vara att ersättningssystemet får en utjämnande effekt och stärker utbudet av media på minoritetsspråket.

Det borde även vara möjligt att genomföra förpliktelsen i stycke (i) genom en anpassning av de allmänna reglerna för ekonomiskt stöd till media, i stället för genom ett särskilt stöd. Detta under förutsättning att reglerna för ekonomiskt stöd till media är konstruerade så att de i praktiken leder till att extrakostnader blir kompenserade.

## Stöd till minoritetsspråksmedia behöver endast lämnas i den utsträckning generellt stöd lämnas

Förpliktelsen i stycke (i) gäller enbart *i den mån*<sup>54</sup> staten enligt lag ger ekonomiskt stöd till media i allmänhet. Liksom Sveriges nuvarande åtagande innebär den alltså inte ett krav på staten att införa ett särskilt stöd till minoritetsspråksmedia, om inte sådant stöd lämnas generellt.

Innebörden av avgränsningen har hittills inte kommenterats av expertkommittén. Enligt utredningen bör den förstås så att den tar sikte på om det finns generellt stöd till *en viss form* av massmedia<sup>55</sup>, dvs. radio-sändningar, tv-sändningar eller tidningar. Stöd behöver då endast lämnas till exempelvis radiostationer på minoritetsspråk om det finns ett generellt stöd till radiostationer.

## Ekonomiskt stöd till nyhetsmedia i Sverige

I Sverige lämnar staten för närvarande endast ekonomiskt stöd till tidningar. Om Sverige skulle tillämpa stycke (i) med nuvarande regler bör det därmed vara i förhållande till extrakostnader för tidningar på minoritetsspråket.

Presstödsförordningen (1990:524) innehåller regler som underlättar för dagstidningar på vissa minoritetsspråk att beviljas stöd. För att dagstidningar vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli ska beviljas s.k. allmänt driftsstöd krävs en hälften så stor abonnerad upplaga jämfört med andra tidningar. Denna lättnad gäller inte för tidningar på finska.

Vidare kan tidningar som till minst 25 procent är skrivna på samiska, meänkieli eller finska, och ges ut på en ort inom förvaltningsområde för språket, få s.k. begränsat driftsstöd om tidningen inte uppfyller kravet på viss högsta täckningsgrad<sup>56</sup> för att få allmänt driftsstöd.

---

<sup>54</sup> I det engelska originalet uttrycks detta med *"wherever the law provides for financial assistance in general for the media"* (utredningens kursivering).

<sup>55</sup> Avgränsningen skulle annars inte fylla någon funktion eftersom staten – om inget stöd lämnas till media över huvud taget – kan välja att inte tillämpa punkten. Se även Woehrling, 2006, s. 202–203.

<sup>56</sup> En tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren, se 1 kap. 6 § presstödsförordningen.

Vissa tidningar kan därtill få projektbidrag för att utveckla elektroniska publiceringstjänster enligt förordningen (2016:137) om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar. Även denna förordning innehåller lättnader för tidningar skrivna huvudsakligen på meänkieli eller samiska – men inte finska, dels då det krävs en mindre upplaga, dels då det inte krävs att tidningen ska distribueras i huvudsak inom Sverige.<sup>57</sup> För insatser med särskild betydelse för nationella minoriteter ges dessutom ersättning för en högre andel av kostnaden.

Medieutredningen har lämnat förslag om förändringar i stödet till nyhetsmedia i sitt slutbetänkande *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar* (SOU 2016:80). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Medieutredningen har föreslagit att stödet till nyhetsmedier görs teknikneutralt. Om förslaget genomförs torde det eventuella tillämpningsområdet för nu aktuell punkt i språkstadgan utvidgas i motsvarande mån. Staten skulle då behöva täcka extrakostnader för nyhetsmedier på minoritetsspråket oavsett i vilken form dessa publiceras eller sänds.

Utredningen noterar vidare att Medieutredningen föreslår att kravet på antal publiceringar eller sändningar för att få stöd ska sättas lägre för stöd till allmänna nyhetsmedier riktade till det samiska folket eller de nationella minoriteterna. Detta dock förutsatt att sändning eller publicering sker regelbundet. Utredningen noterar emellertid att det i förslaget inte ställs krav på att dessa nyhetsmedier publicerar eller sänder *på minoritetsspråket*.

### 3.5.4 Stöd till utbildning av mediepersonal (punkt 1.g)

Enligt punkten åtar sig staten att stödja utbildning av journalister och annan personal för massmedia som använder minoritetsspråket. Sådant stöd kan tänkas ske på en rad olika sätt. Expertkommittén har dock gjort klart att särskilda planer eller program<sup>58</sup> krävs för att förpliktelsen ska vara uppfylld (Dunbar & Moring, 2012, s. 411).

---

<sup>57</sup> Tidningen måste dock ha sin huvudredaktion, och vända sig till språkliga minoriteter, i Sverige.

<sup>58</sup> Engelska ”specific schemes”.

Det är med andra ord exempelvis inte tillräckligt att det finns en formell möjlighet för den som går en journalistutbildning att studera kurser i minoritetsspråk. Det kan krävas utbildningar inriktade särskilt mot media på minoritetsspråk (se exempelvis Europarådet, 2014b, p. 449). Utredningen bedömer att det väsentliga i slutänden är om statens åtgärder får någon faktisk effekt på tillgången till journalister och annan personal som kan använda minoritetsspråket i medieproduktionen.

För förpliktelsen gäller, liksom i övrigt enligt punkt 1, att stödjandet av utbildning av journalister och annan mediepersonal inte behöver ske i större utsträckning än myndigheterna är direkt eller indirekt behöriga, har befogenhet eller spelar en roll. Förpliktelsen kräver alltså inte att staten gör grundläggande förändringar i utbildningssystemet eller när det gäller statens förhållande till medierna.

I princip är det möjligt att tänka sig två vägar att öka tillgången till journalister och annan mediepersonal med minoritetsspråkskompetens. Dels utbildning av mediepersonal i minoritetsspråk, dels utbildning i journalistik för personer som behärskar minoritetsspråket.

### 3.5.5 Representation för minoritetsspråk hos vissa organ (punkt 3)

Punkten innehåller en förpliktelse avseende ”intressena hos de personer som använder minoritetsspråket”. Staten ska se till att dessa intressen är representerade eller beaktade inom en viss typ av organ. ”Organ” kan avse såväl myndigheter som privaträttsliga subjekt, såsom stiftelser och bolag. Organen ska dock vara inrättade med stöd av lag,<sup>59</sup> vilket bör innebära att de måste ha ett offentligt uppdrag eller en offentlig ställning.

Den typ av organ det rör sig om är sådana som har ansvar för att ”garantera frihet och mångfald inom massmedia”. Frågan är vad som avses med detta uttryck. Exempel på organ som pekats ut av andra länder i deras rapporter till Europarådet är bolagsstyrelser för public service-bolag (Finland), styrelser för public service-stiftelser

---

<sup>59</sup> Av ordalydelsen följer att staten inte är skyldig att inrätta sådana organ. Om det helt saknas sådana organ torde det dock inte vara aktuellt för staten att åta sig den aktuella förpliktelsen.



(Ungern) och myndigheter med befogenhet att reglera radio- och tv-sektorn (Storbritannien)<sup>60</sup>. I litteraturen har föreslagits att man anlägger ett funktionellt synsätt; vad punkten synes syfta på är att säkerställa representation inom organ som själva har en roll att spela i att säkerställa att minoritetsperspektiv och minoritetsspråk får tillgång till medier (Dunbar & Moring 2012, s. 413).

Förpliktelsen innebär att staten ska se till att intressena antingen är representerade eller ”beaktade”. Det sistnämnda uttrycket infördes som svar på eventuella svårigheter att avgöra vilka som är representanter för minoritetsspråket. Det är tillräckligt att språkliga grupper är representerade på lika villkor som andra befolkningskategorier (Europarådet, 1992, p. 113).

Ett sätt att genomföra punkten är att utse representanter för minoritetsspråket i styrelser eller liknande vid de aktuella organen. Expertkommittén tycks i det sammanhanget inte ha ifrågasatt lösningar där att en person representerar samtliga minoritetsspråk (Europarådet, 2001a, p. 69).

I stället för direkt representation är det tänkbart med andra lösningar som säkerställer att minoritetsspråkstalarnas intressen beaktas. Exempelvis torde det vara möjligt att uppfylla åtagandet genom föreskrifter i ett eventuellt regelverk som styr organens verksamhet och beslutsfattande. Lösningar som har godtagits av expertkommittén är inrättandet av särskilda grenar för minoritetsspråket inom public service-media eller kvotssystem för innehållet i sådana media (Europarådet, 2008b, p. 118–120 respektive 138–140).

## Tänkbara organ i Sverige

Public service-bolagen i Sverige, SR, SVT och UR, kontrolleras sedan 1990-talet av en stiftelse, nuvarande Förvaltningsstiftelsen<sup>61</sup>. Stiftelsens styrelseordförande utses av regeringen. Övriga tolv ledamöter utses av regeringen på förslag från riksdagspartierna. Stiftelsen har inte något inflytande över radio- och tv-programmen och

---

<sup>60</sup> Sedan 2002 regleras radio- och tv-sektorn i Storbritannien, liksom telekom-branschen och flera andra områden, av The Office of Communications (Ofcom) som bl.a. hanterar tillstånd för kommersiella kanaler, bestämmer och genomdriver regler på området, och har i uppdrag att tillräcklig mångfald upprätthålls inom sektorn.

<sup>61</sup> Det formella namnet är Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

inte heller över medelstilledningen till programföretagen. Stiftelsens främsta uppgift kan sägas vara att utse styrelserna i de tre public service-bolagen, vilket således ger den ett indirekt inflytande på programinnehållet. Stiftelsen bör därigenom kunna ses som ett organ i enlighet med punkt 3.

Inom Myndigheten för press, radio och tv finns Granskningsnämnden för radio och tv. Nämnden består av en ordförande, sex ledamöter och fyra ersättare. Samtliga utses av regeringen. Nämnden är ett självständigt beslutande organ som prövar om innehållet i radio- och tv-program följer de regler som finns för sändningarna. I granskningsnämndens uppdrag ingår att årligen bedöma om public service-företagen har uppfyllt sina uppdrag, bl.a. när det gäller sändningstillståndets villkor avseende innehåll på minoritetsspråk. Granskningsnämnden bör därigenom kunna ses som ytterligare ett organ i enlighet med punkt 3.

Utredningen har övervägt om även Presstödsnämnden skulle kunna utgöra ett organ enligt punkt 3. Presstodet fördelas emellertid efter mer formella kriterier. Utrymmet för nämnden att spela en roll i att säkerställa att minoritetsperspektiv och minoritetsspråk får tillgång till medier är således ytterst begränsat. Nämnden bör därmed inte anses utgöra ett organ enligt punkt 3.

Medieutredningen har föreslagit att en ny nämnd, Mediestödsnämnden, ska ersätta Presstödsnämnden. Den nya Mediestödsnämndens uppdrag kommer att skilja sig på avgörande punkter från det som gäller för Presstödsnämnden. Behovet för ledamöterna att göra bedömningar av mediers innehåll, t.ex. kvalitet och inre mångfald, kommer att öka i det föreslagna mediestödssystemet (se SOU 2016:80, s. 328–339). Mediestödsnämnden kommer dessutom behöva bedöma om vissa medier uppfyller kravet på god användarförankring inom de nationella minoriteterna. Mot denna bakgrund bör även den föreslagna Mediestödsnämnden kunna anses utgöra ett organ enligt punkt 3.

### 3.5.6 Utredningens överväganden

**Bedömning och förslag:** Sverige bör kunna utöka sitt åtagande i förhållande till finska, samiska och meänkieli till att omfatta punkt 3 i artikel 11. Punkten bör kunna genomföras genom att regeringen, i samråd med de nationella minoriteterna, säkerställer att i vart fall någon i styrelsen för Förvaltningsstiftelsen för public service-bolagen samt i Granskningsnämnden för radio och tv kan representera de nationella minoriteternas och minoritetsspråkens perspektiv. I det sammanhanget bör även perspektivet hos den judiska och romska minoriteten samt jiddisch och romani chib beaktas.

Presstödet eller det av Medieutredningen föreslagna mediestödet skulle möjligen kunna utgöra ett sätt för Sverige att täcka extrakostnader för medier på minoritetsspråket enligt stycke (i) i punkt 1.f). Med hänsyn till att dessa regler är under översyn bör regeringen emellertid avvakta med frågan om Sverige ska höja sin åtagandenivå enligt punkten.

Utredningen kan inte inom ramen för uppdraget lämna förslag om hur staten kan stödja utbildning av journalister och annan personal för minoritetsspråksmedier, enligt punkt 1.g). Frågan är dock angelägen och bör ses över av regeringen.

Utredningen bedömer att det för närvarande i övrigt inte är möjligt att utöka Sveriges åtaganden enligt artikel 11.

### Representation för minoritetsspråken i vissa organ (p. 3)

Sverige bör kunna utöka sitt åtagande till att omfatta punkt 3 i artikel 11. Punkten bör kunna genomföras genom att regeringen, i samråd med de nationella minoriteterna, säkerställer att i vart fall någon i styrelsen för Förvaltningsstiftelsen för public service-bolagen samt i Granskningsnämnden för radio och tv kan representera de nationella minoriteternas och minoritetsspråkens perspektiv. I det sammanhanget bör det inte göras någon åtskillnad mellan de territoriella minoritetsspråken å ena sidan samt romani chib och jiddisch å den andra.

De fem nationella minoriteterna representerar ett Sverige både då och nu som i väsentligt avseende också präglats av detta, men som

länge osynliggjorts och i betydande utsträckning fortfarande är osynligt. Public service har ett unikt och viktigt uppdrag att spegla hela vårt land och dess kulturarv, vilket hittills skett i alldeles för ringa omfattning. Det är viktigt att dessa perspektiv säkerställs genom de organ som leder och granskar public service.

### **Täckande av extrakostnader för minoritetsspråksmedia (p. 1.f.i)**

Presstödet eller det föreslagna mediestödet skulle möjligen kunna utgöra ett sätt för Sverige att täcka extrakostnader för medier på minoritetsspråket. Såväl det nuvarande presstödsystemet som Medieutredningens förslag kan sägas ta hänsyn till att minoritetsmedia typiskt sett har en mindre publik än medier i allmänhet och därmed mindre intäkter. Detta eftersom reglerna ger möjlighet att få stöd med en lägre upplaga respektive färre publiceringar eller sändningar. När det gäller finska är lättnaderna i reglerna för presstödet dock inte lika stora som för samiska och meänkieli. Utredningen har inte heller underlag för att bedöma om den generella stödnivån är tillräcklig för att anses täcka extrakostnaderna i enlighet med punkt 1.f.i). Det som kan behöva klargöras är om lättnaderna i systemet behöver vara mer generösa.

Medieutredningens förslag innehåller dock inget krav på att minoritetsmedia ska ha ett innehåll på minoritetsspråket. Detta innebär att det är osäkert om förslaget, ifall det genomförs, skulle uppfylla kravet i punkt 1.f.i). Frågan om punkten ska tillämpas av Sverige bör avvaktas tills beredningen av Medieutredningens förslag har avslutats.

### **Utbildning av journalister (p. 1.g)**

Medieutredningen konstaterar att bristen på tvåspråkiga journalister är en utmaning för utvecklingen av nationella minoritetsmedier och minoritetsjournalistik. Den drar slutsatsen att inrättande av kurser eller utbildningar i journalistik riktade till sökande med kunskaper i något av minoritetsspråken skulle kunna stärka de nationella minoritetsmedierna och den nationella minoritetsjournalistiken (SOU 2016:80, s. 287–288).

Utredningen konstaterar att det inte finns några särskilda program eller liknande som avser utbildning av journalister och annan personal för minoritetsspråksmedia. Det finns inte heller något särskilt stöd till sådan verksamhet. Utredningen kan inte inom ramen för detta uppdrag lämna förslag om detta. Det finns därför inte förutsättningar i dag att tillämpa punkt 1.g). Frågan är dock angelägen och bör ses över av regeringen.

### Radio- och tv-sändningar på minoritetsspråk (p. 1.a–1.b)

De högre åtagandenivåerna när det gäller media med public service-uppdrag (punkt a) har som slutmål inrättandet av minst en tv-kanal och en radiostation på minoritetsspråken. Skillnaden är endast hur starka kraven är på staten, där nivå (i) innebär att staten ska *se till* att detta sker, medan den lägre nivån (ii) innebär att det är tillräckligt att staten uppmuntrar eller underlättar detta.

Public service-media i Sverige är uppbyggt kring en särskild struktur som bl.a. innebär att bolagen ägs av en från staten fristående stiftelse. Utredningen har inte inom ramen för uppdraget kunnat utreda förutsättningarna för att inom denna struktur inrätta, eller uppmuntra eller underlätta inrättandet av, särskilda kanaler eller stationer för de nationella minoritetsspråken.

Den nuvarande omfattningen av tv-sändningar på språken torde emellertid vara långt ifrån vad som krävs för att motsvara tv-kanaler enligt språkstadgan. Enligt Sveriges senaste rapport avseende språkstadgan sände SVT exempelvis 103 timmar på samiska under 2014, samt 325 timmar på finska och 19 timmar på meänkieli under 2015 (Regeringskansliet, 2016, s. 34–35). Utredningen bedömer därför inte att Sverige för närvarande kan utöka sitt nuvarande åtagande enligt punkt 1.a).

När det gäller punkt 1.b) och 1.c) konstaterar utredningen följande. Generellt kan sägas om punkterna att expertkommittén visserligen har godtagit att förpliktelseerna uppfylls genom sändningar i public service-media. Tolkningen kan emellertid ifrågasättas och en annan tolkning är att det krävs att staten stöttar även aktörer utanför public service-sfären.

Medieutredningen redovisar utförligt mediesituationen för de nationella minoriteterna (SOU 2016:80, s. 263–288). Såvitt framgår

av genomgången saknas privata aktörer som sänder på nationella minoritetsspråk i etermedia. Utredningen konstaterar att Sverige för närvarande inte heller har något system för att stötta sådana aktörer. Redan mot den bakgrunden är det tveksamt om Sverige kan utöka sina åtaganden enligt punkterna. Emellertid är Medieutredningens förslag till nytt mediestöd teknikneutralt, vilket innebär att situationen på sikt kan tänkas förändras, om förslaget genomförs.

Punkt 1.c.i) tillämpas endast avseende finska. Någon möjlighet att för samiskans eller meänkielis del på samma sätt ordna med vidareändring av tv-kanaler från utlandet finns inte. Det kan även ifrågasättas om det är ett lämpligt sätt att uppfylla åtagandet på. Utredningen kan inte föreslå att Sverige tillämpar punkt 1.c.i) även för samiska eller meänkieli.

Punkt 1.b.i) avser att staten ska uppmuntra eller underlätta inrättandet av en särskild radiokanal på minoritetsspråket. Utredningen kan konstatera att det inom Sveriges Radio finns redaktioner för sändningar på finska, meänkieli och samiska. I vart fall när det gäller de två sistnämnda torde sändningarna inte vara tillräckligt omfattande för att motsvara radiokanaler enligt språkstadgan. Ingen av redaktionerna förfogar heller över en egen frekvens, utan sändningarna går ut via flera olika kanaler. Det är därmed tveksamt om sändningarna inom Sveriges Radio kan ses som radiostationer enligt språkstadgan. Som konstaterats ovan kan det dessutom ifrågasättas om en kanal inom public service motsvarar förpliktelsen i punkt 1.b.i). Utredningen kan inte föreslå att Sverige åtar sig att tillämpa punkten.

När det slutligen gäller punkt b.ii) och c.ii) skulle med den tolkning expertkommittén har gjort de sändningar som görs inom public service kunna räknas som ett sätt att uppfylla förpliktelsen.

Utredningen anser emellertid inte att det vore rimligt om Sverige utökade sina åtaganden till dessa punkter och enbart hänvisade till nuvarande sändningar. Det är dessutom oklart om en tillämpning av punkterna med en sådan tolkning skulle innebära någon kvantitativ eller kvalitativ förändring i förhållande till kraven enligt Sveriges nuvarande åtagande till följd av punkt 1.a.iii). Rimligtvis bör, om Sverige utökar åtagandet till att omfatta punkterna, något nytt tillkomma i form av stöd till sändningar hos aktörer utanför public service-sfären. Utredningen bedömer därför inte att Sverige i dagsläget kan utöka sina åtaganden till punkt b.ii) eller c.ii).

### **3.6 Artikel 12 – kulturell verksamhet och kulturella inrättningar**

#### **3.6.1 Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden**

Artikelns är indelad i tre övergripande punkter.

Första punkten avser åtgärder som tar sikte på kulturella aktiviteter och inrättningar; bibliotek, museer, biografier, festivaler, filmproduktion m.m. Sverige har åtagit sig samtliga förpliktelser enligt punkten, men i förhållande till punkterna c), e) och h) endast i förhållande till ett eller två av de tre territoriella språken. Punkt 1 är endast tillämplig inom de områden där språket används (avsnitt 3.1.4).

Andra punkten, som redan omfattas av Sveriges åtagande, innebär en förpliktelse att även utanför det område där språket används tillåta, uppmuntra eller erbjuda kulturell verksamhet och kulturella inrättningar i enlighet med punkt 1.

Tredje punkten omfattas inte av Sveriges nuvarande åtagande. Enligt punkten åtar sig staten att ta vederbörlig hänsyn till minoritetsspråket och den kultur det ger uttryck för när den bedriver kulturpolitik utanför landet.

#### **3.6.2 Översättning m.m. av verk till minoritetsspråket (punkt 1.c)**

Förpliktelsen innebär att staten ska främja tillgång på minoritetsspråket till verk framställda på andra språk. Det handlar med andra ord om att göra verk, som är framställda på majoritetsspråket och andra språk, tillgängliga på minoritetsspråket. Staten åtar sig att främja sådan tillgång genom att stödja och utveckla ett antal uppräknade aktiviteter: översättning, dubbing, eftersynkronisering<sup>62</sup> och framställning av undertexter.

Förpliktelsen i punkten utgör en spegelbild av punkt 1.b) som innehåller ett motsvarande åtagande att främja tillgång på andra språk till verk framställda på minoritetsspråket, dvs. stödjande och utveckling av översättning m.m. från minoritetsspråket till andra språk.

---

<sup>62</sup> Arbetsmetod vid filmproduktion som innebär att dialogen till en filmscen talas in av skådespelarna efter inspelningen.

Förpliktelsen i punkt 1.c) omfattas av Sveriges nuvarande åtagande i förhållande till finska och samiska, men däremot inte i förhållande till meänkieli. Punkt 1.b) omfattas däremot av åtagandet avseende alla tre territoriella språk.

Kulturrådet, som särskilt ska verka för nationella minoriteters kultur, lämnar bl.a. stöd till planerad utgivning av nationella minoriteters litteratur inklusive litteratur på meänkieli. Stödet kan lämnas för planerad utgivning av verk översatta till minoritetsspråken. Bland public service-bolagen förekommer dubbning, s.k. versionering och textning på bl.a. mäenkieli. Regeringen har därtill förlängt ett tidigare uppdrag för Svenska Filminstitutet att stödja tillgången till film för barn på de nationella minoritetsspråken (regeringsbeslut 2017-10-12, Ku2016/02116/DISK). Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen (ISOF) planerar att anställa en språkvårdare på meänkieli. Därtill håller en tvåvägsordbok på meänkieli på att tas fram (se nästa avsnitt).

### 3.6.3 Terminologisk forskning m.m. (punkt 1.h)

Enligt punkten åtar sig staten att vid behov skapa och/eller främja och bekosta tjänster som avser översättning och terminologisk forskning. Tjänsterna ska särskilt syfta till att bevara eller utveckla olika slags lämplig terminologi på minoritetsspråket inom ett antal uppräknade områden.

Punkten omfattas av Sveriges åtaganden i förhållande till finska och samiska, men inte i förhållande till meänkieli. Minoritetsspråkskommittén konstaterade att Sverige uppfyllde åtagandena avseende finska och samiska genom de medel som beviljas Sametinget för arbete med samiskan och genom avtal med Finland om statligt stöd till Sverigefinska språknämndens arbete (SOU 1997:192 s.168). I den efterföljande granskningen ansåg expertkommittén att åtagandet var uppfyllt. Sverigefinska språknämnden uppgick senare i Språkrådet vid ISOF.

ISOF bedriver verksamhet till stöd även för meänkieli. Myndigheten har bl.a. finansierat ett projekt som bedrivs av den fristående stiftelsen Meän akateemi – Academia Tornedaliensis. Projektet har gått ut på att ta fram en tvåvägsordbok för svenska/meänkieli och



meänkieli/svenska. Ordboken kommer snart att vara färdigställd. ISOF avser även att anställa en språkvårdare för meänkieli.

### 3.6.4 Tvåspråkig personal hos kulturella organ (punkt 1.e)

Enligt punkten åtar sig staten att främja åtgärder för att se till att en viss typ av ”organ” har tillgång till personal som helt behärskar både minoritetsspråket och den övriga befolkningens språk, dvs. majoritetsspråket. Den typ av organ det är fråga om ska vara sådana som är ansvariga för att organisera eller stödja kulturell verksamhet.

Begreppet ”organ” avser även andra företeelser än myndigheter. Expertkommittén har exempelvis godtagit att staten delvis finansierar minoritetsorganisationer som har heltidsanställd tvåspråkig personal (Europarådet, 2002, p. 162).

Sverige har enbart valt att tillämpa punkten avseende samiska. Minoritetsspråkskommittén konstaterade att Sverige uppfyllde kravet genom det statliga stöd som ges till Sametinget till stöd för samisk kultur och språk eftersom det i Sametinget finns personal som behärskar både svenska och samiska (SOU 1997:192 s. 166). Expertkommittén har ansett att åtagandet är uppfyllt.

Det är svårt att för finska och meänkieli på samma tydliga sätt som beträffande samiska peka ut ett eller flera ”organ som är ansvariga för att anordna eller stödja kulturell verksamhet”. Samma uttryck används emellertid i punkt 1.d) som Sverige tillämpar för alla tre territoriella språk. I granskningarna har Sverige, i förhållande till finska och meänkieli, ansetts leva upp till åtagandet genom Kulturrådets verksamhet.

Expertkommittén har emellertid inte haft anledning att kommentera punkt 1.d) sedan den första granskningscykeln. Sedan kommitténs första rapport har den s.k. kultursamverkansmodellen genomförts. Landstingen är numera involverade i fördelningen av statligt stöd till regionalt kulturliv. Av Kulturrådets regleringsbrev framgår att myndigheten i sin bedömning och uppföljning av de regionala kulturplanerna särskilt ska uppmärksamma landstingens arbete för att främja de nationella minoriteternas kultur och kulturarv. Det är därmed tänkbart att även landstingen skulle kunna anses utgöra sådana organ som avses i punkt 1.e).

### 3.6.5 Kulturpolitik som bedrivs utomlands (punkt 3)

Enligt punkten åtar sig staten att ta vederbörlig hänsyn till minoritetsspråket och den kultur språket ger uttryck för när den bedriver sin kulturpolitik utomlands.<sup>63</sup> Punkten utgör ett sätt att tillämpa principen om erkännande i punkt 1.a) i artikel 7 (Europarådet, 1992, p. 120). Bakom punkten ligger tanken att minoritetsspråk är en del av det nationella kulturarvet. När staten sprider eller visar upp detta kulturarv utomlands ska den även inkludera kulturella uttryck på minoritetsspråket (Woehrling, 2006, s. 223).

Förpliktelsen kan genomföras på flera olika sätt. Om staten har inrättat myndigheter eller andra organ med uppdrag att främja bilden av dess kultur i utlandet kan de ges ett uppdrag att beakta även minoritetsspråk och minoritetskultur. Minoritetsspråk och dess kultur kan också ingå vid världsutställningar och liknande arrangemang. De kan även inkluderas inom ramen för främjande av handel eller turism. Många minoritetsspråk talas i liknande eller besläktad form utanför landet. Kulturella aktiviteter kan anordnas för att främja språken i relation till berörda länder (Woehrling, 2006, s. 223). Synliggörande på officiella webbsidor eller inom ramen för kulturcentra utomlands torde också vara möjliga alternativ.

En majoritet av de stater som ratificerat språkstadgan har åtagit sig denna förpliktelse, inklusive Danmark, Finland och Norge.

Svenska institutet (SI) har i uppdrag att sprida information och kunskap om Sverige och det svenska språket i utlandet. SI ska även främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning och demokrati samt samhällsliv i övrigt. SI:s verksamhet syftar till att öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige, öka samverkan i Sveriges närområde och främja en demokratisk, rättvis och hållbar global utveckling (se 1 § förordning (2015:152) med instruktion för Svenska institutet).

Av 2 § i SI:s instruktion framgår att myndigheten, bland annat, särskilt ska följa, analysera och främja Sverigebilden utomlands, samt främja ett brett kultursamarbete och inom ramen för denna verksamhet hantera statliga stipendier och bidrag för att främja internationellt utbyte.

---

<sup>63</sup> I det engelska originalet "pursuing their cultural policy abroad", vilket i den svenska översättningen blivit "sprider sin kultur utomlands".

Vidare framgår av 5 § i instruktionen att SI bl.a. ska bedriva sin verksamhet i nära samarbete med relevanta myndigheter, företag och andra organisationer samt stödja de svenska utlandsmyndigheterna i deras arbete med att främja Sverige i utlandet. SI ska även bl.a. genomföra och finansiera utbildningsprogram och kompetenshöjande insatser för personal med Sverigefrämjande arbetsuppgifter vid utlandsmyndigheterna.

### 3.6.6 Utredningens överväganden

**Bedömning:** Sveriges nuvarande åtagande enligt punkt 1.c) och 1.h) omfattar endast finska och samiska. Utredningen anser att det finns förutsättningar att utöka dessa åtaganden till att omfatta även meänkieli.

Utredningen anser vidare att det bör vara möjligt för Sverige att utöka åtagandet i förhållande till finska, samiska och meänkieli till punkt 3. Detta bör kunna ske genom att regeringen förtydligar Svenska institutets uppdrag så att institutet, i samråd med de nationella minoriteterna, på ett tydligare sätt synliggör de nationella minoriteternas kultur och minoritetsspråken i sitt arbete med att främja bilden av Sverige och dess kultur utomlands. Trots att jiddisch och romani chib samt den judiska och romska kulturen inte skulle omfattas av ett åtagande enligt språkstadgan bör de inkluderas i uppdraget. Regeringen bör även i andra lämpliga sammanhang lyfta fram nationella minoriteter och minoritetsspråk i förhållande till utlandet.

I övrigt återstår punkt 1.e) som endast tillämpas för samiska. Utredningen anser dock inte att det finns grund för att tillämpa denna punkt för finska och meänkieli.

### Främjande av översättning och terminologisk forskning m.m. avseende meänkieli (p. 1.c och 1.h)

Utredningen anser att det finns förutsättningar för Sverige att åta sig att tillämpa punkt 1.c) och 1.h) även avseende meänkieli. Punkterna kan genomföras genom Språkrådets verksamhet samt genom det stöd som lämnas av bl.a. Kulturrådet (se avsnitt 3.6.2 och 3.6.3).

Utökade åtaganden skulle innebära en tydlig statushöjning för språket. Behovet av den typen av åtgärder som punkterna föreskriver kommer finnas på lång sikt. Genom ett utökat åtagande säkerställs även att sådana åtgärder kommer vidtas även i fortsättningen.

### **Inkludera nationella minoriteter och minoritetsspråk i bilden av Sverige utomlands (p. 3)**

En tillämpning av punkten skulle utgöra ett led i erkännandet av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken, och innebära en betydande statushöjning och ett synliggörande av dem. En majoritet av konventionsstaterna har åtagit sig förpliktelsen, däribland Danmark, Norge och Finland. Ett genomförande bör dessutom kunna åstadkommas med relativt små medel.

Punkten bör kunna genomföras främst genom SI:s verksamhet. Utredningen har begärt ett yttrande från SI. Myndigheten har gett in en PM till utredningen som innehåller en sammanställning av exempel på hur Sveriges minoriteter och minoritetsspråk på olika sätt inkluderas i dess verksamhet.

SI har i huvudsak anfört följande. Av sammanställningen framgår att SI:s verksamhet i dag har en övervikt på att synliggöra Sveriges samiska befolkning och kultur, även om det också finns exempel på att övriga minoriteter inkluderas i verksamheten. SI har i dagsläget inte någon särskild policy för synliggörande av minoriteter och minoritetsspråk. I *Kommunikationsstrategin för varumärket Sverige* står att

Ett särskilt arbete krävs också för att säkerställa att kommunikationen om Sverige sker på ett sätt som beaktar den mångfald av människor med skilda bakgrunder som utgör Sverige av i dag.

I SI:s yttrande anförs vidare bl.a. följande. SI har genom den sammanställning som gjorts med anledning av frågorna från utredningen blivit uppmärksammat på frågan om hur Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk inkluderas i institutets verksamhet. SI bedömer att det finns ett utrymme att än mer synliggöra dessa grupper och frågor kopplade till dem, särskilt i det kommunikationsmaterial som har karaktären av grundläggande fakta och information om Sverige. SI kommer också fortsätta att inkludera narrativ och exempel från de nationella minoriteterna och minori-

tetspråken generellt i SI:s verksamhet, på ett sätt som är i överensstämmelse med institutets uppdrag och målsättningar och som är relevant för utländska målgrupper.

Utredningen bedömer att Sverige bör kunna leva upp till punkt 3 i artikel 12 genom att regeringen förtydligar SI:s uppdrag så att institutet på ett tydligare sätt synliggör de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i sitt arbete med att främja bilden av Sverige och svensk kultur utomlands. Utredningen noterar att det i instruktionen för SI bl.a. anges att myndighetens uppdrag är att sprida information och kunskap om Sverige och det svenska språket i utlandet, men att de nationella minoriteterna och minoritetsspråken däremot inte nämns. Vid ett uppdrag till SI bör den skyldighet som förvaltningsmyndigheter har att samråda med representanter för de nationella minoriteterna enligt 5 § minoritetslagen.

Sverige bör även sträva efter att lyfta fram de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i andra sammanhang när bilden av svensk kultur förmedlas utomlands.

Punkten skulle formellt enbart omfatta finska, meänkieli och samiska, men det finns ingen anledning för Sverige att vid tillämpningen exkludera romer och judar samt romani chib och jiddisch.

### **Tvåspråkig personal hos kulturella organ (p. 1.e)**

Någon motsvarande lösning som för samiska – stöd till Sametinget – är inte möjlig avseende finska och meänkieli i fråga om punkt 1.e). Kulturrådet och landstingen inom den s.k. kultursamverkansmodellen är det som närmast skulle utgöra en motsvarighet. Det kan vara svårt att överblicka konsekvenserna av ett utökat åtagande. Det skulle möjligen krävas att regeringen detaljstyrde hur myndigheter och landsting rekryterar personal på ett sätt som skulle stå i strid med den tillitsbaserade styrning som regeringen tillämpar samt den kommunala självstyrelsen. Det har inte heller framkommit att behovet av att tillämpa punkten är så starkt att det uppväger nackdelarna. Utredningen bedömer därför inte att Sverige kan utöka sitt åtagande enligt punkt 1.e) till att omfatta finska och meänkieli.

### 3.7 Artikel 13 – ekonomiska och sociala förhållanden

#### 3.7.1 Artikelns struktur och utrymmet för utökade åtaganden

Artikelns innehåll är indelat i två övergripande punkter. Båda punkterna innehåller ett antal fristående förpliktelser som avser ”ekonomisk och social verksamhet”. Förpliktelserna i punkt 2 gäller inom områden där minoritetsspråket används (se avsnitt 3.1.4), och i ”rimlig utsträckning” (se avsnitt 3.4.2). Förpliktelserna i punkt 1 gäller däremot i hela landet.

Sveriges nuvarande åtagande omfattar endast punkt 1.a) enligt vilket vi förbundet oss att inte i lag förbjuda användning av minoritetsspråk i anställningskontrakt och andra handlingar inom det ekonomiska och sociala livet. Punkt b)–d) i punkt 1 och samtliga förpliktelser, a)–e), i punkt 2 ingår alltså inte i vårt nuvarande åtagande.

#### Begreppet ”ekonomisk och social verksamhet”

Uttrycket ”ekonomisk och social verksamhet” utgör den yttersta ramen för tillämpningsområdet när det gäller samtliga förpliktelser i artikel 13, vilket framgår av inledningen till punkt 1 respektive 2. Begreppet torde få särskild betydelse för att avgränsa innebörden i de allmänt hållna förpliktelserna i punkt 1.d) och 2.b).

Begreppet är samtidigt inte definierat eller använt någon annanstans i språkstadgan. I den förklarande rapporten konstateras bara att möjligheten för myndigheterna att ingripa i det ekonomiska och sociala livet i huvudsak är begränsade till att formulera lagar och regler. Vidare anförs att möjligheterna för myndigheterna att se till att minoritetsspråken blir tillräckligt beaktade är begränsade (Europarådet, 1992, p. 121).

Vissa av punkterna i artikel 13 är mer detaljerade eller innehåller exemplifieringar som kan belysa begreppet. Mot bakgrund av dessa punkter och sett i relation till övriga artiklar i stadgan torde i vart fall följande ingå i ”ekonomisk och social verksamhet”: näringsverksamhet, inkluderande både förhållandet mellan anställda och arbetsgivare samt förhållandet mellan konsumenter och näringsidkare, vård och omsorg, såväl i offentlig som privat regi, samt

civilsamhällets verksamhet i vart fall i den mån den inte hamnar under övriga artiklar, exempelvis artikel 12.

### 3.7.2 Förbud mot villkor som utesluter eller begränsar användning av minoritetsspråk (punkt 1.b)

Förpliktelsen innebär att staten åtar sig att förbjuda villkor, inom ekonomisk och social verksamhet, som syftar till att utesluta eller begränsa användningen av minoritetsspråk. Punkten tar sikte på språkförbud som kan förekomma i den privata sektorn. Expertkommittén har bedömt att det krävs att staten lagstiftar mot språkförbud för att leva upp till förpliktelsen (Urrutia Libarona, 2012, s. 463–464).

Det som ska förbjudas är dels villkor i företags interna regler, dels villkor i ”privata handlingar”. Ordalydelsen tyder på att det i princip ska vara fråga om skriftliga villkor (formella språkförbud). Odokumenterade språkförbud torde i stället falla under punkt 1.c) i stadgan.

Det är oklart vad som avses med ”privata handlingar”. En möjlig tolkning är att med begreppet avses villkor generellt i avtal eller policys inom den privata sektorn, så länge det rör sig om ”ekonomisk eller social verksamhet”.

Punkten innehåller inte någon formulering som ger utrymme för rimlighets- eller intresseavvägningar. Detta till skillnad från punkt 2 i artikel 7 enligt vilken konventionsstaterna åtar sig att avskaffa alla *oberättigade* åtskillnader m.m. som gäller användning av minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra språkets fortlevnad eller utveckling. I litteraturen har uttalats att punkt 2 i artikel 7 och punkt 1.b) i artikel 13 bör läsas ihop (se Woehrling, 2006, s. 226). Den senare kan ses som ett specialfall av den förra, vilket skulle kunna tala för att även punkt 1.b) tar sikte enbart på oberättigade språkförbud. Det är emellertid oklart om det är möjligt att göra en sådan tolkning. Ett av de svåraste områdena när det gäller tolkning av konventioner är hur man ska hantera frånvarande, underförstådda termer. Sådana bör endast läsas in med försiktighet (Gardiner, 2017, s. 165–167).

Den enda inskränkningen enligt punktens ordalydelse är att staten åtar sig att förbjuda språkförbud ”åtminstone mellan personer som använder samma språk”. Innebörden är något oklar. En-

ligt en uppfattning bör meningen avse endast avtal men inte företags interna regler (se Woehrling, 2006, s. 226 och not 432). En möjlig tolkning av punkten är att språkförbud får tillåtas i situationer som involverar även andra personer än minoritetsspråkstalare. Någon slags intresseavvägning torde då behöva göras om inte tillämpningsområdet ska bli alltför snävt.<sup>64</sup> Det saknas emellertid klargörande uttalanden från expertkommittén när det gäller möjligheten att göra sådana intresseavvägningar.

I det följande redovisas vad som framkommit i expertkommitténs rapporter.

Armenien hade lagstiftning som förbjöd införandet av all slags villkor som nekade eller begränsade användningen av minoritetsspråk, vilket expertkommittén godtog (Europarådet, 2006a, p. 146).

Kroatien hade förbud mot diskriminering på grund av bl.a. språk inskrivet i grundlagen samt bl.a. straffstadganden för den som på grund av åtskillnad i språk nekade eller begränsade de friheter och rättigheter som enskilda och medborgare hade enligt grundlag, lag eller andra bestämmelser (Europarådet, 2005a, p. 189). Expertkommittén ansåg att Kroatien levde upp till åtagandet.

Ukraina införde en ny lag enligt vilken företags interna regler inte fick utesluta eller begränsa användning av minoritetsspråk mellan anställda och som tillät enskilda att fritt använda minoritetsspråk i sin ekonomiska och sociala verksamhet. Kommittén ansåg att åtagandet var uppfyllt (Europarådet, 2014a, p. 254–256).

Slovakien och Polen har inte ansetts leva upp till åtagandet. När det gäller Polen framkom att staten informerat arbetsgivare bl.a. att det var förbjudet att införa villkor i deras interna regler och privata dokument som uteslöt eller begränsade användningen av minoritetsspråken. Expertkommittén har bett de polska myndigheterna att klargöra om lagstiftningen uttryckligen förbjuder sådana villkor (Europarådet, 2015, p. 204–205).

Slovakien påpekade för expertkommittén att lagstiftningen inte uttryckligen förbjöd sådana villkor det var fråga om, men att lagen dels hanterade frågan genom ett generellt diskrimineringsförbud, dels genom särskild arbetslagstiftning. Den senare föreskrev en rätt till ett fritt val av anställning, rättvisa och tillfredsställande arbets-

---

<sup>64</sup> Förbud mot språkförbud skulle annars krävas endast i situationer där alla talade minoritetsspråket.



villkor och skydd mot arbetslöshet. Denna rätt skulle tillkomma alla utan diskriminering på grund av bl.a. språk och gälla även för regler på arbetsplatser och andra interna standarder (Europarådet, 2012d, s. 113). Expertkommittén godtog emellertid inte detta, utan ansåg att sådana uttryckliga förbud som krävdes av åtagandet inte förelåg (Europarådet, 2013, p. 196–198).

När det gäller Spanien slutligen efterfrågade expertkommittén inledningsvis bestämmelser i lag som uttryckligen förbjöd villkor som förbjöd eller begränsade användning av minoritetsspråk. Under andra och tredje övervakningscykeln har kommittén emellertid funnit att åtagandena var uppfyllda. I fråga om vissa minoritetsspråk ansåg kommittén att deras ställning som regionala officiella språk vid sidan om spanska innebar att särskilda bestämmelser om förbud i lag var överflödiga (Europarådet, 2012c, p. 749, 925, 1177). I andra fall konstaterade kommittén att det, trots avsaknaden av förbud i lag, fanns lagar som främjade användning av minoritetsspråket inom ekonomisk och social verksamhet (Europarådet, 2008a, p. 321 och 2012c, p. 489). I något ytterligare fall hade språkstadgans bestämmelse inkluderats ordagrant i lag. I ett annat fall skyddades en del arbetare genom särskilda språkklausuler i kollektivavtal. Även i dessa fall ansågs åtagandet uppfyllt (Europarådet, 2008a, p. 683–685 respektive 1168–1170).

Utredningen konstaterar att expertkommittén i ett flertal fall tycks kräva att det finns uttryckliga förbud i lag mot språkförbud eller att språk upptas som diskrimineringsgrund. Uttalandena i förhållande till Polen och Slovakien tyder på att det inte är tillräckligt att ett förbud mot språkförbud följer indirekt av annan lagstiftning. Detta är dock svårt att förena med uttalandena i förhållande till Spanien. Expertkommittén utvecklar inte skälet till sina slutsatser. Det framgår exempelvis inte om ställningen som regionalt officiellt språk i Spanien får till följd att språkförbud är otillåtna.

Katalanska är ett av de språk som har ställning som regionalt officiellt språk i Spanien. I litteraturen har anförts att Spanien implicit uppfyller åtagandet i förhållande till katalanska. Detta eftersom lagstiftningen går längre än att förbjuda villkor som begränsar användningen av minoritetsspråk, genom att den i stället främjar och uppmuntrar användningen (Urrutia Libarona, 2012, s. 463).

Sammanfattningsvis finns enligt utredningen två oklarheter när det gäller punkt 1.b i artikel 13. För det första är det osäkert hur

kategoriskt kravet enligt punkten är. Frågan är i vilken utsträckning uttrycket ”åtminstone mellan användare av samma språk” möjliggör intresseavvägningar och hur sådana i så fall ska göras. För det andra är det oklart om det krävs att lagstiftningen uttryckligen förbjuder språkförbud eller att språk som diskrimineringsgrund införs, eller om det är tillräckligt att ett sådant förbud följer indirekt av annan lagstiftning.

## Svensk lagstiftning

Sverige saknar lagstiftning som direkt tar sikte på språkförbud. Det som ligger närmast är bestämmelser dels i diskrimineringslagen, dels i brottsbalken.

Diskrimineringslagen omfattar ett stort antal områden i samhället, däribland arbetslivet, utbildning, anordnande av allmän sammankomst eller offentlig tillställning, medlemskap i vissa organisationer samt tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder utanför privat- och familjelivet.

Lagens förbud mot diskriminering är kopplat till bestämmelser om tillsyn och ersättningsskyldighet. Lagen innehåller även bestämmelser om jämkning och ogiltigförklaring. Exempelvis kan en person som diskriminerats genom en bestämmelse i ett individuellt avtal eller i ett kollektivavtal begära att bestämmelsen jämkas eller förklaras ogiltig. Den som diskriminerats genom en ordningsregel eller liknande intern bestämmelse på en arbetsplats kan begära att bestämmelsen jämkas eller förklaras sakna verkan. Möjlighet finns att föra talan inför domstol.

Diskrimineringslagen tar emellertid inte uttryckligt sikte på formella, eller informella, språkförbud inom exempelvis arbetslivet.

Språkanvändning är inte heller uppräknat bland diskrimineringsgrunderna. Särbehandling som har sin grund i vilket språk en person talar kan dock många gånger anses utgöra diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. Detta kan gälla t.ex. krav på kunskaper i svenska inom exempelvis arbetslivet (Fransson & Stüber, 2017a).

Diskrimineringslagen tar sikte på såväl direkt som indirekt diskriminering, liksom bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. För frågan om

språkförbud är det främst begreppen direkt och indirekt diskriminering som är intressanta.

Gemensamt för direkt och indirekt diskriminering är att det ska ha förekommit ett missgynnande. I detta ligger att en enskild person lidit skada eller att en negativ effekt har uppstått för honom eller henne. Typiskt sett handlar missgynnandet om en faktisk förlust, obehag eller något liknande (Fransson & Stüber, 2017b). Ett förbud att tala andra språk än svenska på en arbetsplats torde många gånger kunna anses missgynna de som vill tala exempelvis ett nationellt minoritetsspråk. Att någon blivit missgynnad är emellertid inte tillräckligt för att diskriminering ska anses ha förekommit.

Direkt diskriminering är när någon missgynnas eller behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna, i det här fallet närmast etnisk tillhörighet. Kravet på samband med en diskrimineringsgrund torde få avgörande betydelse för bedömningen av om ett språkförbud i det enskilda fallet är direkt diskriminering. Det kan inte uteslutas att sådana förbud i vissa situationer skulle kunna bedömas som direkt diskriminering.

Indirekt diskriminering är när någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med exempelvis viss etnisk tillhörighet. Så länge det finns ett *berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet* föreligger emellertid inte indirekt diskriminering. Av EU-domstolens praxis följer därtill att konsekvenserna av en åtgärd som vidtas genom tillämpning av bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet inte heller får vara orimligt ingripande i förhållande till den enskildes berättigade intressen (EU-domstolens dom i mål C-83/14, *Chez RB*, EU:C2015:480 p. 123).

Frågan om ett språkkrav utgör indirekt diskriminering måste givetvis avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Generella krav på anställda att tala svenska på en arbetsplats synes i vart fall under vissa förutsättningar kunna anses utgöra sådana bestämmelser eller kriterier som framstår som neutrala, men som kan komma att särskilt missgynna personer med viss etnisk tillhörighet. Avgörande för frågan om språkkravet utgör indirekt diskriminering blir i sådana fall bedömningen av om det

finns ett berättigat syfte, om kravet är lämpligt och nödvändigt samt om de åtgärder som vidtas är orimligt ingripande i förhållande till den enskilde.

Språkkrav i samband med anställningsförfaranden har prövats av Arbetsdomstolen. Förbud att tala annat språk än svenska har såvitt utredningen kan bedöma däremot inte prövats av domstol.

Inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddelar DO beslut där myndigheten gör rättsliga bedömningar. Besluten är visserligen inte juridiskt bindande och påverkar inte heller enskildas möjlighet att föra talan i domstol. De kan emellertid ge viss vägledning i olika frågor. DO har nyligen i ett sådant beslut bedömt om ett språkförbud utgjorde diskriminering (beslut 10 oktober 2017 i ärende GRA 2016/226).

DO kom i beslutet fram till att en viss språkpolicy inte var förenlig med förbudet mot indirekt diskriminering. Eftersom beslutet synes vara unikt på området finns det anledning för utredningen att någorlunda utförligt redogöra för det. Av DO:s beslut framgår att man inom Folkvandvården i ett landsting tillämpade följande språkpolicy:

Det gemensamma språket för att kommunicera på Folkvandvården är svenska och detta avser både gentemot kunder/patienter och gentemot kollegor. Syftet är att främja samarbetet, dels i behandlingsarbetet och dels i den sociala samvaron på arbetsplatsen. Undantaget är när patienten inte talar eller förstår någon svenska.

Folkvandvården förklarade att policyn innebar ett förbud att tala något annat språk än svenska i alla situationer och vid alla tillfällen när patient eller kollega befinner sig i samma lokal. Detta gällde vid samtliga arbetsplatser i Folkvandvården samt både på arbetstid och under pauser och raster i dess lokaler.

DO kom fram till att språkpolycyn inte utgjorde direkt diskriminering och anförde som skäl att det inte fanns något direkt samband mellan policyn och någon av diskrimineringsgrunderna. DO anförde vidare att det inte heller fanns något som tydde på att Folkvandvården tillämpat policyn på olika sätt gentemot anställda på ett sådant sätt att det funnits samband mellan tillämpningen och medarbetarnas etniska tillhörighet.

När det gällde frågan om indirekt diskriminering gjorde DO sammanfattningsvis följande bedömning.

DO kom fram till att språkpolicyen framstod som neutral men kunde komma att särskilt missgynna personer med viss etnisk tillhörighet. I beslutet konstaterades bl.a. att alla anställda kunde tala svenska, men att ett antal medarbetare hade ett annat modersmål. DO anförde att det kunde finnas flera orsaker till att någon vill tala sitt modersmål – en önskan att hålla språkkunskaper vid liv eller att det kan kännas bra eller mer bekvämt att tala modersmålet. Att inte tillåtas tala sitt modersmål kunde innebära en nackdel eller en negativ effekt och fick därför anses utgöra ett missgynnande. DO konstaterade, med hänvisning till en dom från Arbetsdomstolen, att begreppet ”viss etnisk tillhörighet” kunde avse alla personer med annat än svenska som modersmål.

DO gjorde därefter en intresseavvägning för att ta ställning till om språkpolicyen skulle anses vara otillåten. DO ansåg att policyens syfte var godtagbart, värt att skydda och svarade mot Folkvandvårdens behov. Av utredningen framgick att syftet var att främja samarbetet dels i behandlingsarbetet, dels i den sociala samvaron på arbetsplatsen. Ytterligare syften var att främja den sociala samvaron och att inte exkludera någon medarbetare.

DO gick därefter över till att bedöma om policyen var lämplig, nödvändig och proportionerlig. DO anförde att en språkpolicy där medarbetare uppmanas att använda sig av ett visst språk under vissa förutsättningar förefaller kunna vara ett sätt att främja samarbete och social samvaro, samt att motverka att någon exkluderas. DO konstaterade samtidigt att det inte framstod som omöjligt att en sådan policy skulle kunna riskera att bidra till, snarare än att förhindra, känslor av utanförskap och exkludering hos individer på en arbetsplats.

DO noterade vidare att samtliga anställda på Folkvandvården kunde tala svenska och alltså hade förutsättningar att uppfylla policyen. Därtill anförde DO att det inte framkommit någon omständighet som talade för att policyen inte varit ägnad att uppnå det angivna syftet. DO ansåg mot den bakgrunden att det fick godtas att den tillämpade policyen var en lämplig åtgärd i förhållande till det eftersträlvade syftet.

DO ansåg däremot att policyens innehåll varken var proportionerligt eller nödvändigt för att uppnå dess syfte, samt anförde följande:

Enligt DO:s bedömning framstår det som rimligt att utgå från att det i syfte att säkerställa ett gott samarbete och en god social samvaro på en arbetsplats kan finnas ett behov av att i vissa situationer säkerställa att de anställda använder sig av ett gemensamt språk. Att som i den nu aktuella språkpolicyen helt förbjuda medarbetare att tala något annat språk än svenska i alla situationer utom de nyss uppräknade kan emellertid enligt DO:s bedömning inte anses vara nödvändigt för att uppnå språkpolicyens syfte. Några särskilda omständigheter kopplade till situationen på den aktuella arbetsplatsen som eventuellt skulle kunna tala för motsatt slutsats har inte framkommit i ärendet, och de ändamål som åtgärden syftat till borde alltså enligt DO:s bedömning ha kunnat uppnås med mindre ingripande medel. Härtill kommer att tillämpningen av ett på detta sätt utformat generellt förbud mot användningen av andra språk än svenska vid dessa förhållanden framstår som en alltför ingripande åtgärd i förhållande till den enskildes intresse av att under bland annat raster och pauser kunna samtala med arbetskamrater och andra på sitt modersmål.

Utredningen konstaterar att DO:s beslut illustrerar komplexiteten i de bedömningar som behöver göras för att ta ställning till om ett språkförbud utgör direkt eller indirekt diskriminering. En koppling måste finnas mellan språket och diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. I DO:s beslut konstaterades att ett antal medarbetare i Folkvandvården hade ett annat modersmål än svenska, vilket var en situation som Arbetsdomstolen tidigare prövat. De som talar de nationella minoritetsspråken har emellertid ofta svenska som modersmål. En sådan situation har såvitt utredningen kunnat konstatera inte varit föremål för bedömning.

Därtill kan utredningen konstatera, när det gäller indirekt diskriminering, att en prövning behöver göras i det enskilda fallet av om ett språkrav är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt. Hur det tillåtna området ser ut är svårt att generellt uttala sig om mot bakgrund av avsaknaden av rättspraxis.

Även inom det straffrättsliga området finns lagstiftning som tar sikte på diskriminering. Enligt 16 kap 9 § brottsbalken kriminaliseras *olaga diskriminering* på grund av personer på grund av deras ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Inte heller i denna bestämmelse räknas alltså språk upp bland diskrimineringsgrunderna. Bestämmelsen i brottsbalken är dessutom inte tillämplig i bl.a. relationen arbetsgivare–arbetstagar. En väsentlig del av tillämpningsområdet för punkt 1.b) i artikel 13 i språkstadgan faller därmed utanför det straffbara området.

### 3.7.3 Motarbetande av sedvanor som syftar till att motverka användning av minoritetsspråk (punkt 1.c)

Förpliktelsen i föregående punkt tar sikte på formella villkor som förbjuder eller begränsar användningen av minoritetsspråk. Denna punkt rör istället sedvanor eller beteenden<sup>65</sup> som syftar till att motverka eller avskräcka användning av minoritetsspråk inom ekonomisk och social verksamhet. Förpliktelsen är alltså inriktad mot hur situationen ser ut i praktiken inom exempelvis arbets- eller näringslivet.

Medan föregående punkt innehåller ett krav på staten att *förbjuda* formella villkor innebär förpliktelsen i detta fall att staten *motverkar*<sup>66</sup> sedvanor som avskräcker enskilda från att tala sitt minoritetsspråk. Antidiskrimineringslagstiftning kan vara ett sätt att motverka sådana sedvanor. Uttrycket ”motverka” antyder emellertid att staten kan behöva gå längre än att införa diskrimineringsförbud.

Expertkommittén har bedömt att det kan krävas att staten inte enbart agerar mot enskilda fall, utan även exempelvis genomför medvetandehöjande eller toleransskapande åtgärder (Urrutia Libarona, 2012, s. 464–465).

Kommittén har noterat, och godkänt, en rad olika metoder för att genomföra sådana positiva åtgärder (Urrutia Libarona, 2012, s. 465):

- lagstiftning som ger språkrättigheter inom hälsoområdet och fastställer förpliktelser för privata hälsovårdsorgan att erbjuda språkliga tjänster
- en konstitutionell och legal garanti för användningen av minoritetsspråk inom den socioekonomiska sfären
- lagstiftning mot diskriminering som ger en rättslig grund för att motsätta sig de sedvanor som anges i punkten
- språkpolitisk lagstiftning som fastställer regler om påföljder för bristande efterlevnad av särskilda bestämmelser.

---

<sup>65</sup> Eng. *practices*, i svenska översättningen *praxis*.

<sup>66</sup> Eng. *oppose*, i svenska översättningen *motsätta sig*.

Utredningen konstaterar att det kan vara svårt att avgöra vilken slags åtgärder som kan vara lämpliga att vidta utan att staten först har klarlagt förekomsten och omfattningen av sedvanor som avskräcker användning av minoritetsspråk.

### **3.7.4 Uppmuntrande m.m. av användning av minoritetsspråk vid ekonomiska och sociala aktiviteter (punkt 1.d)**

Punkten innehåller en generell förpliktelse för staten att, inom ekonomisk och social verksamhet, underlätta eller uppmuntra användning av minoritetsspråk på andra sätt än vad som anges i de föregående punkterna.

Punkten är mycket allmänt hållen, vilket ger utrymme för många alternativa sätt att genomföra förpliktelsen på. I del II i språkstadgan finns ett allmänt mål för staten att underlätta och/eller uppmuntra användning av minoritetsspråk i tal och skrift i det offentliga och privata livet (punkt 1.d) i artikel 7). Det kan ifrågasättas vad punkt 1.d) i artikel 13 tillför i förhållande till detta allmänna mål.

I litteraturen har konstaterats att det är svårt att dra några slutsatser från expertkommitténs rapporter på grund av den stora variationen i minoritetsspråkens situation. Två grundläggande aspekter har emellertid noterats. För det första beaktar expertkommittén situationen för det aktuella minoritetsspråket, så att en åtgärd som är tillräcklig för ett språk kan bedömas otillräcklig för ett annat språk. För det andra beror frågan om förpliktelsen är uppfylld på hur effektiv den aktuella åtgärden är för det enskilda språket (Urrutia Libarona, 2012, s. 466).

Följande är exempel på hur konventionsstaterna har tillämpat punkten, vilka godtagits av expertkommittén:

- bidrag till stöd för användning av minoritetsspråk för utgivning av litteratur, i religiösa sammanhang och inom turism (Europarådet, 2009, p. 179–180)
- bidrag till kommuner för att utveckla hälso- och social service på minoritetsspråket (Europarådet, 2007c, p. 272–273)
- lagstiftning som ger konsumenter rätt att använda minoritetsspråk (Europarådet, 2010a, p. 139–140)



- bidrag till företag och icke-vinstdrivande organisationer för språkutbildning, erbjudande av service på samt främjande av minoritetsspråket, skyldighet enligt lag att lämna information till konsumenter på minoritetsspråket, samt en mekanism för att certifiera kunskap i minoritetsspråket (Europarådet, 2005b, p. 312–316)
- bidrag till organisationer som främjar användning av minoritetsspråk inom det ekonomiska och sociala livet, samt regionala språktjänster bekostade av staten, vilka bl.a. utförde översättningar åt banker, turistorganisationer osv. (Europarådet, 2001b, p. 168–169 och 245–246).

Förpliktelsen i punkt 1.d) bör rimligtvis tolkas så att den avser andra åtgärder än sådana som följer av Sveriges övriga förpliktelser i del III i språkstadgan. Tyngdpunkten bör därför ligga på åtgärder som främjar användning av minoritetsspråk inom ekonomisk och social verksamhet utanför den offentliga sektorn. En sådan tolkning är även i linje med hur övriga förpliktelser i punkt 1 artikel 13 är formulerade.

### **3.7.5 Möjlighet att upprätta finansiella dokument på minoritetsspråk (punkt 2.a)**

Punkten innehåller en förpliktelse för staten att ta in vissa bestämmelser om användning av minoritetsspråk i sina regler för bank- och finansinstitut. Bestämmelserna ska göra det möjligt att använda minoritetsspråk vid upprättande av betalningsuppdrag<sup>67</sup> och i ”andra finansiella dokument”.

Av ordalydelsen framgår att punkten avser skriftlig användning av minoritetsspråk. Eftersom uttrycket ”betalningsuppdrag” används bör punkten i vart fall innefatta en möjlighet för enskilda att vända sig till banker och finansinstitut på sitt minoritetsspråk. Uttrycket ”andra finansiella dokument” skulle kunna täcka in såväl handlingar upprättade av enskilda som av banker och finansinstitut, exempelvis skuldebrev, bankgarantier och kontoutdrag.

---

<sup>67</sup> I den engelska texten används uttrycket ”payment orders” vilket i den svenska översättningen blivit ”skuldebrev”.

I punktens andra led föreskrivs att staten även, där det är lämpligt, ska se till att befintliga bestämmelser som tillåter användning av minoritetsspråk tillämpas.<sup>68</sup> Formuleringen är något märklig då den skulle kunna tolkas som att staten kan införa bestämmelser som inte ska tillämpas, vilket knappast vara avsikten.

En rimlig tolkning av andra ledet i punkt 2.a) är att staten inte bara ska införa regler som formellt gör det möjligt att använda minoritetsspråk, utan även genom olika åtgärder ska uppmuntra att sådana möjligheter utnyttjas. Staten kan alltså behöva gå längre än att enbart undanröja olika förbud i lag eller införa antidiskrimineringslagstiftning. Sådana uppmuntrande åtgärder skulle exempelvis kunna bestå i att staten låter utarbeta lämplig terminologi på minoritetsspråket eller lämnar ekonomisk kompensation för de merkostnader som kan uppstå.

Förpliktelsen innebär samtidigt inte att staten behöver införa en ovillkorlig rätt att använda minoritetsspråket i all slags finansiella dokument. För det första gäller, liksom för övriga förpliktelser i punkt 2, att den ska genomföras inom rimliga gränser. För det andra behöver staten endast införa bestämmelser i regelverket som föreskriver förfaringssätt som är förenliga med den kommersiella praktiken.<sup>69</sup>

Den senare skrivningen skulle bl.a. kunna tolkas så att tillgången till lämplig terminologi på språket, liksom till språkkunnig personal hos banker och finansinstitut, kan sätta gränser för hur omfattande möjligheten att använda minoritetsspråket kan bli.

### 3.7.6 Åtgärder för främjande av användning av minoritetsspråk inom offentlig sektor (punkt 2.b)

Punkten innehåller en förpliktelse som tar sikte på de ekonomiska och sociala sektorer som står under statens direkta kontroll, i punkten benämnd den offentliga sektorn. Enligt punkten åtar sig staten att

---

<sup>68</sup> I den engelska texten anges "... implementation of such provisions" vilket i den svenska översättningen blivit "... att sådana bestämmelser *införs*". Översättningen är felaktig. Att sådana bestämmelser ska införas följer redan av första ledet som börjar med "att i sina regler för finans- och bankinstitut *ta in bestämmelser* som ...". "Implementation" måste här översättas med "tillämpas", "förverkligas" eller något liknande.

<sup>69</sup> I det engelska originalet används uttrycket "by means of procedures compatible with commercial practice" vilket i den svenska översättningen blivit "genom förfaringssätt som är förenliga med god affärsmannased".

organisera aktiviteter som främjar användningen av minoritetsspråk inom den offentliga sektorn.

Punkten avser företag och andra slags organ som ägs eller kontrolleras av staten eller av regionala eller lokala myndigheter (dvs. kommuner och landsting). Detta innebär när det gäller företag dels företag som helt ägs av det allmänna, dels företag som direkt kontrolleras av det allmänna. Exempel på verksamheter som typiskt sett skulle kunna omfattas är kollektivtrafik, posttjänster, bankverksamhet, avfallshantering, infrastruktur av allmänintresse (energi, gas, telekommunikationer) och offentligt ägda boenden (Urrutia Libarona, 2012, s. 470–471).

Tillämpningsområdet för punkt 2.b) liknar således tillämpningsområdet för punkt 3 i artikel 10 (se avsnitt 3.4.8). Skillnaden är att punkt 2.b) å ena sidan även omfattar verksamheter som inte utgör ”public services”. Å andra sidan tycks punkten inte omfatta myndigheters verksamhet, utan endast den hos offentligt kontrollerade företag och liknande organ.

Förpliktelsen i punkt 2.b) är jämfört med punkt 3 i artikel 10 vagare formulerad: ”att organisera aktiviteter för att främja användandet av minoritetsspråk”<sup>70</sup>. Även om staten har en bred bedömningsmarginal krävs dock att åtgärderna är planerade, dvs. sker inom ramen för någon form av handlingsprogram (Urrutia Libarona, 2012, s. 472).

### 3.7.7 Vård och omsorg på minoritetsspråk (punkt 2.c)

Enligt punkten åtar sig staten att se till att institutioner inom ”social omsorg”<sup>71</sup> erbjuder personer som har behov av vård, på grund av ohälsa, hög ålder eller andra orsaker, möjlighet att tas emot och få vård på minoritetsspråket. Som exempel på sådana institutioner nämns sjukhus, pensionärshem och vårdhem. Redan av denna uppräknings framgår att vad som avses med ”social omsorg” i stadgan är såväl egentlig social omsorg<sup>72</sup> som hälso- och sjukvård. Eftersom

---

<sup>70</sup> Se den engelska texten.

<sup>71</sup> I engelska originalet ”social care facilities”.

<sup>72</sup> ”Social omsorg” utgör i en svensk kontext en samlingsbenämning på kommunal barnomsorg samt social service, vilken omfattar kommunal omsorg om äldre och funktionshindrade.

uppräknningen är exemplifierande kan även andra institutioner inom ”social omsorg” omfattas.

Punktens tillämpningsområde överlappar delvis tillämpningsområdet för punkt 3 (samhällsservice) i artikel 10. Skillnaden är att sistnämnda punkt tar sikte även på annan service än social omsorg. Punkt 2.c) tar dessutom sikte på service som lämnas till personer som vistas vid *institutioner*, medan punkt 3 i artikel 10 även omfattar service som inte bedrivs vid särskilda institutioner.

Punkten träffar såväl vård- och omsorg som lämnas direkt av det allmänna som sådan som bedrivs i privat regi. Eftersom punkten ska tillämpas så långt det är rimligt bedömer utredningen att staten inte på något grundläggande sätt behöver förändra styrningen av den privat bedrivna vården och omsorgen för att se till att minoritetsspråk används där. Vilken typ av åtgärder som krävs bör därför bl.a. bero på om det handlar om vård- och omsorg som bedrivs direkt av myndigheter, upphandlad vård- och omsorg eller vård vid helt privata institutioner.

I formell mening skulle punkten omfatta i vart fall följande typ av institutioner i Sverige: sjukhus, vårdcentraler och tandvårdskliniker, äldreboenden och boenden för funktionshindrade, behandlingshem för missbrukare samt s.k. HVB-hem<sup>73</sup>. Möjligen skulle även kriminalvårdsanstalter kunna inräknas. Eftersom det ska röra sig om vård eller omsorg vid *institutioner* bör däremot exempelvis hemtjänst för äldre eller personlig assistans enligt LSS<sup>74</sup> falla utanför tillämpningsområdet.

Möjlighet att tas emot och få vård och omsorg på minoritetsspråket innebär att enskilda garanteras att få använda sitt språk inte enbart för att undanröja kommunikationssvårigheter (Urrutia Libarona, 2012, s. 473). Det handlar med andra ord inte enbart om exempelvis patientsäkerhet, utan om att ge minoritetsspråket ytterligare ett användningsområde. Rätten att få använda språket kan därför inte göras beroende av att den enskilde inte behärskar majoritetsspråket.

Det framgår inte av punkten om förpliktelsen kan genomföras enbart med hjälp av tolkar. Tolkning innebär emellertid inte direkt-

---

<sup>73</sup> Hem för vård eller boende. Ett yrkesmässigt drivet hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda ungdomar för vård eller behandling i förening med ett boende.

<sup>74</sup> Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

kommunikation, varför utbildning i minoritetsspråket för sjukvårdspersonal bör prioriteras (Europarådet, 2007c, p. 177). Anlitande av en tolk innebär ett ytterligare moment för den vårdsökande, vilket innebär att de som behärskar både majoritets- och minoritetsspråket kan avskräckas från att utnyttja en rätt att använda det senare.

Inför Sveriges ratificering av språkstadgan anfördes som skäl emot att tillämpa punkt 2.c) i artikel 13 och punkt 3 i artikel 10 att det inte fanns förutsättningar att uppfylla förpliktelserna i punkterna inom alla områden för statlig, landstingskommunal och kommunal service eller social omsorg. Kostnaderna ansågs bli för höga och de praktiska problemen att genomföra rättigheterna för stora (se prop. 1998/99:143 s. 53).

Utredningen menar att en tillämpning av punkt 2.c) inte nödvändigtvis måste innebära att det införs en möjlighet att få vård på minoritetsspråket inom alla slags institutioner som formellt skulle omfattas av punkten. Detta följer av att punkten ska tillämpas i rimlig utsträckning, vilket innebär att de faktiska möjligheterna och behoven bör kunna sätta gränser för vad som kan krävas. Inom exempelvis hälso- och sjukvården ryms såväl bredare former av service som högt specialiserad vård som bedrivs vid ett fåtal sjukhus. Det bör inte nödvändigtvis krävas att service på minoritetsspråket kan lämnas inom alla mer specialiserade grenar av sjukvården.

Samtidigt står det klart att förpliktelsen inte kan genomföras genom punktinsatser. Det krävs ett proaktivt och systematiskt angreppssätt grundat på planering i förväg. Expertkommittén har anfört att en policy för tvåspråkig personal bör vara en nödvändig del i ett sådant angreppssätt. Kommittén har även anfört att myndigheterna måste garantera tillräcklig tillgång till personal för att kunna genomföra förpliktelsen (Urrutia Libarona, 2012, s. 473–474.).

### 3.7.8 Säkerhetsanvisningar på minoritetsspråk (punkt 2.d)

Enligt punkten åtar sig staten att, på lämpligt sätt, se till att säkerhetsanvisningar även avfattas på minoritetsspråket. Syftet med förpliktelsen är inte främst att öka säkerheten för minoritetsspråkstalare, vilka i allmänhet förstår säkerhetsanvisningar på majoritets-

språket. Syftet är snarare att bidra till att språket blir ett kommunikationsmedel i det dagliga livet (Europarådet, 2005b, p. 320–324).

Begreppet ”säkerhetsanvisningar” är brett. Till skillnad från punkt 2.e (se nästa avsnitt) tar förpliktelsen dessutom inte enbart sikte på meddelanden från myndigheter.

I litteraturen har anförts att säkerhetsanvisningar är offentligt visade meddelanden som varnar för faror från anläggningar och utrustning, exempelvis utrymningsanvisningar i händelse av brand, säkerhetsföreskrifter i kollektivtrafiken, varningsskyltar i närheten av farliga konstruktioner och säkerhetsföreskrifter i fabriker (Woehrling, 2006, s. 230).

Av ordalydelsen följer emellertid att förpliktelsen avser alla slags anvisningar som syftar till att förebygga olyckor. Det är även så expertkommittén har tolkat punkten (Europarådet, 2012b, p. 482). Det framgår inte av ordalydelsen att det skulle krävas att säkerhetsanvisningarna måste utgöra skyltar eller offentligt anslagna meddelanden. Exempelvis har expertkommittén lyft fram säkerhetsinformation i bipacksedlar för läkemedel (Europarådet, 2004b, p. 163).

En särskild fråga är om även generella föreskrifter meddelade av myndigheter bör omfattas. I den engelska texten används uttrycket *safety instructions* och inte *safety regulations*, vilket talar emot att sådana föreskrifter skulle omfattas.

Även om uttrycket ”säkerhetsanvisningar” potentiellt har ett omfattande tillämpningsområde finns vissa begränsningar. För det första avser förpliktelsen uppenbarligen endast skriftliga säkerhetsanvisningar.<sup>75</sup> För det andra följer av inledningen till punkt 2 att förpliktelsen gäller så långt myndigheterna är behöriga. Det krävs med andra ord inte att staten utökar sin kompetens att reglera utformningen av säkerhetsanvisningar. För det tredje gäller förpliktelsen ”inom rimliga gränser” och ska genomföras på ”lämpligt sätt”. I litteraturen har bl.a. anförts att sistnämnda uttryck avser att ge staterna tillräckligt handlingsutrymme och att staten inte åtar sig att systematiskt översätta alla säkerhetsanvisningar inom det område där minoritetsspråket används. Däremot måste staten tillämpa en genomtänkt strategi baserad på minoritetsspråkets situation (se Woehrling, 2006, s. 230).

---

<sup>75</sup> I den engelska texten anges ”... safety instructions are also *drawn up* in regional or minority languages” (utredningens kursivering).

### 3.7.9 Konsumentinformation på minoritetsspråk (punkt 2.e)

Enligt punkten åtar sig staten att se till att information om konsumenters rättigheter som lämnas av behöriga myndigheter görs tillgänglig på minoritetsspråket.

Förpliktelsen är avgränsad på så sätt att det endast är *behöriga* myndigheter som behöver lämna information på minoritetsspråk. Med uttrycket får förstås den eller de myndigheter som har ett särskilt ansvar för att informera om konsumenters rättigheter (Woehrling, 2006, s. 231). Även om andra myndigheter inom ramen för sin serviceskyldighet kan lämna information av betydelse för konsumenter bör dessa således inte omfattas.

Förpliktelsen gäller ”inom rimliga gränser”. Den mängd information som lämnas om konsumenters rättigheter kan vara mycket omfattande. Även om idealet givetvis vore att all sådan information fanns tillgänglig på minoritetsspråket bör förpliktelsen sättas i relation till språkets situation. Effekten av åtgärden att informera även på minoritetsspråket torde att ytterligare ett användningsområde för språket skapas och att dess status och synlighet ökar. Vid genomförandet borde den vanligaste, viktigaste och mest använda informationen därför prioriteras.

### Information om konsumenters rättigheter i Sverige

I Sverige regleras konsumenters rättigheter i ett stort antal lagar.<sup>76</sup> Konsumentverket har i uppdrag att i samverkan med informationsansvariga myndigheter<sup>77</sup> ansvara för att tillhandahålla och samordna en upplysningstjänst med opartisk information och vägledning till konsumenter. *Hallå konsument* är en rikstäckande upplysningstjänst som samordnas av Konsumentverket. Konsumenter kan kontakta tjänsten via telefon, e-post, Facebook eller en chatt. Konsumentverkets hemsida innehåller dessutom information om ett

---

<sup>76</sup> Se exempelvis listan på Konsumentverkets hemsida, <http://www.hallakonsument.se/klaga-angra-eller-anmala/vad-lagen-sager/avtalsvillkorlagen/>

<sup>77</sup> Informationsansvariga myndigheter är Allmänna reklamationsnämnden, Boverket, Energi marknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen och Statens energimyndighet.

tiotal lagar. Information finns på minoritetsspråk, främst när det gäller finska.

Många kommuner erbjuder även konsumentvägledning, vilket emellertid är en frivillig verksamhet.

### 3.7.10 Utredningens överväganden

**Bedömning:** Det bör finnas möjlighet för Sverige att utöka sitt åtagande till punkt 2.e) i artikel 13 i förhållande till finska, samiska och meänkieli. Ett sådant åtagande bör kunna genomföras genom att regeringen ger i uppdrag till Konsumentverket att tillhandahålla den mest väsentliga konsumentinformationen på de tre språken.

Utredningen bedömer däremot inte att Sverige kan utöka sitt åtagande till någon av de övriga punkterna i artikel 13.

Utredningen anser när det gäller frågan om åtgärder mot språkförbud att det är tveksamt om diskrimineringslagen är tillräcklig för att motsvara kravet i språkstadgan. Frågan behöver angripas mer systematiskt av lagstiftaren innan det är möjligt att ta ställning till om Sverige kan och bör tillämpa punkt 1.b) och 1.c). Vidare noterar utredningen när det gäller punkt 1.c) att det kan krävas andra åtgärder än förbudslagstiftning för att motverka sådana sedvanor. Förekomsten av sådana sedvanor kan behöva kartläggas. Utifrån en sådan kartläggning kan lämpliga åtgärder övervägas. De frågor som rör punkt 1.b) och 1.c) bör utredas i ett sammanhang.

### Konsumentinformation på finska, meänkieli och samiska (p. 2.e)

Utredningen anser att det finns möjlighet för Sverige att tillämpa punkt 2.e). Det finns en myndighet, Konsumentverket, med tydligt ett utpekat ansvar att lämna information till konsumenter om deras rättigheter inom en rad skilda områden. Möjligheten att genomföra punkten underlättas av att ansvaret för informationen är samlat till en myndighet.

Möjligheten att få information om konsumenträttigheter skulle innebära en statushöjning och att minoritetsspråken synliggörs. En



följd skulle även kunna bli att relevant terminologi på språken utvecklas eller upprätthålls.

Utredningen kan konstatera att Konsumentverket lämnar information på en rad olika sätt, såväl muntligt som skriftligt. Vidare förekommer särskilda konsumenträttigheter inom många olika områden som regleras i flera olika lagar. Utredningen bedömer att det är uteslutet att Konsumentverket omedelbart skulle kunna göra all information som myndigheten lämnar om konsumenters rättigheter tillgänglig på de tre territoriella språken.

Som ett första steg anser utredningen att det är rimligt att Konsumentverket får i uppdrag att på finska, meänkieli och samiska tillhandahålla den skriftliga information om konsumenters rättigheter som myndigheten bedömer är mest väsentlig. Om möjligt bör den mest synliga och efterfrågade informationen prioriteras då den får antas ge störst effekt i förhållande till minoritetsspråken. I uppdraget kan även ingå se över möjligheten att, efter en inventering bland personalens språkkunskaper, lämna muntlig information på minoritetsspråk.

### Vård och omsorg på minoritetsspråket (punkt 2.c)

Sverige har redan infört en möjlighet att få äldreomsorg på de territoriella språken, vilket kan ses som ett steg på vägen mot tillämpning av punkten. Därutöver har utredningen uppfattat att efterfrågan bland de nationella minoriteterna främst rör den sjukvård som bedrivs av landstingen eller av privata aktörer på landstingens uppdrag. Även om begreppet social omsorg enligt punkt 2.c) skulle omfatta även annat bedömer utredningen att en tillämpning i rimlig utsträckning bör innebära att minoritetsspråk inom landstingssjukvården prioriteras.

En tillämpning i rimlig utsträckning bör inte heller kräva att alla grenar inom sjukvården omfattas. Möjligheten att tillgodose behovet av personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska torde vara svårare ju mer specialiserad sjukvård det handlar om. För minoritetsspråkens del bör det samtidigt vara mer väsentligt att språken används inom delar av sjukvården som når en större del av allmänheten.

Som ett första steg skulle en möjlighet att använda av minoritetsspråk vid vårdcentraler inom förvaltingsområdena kunna vara ett sätt att i rimlig utsträckning genomföra punkten. För att kunna bedöma om detta vore möjligt och hur det i så fall skulle kunna genomföras skulle särskild en kartläggning av behov och möjligheter behövas. Detta ryms inte inom uppdragets ramar. Utredningen bedömer därför inte att Sverige i dagsläget kan utöka sitt åtagande till punkten.

### Övriga punkter

Övriga punkter i artikel 13 skulle kräva en särskild utredning som inte ryms inom utredningens uppdrag. Utredningen kan därför inte föreslå att Sverige utökar sitt åtagande till någon av punkterna. När det gäller vissa av punkterna finns det anledning att utveckla resonemanget något.

Enligt punkt 1.b) krävs att lagstiftningen förbjuder formella språkförbud inom ”ekonomisk och social verksamhet”, i bl.a. företags interna regler. Diskrimineringslagen får i och för sig anses täcka in den verksamhet som avses i punkten. Lagen innebär dessutom att språkförbud under vissa omständigheter kan anses otillåtna. Detta är dock beroende av bedömningen i det enskilda fallet. Hur det tillåtna området ser ut är svårt att generellt uttala sig om mot bakgrund av avsaknaden av rättspraxis. Det är osäkert om den typen av indirekta förbud mot språkförbud, som diskrimineringslagen innebär, kan anses tillräckliga enligt språkstadgan. Avgörande för bedömningen enligt diskrimineringslagen är dessutom att det finns ett samband med språkanvändarens etniska tillhörighet. Punkt 1.b) i språkstadgan tar emellertid sikte på förbud mot användning av minoritetsspråk oavsett om det finns en koppling till etnicitet eller liknande. En ytterligare oklarhet är i vilken utsträckning språkstadgan tillåter att det görs sådana intresseavvägningar som krävs när det gäller indirekt diskriminering.

Sammanfattningsvis är det tveksamt om diskrimineringslagen kan anses tillräcklig för att motsvara språkstadgans krav. Det är inte heller givet att det är genom diskrimineringslagstiftningen staten bör angripa problemet. Frågan om språkförbud får anses relativt utforskad i Sverige. Utredningen har i delbetänkandet pekat

på behovet av att se över denna fråga (se SOU 2017:60, s. 249–251). Utredningen anser att frågan behöver angripas mer systematiskt av lagstiftaren innan det är möjligt att ta ställning till om Sverige kan och bör tillämpa punkt 1.b).

När det gäller punkt 1.c) täcker den bl.a. in ”informella” språkförbud. Bedömningen ovan avseende punkt 1.b) är relevant även när det gäller dem. Därtill kan det emellertid krävas andra åtgärder än förbudslagstiftning för att motverka sådana sedvanor som nämns i punkt 1.c). Ett första steg bör i så fall vara att det görs en kartläggning av i vilken utsträckning det förekommer sedvanor som motverkar användning av minoritetsspråken inom social och ekonomisk verksamhet. Utifrån en sådan kartläggning kan lämpliga åtgärder övervägas.

Utredningen anser att Sverige bör låta utreda frågor som rör språkförbud och sedvanor som motverkar användning av minoritetsspråken, dvs. punkt 1.b) och 1.c), i ett sammanhang. Därefter kan Sverige ta ställning till om det är möjligt att utforma lagstiftning och andra åtgärder för att leva upp till dessa punkter.

Punkt 1.d) bör enligt utredningen tillämpas så att staten inom den privata sektorn, exempelvis bland företag, underlättar eller uppmuntrar användning av minoritetsspråk. Inom minoritetspolitiken vidtas i dag i princip inte några sådana åtgärder, möjligen med undantag för verksamheten vid Samiskt språkcentrum. För att bedöma hur punkten skulle kunna genomföras skulle det krävas en särskild kartläggning av behov och möjligheter på området.

### **3.8 Synpunkter från företrädare för de nationella minoriteterna**

*Sverigefinländarnas delegation* har anfört att de områden där det är mest angeläget att höja ratifikationsnivån är utbildning, samt äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Delegationen har pekat på att Finland har valt en högre ambitionsnivå än Sverige avseende artikel 8, punkt 1, avseende samiska och svenska i fråga om punkterna a)–f), förskola, grundskola, yrkesutbildning, universitetsutbildning och vuxenutbildning. Delegationen har vidare pekat på att Norge har valt en högre ambitionsnivå

avseende samiska samt att det lagstadgade skyddet i Norge är betydligt starkare för enskilda elever.

Delegationen har vidare i huvudsak anfört följande. Mot bakgrund av att Europarådet underkänt den svenska modellen med modersmålsundervisning och mot bakgrund av den faktiska språkbyttessituation som de nationella minoritetsspråken befinner sig i, är det ytterst angeläget att höja ambitionsnivån och nivån av ratificeringen och därmed stärka rätten till undervisning på minoritetsspråk i vart fall inom förvaltningsområdet. Det är också ett naturligt nästa steg att ta i utvecklandet av minoritetsrättigheter.

I fråga om punkt 2.c) i artikel 13, social omsorg, konstaterar delegationen att Sverige har valt att inte tillämpa den, trots att äldreomsorg finns medtagen i minoritetslagen som rättighet och Sverige uttryckligen uttalat att äldreomsorg omfattas av det förstärkta skyddet. Delegationen har vidare anfört följande. Även här är det motsvarande åtagandet betydligt högre i Norge och Finland för svenska respektive samiska. De territoriella nationella minoritetsspråken behöver ges ett folkrättsligt skydd på omsorgsområdet, och då behöver ratificeringsnivån höjas i Sverige. Hälso- och sjukvård på finska går redan att lösa i viss mån i dag, dels genom tolktjänster, dels genom mer systematisk listning av husläkare med språkkunskaper på vårdcentralerna. Det handlar således i första hand om en högre grad av matchning mellan språkkunskaper och brukare, vilket också skulle kunna innebära en effektivisering av landstingens nuvarande resurser. För samiskans del har det också betydelse om de nordiska regelverken nu ska harmoniseras i högre grad – det är ju ett av argumenten för framtagandet av en nordisk samekonvention.

Delegationen har anfört att behovet av höjning av ratifikationsnivån är mest akut beträffande ovannämnda artiklar, men att det även finns andra artiklar där nivån skulle kunna höjas. Delegationen har anfört följande. Om regeringen vill höja medvetenhet och ansvarstagande för minoritetsspråken generellt i Sverige skulle man även kunna överväga ratificering av punkt 3 i artikel 12. Punkten innebär ett åtagande för staten att ta vederbörlig hänsyn till minoritetsspråk och den kultur dessa ger uttryck för när den sprider sin kultur utomlands. Det skulle innebära en bekräftelse av att de nationella minoriteternas språk och kultur faktiskt är en del av det svenska kulturarvet som ska skyddas och främjas, inte bara nationellt.

*Svenska Tornedalingars Riksförbund-Tornionlaaksolaiset* (STR-T), vars yttrande i frågan har biträtts av ungdomsförbundet *Met Nuoret*, har föreslagit en generell höjning eller utvidgning av Sveriges åtaganden enligt del III i språkstadgan.

Vad gäller artikel 8 har STR-T förespråkat att ambitionsnivån i samtliga punkter höjs till den högsta. Förbundet har anfört följande. Europarådet har underkänt den svenska utbildningsmodellen. Det är ytterst angeläget att höja Sveriges ambitionsnivå på grund av språkbytesprocessen. Ratificering av dessa artiklar stärker rätten till undervisning och skapar en sammanhängande utbildningskedja. Vi kan för meänkielis del se att en ratificering skulle höja språkets status ytterligare. Vår utmaning är inte för få elever utan synen på språket och attityden till den. En naturlig utveckling av minoritetsslagen skulle vara att en förstärkt undervisning erbjuds åtminstone i förvaltningsområdeskommuner.

I fråga om artikel 9 har förbundet föreslagit att Sverige ska tillämpa ambitionsnivå i) i samtliga punkter, vilket innebär att rättegången i brottmål, tvistemål respektive förvaltningsmål ska hållas på minoritetsspråket. Förbundet har anfört följande. För STR-T är det en självklarhet att det ska finnas möjlighet att få använda meänkieli inom rättsväsendet. Meänkieli blir legitimt och språkets status höjs om det får användas i fler samhällsdomäner. Det enda fall förbundet känner till där meänkieli nyttjats är ett fall från 2009.

Vad gäller artikel 10 har förbundet förespråkat att ett utökande av Sveriges åtagande beträffande samtliga punkter som inte redan omfattas av åtagandet, samt att ambitionsnivån höjs avseende de punkter som redan omfattas. Förbundet har anfört följande. En ratificering skulle vara en bekräftelse på det som redan sker i mer eller mindre omfattning inom förvaltningsområdeskommunerna för meänkieli, så även för Region Norrbottens del. Därför ser inte vi att en ratificering av artiklarna skulle vara betungande. I sammanhanget bör nämnas om det historiskt proaktiva beslut som Pajala kommun fattade 2008, att kommunfullmäktigeledamöter hade möjlighet att tala meänkieli, finska och svenska vid fullmäktige. Trots beslutet valde de flesta att tala svenska. Det om något visar att språken har en låg status och att individer inte alltid är trygga i att använda minoritetsspråk i offentliga rum.

Förbundet har föreslagit att Sverige utökar sitt åtagande till punkterna 1.a.i), 1.f.i), 1.g) och 3 i artikel 11 (höjd ambitionsnivå avseende

public service-media och stöd till massmedia samt utbildning av journalister). Förbundet har anfört följande. Språkbytesprocessen pågår och media har en oerhört viktig nyckelroll i revitaliseringen av meänkieli. Media har också en viktig roll i utvecklingen av meänkieli. Förutom språkliga aspekter så är tillgången till media på minoritets-språk en demokratifråga. När det kommer till kapacitet och resurser inom public service vad gäller meänkieli är dessa ytterst marginella i förhållande till finska och samiska. STR-T har uppmärksammat att public service-bolagen de senaste åren insett behovet för meänkielis del. STR-T vill dock understryka att de personella resurserna för meänkielis del fortfarande är ytterst marginella i förhållande till finska och samiska trots att åhörarna/tittarna för meänkielis del är stor och trogen.

Förbundet föreslagit att Sverige utökar sitt åtagande enligt punkterna 1.c), 1.e), 1.h) i artikel 12 till att omfatta även meänkieli och anfört att det är rimligt att det som tillämpas för samiska och finska även ska tillämpas för meänkieli. Förbundet har även föreslagit att punkt 3 ska tillämpas och har anfört att en tillämpning av punkten skulle vara en bekräftelse att de nationella minoriteternas språk och kultur är en del av det svenska kulturarvet.

Beträffande artikel 13 har förbundet föreslagit att punkt 2.c tillämpas och har anfört att Sverige har valt att inte tillämpa punkten trots att äldreomsorgen är en del av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, samt att det är fullkomligt naturligt att utvidga skyddet till att även gälla hälso- och sjukvård.

*Sáminuorra* har föreslagit att punkt 1.a.ii) i artikel 10 ska tillämpas (ett åtagande som innebär att statstjänstemän som är i kontakt med allmänheten använder minoritetsspråket i förhållande till de personer som kontakter dem på språket). Förbundet har anfört att det skulle höja förtroendet för myndigheter och statliga institutioner hos den samiska befolkningen, som annars har en lägre grad av förtroende mot dessa jämfört med den övriga befolkningen i Sverige.

Förbundet har vidare föreslagit att Sverige tillämpar punkt 1.c i artikel 11 (ett åtagande att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en tv-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk) och anfört att det hade varit ovärderligt för de samiska språken att Sverige tillsammans med Norge och Finland verkar för att starta en samisk tv-kanal med längre sammanhängande sändningar än i dag och mer frekventa nyhetssändningar.

Förbundet har slutligen föreslagit att Sverige tillämpar punkterna 2.d och 2.e i artikel 13 (att se till att det finns säkerhetsanvisningar respektive myndighetsinformation om konsumenters rättigheter på minoritetsspråket) samt anført att det är symboliskt viktigt för att synliggöra de levande samiska språken i Sverige för majoritetsbefolkningen men också för att ge samer möjlighet att se sitt eget språk utanför sfären i det egna hemmet.

*Sverigefinska Riksförbundet* har anført att skolfrågorna är en av de viktigaste frågorna och att det är nödvändigt att höja nivån avseende artikel 8, punkterna a)–c).

*Sverigefinska ungdomsförbundet* (SFU) har föreslagit att Sverige utökar sina åtaganden enligt språkstadgan på ett antal punkter, vilka framgår i det följande. Förbundet har inledningsvis anført att övergripande kommentarer om förbundets förslag till punkter att tillämpa är följande:

- Sveriges internationella åtaganden gentemot språkstadgan måste harmoniseras med den nationella lagstiftningen.
- Sveriges internationella åtaganden skulle kunna intensifieras för att följa nutida språkforskning och de olika behov som respektive språklig nationell minoritet står inför.
- Sveriges internationella åtaganden skulle kunna höjas för att flytta fram positionerna i samråd samt i den politiska debatten under tiden som följer efter den statliga utredningen och kommande regeringspropositionen.

Förbundet har angående punkt 8.1.a.ii) i språkstadgan anført följande. Enligt språkforskning behövs språkbud för att kunna återta språket i de familjer där språket förlorats. För sverigefinska barn med detta mål, skadar en tvåspråkig förskolemiljö inlärningen av det finska språket. Då utredningen föreslår att lydelsen ”helt eller delvis” ersätts med ”hela eller en väsentlig del” skulle detta åtagande harmonisera den nationella lagstiftningen.

När det gäller grundskolan generellt har SFU anført följande. SFU är starkt emot dagens text i skolförordningens 9 kapitel, 13 § som nämner att:

Under den sammanlagda tid som eleven får tvåspråkig undervisning enligt 12 § får högst hälften av undervisningen ges på umgängesspråket. Undervisningen ska planeras så att undervisningen på svenska successivt ökar

SFU har anfört att förbundet inte förstår hur en sådan begränsning i grundskolan är förenlig med minoritetspolitikens ambitioner att föra vidare språket till kommande generationer. På grund av förordningens innehåll löser i dag de sverigefinska skolorna situationen med ett jämkningssystem. I grundskolans lägre årskurser sker en större del av undervisningen på minoritetsspråket. Därefter trappas undervisningen ned och är i de senare årskurserna mestadels på svenska.

SFU har vidare angående punkt 8.1.b.ii) anfört följande. Följande ambition skulle harmonisera den faktiska situation som råder inom många sverigefinska grundskolor i de lägre årskurserna. Dessutom skulle kommuner i ett förvaltningsområde behöva ta ställning till om man enligt Sveriges internationella åtaganden, bör skapa finskspråkiga klasser, trots att den nationella lagstiftningen inte ålägger dem det.

Därtill har SFU angående punkt 8.1.c.ii) anfört följande. Genom att anta följande ambition skulle åtagandet harmoniseras med ungdomsförbundets syn på att slopa skolförordningens 9 kap. 13 § för finskspråkig undervisning. Dessutom skulle nuvarande förvaltningsområden med finskspråkiga klasser i lågstadiet behöva ta ställning till om man enligt Sveriges internationella åtaganden, bör förlänga den finskspråkiga grundskoleundervisningen till att gälla även för högstadiet, trots att den nationella lagstiftningen inte ålägger dem det.

SFU har avseende punkt 8.1.d.ii) anfört: Vi anser att avsaknaden av gymnasiestudier med finskspråkig inriktning är ett stort problem för att stärka det finska språkets status. I dag finns både ett samegymnasium samt ett gymnasium på teckenspråk för döva och hörselskadade, men inget gymnasium för landets största språkgrupp. Följande ambition skulle kunna göra minoritetspolitiken mer tvärspråkig, åtminstone inom gymnasiepolitiken.

SFU har anfört att 8.1.e.ii) harmoniserar nuläget då Stockholms universitet är ansvarigt universitet för finska.

SFU har i fråga om punkt 8.1.f.ii) anfört: Inom den kommunala vuxenutbildningen erbjuds sällan finska som språkval, trots att



språket är landets näst största. Det är även vanligt förekommande att man inte ens kan göra en prövning i kurserna finska I och finska II. Detta blir en dubbel bestraffning. Vi vill med denna ambition tvinga fram en förändring inom den kommunala vuxenutbildningen.

Förbundet har avseende punkt 10.1.b) anfört följande. Inom både Arbetsförmedlingen och Förvaltningskassan kan exempelvis finska användas i muntliga kontakter med myndigheterna, genom tolkning. Däremot nekas enskilda att lämna in både aktivitetsrapporter och handlingar på finska. Inom regeringskansliet, riksdagen och inom många lokala myndigheter verkar det råda en missuppfattning att det enda som intresserar de nationella minoriteterna är en översättning av minoritetslagen på det egna språket. Det skulle vara till stor hjälp om ofta förekommande förvaltnings-texter som skolförordningen, skollagen, socialtjänstlagen och grundlagarna, samt formulär avsedda för befolkningen inom förvaltningsmyndigheterna, fanns på finska. Ungdomsförbundet ser att ambitionen kan kräva fram en förändring.

SFU har föreslagit att Sverige även tillämpar 10.3.a) och 10.3.b). Förbundet har anfört följande. Dessa paragrafer harmoniserar nuläget, samt tvingar fram en förändring inom befintliga förvaltningsmyndigheter att genomföra en kartläggning av de anställdas språkkompetens, samt göra nödvändiga språkliga vidareutbildningar bland de anställda. I nuläget löser många förvaltningsmyndigheter behovet genom att erbjuda tolk, precis som för alla andra språk. Nästan alla sverigefinnar förstår svenska, men vill kunna använda sitt eget språk. Våra språkliga rättigheter är inga integrationsåtgärder. Höjer Sverige ambitionen kan inte förvaltningsmyndigheterna längre smita från åtgärder.

SFU har därtill föreslagit att Sverige tillämpar punkt 12.3 och har anfört: Minoritetspolitikens mål är att öka jämlikheten mellan majoritetssamhället och de nationella minoriteterna, samt svenskan och de nationella minoritetsspråken. Detta gäller även när Sverige sprider sin kultur utomlands. Svenska och finska är redan officiella språk inom Europeiska unionen. Enligt språklagens 13 § ska ”svenskans ställning som officiellt språk i Europeiska unionen ska värnas”. Varför kan inte Sverige även värna om finskans ställning i EU när språket är ett officiellt minoritetsspråk i Sverige? Dessutom har det finska språket fortfarande en väldigt låg status inom Nordiska rådet. Vid sidan av att sprida minoriteternas kultur utomlands,

skulle även följande åtagande kunna höja Sveriges ambition i våra internationella samarbetsorgan.

SFU har vidare anfört att Sverige bör tillämpa punkt 13.1.b) och 13.1.c) och har anfört följande. Det som skiljer artiklarna är att företag inskränker användandet av ett språk, samt motverkar användandet av ett språk. Konsekvensen blir densamma. Enligt minoritetspolitikens mål ska jämlikheten mellan svenskan och de nationella minoritetsspråken öka. De nationella minoritetsspråken är officiella språk, och därför kan inte företag motverka användandet av dessa. Ambitionen skulle delvis harmonisera nuvarande nationell lagstiftning gentemot Sveriges internationella åtaganden. Enligt diskrimineringslagens (2008:567) 2 kapitel, 1 §, får inte en arbetsgivare diskriminera bland annat den som hos arbetsgivaren är anställd, fullgör praktik eller står till förfogande för att utföra arbete som inlånad arbetskraft. Ungdomsförbundet ser att ambitionen kan kräva fram en utredning gällande språk som ny diskrimineringsgrund.

SFU har anfört angående punkterna 13.1.d och 13.2.c att åtagandena skulle harmonisera den nuvarande nationella lagstiftningen med Sveriges internationella åtaganden.

När det slutligen gäller punkt 13.2.d har SFU anfört följande. Synligheten och statusen för särskilt samiskan och finskan skulle kunna höjas genom följande åtagande. Ett förslag skulle kunna vara att ambitionen gäller vid avgång eller destination till ort inom ett förvaltningsområde. Inom exempelvis ett större statligt ägt flygbolag råder en intern språkpolicy där personalen enbart får göra säkerhetsanvisningar på svenska och engelska. Detta håller fast vid en nationalistisk bild av Sverige som ett homogent land med ett språk. Då vi har större inrikesflygplatser i flerspråkiga områden som Luleå, Umeå och Kiruna skulle artikelns ambition kunna tvinga fram en förändring av nuläget. Dessutom skulle artikeln även leda till att minoritetspolitiken blir mer tvärpolitisk när både Försvarsmakten och Myndigheten för samhällskydd och beredskap behöver ta ställning till Sveriges internationella åtaganden.

### 3.9 Behov av ny översättning av språkstadgan

**Bedömning:** Utredningen har vid genomgången av språkstadgan återkommande kunnat konstatera att den översättning av stadgan som finns bilagd till betänkanden och propositioner innehåller tveksamheter och i vissa fall rena felaktigheter. Regeringen bör överväga att låta göra en ny översättning av stadgan.

De två autentiska versionerna av språkstadgan är upprättade på engelska respektive franska. Som bilagor till propositioner och betänkanden på minoritetspolitikens område finns en översättning till svenska. Även om denna översättning alltså inte är juridiskt bindande torde den ha stor betydelse, framförallt i relationen mellan regeringen och de nationella minoritetsspråkstalarna, såväl när det gäller diskussionen om huruvida Sverige lever upp till sina nuvarande åtaganden som frågan om åtagandena bör utökas.

I arbetet med detta betänkande har utredningen utgått från den engelska texten, men har återkommande konsulterat den svenska översättningen när de olika avsnitten i detta kapitel har skrivits. Vid några tillfällen har utredningen kunnat konstatera att den svenska översättningen innehåller rena felaktigheter. Exempel på det är punkt 1.f.iii) i artikel 8 där "the public authorities" översatts med "de statliga myndigheterna", snarare än "myndigheterna". Ett annat exempel är punkt 2.a) i artikel 13 där dels "payment orders" blivit "skuldebrev", dels "implementation" blivit "införs". Ett ytterligare exempel finns i punkt 2.e) och 2.f) i artikel 10. Där har "debates in their assemblies" översatts med "i sina sammanträden". Översättningen ger här intryck av att förpliktelsen är mer omfattande än vad som är fallet, nämligen att den täcker även andra sammanträden än de som hålls i de politiska beslutande församlingarna.

I andra fall innehåller översättningen betydelseglidningar. Ett exempel på det är punkt 1.f.i) i artikel 8 där "mainly or wholly" blivit "helt eller delvis", när en korrekt översättning snarare vore "helt eller huvudsakligen", eller något liknande.

Språkstadgan utgör tillsammans med ramkonventionen de två grundläggande internationella åtagandena inom den svenska minoritetspolitiken. Det är av väsentlig betydelse att det finns tillgång till en tillförlitlig översättning. Det finns därför anledning för regeringen att överväga att låta göra en ny översättning av språkstadgan.



## 4 Behovet av förbättrade beslutsunderlag

Utredningens uppdrag finns beskrivet i avsnitt 2.2 i kapitel 1. I avsnitt 4.1 nedan tecknar utredningen först en bakgrund till uppdraget. I avsnitt 4.2 går utredningen igenom grundproblemet med datainsamling om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken och hur man kan förhålla sig till det. I avsnitt 4.3 redogör utredningen för sin syn på behovet av data på nationell nivå och i avsnitt 4.4 för vad som framkommit när det gäller behov av data på lokal nivå. I avsnitt 4.5 slutligen konstaterar utredningen behovet av långsiktigt utvecklingsarbete, föreslår ett uppdrag till Skolverket när det gäller statistik samt biträder en annan utrednings förslag i fråga om uppdrag till Socialstyrelsen.

### 4.1 Bakgrund

#### Sveriges inställning till insamling av data om de nationella minoriteterna

Sverige har av principiella skäl valt att inte använda sig av datainsamlingsmetoder som bygger på registrering av enskildas etnicitet eller språk, eller insamling av statistik om befolkningens sammansättning i sådana hänseenden, även om det skulle ske frivilligt. Sveriges inställning bygger på en politisk hållning snarare än absoluta juridiska hinder. Känsliga personuppgifter,<sup>1</sup> som tillhörighet till en natio-

---

<sup>1</sup> Personuppgifter definieras i 3 § personuppgiftslagen (1998:204) som "all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet." I EU:s dataskyddsförordning, som kommer att gälla från 25 maj 2018, uttrycks det som "varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person" (se artikel 4.1). Känsliga personuppgifter är enligt 13 § personuppgiftslagen uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, poli-

nell minoritet utgör, får under vissa förutsättningar behandlas, men regelverket ställer särskilda krav på hanteringen.<sup>2</sup> Även uppgifter om personers språkkunskaper eller modersmål kan vara en uppgift som indirekt avslöjar etnicitet, och därmed utgör känsliga personuppgifter.

Bakgrunden till Sveriges inställning finns i de historiska övergrepp som begicks under och närmast före andra världskriget. Bland de nationella minoriteterna finns därtill negativa historiska erfarenheter och en berättigad skepsis vad gäller kartläggningar från myndigheternas sida.

I *Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* konstateras att tusentals personer i Sverige under hela 1900-talet har registrerats som "tattare" och "zigenare". Första initiativet till en systematisk kartläggning togs av en statlig utredning i början av 1900-talet och därefter har ett flertal inventeringar ägt rum. Så sent som 1981 upprättade Socialstyrelsen en "förteckning över zigenare i landet" (DS 2014:8, s. 23 och 94). Problematiken har aktualiserats genom Skånepolisens olagliga s.k. Kringresanderegister. Svea hovrätt har nyligen fastställt en tingsrättsdom där ett antal personer fått skadestånd för att de införts i registret enbart på grund av sitt eller närståendes romska ursprung (Svea hovrätt, dom den 28 april 2017 i mål T 6161–16).

Inom de judiska och romska minoriteterna utgör givetvis de massmord och andra systematiska övergrepp som begicks under Förintelsen en bakgrund till den skepsis som finns mot kartläggningar från myndighetshåll. Inom den tornedalska och samiska minoriteten finns negativa historiska erfarenheter av att bli utsatta för förnedrande kartläggningar, exempelvis i form av rasbiologiska undersökningar.

Utredningen konstaterar att farhågor när det gäller registrering och kartläggning av etnicitet kan grunda sig i en oro för att register

---

tiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening, eller som rör hälsa eller sexualliv. I artikel 9.1 i dataskyddsförordningen ingår även vissa ytterligare kategorier, dock inte språk.

<sup>2</sup> EU:s dataskyddsförordning förbjuder behandling av känsliga personuppgifter enligt punkt 1 i artikel 9. I punkt 2 i artikeln föreskrivs dock ett antal undantag från förbudet, bl.a. i de fall den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke (se p.2.a). Behandling får även, under vissa förutsättningar, ske för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål (se p. 2.). EU-förordningen innehåller givetvis ytterligare bestämmelser som påverkar möjligheten att behandla känsliga personuppgifter, vilka av utrymmesskäl inte kan gås igenom här.

skulle kunna användas för att spåra och utsätta enskilda individer för övergrepp. En annan farhåga kan vara att kartläggningar kan missbrukas och användas för att ställa grupper mot varandra eller skapa en negativ bild av en grupp.

## Kritiken mot Sveriges inställning

Sveriges inställning har medfört återkommande internationell kritik, bl.a. från expertkommittén för språkstadgan och den rådgivande kommittén för ramkonventionen, vad gäller bristen på statistik om befolkningens etniska eller kulturella sammansättning och språk-användning. Även från nationella minoriteters sida har kritik framförts.

Den rådgivande kommittén har redan i den första rapporten om Sverige noterat bristen på statistik. Kommittén uppmanade i sin senaste rapport de svenska myndigheterna att, i samarbete med minoritetsrepresentanter, utveckla lämpliga metoder för att samla in anonyma data uppdelade på grupper<sup>3</sup> som visar situationen för personer som hör till nationella minoriteter, samtidigt som internationella åtaganden om dataskydd och principen om frivillig och fri själv-identifikation respekteras (Europarådet, 2017b, p. 33).

Även expertkommittén har återkommande noterat bristen på statistik. I sin andra rapport anförde kommittén att ett särskilt problem var bristen på statistisk information avseende minoritetsspråk på förskole- och grundskolenivå (Europarådet, 2006b, s. 55, punkt C).

Expertkommittén noterade i sin senaste rapport sina tidigare uppmaningar till svenska myndigheter att ta pragmatiska steg för att, i samarbete med talare av språken, samla in information om antal och geografisk fördelning av talare av minoritetsspråken. Kommittén ansåg att insamlandet av tillförlitlig statistik inte behövde involvera personuppgifter. Kommittén noterade att det finns olika uppfattningar bland representanter för de nationella minoriteterna när det gäller statistik och uppmantrade Sverige att harmonisera dessa motsatta synsätt (Europarådet 2017a, p. 11–14).

---

<sup>3</sup> I rapporten används uttrycket ”disaggregated data”.

## Myndighetsuppdrag om datainsamling

DO fick 2011 i uppdrag av regeringen att genomföra en förstudie avseende vilka metoder som kan användas för att bl.a. samla in uppgifter om de fem nationella minoriteterna.<sup>4</sup> Uppdraget inriktades i huvudsak mot att undersöka möjligheterna till en bredare användning av en kvantitativ ansats i form av införande av fler variabler i Statistiska centralbyråns (SCB) *Undersökningar om levnadsförhållanden* (ULF). Uppdraget avsåg möjligheten att ta fram statistiska underlag på aggregerad nivå som möjliggör jämförelse av levnadsförhållanden och livsvillkor mellan olika befolkningsgrupper utifrån bl.a. tillhörigheten till en nationell minoritet och användningen av ett nationellt minoritetsspråk. DO redovisade uppdraget i form av förstudien *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet* (DO, 2012a).

Även Folkhälsomyndigheten har fått uppdrag av regeringen som rör datainsamling avseende de nationella minoriteterna. Myndighetens föregångare Statens folkhälsoinstitut fick i uppdrag att kartlägga de nationella minoriteternas hälsosituation. Statens folkhälsoinstitut redovisade uppdraget i rapporten *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* (Statens folkhälsoinstitut, 2010).

Utifrån förslag som lämnades i rapporten fick Folkhälsomyndigheten i uppdrag att genomföra samråd med företrädare för de nationella minoriteterna för att undersöka vilka behov och förutsättningar som finns för att hämta in data om hälsosituationen, samt vilka metoder som i sådana fall är lämpliga för respektive grupp. Folkhälsomyndigheten redovisade det uppdraget i rapporten *Samråd med Sveriges nationella minoriteter* (Folkhälsomyndigheten, 2014a). Folkhälsomyndigheten redovisade vad representanterna för respektive nationell minoritet hade framfört avseende behov och förutsättningar för kartläggning av hälsosituationen och lämnade ett antal förslag till åtgärder i förhållande till de olika minoritetsgrupperna. Inom Folkhälsomyndigheten pågår för närvarande en enkätundersökning som riktar sig till ett urval bland sverigefinländare (se avsnitt 4.3.2).

Sametinget tog 2015 fram en förstudie med förslag på en modell för kartläggning av de samiska språken (Sametinget, 2015).

---

<sup>4</sup> Uppdraget omfattade även uppgifter av relevans för fem av de sju lagstadgade diskrimineringsgrundarna i diskrimineringslagen (ålder och kön exkluderade).



Regeringen har inte gått vidare med förslag eller bedömningar som gjorts i de olika rapporterna.

## 4.2 Grundproblemet

**Bedömning:** Någon form av statistik, dvs. kvantitativa data, som går att följa över tid är nödvändig om det ska vara möjligt att mäta framsteg eller bakslag för minoritetspolitiken, att göra uppföljningar och att vidta rätt åtgärder.

De datakällor som i allmänhet kan användas för att skapa statistik är främst olika slags enkätundersökningar, folkbokföringsuppgifter och data från myndigheters administrativa register. Eftersom registrering av enskildas språk eller etnicitet inte får ske kan folkbokföringsuppgifter och registerdata inte användas över huvud taget.

Det framstår som osannolikt att det skulle gå att genomföra konventionella befolkningsundersökningar i fråga om de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken i form av urvalsbaseade enkätundersökningar, utan att behandla känsliga personuppgifter. Under sådana förhållanden har det allmänna valet att antingen inte samla in kvantitativa data, eller att utforska möjliga alternativa metoder och försöka kompensera för eller förhålla sig till metodernas svagheter och brister.

### Kvalitativa data kan inte helt ersätta kvantitativa data som beslutsunderlag

Utredningens uppdrag har varit att undersöka frågan om datainsamling om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken utifrån perspektivet att uppgifterna ska användas för att få bättre beslutsunderlag. Uppgifterna ska med andra ord användas för att ställa upp mål, planera och genomföra åtgärder samt följa upp utfall.

Renodlade kvalitativa metoder, exempelvis djupintervjuer eller fokusgruppsintervjuer, kan inte helt ersätta insamling av kvantitativa data, dvs. statistik, eftersom sådana metoder per definition inte kan användas för att mäta förändringar över tid eller göra jämförelser mellan grupper. Kvalitativa metoder kan däremot användas som ett

komplement till statistik, exempelvis för att undersöka orsaker till samband som syns i statistiken och hur dessa orsaker verkar på individnivå.

Det är nödvändigt att samla in någon form av kvantitativa data som går att följa över tid om det ska vara möjligt att mäta framsteg eller bakslag för minoritetspolitiken, att göra uppföljningar och att vidta rätt åtgärder.

### **De generella svårigheterna med samla in kvantitativa uppgifter om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken**

Utredningen beskriver i avsnitt 1.2.2 de avgränsningar som finns enligt utredningens direktiv. Eventuella förslag får inte bygga på behandling av känsliga personuppgifter. De får inte heller innebära en renodlad kartläggning av antal personer i landet, eller inom en viss del av landet, som tillhör en viss nationell minoritet eller talar ett visst nationellt minoritetsspråk.

Den generella och återkommande utmaningen när det gäller att ta fram statistik om de nationella minoriteterna och minoritetsspråktalarna är att nå ut till respektive grupp och att få ett underlag som är representativt för hela gruppen. Detta är ett problem främst när det gäller att ta fram besluts- och faktaunderlag som baseras på kvantitativa data, dvs. statistik. Vid kvalitativa undersökningar, såsom djupintervjuer och intervjuer med fokusgrupper, är problemet mindre. Svårigheterna omfattar givetvis även andra grupper baserade på etnicitet eller språk.

Utöver utmaningen att nå ut till gruppen är en annan svårighet att säkerställa anonymitet för enskilda. Då utredningen har getts förutsättningen att känsliga personuppgifter inte över huvud taget får behandlas är det inte tillräckligt att det finns ett rättsligt skydd mot missbruk av sådana uppgifter. Det krävs i så fall att datainsamlingsmetoder används som gör sådant missbruk tekniskt omöjligt.

De datakällor som i allmänhet kan användas för att skapa statistik är främst olika slags enkätundersökningar, folkbokföringsuppgifter och data från myndigheters administrativa register. Eftersom registrering av enskildas språk eller etnicitet inte får ske kan folkbokföringsuppgifter och registerdata inte användas över huvud taget. Därmed återstår enkätundersökningar.

## Möjligheten att använda enkätundersökningar

Enkätundersökningar kan göras antingen i form av s.k. totalundersökningar eller genom att undersökningen riktas till ett urval av populationen. Populationen är den grupp som man vill kunna dra generella slutsatser om, exempelvis finsktalande i Sverige.

Vid en totalundersökning riktas undersökningen till hela populationen och då uppstår inga problem kopplade till urval. När populationen består av ett stort antal individer, exempelvis hela eller delar av befolkningen i ett land, är en totalundersökning vanligtvis ett omfattande och dyrt projekt. Det kan även uppstå stora problem med bortfall.

I Sverige görs inga totalundersökningar avseende befolkningen sedan SCB upphörde med folk- och bostadsräkningarna, av vilka den senaste genomfördes 1990. Den nationella officiella statistiken är numera enbart baserad på administrativa register som kompletteras med ett antal statistiska urvalsbaserade undersökningar.

Den vanligare metoden är att göra en undersökning baserad på ett urval, en s.k. stickprovsundersökning. Om undersökningen baserar sig på ett slumpmässigt urval ur populationen kan utifrån urvalets storlek statistiska beräkningsmetoder användas för att mäta osäkerheten i de slutsatser som dras av urvalet.

Både undersökningar baserade på urval och totalundersökningar bygger emellertid på att man har tillgång till en s.k. *ram*. Ramen är en förteckning över alla de individer som ingår i gruppen man vill undersöka. Helst ska alla individer i populationen<sup>5</sup> ingå i ramen, annars riskerar resultaten att bli snedvridna.

Vid stickprovsundersökningar som avser hela Sveriges befolkning kan Registret över totalbefolkningen<sup>6</sup> (RTB) användas som ram. När det gäller de nationella minoriteterna och minoritetspråkstalarna finns inga uppgifter om dem i något register som gör det möjligt att skapa en fullständig ram för respektive grupp. Det närmaste en sådan ram som finns är Sametingets röstlängd och möjligheten som finns att ur register ta fram uppgifter om de som är invandrare från Finland och deras avkomlingar.

---

<sup>5</sup> De statistiska begreppen är *målpopulation*, dvs. den grupp man idealt vill undersöka (t.ex. alla sverigefinnar), respektive *rampopulation*, dvs. de individer som ingår i förteckningen.

<sup>6</sup> Sedan 1968 finns vid SCB Registret över totalbefolkningen (RTB). Registret är ett utdrag ur folkbokföringsregistret som Skatteverket ansvarar för.

Sametingets röstlängd innehåller emellertid endast en mindre del av alla samer och samisktalande i Sverige. Det är svårt att säga hur representativa undersökningar, om exempelvis språkanvändning, som riktar sig till de på röstlängden är för den samiska befolkningen i stort.

När det gäller registeruppgifterna om invandrade från Finland kan sägas att dessa inte skiljer på finsktalande personer och exempelvis finlandssvenskar. Det har uppskattats att så mycket som var fjärde invandrare från Finland under 1950- och 60-talet var finlandssvensk (se avsnitt 2.2.4). När det gäller avkomlingar till invandrade från Finland säger uppgifterna inte heller något om i vilken mån de talar finska eller identifierar sig som sverigefinnar. I gruppen ingår inte heller eventuella sverigefinnar som inte har invandrat från Finland och deras avkomlingar.

Vid en enkätundersökning som riktar sig till hela befolkningen i landet eller i en del av landet skulle det vara möjligt att i enkäten ställa frågor som rör exempelvis behov av service på minoritetspråk. En sådan undersökning skulle inte förutsätta en särskild förteckning över personer som tillhör en viss nationell minoritet. I praktiken är det dock inte en möjlig väg, bl.a. eftersom kostnaderna för en totalundersökning skulle bli orimligt höga.

En urvalsundersökning med hela befolkningen som ram skulle eventuellt kunna fånga in en grupp av exempelvis minoritetspråkstalare. Detta bygger dock på att både gruppen och stickprovet är så stora att tillräckligt många i minoritetsgruppen kommer med i undersökningen. Om för få i minoritetsgruppen kommer med går det inte att dra några säkra slutsatser av svaren. Om svaren från minoritetsgruppen ska delas upp i mindre grupper, exempelvis utifrån kön, krävs därtill ett än större stickprov. Hur stort stickprovet och minoritetsgruppen skulle behöva vara är inte möjligt att besvara utan att en närmare utredning görs.

När det gäller frågan om att garantera anonymitet, dvs. att genomföra en undersökning utan att den medför behandling av känsliga personuppgifter, konstaterar utredningen följande. Det är möjligt att genomföra en s.k. postenkät och låta svaren vara helt anonyma. Andra anonymitetsskyddande metoder som nämns i litteraturen är

den s.k. valurnemetoden<sup>7</sup> samt s.k. randomiserad svarsteknik (se Dahmström, 2011, s. 101 respektive 170–172).

En helt anonym enkät som riktar sig till ett urval av befolkningen i landet eller en del av landet skulle kunna kompletteras med frågor som rör de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken. För att ett sådant tillvägagångssätt ska fungera krävs då som tidigare nämnts att stickprovet och minoritetsgruppen är tillräckligt stor för att det ska vara möjligt att dra generella slutsatser. Flertalet av de nationella minoriteterna är emellertid sannolikt för små till antalet för att ett sådant tillvägagångssätt ska vara möjligt. Utredningen noterar dock att 1997 års *Undersökningar av levnadsförhållanden* innehöll en fråga om språkbruk.<sup>8</sup> Undersökningen besvarades av 5 000 personer och enligt resultatet talades finska av 156 000 utrikes födda och 85 000 Sverigefödda personer (Parkvall, 2015, s. 68).

Utredningen har haft kontakt med tjänstemän vid SCB. Myn-digheten använder sig normalt inte av enkäter till enskilda som inte innebär någon slags personuppgiftsbehandling. För det första skulle anonyma enkäter innebära att det inte går att skicka ut påminnelser till de som inte svarat. För det andra skulle det inte gå att komplettera undersökningen med uppgifter ur register. Sådana kompletteringar innebär bl.a. att den s.k. uppgiftslämnarbördan minskar, vilket minskar risken för bortfall.<sup>9</sup> Utredningen uppfattar att anonyma enkäter kan försämra resultatens användbarhet väsentligt, dels på grund av risken för ökat bortfall då inga påminnelser kan skickas ut, dels för att det inte går att komplettera svaren med registeruppgifter.

---

<sup>7</sup> Svartspersonen får lägga svaret i form av en "valsegel" i ett kuvert i en sluten låda som öppnas först senare. En intervjuare kan även ha med sig en bärbar dator med ett inlagt frågeformulär vilket svartspersonen själv får läsa och avge svaren direkt in i datorn.

<sup>8</sup> Variablerna var "svenska", "finska" och "annat språk".

<sup>9</sup> Ju fler frågor en enkät innehåller desto längre tid och större ansträngning krävs för att besvara enkäten. Detta kan leda till att personen avstår helt från att svara eller enbart besvarar vissa frågor.

## Det är i princip inte möjligt att använda SCB:s Undersökningar av levnadsförhållanden

I Diskrimineringsombudsmannens förstudie från 2012 anförs att SCB:s *Undersökningar av levnadsförhållanden* (ULF) kan vara en lämplig metod för de sverigefinska och samiska delarna av befolkningarna (DO, 2012, s. 10).

ULF/SILC är en urvalsundersökning som tas fram inom ramen för Sveriges officiella statistik och som i huvudsak bygger på ett stort antal telefonintervjuer. Det sammanlagda urvalet 2016 var cirka 19 900 personer (SCB, 2016, s. 5).

Levnadsförhållandena beskrivs inom ramen för ULF genom områdena arbetsmiljö, boendeförhållanden, ekonomi, fritid, hälsa, medborgerliga aktiviteter, sociala relationer, sysselsättning och arbetstider, trygghet och säkerhet och utbildning. Undersökningen är integrerad med den europeiska undersökningen Survey of Income and Living Conditions (EU-SILC) som genomförs årligen i alla EU-länder samt ytterligare några europeiska länder. Undersökningen gör det möjligt att jämföra uppgifter om inkomst, fattigdom, social utestängning, boende, arbete, utbildning och hälsa på både hushålls- och individnivå mellan olika länder. Statistiken utgör underlag för bland annat planering och utvärdering av offentlig verksamhet, samhällsdebatt och forskning.

ULF/SILC innebär att personuppgifter samlas in och bevaras. Sådana personuppgifter ska som huvudregel gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål (se 19 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken). Riksarkivet har emellertid beslutat om undantag från gallringsreglerna när det gäller ULF/SILC (RA-MS 2007:64 och RA-MS 2011:59).

Det får betraktas som uteslutet att genomföra ULF/SILC utan att personuppgifter samlas in. Undersökningen är omfattande och sker delvis till följd av en EU-förordning. Personuppgifterna behövs för att komplettera data från intervjuerna med data från flera register som används för att skapa variabler samt för att kalibrera för bortfall, alltså kompensera för dess snedvridande effekter (SCB, 2016 s. 17). De svårigheter som konstaterats ovan med att belysa små grupper genom urvalsundersökningar gäller givetvis även ULF/SILC.

## Behovet av att säkerställa legitimiteten och förtroendet hos de nationella minoriteterna

Utöver de tekniska aspekterna finns den minst lika viktiga förtroende- eller legitimitetsaspekten. Frågan beskrivs utförligt i DO:s förstudie från 2012 där nyckelorden är tillit, förtroende och trovärdighet (se DO, 2012, s. 112–121).

Även om det gick att samla in uppgifter från enskilda och samtidigt garantera fullständig anonymitet skulle kvaliteten i undersökningarna vara beroende av att de som tillhör de nationella minoriteterna kände förtroende för undersökningen. Den som inte litar på garantierna kommer hellre att avstå att delta eller svara utan att ange sin tillhörighet till en nationell minoritet. Därmed skulle statistiken bli snedvriden då de med minst förtroende för staten inte skulle synas i resultatet.

Metoder för datainsamling behöver utvecklas i nära samarbete med de nationella minoriteterna. Det är för dem eventuell datainsamling ytterst är till.

## Om kvantitativa data ska samlas in torde alternativ till konventionella befolkningsundersökningar få undersökas

Utifrån de förutsättningar som getts i utredningens uppdrag framstår det som osannolikt att det skulle gå att i fråga om de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken genomföra konventionella befolkningsundersökningar i form av urvalsbaseade enkäter. Den främsta begränsningen är bristen på ramar avseende de nationella minoriteterna och minoritetsspråkstalarna, vilket i sin tur försvårar möjligheten att dra generella slutsatser av undersökningsresultaten.

Även om någon minoritetsgrupp skulle vara tillräckligt stor för att kunna synas i en anonym enkät riktad till ett urval ur hela befolkningen uppstår sannolikt stora kvalitetsproblem. En sådan enkät skulle dessutom förmodligen behöva genomföras utanför ordinarie befolkningsundersökningar.

Slutsatsen blir att valet står mellan att inte samla in några kvantitativa data, eller att utforska alternativa metoder som är möjliga och försöka kompensera för eller förhålla sig till de svagheter och brister som dessa är behäftade med, framför allt när det gäller urval.

Utredningen diskuterar i det följande hur sådana alternativa metoder möjligen skulle kunna se ut.

En tänkbar väg är att söka efter möjligheter att använda något som skulle kunna kallas för indirekt insamling. En mellanhand rapporterar då in kvantitativa, aidentifierade uppgifter till den som behöver dem.

Ett exempel på sådan indirekt insamling är Skolverkets statistik om antal elever som är berättigade till, respektive deltar i, modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i grundskola och grundsärskola. Insamlingen sker på gruppnivå baserat på rapportering från varje skolenhet. Detta innebär att inga individdata samlas in. Utredningen föreslår att möjligheten att genomföra sådan insamling undersöks även avseende förskolan (se avsnitt 4.5.2 nedan).

Ett annat exempel på indirekt insamling är de uppgifter om antal anmälningar, inledda rättsprocesser samt domar och förlikningar rörande diskriminering av nationella minoriteter, som DO lämnar uppgift om till Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län (se exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget, 2014, s. 23–24).

Mellanhänderna skulle alltså kunna vara myndigheter. Vissa myndigheter torde ha ostrukturerade uppgifter<sup>10</sup> som rör nationella minoriteter och minoritetsspråk i exempelvis ingivna ansöknings- eller anmälningshandlingar. En insamling av data som bygger på ostrukturerade uppgifter kräver emellertid att personal på myndigheten manuellt går igenom handlingar och gör en bedömning av om de innehåller relevanta uppgifter. Värdet av sådan statistik skulle, bl.a. pga. mörkertal, många gånger inte stå proportion till den stora arbetsinsats som skulle krävas. Exempel på sådana myndigheter torde vara Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg, vilka enligt vad utredningen erfar endast får in ett fåtal anmälningar kopplade till nationella minoriteters rättigheter (SOU 2017:60, s. 140 och 142).

Utredningen har dock inte på något systematiskt sätt gått igenom samtliga myndigheter som ur ett ostrukturerat material skulle kunna tänkas ta fram relevant statistik om de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.

---

<sup>10</sup> Uppgifter i löpande text, som inte är sökbara i ett ärendesystem.



En annan tänkbar mellanhand skulle kunna vara de nationella minoriteternas organisationer. Organisationerna kan då rapportera in avidentifierade kvantitativa data, exempelvis i form av svar på enkäter som tagits fram i samråd med myndigheter och som distribueras till organisationens medlemmar och andra personer med anknytning till organisationen.

En förutsättning för en sådan insamling är att den eller de som ska hantera insamlingen har tillräckliga kunskaper. Frågan om ersättning för kostnaden för arbetsinsatsen, samt hur betungande den skulle kunna bli för organisationen, behöver även hanteras liksom frågan om de rättsliga förutsättningarna för eventuell personuppgiftsbehandling.

Om de nationella minoriteternas organisationer skulle fungera som mellanhand skulle resultaten av undersökningarna inte bli representativa för hela den nationella minoriteten. För att kompensera för eventuell snedvridning skulle resultaten behöva viktas eller värderas mot hur situationen ser ut i hela gruppen, dvs. även de som inte är medlemmar i en organisation. Minoritetsorganisationer kan även nå de som inte är medlemmar, oftast med större trovärdighet än statliga organ.

Situationen bland ickemedlemmar skulle med nödvändighet få undersökas med kvalitativa metoder. Den viktning eller värdering som skulle göras utifrån sådana undersökningar skulle därmed i sig innebära ett mått av skönsmässighet.

En annan väg för att åstadkomma bättre data om de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken skulle kunna vara att utnyttja och sammanställa uppgifter som saknar direkt koppling till individer, men som sammantaget kan ge en bild av gruppen eller språket. Några av de indikatorer som tas fram av vissa år av Sametinget och Länsstyrelsen är exempel på sådan datainsamling. Utredningen återkommer till frågan om indikatorer i avsnitt 4.3.3 nedan.

### 4.3 Behov av data på nationell nivå

På ett övergripande plan har utredningen identifierat tre områden inom vilka det skulle kunna tänkas finnas behov av förbättrade data om de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.

För det första finns behov av vad utredningen kallar för implementeringsdata, vilket är uppgifter om hur minoritetspolitiken genomförs av stat, kommun och landsting.

En annan typ av data är kopplade till uppföljning av det minoritetspolitiska målet och dess tre delområden: språk och kultur, delaktighet och inflytande samt utsatthet och diskriminering. Av dessa är det främst två områden inom vilka det kan finnas behov av data på nationell nivå: dels s.k. jämlikhetsdata, dels uppgifter om de nationella minoritetsspråkens situation och utveckling.

Det handlar i alla tre fallen om uppgifter som kan användas till planering, utvärdering och uppföljning på ett mer övergripande plan såväl av regeringen som av de nationella minoriteterna.

#### 4.3.1 Implementeringsdata

Ett slags data som regeringen och de nationella minoriteterna har behov av skulle kunna kallas för *implementeringsdata*. Med detta avser utredningen uppgifter om hur minoritetspolitiken och minoritetslagstiftningen tillämpas och genomförs av statliga myndigheter samt kommuner och landsting: hur många förskolor och äldreboenden som bedrivs på minoritetsspråk, i vilken utsträckning myndigheter samråder med de nationella minoriteterna osv.

En insamling av implementeringsdata kan bygga på uppgifter såväl från myndigheter som från brukare, men kräver i allmänhet inte att data samlas in om enskilda individer eller grupper av individer. Insamlingen är ur den synvinkeln förhållandevis okomplicerad. Det handlar främst om att regeringen behöver säkerställa att det finns ett tillräckligt målinriktat och effektivt uppföljningssystem. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit inrättandet av en särskild uppföljningsmyndighet och en skyldighet för kommuner och landsting att på begäran lämna uppgift om sina minoritetspolitiska mål och riktlinjer till myndigheten (se SOU 2017:60, s. 90 och 130–131).

### 4.3.2 Jämlikhetsdata

#### Vad är jämlikhetsdata?

Sverige har enligt ramkonventionen åtagit sig att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att *främja fullständig och effektiv jämlikhet* mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Detta inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet (se punkt 2 i artikel 4). Begreppet jämlikhet förutsätter att relevanta jämförelser görs mellan situationen för majoriteten och minoriteten. För att kunna bedöma om Sverige lever upp till åtagandet, var det finns brister och om utvecklingen går åt rätt håll, krävs således faktaunderlag.

I EU-kommissionens handbok om jämlikhetsdata definieras jämlikhetsdata som all slags information som kan användas för att beskriva eller analysera jämlikhetssituationen. Informationen kan vara kvantitativ eller kvalitativ till sin natur. I handboken är huvudfokus på *jämlikhetsstatistik* vilket avser aggregerade data som avspeglar ojämlikheter eller deras orsaker eller effekter i samhället. Ibland kan data som främst samlats in i ett annat syfte användas för att producera jämlikhetsdata (EU-kommissionen, 2016, s. 15).

Källor till jämlikhetsdata kan enligt EU-kommissionens handbok bl.a. vara offentliga enkätundersökningar, folkräkningar och administrativa register. En särskild källa är s.k. *complaints data*, uppgifter som avser anmälningar, beslut och domar från de myndigheter som på ett eller annat sätt har att hantera anklagelser om diskriminering (EU-kommissionen, 2016, s. 31–33).

Jämlikhetsdata skulle som planeringsinstrument bl.a. kunna användas som underlag för att bedöma inom vilka samhällsområden det är mest angeläget med insatser, dvs. för att göra prioriteringar. De skulle även kunna användas för att utvärdera och följa upp om de nationella minoriteterna har tillgång till lika möjligheter och rättigheter som majoriteten, och om jämlikheten ökar eller minskar. Det kan handla såväl om socioekonomisk statistik, exempelvis när det gäller hälsosituationen, som uppgifter om utsatthet för diskriminering, exempelvis genom uppgifter om antal anmälningar om hatbrott.

Ett konkret exempel på när jämlikhetsdata eller jämlikhetsstatistik hade kunnat användas är vid en eventuell utvärdering av

regeringens strategi för romsk inkludering. Målet för strategin är att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom. För att det ska gå att bedöma om målet uppnåtts krävs uppgifter som möjliggör en jämförelse av romers och icke-romers livsvillkor.

### Exempel på insamling av jämlikhetsdata i Sverige

Ett exempel på insamling av jämlikhetsdata som specifikt avser de nationella minoriteterna och som genomförts på nationell nivå är kartläggningen *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* som Statens folkhälsoinstitut genomförde 2010. Kartläggningen avsåg att besvara två frågor:

- hur såg situationen ut bland de nationella minoriteterna när det gällde deras livssituation, levnadsvanor och hälsa, och
- i vilken omfattning skilde sig dessa från majoritetsbefolkningen?

I rapporten konstateras att kartläggningen hade ett antal metodologiska begränsningar. Bl.a. konstaterades att eftersom det inte var möjligt att studera grupper utifrån etnicitet i den officiella statistiken förvårdades möjligheten att fånga alla nationella minoriteter. Vidare framhölls att urvalen inte var slumpmässiga och att bortfallet var stort.

Kartläggningen av den sverigefinska respektive tornedalska minoritetens hälsa gjordes genom att data hämtades från den nationella folkhälsoenkäten från några år under 2000-talet. Data hämtades avseende personer födda i Finland, vilket innebar att andra och tredje generationens sverigefinnar inte kom med. Tornedalingar definierades som boende i någon av kommunerna Kiruna, Pajala, Övertorneå, Haparanda och Gällivare.

För samernas hälsosituation utnyttjades resultat från tidigare studier. För den romska minoriteten användes kvalitativa metoder i form av fokusgruppsdiskussioner och individuella intervjuer. För den judiska gruppens hälsosituation valdes ett antal personer ut via de judiska församlingarnas medlemsregister. Bortfallet var stort då endast cirka en tredjedel besvarade enkäten.

Folkhälsomyndigheten har även lämnat rapporter som särskilt rör situationen för romer:

- *Nulägesbeskrivning – rapport om romers rättigheter och förutsättningar för hälsa i pilotkommuner*<sup>11</sup>, 2014.
- *Romska flickors och kvinnors hälso- och livssituation. Delrapportering av uppdraget att genomföra en fördjupad studie om romska flickors och kvinnors hälsa*, 2014.
- *Folkhälsomyndighetens återrapporering av regeringsuppdrag angående fördjupad studie om romska flickors och kvinnors livssituation och hälsa*, 2015.

Den förstnämnda rapporten bygger på kvalitativa metoder i form av intervjuer. De två sistnämnda rapporterna avser samma uppdrag och genomfördes med en kvantitativ metod samt redovisades i form av statistik. Intervjuer genomfördes med drygt 300 romska flickor och kvinnor i åldrarna 15–64 år utifrån ett för studien särskilt upprättat frågeformulär. Intervjuerna genomfördes av åtta romska kvinnor med förankring i den romska identiteten och i romska organisationer. Folkhälsomyndigheten framhöll att resultaten skulle tolkas med försiktighet eftersom det inte är möjligt att göra ett slumpmässigt urval bland romerna (Folkhälsomyndigheten, 2015, s. 3 och 8).

Hos Folkhälsomyndigheten pågår en ny undersökning. Myndigheten har anlitat SCB för att göra en enkätundersökning som riktar sig till invandrade från Finland och deras ättlingar. Undersökningen härrör ur Folkhälsomyndighetens uppdrag från regeringen att upprätta och utveckla långsiktiga former för dialog med Sveriges nationella minoriteter.

För att genomföra undersökningen har man genom att samköra register skapat en urvalsram bestående av första, andra och tredje generationens invandrade från Finland. Ur denna ram har man dragit ett slumpmässigt urval på cirka 10 000 personer som får svara på den nationella folkhälsoenkäten. Enkäten har kompletterats med särskilda frågor som tagits fram i samråd med representanter för sverigefinska organisationer, bland annat frågor om språk och om identitet – huruvida man ser sig som sverigefinne, finlandssvensk, svensk eller annan. Personuppgifter behandlas och bevaras hos SCB

---

<sup>11</sup> De fem kommunerna Luleå, Malmö, Helsingborg, Linköping och Göteborg hade 2012–2015 en central roll inom ramen för regeringens strategi för romsk inkludering.

under tiden undersökningen genomförs och en viss tid därefter, för att möjliggöra påminnelser och komplettering med bakgrundsvariabler i form av registerdata. Därefter avidentifieras uppgifterna. Personuppgifterna i kombination med registerdata kan även användas för att genom viktningar kalibrera för bortfall.

Preliminära resultat av Folkhälsomyndighetens nya undersökning väntas under 2018. Eftersom undersökningen innehåller delvis samma frågor som den nationella folkhälsoenkäten bör jämförelser kunna göras med befolkningen i stort. Vissa jämförelser bör även kunna göras med resultatet den undersökning som gjordes 2010.

Utredningen noterar att den metod som Folkhälsomyndigheten använder sig av i den nya undersökningen ligger utanför vad utredningen får föreslå enligt direktiven, då den bygger på behandling av känsliga personuppgifter.

Andra exempel på jämlikhetsdata som avser nationella minoriteter finns i rapporter från DO: *Diskriminering av romer i Sverige*, 2004, *Diskriminering av samer*, 2008, *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet*, 2008 och *Romers rättigheter*, 2012. Rapporterna bygger i huvudsak på DO:s erfarenheter i arbetet och de anmälningar som kommit in, samt referensgrupper och andra kontakter med de nationella minoriteterna.

Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för uppföljningen av minoritetspolitiken. I vissa av deras rapporter redovisas statistik baserad på uppgifter från DO över antal anmälningar, stämningar, domar och förlikningar som rör diskriminering av de nationella minoriteterna. Vidare redovisas, baserat på uppgifter från Brottsförebyggande rådet, antal anmälningar om hatbrott med antiromska och antisemitiska motiv. Dessa uppgifter finns redovisade 2013 och 2014, och den typen av uppgifter tas numera fram vart tredje år.

Utredningen kan utifrån ovanstående exempel konstatera att det samlas in och har samlats in olika slags jämlikhetsdata i Sverige om de nationella minoriteterna, även i viss mån i form av kvantitativa uppgifter. De svårigheter som redogörs för i avsnitt 4.2 har dock lett till att möjligheten att göra jämförelser med befolkningen i stort varit begränsade. Det saknas dessutom längre tidsserier som möjliggör jämförelser. Att bristen på jämlikhetsstatistik utgör en kunskapslucka i Sverige är något som konstateras även i DO:s rapport *Statistikens roll i arbetet med diskriminering*.

### 4.3.3 Data om de nationella minoritetsspråken

**Bedömning:** I dag görs ingen någon systematisk uppföljning av de nationella minoritetsspråkens situation som gör det möjligt att värdera över tid hur utvecklingen ser ut på olika områden. Även om Sverige exempelvis inte kan räkna antal talare bör det gå att ta fram något slags indikatorer som indirekt visar på minoritetsspråkens tillstånd.

**Förslag:** Regeringen bör ge Sametinget genom Samiskt språkcentrum i uppdrag att komplettera sina lägesrapporter med indikatorer avseende samiskans utveckling vilka möjliggör jämförelser över tid. Om språkcentrum eller liknande institutioner inrättas för andra nationella minoritetsspråk bör motsvarande uppdrag ges i förhållande till de språken.

Målet inom det minoritetspolitiska delområdet språk och kultur är bl.a. att de nationella minoritetsspråken, som en del av det svenska kulturarvet, ska kunna bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige. Det finns emellertid i dagsläget ingen möjlighet att på ett tillförlitligt sätt bedöma i vilket tillstånd de nationella minoritetsspråken befinner sig i. Det går inte att säkert säga om språkbytesprocessen<sup>12</sup> har accelererat, stannat upp eller vänts. Det är likaså svårt att bedöma om det sker någon förändring, och på vilket sätt, när det gäller de domäner<sup>13</sup> inom vilket språket används. Därtill är det svårt att avgöra i vilken utsträckning de åtgärder som vidtagits inom ramen för minoritetspolitiken har haft effekter när det gäller minoritetsspråken.

För att beskriva de nationella minoritetsspråkens tillstånd krävs först en modell för eller en definition av vad som utgör ett levande språk. Frågan är komplicerad. Det är exempelvis inte givet att ett språk med fler talare är mer levande eller starkt än ett språk med

<sup>12</sup> Det är vanligt förekommande att minoriteter som lever i ett majoritetssamhälle överger sitt eget språk och istället börjar tala majoritetsspråket. Denna språkbytesprocess kan förklaras som en process där ett språk stegvis förlorar funktioner, talare och uttrycksmedel (SOU 2005:40, s. 54).

<sup>13</sup> En språklig domän skulle kunna beskrivas som ett "användningsområde" för språket, dvs. ett visst socialt sammanhang där språket fyller en kommunikativ funktion. Exempelvis kan familjesituationen ses som en domän skild från situationen i skolan som i sin tur kan skilja sig från situationen på en arbetsplats, i kontakter med myndigheter osv.

färre. Om språkets talare upphör att föra det vidare till nästa generation dör det ut, oavsett hur många första generationens talare är.

Det är inte heller givet att frågan om vad som är ett levande språk skulle besvaras på samma sätt av olika personer. Svaret beror på hur man ser på språkets roll och funktion, t.ex. om det ska vara ett renodlat kulturarvsspråk, något som används dagligdags i den privata sfären eller något som används inom alla samhällsområden.

Frågan om minoritetsspråkets roll och definitionen av vad som är ett levande språk behöver besvaras i samråd med representanter för språkets talare. Sametinget har en vision för de samiska språken och har ställt upp tio språkpolitiska mål. Något liknande finns inte för de övriga nationella minoritetsspråken, eftersom deras talare saknar institutioner med en ställning motsvarande Sametingets med dess språkcentrum. Bristen på sådana institutioner är något som utredningen har konstaterat i delbetänkandet (SOU 2017:60, s. 258-259).

En arbetsgrupp<sup>14</sup> inom UNESCO beskrev i början av 2000-talet nio faktorer som kunde användas för att bedöma ett språks vitalitet eller behov av dokumentation. Sex faktorer kan användas för att bedöma ett språks vitalitet och hur hotat det är (nr 1–6 nedan), två av dem för att bedöma språkliga attityder (nr 7 och 8 nedan) och en för att avgöra hur akut behovet av dokumentation är (nr 9). Sammantagna ansågs de följande nio faktorerna användbara för att karaktärisera ett språks allmänna sociolingvistiska situation (se UNESCO, 2003, s. 7):

1. överföring av språket mellan generationerna
2. antal talare
3. talarnas andel av befolkningen
4. förändringar i språkdomäner
5. gensvar på nya domäner och media
6. tillgång till material för att lära sig språket samt läs- och skrivkunnighet
7. myndigheters och institutioners attityder och policyer

---

<sup>14</sup> Unesco Ad Hoc Expert Group on Endangered Languages.



8. gruppmedlemmarnas attityder till det egna språket
9. vilken slags dokumentation<sup>15</sup> av språket som finns och vilken kvalitet dokumentationen håller

Den uppföljning som sker i dag i förhållande till minoritetsspråken består dels av Sametingets lägesrapporter, dels av omvärldsrapporter framtagna av Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen.

Sametingets lägesrapporter refererar och återkopplar till Sametingets vision för de samiska språken, samt dess tio språkpolitiska mål. Rapporterna utgår från Unescos kriterier. Rapporterna är främst kvalitativt upplagda, med beskrivningar av händelser under det gångna året, men innehåller även viss statistik. Rapporterna innehåller värdefull och mångsidig information samt analyser avseende samiskan. I den utvärdering utredningen låtit göra av Samiskt språkcentrum konstateras att ingen annan instans i Sverige har gjort sådant lika regelbundet och systematiskt (SOU 2016:70, s. 370). Utredningen konstaterar dock att det är svårt att utifrån lägesrapporterna från år till år göra tydliga jämförelser av samiskans tillstånd eller utveckling.

Språkrådets omvärldsrapporter behandlar bland många andra frågor även de nationella minoritetsspråken. De togs tidigare fram på uppdrag av regeringen, men tas nu fram på myndighetens eget initiativ. Språkrådets rapporter är beskrivande och ger inte heller underlag för tydliga jämförelser över tid av minoritetsspråkens tillstånd eller utveckling.

I Sverige sker i dag sammanfattningsvis inte någon systematisk uppföljning av de nationella minoritetsspråkens situation som gör det möjligt att värdera över tid hur utvecklingen ser ut på olika områden. Utredningen bedömer att det kan finnas ett värde i att följa de nationella minoritetsspråken i mer kvantitativa former än vad som sker i dag. Detta bör kunna ske genom mätning i form av en eller flera indikatorer. Rätt utformade bör sådana indikatorer kunna utgöra en referensram för de nationella minoriteterna, regeringen och Europarådets övervakningskommittéer, bl.a. som underlag för prioriteringar och utvärderingar.

---

<sup>15</sup> Grammatikor och ordböcker, texter och ljud- eller videoinspelningar.

Indikatorer kan baseras på statistik som inte kräver insamling av personuppgifter, eventuellt efter en sammanvägning av olika uppgifter. Indikatorerna skulle kunna baseras på statistik som tas fram, eller kan utvecklas, på utbildningsområdet. Indikatorer skulle även kunna bygga på exempelvis uppgifter om kulturellt utbud och kulturell konsumtion.

Sådana uppgifter finns redan i dag tillgängliga i viss utsträckning. Uppföljningsmyndigheterna Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län tar fram vissa indikatorer inom ramen för sitt uppdrag (Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget, 2013a s. 32–48 samt 2014 s. 35–50), dock med viss tyngdpunkt på kommuners verksamhet.

Utöver uppgifter om utbud och efterfrågan av olika slags kommunal service på minoritetsspråk innehåller rapporterna bl.a. uppgifter om följande:

- antal utgivna tidskrifter och böcker på minoritetsspråk eller om nationella minoriteter som getts ut av Kulturrådet
- antal deltagare i och berättigade till modersmålsundervisning på nationella minoritetsspråk
- statsbidrag för revitalisering av minoritetsspråk
- antal studenter som sökt, antagits till och avslutat språkkurser i minoritetsspråk inom högre utbildning
- sändningstid inom public service.

Annan sådan statistik skulle kunna utvecklas. Utredningen föreslår ett uppdrag till Skolverket utveckla statistik (se 4.5.2). Utredningen har därtill fått uppgift från Folkbildningsrådet att rådet med hjälp av fritextsökningar kan identifiera arrangemang som rubricerats med något minoritetsspråk. Folkbildningsrådet har delgett utredningen statistik som tagits fram med den metoden avseende antal deltagare i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet respektive kulturprogram samt antal studieförbundsarrangemang.

Utredningen har även kontaktat Kungliga biblioteket (KB) som inom ramen för den officiella statistiken samlar in uppgifter om beståndet av böcker på de nationella minoritetsspråken i offentligt finansierade bibliotek. En begränsning är dock att statistiken inte är uppdelad på de olika minoritetsspråken. Enligt uppgift från KB skulle

en sådan förändring i insamlingen medföra stora kostnader och ta ungefär tre år att genomföra.

KB har vidare konstaterat att redan den befintliga frågan har ett förhållandevis stort bortfall av svar och att en ytterligare finfördelning av variablerna troligen skulle bidra till ännu större svarsbortfall. KB har istället föreslagit att det görs stickprovsundersökningar utanför ramen för den officiella statistiken för att undersöka de nationella minoritetsspråkens ställning.

För att sådana indikatorer som nu diskuteras ska fylla en funktion bör de sättas i relation till en definition eller modell för vad som utgör ett levande språk. Utveckling och insamling av statistik i form av indikatorer kan bedrivas mer målinriktat om en sådan definition eller modell finns. Detta är något som måste utarbetas i samråd med de nationella minoritetsspråkstalarnas representanter. En sådan definition eller modell skulle inte heller nödvändigtvis behöva se likadan ut för alla de fem nationella minoritetsspråken.

Uppföljningsmyndigheterna Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län samlar visserligen redan i dag, vart tredje år, in ett stort antal indikatorer. Dessa indikatorer utgår emellertid inte från en definition eller modell av ett levande språk. Uppföljningsuppdraget är inte heller inriktat mot att specifikt följa och värdera de nationella minoritetsspråkens utveckling.

I delbetänkandet anser utredningen att Samiskt språkcentrum bör fortsätta sitt arbete. Utredningen föreslår även att regeringen ger Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att utreda formerna för att inrätta språkcentrum för meänkieli och finska, samt förutsättningarna för att skapa motsvarande funktion för jiddisch och romani chib (SOU 2017:60, s. 226–229).

Utredningen anser att uppgiften att utveckla indikatorer i samråd med de nationella minoritetsspråkstalarnas representanter lämpligen bör kunna hanteras av språkcentrum eller liknande funktioner för respektive språk.

Sametinget har redan i dag, utöver det minoritetspolitiska uppföljningsuppdraget, i uppdrag att ta fram lägesrapporter om det samiska språkets situation. Regeringen bör ge Sametinget genom dess språkcentrum i uppdrag att vidareutveckla lägesrapporterna med indikatorer avseende samiskans utveckling som möjliggör jämförelser över tid. Om språkcentrum eller liknande institutioner

inrättas för andra nationella minoritetsspråk bör motsvarande uppdrag ges i förhållande till de språken.

#### 4.4 Behov av data på lokal nivå

**Bedömning:** Det finns behov av att samla kunskap, goda råd och metodstöd för kommuner och landsting när det gäller kartläggningar av de nationella minoriteternas behov.

Utredningen bedömer även att det bör finnas ett värde i att det tas fram frivilliga verktyg för lokala eller regionala aktörer som möjliggör systematiska utvärderingar och jämförelser av kvaliteten i utbudet av service, särskilt när det gäller service på minoritetsspråk.

Utredningen skickade under våren 2017 ut en frågelista till minoritetspolitiska samordnare, koordinatörer eller tjänstemän med liknande befattning i samtliga kommuner och landsting i förvaltningsområdena för samiska, finska och meänkieli. Den innehöll bl.a. en fråga om behovet av mer information om de nationella minoriteternas förhållanden. Ett stort antal svar kom in med varierande grad av konkretion. Utredningen har under hösten följt upp frågorna med ytterligare frågor via telefon eller e-post hos ett antal kommuner. Den bild som framträder är följande.

##### Jämlikhetsdata

Även på lokal och regional nivå framkom önskemål om att få tillgång till jämlikhetsdata. I vissa fall användes uttryckligen ordet jämlikhetsdata. I andra fall uppgavs ett behov av att veta mer om exempelvis de nationella minoriteternas hälsa, levnadsförhållanden och upplevelser av diskriminering. Liksom på nationell nivå kan den typen av uppgifter användas för att ställa upp mål, planera och genomföra åtgärder samt följa upp utfall.

Utredningen kan konstatera att den politiska hållning som Sverige har när det gäller datainsamling inte binder enskilda kommuner. Ett exempel på det är att Botkyrka kommun sedan flera år har drivit ett projekt för att ta fram kvantitativa, anonyma jämlikhetsdata

i samarbete med Unesco Lucs<sup>16</sup> och SKL. Datan ska användas för uppföljning och analys av mänskliga rättigheter i kommunen.

### **Kartläggning av behov eller efterfrågan och utbud i fråga om service**

En svårighet som aktörer på lokal och regional nivå ställs inför är att på ett rättvisande sätt kartlägga det verkliga behovet eller efterfrågan av service på minoritetsspråk och behovet av åtgärder för att i övrigt främja de nationella minoriteterna. Sådan kartläggning behövs exempelvis för att kommuner i förvaltningsområde ska kunna fatta beslut om att inrätta förskoleavdelningar eller enheter på äldreboenden med personal på minoritetsspråket.

Kommunerna inhämtar underlag för sådana beslut på många sätt. Det finns kommuner som ger föräldrar en möjlighet att kryssa för intresse för förskola särskilt på minoritetsspråk i ansökningsblanketten. Samråd med de nationella minoriteterna är en annan kunskapskälla. I förhållande till sverigefinnarna utgör uppgifter i register om invandrade från Finland ytterligare en kunskapskälla. De underlag som tas fram utifrån sådana uppgifter blir emellertid inte helt tillförlitliga. När väl kommunen exempelvis startar en förskola motsvaras inte alltid den verkliga efterfrågan av vad som kommit fram i underlaget.

Utredningen uppfattar att det finns ett behov hos kommunerna av att kunna ta del av samlad kunskap och erfarenhet samt vägledning när det gäller att på ett lämpligt sätt kartlägga behoven hos de nationella minoriteterna. I något svar påpekas att det finns en osäkerhet kring på vilket sätt kartläggningar och datainsamling får göras.

Utredningen konstaterar att det kan vara resurskrävande för varje enskild kommun eller landsting att ta fram metoder och att klargöra förutsättningarna för behovskartläggning och datainsamling. Det borde därför finnas ett värde i att samla kunskap och vägledning på ett ställe.

---

<sup>16</sup> Unesco LUCS står för Lokalt Unescocenter för samverkan och invigdes i maj 2014 på Mångkulturellt centrum i Botkyrka. Grundarna är tre svenska kommuner – Botkyrka, Eskilstuna och Malmö. Unesco LUCS har sitt ursprung i samarbetet inom European Coalition of Cities Against Racism (ECCAR) som etablerades 2004 på initiativ av Unesco. Formellt ingår centret i samarbete med både Unesco och Svenska Unescorådet (<http://unescolucs.se/om-oss/>).

En annan synpunkt som framkom är att det vore värdefullt för en kommun att kunna jämföra sitt utbud av service på minoritetsspråken med andra kommuners. Utredningen kan inte avgöra hur utbrett ett sådant önskemål är bland kommunerna. Det finns dock i dag inte några verktyg för att kunna göra systematiska jämförelser av utbudet av service på minoritetsspråket, exempelvis med avseende på kvalitet.

Ytterligare en synpunkt som framkommit är att det finns behov av att bättre förstå vilken inställning och vilka attityder som finns hos olika grupper inom de nationella minoriteterna, exempelvis ungdomar och föräldrar med barn i förskoleåldern. När det gäller den senare gruppen har i kontakter med utredningen påpekats att det kan finnas behov även av kvalitativa uppgifter. Detta för att exempelvis förstå vad som påverkar om föräldrar väljer att placera sina barn i en förskola med minoritetsspråksprofil.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns anledning för regeringen att verka för att det samlas kunskap, goda råd och metodstöd för kommuner och landsting när det gäller kartläggningar de nationella minoriteternas behov eller efterfrågan av service. Utredningen bedömer även att det bör finnas ett värde i att det tas fram frivilliga verktyg för lokala eller regionala aktörer som möjliggör systematiska utvärderingar och jämförelser av kvaliteten i utbudet av service, särskilt när det gäller service på minoritetsspråken.

Uppföljningsmyndigheterna Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län har gett ut en handbok som innehåller ett avsnitt där några övergripande råd om kartläggningar ges. I avsnittet beskrivs även kortfattat några exempel på hur olika kommuner har gjort kartläggningar av behov hos nationella minoriteter respektive personalens språkkunskaper (Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget, 2013b, s. 35–38).

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att regeringen inrättar en särskild myndighet för uppföljning, främjande och samordning av minoritetspolitiken (SOU 2017:60 s. 130–136). En lösning för att tillgodose behovet av stöd hos kommuner och landsting skulle kunna vara att regeringen ger denna myndighet, eller de nuvarande uppföljningsmyndigheterna, ett tydligt uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting ta fram sådant stöd.

## 4.5 Övriga överväganden och förslag

### 4.5.1 Behovet av långsiktigt utvecklingsarbete

**Bedömning:** Frågor som rör datainsamling om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken eller i övrigt etnicitet och språk är komplexa och svåra. Arbetet med att förbättra fakta- och beslutsunderlag behöver därför bedrivas successivt, långsiktigt och uthålligt. Regeringen bör överväga behovet av en mer permanent funktion som kan arbeta långsiktigt med frågorna i samråd med de nationella minoriteterna.

Utredningen konstaterar att det finns behov av förbättrade beslutsunderlag såväl på lokal som på nationell nivå. Samtidigt är frågor som rör datainsamling om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken komplexa och svåra, vilket generellt gäller för datainsamling som rör etnicitet och språk. Frågorna kräver bl.a. kunskaper i olika slags utredningsmetoder, juridisk kunskap samt lyhördhet och kunskap om de nationella minoriteterna. Den nationella minoritetspolitiken griper in i många andra politikområden. Behovet av olika slags data för uppföljning m.m. kan därför antas vara stort och svårt att överblicka. Nya kunskapskällor kan tänkas tillkomma i takt med samhällsutvecklingen. Sveriges inställning till datainsamling om etnicitet och språk kräver därtill att olika kreativa eller okonventionella lösningar utforskas.

Med hänsyn till frågornas komplexitet och svårighet måste arbetet med att förbättra kunskapsunderlaget avseende de nationella minoriteterna och minoritetsspråken ske successivt, långsiktigt och uthålligt. Det kan därför inte enbart bedrivas genom tidsbegränsade uppdrag till myndigheter eller genom statliga utredningar. Risken är annars att helhetssyn och kunskaper går förlorade och att förtroendet hos de nationella minoriteterna urholkas. Utredningen anser att regeringen bör överväga behovet av en mer permanent funktion där frågan om datainsamling om och för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken kan bedrivas långsiktigt, uthålligt och i samråd med de nationella minoriteterna.

#### 4.5.2 Uppdrag till Skolverket

**Bedömning:** En lucka i statistiken som är särskilt angelägen att åtgärda gäller uppgifter om verksamhet i förskolan på de nationella minoritetsspråken.

**Förslag:** Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att utreda möjligheten att utveckla statistik avseende verksamhet i förskolan på de nationella minoritetsspråken. I uppdraget bör även ingå att Skolverket ser över inhämtandet av statistik avseende modersmålsundervisning på nationella minoritetsspråk i grund- och gymnasieskolan.

Ett område där statistik bör kunna utvecklas är verksamhet i förskolan på de nationella minoritetsspråken, exempelvis i form av tvåspråkiga enheter eller modersmålsstöd. Skolverket samlar i dagsläget endast in statistik om modersmålsundervisningen i grundskolan. Det är av vikt för minoritetsspråkens fortlevnad att hela undervisningskedjan fungerar. Det är därför rimligt att statistik utvecklas även avseende förskolan. Bristen på statistik på förskolenivå är även något som påpekats av Europarådets expertkommitté för språkstadgan.

Utredningen föreslår i delbetänkandet att det införs en skyldighet att fråga vårdnadshavare om önskemål om förskola på finska, samiska respektive meänkieli inom förvaltningsområdena (SOU 2017:60, s. 170). En möjlighet, om förslaget genomförs, skulle kunna vara att Skolverket undersöker möjligheten att från kommunerna inhämta och sammanställa uppgifter på gruppnivå, på liknande sätt som sker i dag avseende grundskolan, om exempelvis antal barn för vilka det begärs eller erbjuds sådan förskoleplats.

Skolverket saknar i dag dessutom statistik eller andra uppgifter om hur många eller vilka förskolor eller förskoleavdelningar som kan erbjuda olika slags verksamhet på nationella minoritetsspråk. Detta till skillnad från Socialstyrelsen som, inom ramen för Öppna jämförelser, inhämtar motsvarande uppgifter på enhetsnivå beträffande äldreomsorgen. Skolverket inhämtar genom SCB årligen uppgifter från bl.a. samtliga huvudmän inom förskolan. Det kan vara lämpligt att undersöka möjligheten att komplettera den insamlingen med sådana uppgifter.



I ett yttrande till utredningen har Skolverket bl.a. uppgett att myndigheten har påbörjat ett förändringsarbete avseende den blankett som används för insamling av uppgifter om modersmålsundervisning i skolan. Vidare anges att om myndigheten fick samla in modersmålsuppgifter respektive elevuppgifter från sameskolan på individnivå skulle kvaliteten på de insamlade uppgifterna förbättras. Det skulle enligt Skolverket bli möjligt att följa eleverna över tid, t.ex. för att kunna studera om det är många som hoppar av sin modersmålsundervisning eller hur det går för eleverna från sameskolan i högre årskurser. Skolverket konstaterar i yttrandet att det skulle krävas att det framgick av bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken att verket fick behandla sådana personuppgifter.

Sammantaget anser utredningen att det finns anledning för regeringen att ge Skolverket i uppdrag att utreda möjligheten att utveckla statistik avseende verksamhet på de nationella minoritetsspråken. I uppdraget bör ingå att samtidigt göra en översyn av inhämtandet av statistik om modersmålsundervisning på nationella minoritetsspråk i grund- och gymnasieskolan.

#### 4.5.3 Uppdrag till Socialstyrelsen

**Bedömning:** Utredningen om en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen har lämnat förslag om uppdrag till Socialstyrelsen att se över de undersökningar som riktar sig mot äldre så att de bl.a. tillgodser nationella minoritetsspråk. Utredningen ansluter sig till detta förslag. Inom ramen för uppdraget är det önskvärt att Socialstyrelsen även beaktar frågor som rör äldres kulturella identitet.

Utredningen om en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen har i sitt betänkande *Läs mig! En nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen* (SOU 2017:21) har föreslagit att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att bl.a. säkerställa att undersökningar som riktar sig till äldre personer med vård och omsorgsinsatser tillgodoser olika språk, nationella minoritetsspråk, teckenspråk, bildstöd och andra former för kommunikativ anpassning.

Socialstyrelsen genomför bl.a. brukarundersökningen *Vad tycker äldre om äldreomsorgen?* som är en nationell undersökning där alla äldre över 65 år som har hemtjänst eller bor i särskilt boende svarar på frågor om kvaliteten på den omsorg de har (se SOU 2017:21 s. 784–787). Utredningen ansluter sig till detta förslag och anser att det vore önskvärt om Socialstyrelsen vid en sådan översyn inte enbart utgår från frågor som rör språk, utan även beaktar frågor som rör den kulturella identiteten vad gäller äldre som tillhör de nationella minoriteterna.

## 5 Övriga frågor som regeringen bör uppmärksamma

### 5.1 Det immateriella kulturarvet

**Bedömning:** Det immateriella kulturarvet är en väsentlig beståndsdel i strävan att stärka de nationella minoriteterna, deras språk, varieteter, dialekter och kultur.

**Förslag:** Regeringen bör ge Riksarkivet ett tydligt uppdrag att inkludera de nationella minoriteterna och deras immateriella kulturarv i sitt uppdrag.

Riksarkivet och Institutet för språk och folkminnen bör ges i uppdrag att samarbeta i frågor rörande de nationella minoriteternas kulturarv.

Enligt propositionen *Kulturarvsolitik* avser regeringen att ge myndigheter i uppdrag att se över behovet av insatser för att samla in, bevara och vetenskapligt bearbeta arkivmaterial med koppling till urfolket samerna och de samiska språken. Utredningen föreslår att regeringen ger ett motsvarande uppdrag avseende de övriga nationella minoriteternas kulturarv.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande ett uppdrag till Institutet för språk och folkminnen rörande inrättande av språkcentrum eller motsvarande funktioner för de fyra icke-samiska nationella minoriteterna. Detta uppdrag bör kompletteras med ett uppdrag att i samråd med de nationella minoriteterna också föreslå hur arkivverksamhet och arkivinsamling kan göras med fokus på både dialekter och folkminnen (liv och leverne).

Det immateriella kulturarvet<sup>1</sup> är en väsentlig beståndsdel i strävan att stärka de nationella minoriteterna, deras språk, varieteter, dialekter och kultur. För grupper som osynliggjorts och utsatts för assimileringstryck är ett insamlande och synliggörande av det immateriella kulturarvet viktigt för att motverka rotlöshet och okunskap och stimulera mångfald i samhället.

Det numera nedlagda Dialekt-, ortnamns-, och folkminnesarkivet i Umeå (DAUM) spelade i viss utsträckning denna roll för samer och tornedalingar och andra meänkielitalande i norra Sverige. Den folkliga aspekten på kulturarvsarbete är lika viktig som den forskningsinriktade, men det handlar om två helt olika syften och angreppssätt.

I propositionen *Kulturarvspolitik* (prop. 2016/17:116) lyftes förtjänstfullt frågor rörande det samiska folkets kulturarv. Regeringen gjorde där bedömningen att Institutet för språk och folkminnen och Sametinget bör få i uppdrag att se över behovet av insatser för att samla in, bevara och vetenskapligt bearbeta arkivmaterial med koppling till urfolket samerna och de samiska språken (s. 74–76 och 176–177).

Det bör i det sammanhanget framhållas att riksdagens beslut om en nationell minoritetspolitik 1999 avsåg ”det samiska språket” med dess olika varieteter. Uttrycket ”de samiska språken”, som är det som Sametinget numera använder, omfattar endast de samiska språk som Sametingets språknämnd godkänt och inte heller olika varieteter/dialekter av samiska. De senare torde likaså vara av väsentligt intresse för det samiska kulturarvet. Utredningen anser därför att förslaget om uppdrag därför bör kompletteras så att det omfattar dialektperspektivet också i ett icke-forskningsperspektiv. Kulturarvsarbete är inte endast en uppgift för forskare och myndigheter. Statliga instanser bör, när det kommer till det immateriella kulturarvet, också involvera, samverka, inspirera och engagera civilsamhället på dess villkor.

Propositionen *Kulturarvspolitik* innehåller inte något förslag om uppdrag avseende de övriga fyra nationella minoriteterna och deras kulturarv. Det framgår inte av propositionen varför dessa endast

---

<sup>1</sup> Immateriellt kulturarv, kulturarv som överförs mellan generationer. Exempel på immateriella kulturarv är berättelser, minnen, folkmusik, dans, hantverkstraditioner och språk som överförs mellan generationer. (NE)

ska stöttas genom ett nytt bidrag till ideellt kulturarvsarbete. Till skillnad från samer som har institutioner som Sametinget, Samiskt språkcentrum, Samiska teatern och Stiftelsen Ájtte, Svenskt fjäll- och samemuseum, saknar övriga fyra nationella minoriteter helt sådana statsfinansierade institutioner. Det borde inte vara ett skäl att inte göra en satsning på deras kulturarv, utan snarare ett skäl att lyfta behovet av att bygga upp starka institutioner för de nationella minoriteternas språk och kultur. STR-T har t.ex. lyft frågan om ett särskilt kulturcentrum för tornedalingar och andra meänkielitalande.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2017:60 s. 227–229) ett uppdrag till Institutet för språk och folkminnen rörande inrättande av språkcentrum eller motsvarande funktioner för de fyra icke-samiska nationella minoriteterna. Detta uppdrag bör kompletteras med ett uppdrag att i samråd med de nationella minoriteterna också föreslå hur arkivverksamhet och arkivinsamling kan göras med fokus på både dialekter och folkminnen (liv och leverne). Innebörden är att det immateriella kulturarvet ska kunna inrymmas under samma tak som arbetet med språkrevitalisering vid dessa språkcentrum.

Utredningen anser att den normerande språkvården inklusive arbetet med dialekter för språkvårdens del ska ligga kvar hos Språkrådet inom ISOF och hos Sametinget för det samiska språket. Arkivverksamhet och arkivinsamling med fokus på dialekter och folkminnen bör däremot ligga hos språkcentra, som dessutom föreslås ligga inom de områden där minoritetsspråken talas.

Även Sverigefinländarnas arkiv skulle kunna få ett uppdrag som rör arkivverksamhet och arkivinsamling med fokus på sverigefinnarnas immateriella kulturarv. Sverigefinländarnas arkiv har i sitt arbete med utställningen *Arvet* visat hur man med hjälp av insamlat material i nästa steg kan tillgängliggöra detta material med en utställning som turnerar runt i landet.

För den judiska sidan skulle eventuellt Judiska museet kunna vara en lämplig uppdragstagare.

Riksarkivet bör ges ett tydligt uppdrag att inkludera de nationella minoriteterna och deras immateriella kulturarv i sitt uppdrag. Ett sådant uppdrag skulle innebära såväl aktiv insamling, dokumentation och bearbetning av arkivmaterial som utåtriktad arkivverksamhet utan forskningsavsikter. Det senare i form av t.ex. utställningar och andra aktiviteter riktade till allmänheten. Inom Riks-

arkivet ryms också Landsarkiven, vilka skulle kunna bidra till detta arbete. Riksarkivet och ISOF bör i detta sammanhang också ges ett tydligt uppdrag att samarbeta för att komplettera det statliga arbetet i fråga om de nationella minoriteternas kulturarv.

## 5.2 Den nya namnlagen och beaktandet av konsekvenserna för de nationella minoriteterna

**Bedömning:** Regeringen bör med utgångspunkt från den bristfälliga hanteringen när den nya namnlagen togs fram, överväga åtgärder för att se till att de nationella minoriteternas intressen tydligare beaktas inom ramen för statliga utredningar initierade av och inom regeringskansliet.

Den nya namnlagens s.k. fyragerationsregel kan behöva ses över för att inte omöjliggöra återtagande av traditionella familjenamn med nationell minoritetsbakgrund.

Den 1 juli 2017 trädde den nya namnlagen, lagen om personnamn (2016:1013), i kraft. Tillkomsten av lagen är ett mycket tydligt exempel på hur ofta okunnigheten om de nationella minoriteterna leder till att konsekvenserna av nya lagar och åtgärder för dessa inte i tillräcklig utsträckning beaktas.

För de skogsfinnar som bosatte sig i skogsbygder och bergslag i dagens Sverige under 1600-talet och därefter flyttade vidare för upptagande av nybyggen på andra håll fick kyrkans hantering av namnfrågor stor betydelse. Kyrkan var ofta helt okunnig om det namnbruk som fanns i de trakter av östra Sverige (dagens Finland), där användningen av familjenamn spelade en stor roll. Väldigt ofta bytte kyrkan ut detta finska familjenamn mot ett mer svensk-klingande.

Den försvenskingsprocess som från 1800-talet och framåt utövades mot samer och tornedalningar i nordligaste Sverige medförde ett skambeläggande av människors identitet och rötter. Ofta medförde det att man bytte sitt samiska eller tornedalsfinska familjenamn till ett mer svensk-klingande för att undvika att sticka ut.

Sammantaget har detta medfört att människor genom majoritetssamhällets förhållningssätt av sagt sig sina traditionella familjenamn.

I den nya namnlagen stadgas följande:

En person får byta till ett efternamn som har funnits i hans eller hennes släkt i rakt uppstigande led i minst två generationer. Det får dock inte vara längre sedan någon i släkten bar namnet än fyra generationer tillbaka, räknat från och med personens föräldrar.

Bestämmelsen innebar en lagreglering av den s.k. fyragerationsregeln som tidigare gällt enligt praxis. Regeln innebär ofta fortsatt betydande svårigheter för personer som tillhör de nationella minoriteterna att ta tillbaka ett gammalt familjenamn som tidigare generationer mer eller mindre tvingats avsäga sig. Förslagets konsekvenser för de nationella minoriteterna i detta avseende har inte i tillräcklig utsträckning berörts i beredningen av lagförslaget.

Det tidigare kravet på ”synnerliga skäl” för att frånga lagens krav har ändrats till det mindre restriktiva ”särskilda skäl” (se 13 §). Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid att viss försiktighet ska iakttas och att bestämmelsen inte är avsedd att skapa generella undantag från hinderreglerna. I stället syftar den till att efter en avvägning av motstående intressen undvika resultat som i det enskilda fallet inte framstår som rimliga. Bedömningen av om det finns särskilda skäl för att bevilja en ansökan får avgöras efter en helhetsbedömning i varje enskilt fall (se prop. 2015/16:180, s. 103). Det är enligt utredningen ytterst oklart om detta kommer att kunna kompensera fyragerationsregelns konsekvenser. Om så inte blir fallet är det angeläget att bestämmelsen ses över snarast.

Oavsett detta belyser processen med framtagandet av den nya namnlagen konsekvenserna av den utbredda okunnsigheten om Sveriges nationella minoriteter i samband med utarbetandet av ny lagstiftning. En lösning vore att konsekvenser för de nationella minoriteterna av förslag betydligt oftare än i dag anges i de utredningsdirektiv som regeringen beslutar.

### 5.3 Ortnamn och postadresser

**Bedömning:** Post- och telestyrelsen bör tillse att användning av enligt god ortnamnsedd fastställda ortnamn på finska, meänkieli eller samiska inte hindras vid postdistribution i Sverige.

Under sommaren 2017 uppmärksammade Sameradion att brev adresserade med det samiska ortnamnet – i det här fallet Jokkmokk – av postdistributören återsänts till avsändaren med uppgift om att adressen var ofullständig. Adressen innehöll dessutom den korrekta uppgiften för postnummer.

I propositionen *Från erkännande till egenmakt* gjorde regeringen följande bedömning (se prop. 2008/09:158 s. 121–122):

Minoritetsspråkiga ortnamn är en värdefull del av kulturarvet som bör värnas aktivt av samhällets företrädare. För att synliggöra detta kulturarv bör Vägverket ges i uppdrag att intensifiera arbetet med skyltning av minoritetsspråkiga ortnamn. Statliga och kommunala myndigheter bör i sin verksamhet värna minoritetsspråkiga ortnamn och synliggöra minoritetsspråkens närvaro genom skyltning och annan utmärkning. Fastställda minoritetsspråkiga ortnamn bör användas som namn på postorter där detta bedöms som lämpligt.

Vidare anförde regeringen följande:

Att kunna använda ortnamn på finska, meänkieli och samiska vid postförsändelser synliggör på ett praktiskt sätt minoritetsspråken och Sveriges levande kulturarv. Postnummersystemets viktigaste beståndsdel är den sifferserie som delar in landet i postnummerområden. I postförordningen (1993:1709) föreskrivs att den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet vid ändringar i systemet ska främja god ortnamnsedd.

Regeringen anser att ortnamn på finska, meänkieli eller samiska som fastställts av Lantmäteriverket också ska kunna ingå i Sveriges officiella postnummersystem på samma sätt som svenska namn. Ett sådant exempel är 981 33 Giron (Kiruna).

Lantmäteriet är den myndighet som fastställer ortnamn på finska, meänkieli eller samiska enligt god ortnamnsedd. Det är Post- och telestyrelsen (PTS) som är tillståndsmyndighet enligt postlagen (2010:1045). Enligt nu gällande postförordning (2010:1049) ska PTS utse tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Tillståndshavaren



ska vid ändringar främja god ortnamnsed (12 §). Tillståndshavaren är för närvarande PostNord.

I PostNords postnummerförteckning saknas postortsnamn på andra språk än svenska. Nuvarande tekniska system medger endast ett namn på postort. Inga försändelser ska dock vid användande av korrekt postnummer underlåtas att levereras.

Det är svårt att avgöra om det inträffade är av engångs- eller av mer återkommande karaktär. Det kan, om det senare är fallet, inte anses godtagbart att användning av enligt god ortnamnsed fastställda ortnamn på finska, meänkieli eller samiska hindras av postdistributörer som erhållit PTS tillstånd att bedriva postservice.

## 5.4 Nordiskt samarbete

**Bedömning:** De nationella minoritetsfrågorna går över nationsgränserna. Regeringen bör därför se över formerna för det nordiska samarbetet på främst statlig nivå kring nationella minoriteter och minoritetsspråk samt intensifiera ansträngningarna att finna gemensamma nordiska lösningar över landgränserna.

I ramkonventionen (artikel 18.2) föreskrivs att parterna ska vidta åtgärder för att främja samarbete över gränserna. I språkstadgan (artikel 14) föreskrivs att parterna ska underlätta och/eller främja samarbete över gränserna till förmån för minoritetsspråk, särskilt mellan regionala och lokala myndigheter.

Samisk, kvensk, romanes och romani är erkända som nationella minoritetsspråk i Norge och samiska och romanes i Finland. Meänkieli motsvaras i Norge av kvensk. I finska Tornedalen finns motsvarande gemensamma språk- och kulturintressen.

Var för sig kan ett nationellt minoritetsspråk i ett enskilt land bedömas som alltför litet för i sig motiverade åtgärder för att stärka det minoritetsspråket. Taget tillsammans över närliggande landgränser kan ett mer bärkraftigt underlag skapas för åtgärder. Den gemensamma tv-kanalen Ođđasat är ett bra exempel på hur detta kan åstadkommas.

I propositionen *Nationella minoriteter i Sverige* lyftes frågan om samarbete över nationsgränserna (se prop. 1998/99:143 s. 75–78). Regeringens bedömning var att Sverige även fortsättningsvis bör

verka för att det gränsöverskridande samarbetet på såväl nationell som regional och lokal nivå ska inriktas på olika frågor av intresse för de nationella minoriteterna såsom kultur, historia, språk, religion m.m.

Visst statligt samarbete på nordisk nivå förekommer avseende samiska frågor, men då snarare i frågor rörande rennäringen än den nationella minoritetspolitiken. Utredningen bedömer ändå att det kan finnas anledning för regeringen att se över formerna för det nordiska samarbetet på främst statlig nivå kring nationella minoriteter och minoritetsspråk samt intensifiera ansträngningarna att finna gemensamma nordiska lösningar över landgränserna.

## 5.5 Stöd för nationella minoritetsspråk i förskolan

**Bedömning:** Kravet på myndigheter att samråda med de nationella minoriteterna omfattar även organisations- eller verksamhetsfrågor, om dessa kan få betydelse för minoriteternas rättigheter. Samråd ska dessutom hållas i sådan tid att minoriteterna har möjlighet att påverka kommande beslut. Det är av vikt att detta framhålls i den uppföljning som bedrivs av Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Ett exempel på när samråd borde ha hållits är de förändringar som genomförts det senaste året i hur modersmålsstödet i förskolan organiseras och bedrivs i vissa kommuner. Såväl uppföljningsmyndigheterna som Skolverket och Skolinspektionen hade behövt på ett tydligare sätt förmedla till berörda kommuner vad som gäller för de nationella minoritetsspråken enligt minoritetetslagen.

Under framför allt våren och sommaren 2017 har utredningen av föräldrar till barn i förskola uppmärksammats på lokala förändringar i formerna för modersmålsstöd som har bäring på de nationella minoritetsspråken i ett antal kommuner. Det gäller kommuner både i och utanför förvaltningsområde. Förändringarna befaras sänka ambitionsnivån avseende modersmålsstöd i fråga om nationella minoritetsspråk.

Det handlar bl.a. om att förskolan har gått från att ge modersmålsstöd genom personal som behärskar minoritetsspråket, till att

ge det genom ordinarie personal som endast har kunskap om metoder för tvåspråkighet. Inte sällan uppfattas dessa förändringar av kommunen som organisatoriska eller av verksamhetskaraktär, vilket då inte heller skulle behöva omfattas av minoritetslagens samrådskrav.

Enligt 4 § minoritetslagen ska det allmänna särskilt främja barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket. De nationella minoritetsspråken ska stödjas så att de hålls levande, vilket framgår av de mål som anges för de nationella minoritetsspråken i propositionen *Från erkännande till egenmakt*. Detta innebär ”att de nationella minoriteterna ska ges möjligheter att *tillägna sig*, bruka och utveckla sitt modersmål” (utredningens kursivering) och att språken ”ska kunna bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige” (prop. 2008/09:158, s. 46).

Av detta följer att det allmänna har ett särskilt ansvar för de nationella minoritetsspråken, vilket bör gälla inte minst i förskolan, där barns språkutveckling påbörjas.

Som skäl för de förändringar som nu genomförs åberopar många kommuner läroplanen för förskolan (SKOLFS 1998:16) och stödmaterial som *Flera språk i förskolan – teori och praktik* (Skolverket, 2013) eller *Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling* (Skolinspektionen, 2017).

Läroplanen för förskolan lyfter inte på något sätt fram det särskilda ansvar för de nationella minoritetsspråken som riksdagen uttalat. I Skolverkets respektive Skolinspektionens material nämns de nationella minoritetsspråken över huvud taget inte. Där talas allmänt om barn med utländsk bakgrund.

Det kan finnas skäl att anta att de otydliga dokument som ofta åberopas som stöd för förändringarna leder till att kommunerna inte främjar de nationella minoritetsspråken i förskolan på det sätt som följer av minoritetslagen. Det är viktigt att Skolverket och Skolinspektionen är tydliga med det särskilda ansvar som gäller i fråga om de nationella minoritetsspråken.

I utredningens delbetänkande *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* föreslås att regeringen bör överväga att komplettera begreppet modersmål med begreppet kulturarvsspråk för de nationella minoritetsspråken i lagstiftning som rör skola och förskola (se SOU 2017:60, s. 181–182). Den senaste utvecklingen på olika håll i landet understryker vikten av att utveckla en termino-

logi som kan bidra till att de nationella minoritetspråken inte behandlas som vilket främmande modersmål som helst i skola och förskola.

Det är i flera fall oklart om kommunen samrått i dessa frågor innan beslut fattas. Det är viktigt att klargöra att minoritetslagens föreskrifter om samråd med de nationella minoriteterna inte utesluter frågor som myndigheter bedömer som organisations- eller verksamhetsfrågor. Även sådana frågor omfattas om de får betydelse för de nationella minoriteternas rättigheter. Till sådana frågor kan också höra t.ex. förändring av skolorganisation.

## 5.6 Urfolksfrågor

**Bedömning:** Samer är ett urfolk i Sverige. Däremot har frågan om det kan finnas ytterligare urfolk i Sverige hittills inte prövats.

Frågor rörande gruppers status som urfolk, liksom dess konsekvenser för grupperna, ligger helt utanför den nationella minoritetspolitiken och därför också utanför utredningens uppdrag.

Urfolksfrågor, som till skillnad från den nationella minoritetspolitiken i betydande grad handlar om t.ex. rätten till mark och vatten samt jakt och fiske, hanteras numera folkrättsligt inom ramen för ILOs konvention (nr 169) *om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* från 1989. I denna definieras urfolk som:

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

Sveriges riksdag ställde sig 1977 bakom Kulturutskottets betänkande (KrU 1976/77:43), där det inledningsvis står:

De överväganden som redovisas i propositionen och de förslag som läggs fram utgår från den grunduppfattningen att samer är en etnisk minoritet i Sverige, som i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land intar en särskild ställning. Utskottet ansluter sig till denna grundsyn och anser det värdefullt att den uttalas så klart.

Utskottet refererar till propositionen 1976/77:80 *Om insatser för samerna*. Propositionen byggde i sin tur på betänkandet *Samerna i Sverige. Stöd åt språk och kultur* (SOU 1975:99), som inleds:

En grundläggande utgångspunkt för sameutredningen har varit uppfattningen att samerna utgör en ursprunglig befolkning, som torde vara lika gammal i Sverige som – eller äldre än – landets majoritetsbefolkning. Samerna är således inga invandrare i modern mening.

I Sameutredningens avsnitt om samernas historiska bakgrund skriver utredningen:

Samerna och svenskarna i övrigt kan anses som två olika folk, vilka utgör motparter under historiens gång. Enligt detta synsätt är alltså samerna ett särskilt folk med sitt speciella levnadssätt, med ett eget arbets- och näringsliv, en egen kultur, eget språk och egna bosättningsområden.

Av detta framgår att ställningstagandet om samer som ett urfolk i Sverige egentligen endast prövats i förhållande till den svenska majoritetsbefolkningen och möjligen till minoriteter som invandrat till Sverige i modern tid. Förekomsten av andra historiska minoriteter i Sverige lyser helt med sin frånvaro. Någon prövning av huruvida andra grupper i Sverige skulle kunna göra anspråk på urfolksstatus gjordes inte av Sameutredningen. De internationella definitionerna på urfolk utesluter inte heller att kan finnas mer än ett urfolk i ett land.

Det kan också konstateras att Sameutredningen beskriver att det vid den tidpunkten inte fanns några folkrättsliga instrument att grunda erkännande av grupper eller folks status på. Det är först med ILO-konventionen 169 från 1989 som detta föreligger. Den konventionen har dock inte ratificerats av Sverige. Däremot har den ratificerats av både Norge (1991) och Danmark (1996).

Frågan om samernas folkrättsliga ställning utreddes senare av Samerättsutredningen (SOU 1986:36). Inte heller denna utredning kunde se några bestämda rättsverkningar knutna till begreppet urbefolkning. Inte heller berörde den frågan om det skulle kunna finnas fler grupper som skulle kunna komma i fråga som urfolk i Sverige.

Frågan om Sveriges eventuella anslutning till ILO:s konvention nr 169 utreddes i slutet av 1990-talet och redovisades 1999 (SOU 1999:25). Det kan vara på sin plats att konstatera att det i utred-

ningens direktiv (dir. 1997:103) inte görs någon explicit referens till just samer vid prövningen av om Sverige ska ratificera ILO-konventionen. Inte heller denna utredning behandlar frågan om eventuella andra möjliga urfolk i Sverige, men relaterar i förbigående till att det finns betydande intressekonflikter inom renskötselområdet, där även andra grupper har anspråk på marken.

Som framgår av utredningens delbetänkande (SOU 2017:60, s. 64) finns det i dag bland de som identifierar sig som *tornedaling*, *lantalainen* eller *kvän* strömningar, som önskar att gruppen med sin månghundraåriga historia i nordligaste Sverige också blir erkänd som urfolk i Sverige. Den frågan har således hittills inte prövats.

## 5.7 Urfolkspolitik och minoritetspolitik bör hållas isär

**Bedömning:** Urfolkspolitik och minoritetspolitik bör hållas isär. Att koppla frågor rörande urfolk till minoritetspolitiken eller minoritetslagen kan medföra en olycklig sammanblandning av minoritetspolitik och urfolkspolitik.

Frågor rörande grupperns status som urfolk, liksom dess konsekvenser för grupperna, ligger helt utanför den nationella minoritetspolitiken och därför också utanför utredningens uppdrag. Allt oftare åberopas emellertid urfolksstatus som grund för åtgärder och beslut inom ramen för den nationella minoritetspolitiken. Men detta har således ingen bäring på tillämpningen av den nationella minoritetspolitiken.

Europarådets nationella minoritetskonventioner, dvs. språkstadgan och ramkonventionen, å ena sidan och ILO:s konvention nr 169 å andra sidan handlar om helt olika företeelser. Den nationella minoritetspolitiken och därmed minoritetslagen bör således inte i några sammanhang kopplas till frågor som rör grupper som urfolk, då detta skulle medföra en olycklig sammanblandning av minoritetspolitik och urfolkspolitik.

## 6 Konsekvensbeskrivningar

I utredningens uppdrag ingår att beskriva konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Det anges särskilt i utredningens direktiv att förslagen ska kostnadsberäknas och att utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Direktiven innehåller även vissa ytterligare anvisningar när det gäller konsekvensbeskrivningarna.

Utredningen bedömer i kapitel 3 att Sverige kan utöka sina åtaganden enligt språkstadgan i frågan om vissa punkter i artikel 8, 10, 12 och 13. Förslagen innebär att de nationella minoritetsspråkens status och ställning stärks på olika sätt. Den närmare motiveringen till detta framgår i respektive avsnitt i kapitel 3.

Några bedömningar eller förslag i kapitel 3, 4 och 5 bygger på att uppdrag lämnas till myndigheter, vilket skulle kunna få konsekvenser för statens finanser. Sammanfattningsvis kan sägas att utredningen inte anser förslagen föranleder höjda anslag eller särskild finansiering. Utredningens syn på detta lämnas nedan.

Utredningen bedömer inte att förslag och bedömningar i övrigt medför sådana konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen eller direktiven till utredningen.

### Kapitel 3

Utredningen bedömer att Sverige bör kunna tillämpa punkt 1.b) i artikel 10 i språkstadgan. Detta bör kunna ske genom ett uppdrag till några utvalda myndigheter att tillhandahålla översättningar till finska, samiska och meänkieli av deras mest använda och relevanta förvaltningstexter (se avsnitt 3.4.10). Utredningen har bedömt att Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Valmyndigheten är lämpliga myndigheter för så-

dana uppdrag. Det närmare innehållet i uppdragen får tas fram i en dialog mellan regeringen och respektive myndighet.

Utredningen bedömer även att det bör finnas möjlighet för Sverige att tillämpa punkt 2.e) i artikel 13 (se avsnitt 3.7.10). Ett sådant åtagande bör kunna genomföras genom att regeringen ger ett uppdrag till Konsumentverket att tillhandahålla den mest väsentliga konsumentinformationen på finska, samiska och meänkieli. Det närmare innehållet i uppdraget får tas fram i dialog mellan regeringen och Konsumentverket.

Kostnaderna för nämnda uppdrag torde främst bestå i utgifter för översättningar. Utredningen konstaterar emellertid att det inte krävs att samtliga aktuella texter översätts. Ett sådant arbete kan dessutom bedrivas successivt. Vissa texter torde dessutom redan finnas i vart fall på finska.

Arbetet med att ta fram blanketter och formulär på minoritetsspråk får anses ligga inom ramen för myndigheternas grunduppdrag, då det både rör respektive myndighets allmänna service-skyldighet gentemot allmänheten och den skyldighet det allmänna har att skydda och främja de nationella minoritetsspråken enligt 8 § språklagen. Vid en rimlig utformning av uppdraget bör kostnaderna kunna rymmas inom respektive myndighets nuvarande anslag.

Flera av myndigheterna omfattas dessutom av bestämmelserna om ärendehandläggning på finska, meänkieli respektive samiska enligt 8–10 §§ minoritetslagen. Tillgången till översättningar av blanketter, som kan utformas i tvåspråkig version, skulle rent av kunna underlätta för dessa myndigheter att fullgöra det lagstadgade uppdraget.

Utredningen föreslår vidare att Sverige utökar sitt åtagande till punkt 3 i artikel 12 och att åtagandet genomförs genom att regeringen förtydligar Svenska institutets uppdrag så att institutet tydligare lyfter fram nationella minoriteter och minoritetsspråk i sitt arbete med att främja bilden av Sverige och svensk kultur utomlands (se avsnitt 3.6.6). De nationella minoriteterna och minoritetsspråken har erkänts av Sverige som en del av den svenska kulturen och kulturarvet. Detta grundas på internationella åtaganden och är fastställt i minoritetslagen och språklagen. Den föreslagna uppgiften får mot den bakgrunden anses ligga så nära Svenska institutets nuvarande uppdrag att den bör rymmas inom befintligt anslag.



## Kapitel 4

Utredningen föreslår att regeringen ger Sametinget genom Samiskt språkcentrum i uppdrag att vidareutveckla lägesrapporterna med indikatorer avseende samiskans utveckling som möjliggör jämförelser över tid (se avsnitt 4.3.3). Vidare föreslås att motsvarande uppdrag ges i förhållande till de övriga nationella minoritetsspråken, om språkcentrum eller liknande institutioner inrättas för dem. Utredningen bedömer i fråga om Sametinget att ett sådant uppdrag bör ses som ett förtydligande av det nuvarande uppdraget att ta fram lägesrapporter. Några förändringar av anslaget är därför inte påkallade.

Utredningen föreslår även att regeringen ger Skolverket i uppdrag att utreda möjligheten att utveckla statistik avseende förskoleundervisning på de nationella minoritetsspråken (se avsnitt 4.5.2). I uppdraget föreslås även ingå en översyn av inhämtandet av statistik avseende modersmålsundervisning på nationella minoritetsspråk i grund- och gymnasieskolan. Insamling av den typen av statistik ingår i Skolverkets grunduppdrag. Någon ytterligare finansiering torde därför inte krävas.

## Kapitel 5

I avsnitt 1 i kapitlet föreslår utredningen bl.a. att regeringen bör ge Riksarkivet ett tydligt uppdrag att inkludera de nationella minoriteterna och deras immateriella kulturarv i sitt uppdrag. Vidare föreslås att Riksarkivet och Institutet för språk och folkminnen bör ges i uppdrag att samarbeta i frågor rörande de nationella minoriteternas kulturarv. De förslagna uppdragen ligger inom ramen för myndigheternas grunduppdrag. Någon ytterligare finansiering torde därför inte krävas.

Utredningen föreslår även att förslaget i delbetänkandet om uppdrag till Institutet för språk och folkminnen kompletteras med ett uppdrag att i samråd med de nationella minoriteterna också föreslå hur arkivverksamhet och arkivinsamling kan göras med fokus på både dialekter och folkminnen (liv och leverne). Denna komplettering bör inte föranleda någon finansiering utöver den som föreslås i delbetänkandet (se SOU 2017:60, s. 269).



# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande**

### **av experten Kaisa Syrjänen Schaal, Svenska kyrkan**

Rörande skrivningarna i slutbetänkandet vill jag anföra följande. I avsnitt 2.4 behandlas behovet av åtgärder för att stärka det finlandssvenska i Sverige. När det gäller samråd på lokal nivå kan det konstateras att det i en del kommuner inom förvaltningsområdet för finska funnits diskussioner om att finlandssvenska företrädare vill delta i minoritetssamråd och att det riktade statsbidraget även skulle användas för insatser som omfattar finlandssvenska kulturaktiviteter. Av tidigare uttalanden i förarbetena framgår att inget hindrar enskilda finlandssvenskar från att delta i samråd. Det är dock viktigt att betona att det måste stå klart för alla parter som deltar i samråd att syftet med samråden är att aktivt främja finskspråkig samhällsservice samt insatser för finska språket och sverigefinsk kultur. Frågor som rör synliggörande eller främjande av finlandssvensk kultur är inte föremål för samråd enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

## **Särskilt yttrande av de finlandssvenska representanterna Barbro Allardt Ljunggren och Sebastian Högnabba i referensgruppen med representanter för de nationella minoriteterna och finlandssvenskarna**

### **Sammanfattningsvis**

Sammanfattningsvis framför vi med hänvisning till avsnitt I nedan och kapitel 2 (Avsnitten 2-2.3) i betänkandet att gruppen finlandssvenskar i Sverige beviljas nationell minoritetsstatus i Sverige, antingen som en del av alla sverigefinländare (oberoende av vad gruppen då skulle kallas, kanske t ex "Sverigefinnar och finlandssvenskar i Sverige") eller i egen rätt som en sjätte nationell minoritet.

Under alla omständigheter är det rimligt att kraven på att i olika sammanhang inkludera finlandssvenskarna i Sverige skärps - se avsnitt 2.4 i betänkandet och argumentationen under II nedan- så gruppen inte helt glöms bort som så ofta idag.

Avsnitt III nedan handlar om språklig befolkningsstatistik och visar hur avsaknad av sådan i Sverige de facto gör att finlandssvenskarna i Sverige ytterligare osynliggörs. Vi föreslår vissa förbättringar i utgiven allmän statistik, t ex av SCB, om personer med finländska rötter, utan krav på språkregistrering.

### **I Finlandssvenskarna i Sveriges övergripande status**

#### **1. Vi delar inte utredarens slutsats att minoritetsstatus inte bör beviljas**

Vi delar inte utredarens syn på att det inte går att belägga en finlandssvensk kultur i Sverige före år 1900 dvs vi anser det tvärtom skäligt att en nationell minoritetsstatus antingen som en del av en gemensam sverigefinländsk minoritet (oberoende av vad en sådan minoritet skulle kallas) eller som en egen sådan beviljas gruppen med hänvisning till de kriterier som skapades i slutet av 1900-talet. Vi finner att de krav som nu ställs på den finlandssvenska gruppen i Sverige är större än de krav som ställts på t ex sverigefinnarnas kulturella tillhörighet.

Beskrivningen av gruppens historia i Sverige består av ett stycke och är synnerligen korthuggen i förhållande till beskrivningen av gruppen i Finland. Beskrivningen slutar med "Närheten till särskilt kustbygderna vid Bottenhavet gjorde att en stor del säkerligen var svensktalande". De undersökningar som gjorts visar att ordet "säkerligen" kan strykas här. Kari Tarkiainen visar i böckerna *Finnarnas historia i Sverige 1. Inflyttarna från Finland under det gemensamma rikets tid* (1990) och *Finnarnas historia i Sverige 2. Inflyttarna från Finland och de finska minoriteterna under tiden 1809–1944* (1993) att de svenskspråkiga genom tiderna varit över-representerade bland de grupper som flyttat från "Österlandet" dvs den östra rikshalvan (före 1809), från Storfurstendömet Finland (1809-1917) under den ryska tiden och från det självständiga Finland (från 1917). Tarkiainen hänvisar t ex gällande medeltiden till en studie av Sten Carlsson där denne med hjälp av Stockholms stads tänkeböcker kunde visa att över hälften av finländarna i Stockholm under 150 år (1478–1625) hade svenska som modersmål. Sven Alur Reinans landade 1996 (ss 10–104) på att de svenskspråkigas andel då kunde sägas vara snarare 1/3 av alla sverigefinländare. Nyligen konstaterade tankesmedjan Magma i en rapport (Kepsu 2016) att det under åren 2010–2015 var ca 40 % av de inflyttade från Finland till Sverige som var finlandssvenskar dvs svenskspråkiga och gruppens andel ökade föregående decennium hela tiden från knappt 30 % år 2000 till närmare 40 % år 2009. Gruppen är alltså stor fortsatt idag men kunskapen om gruppens existens är ändå mycket liten i Sverige. En faktor som medverkar till detta är att många myndigheter i Sverige tenderar att likställa antalet personer med finländska rötter i Sverige (runt 700 tusen enligt SCB) med antalet sverigefinnar även om kanske ¼ av dessa 700 tusen de facto (bedömningarna varierar alltså mellan 1/3 och 1/5) antingen själva är svenskspråkiga dvs finlandssvenskar som inflyttat från Finland till Sverige eller ättlingar i två generationer till dessa. Se vidare om detta problem under rubriken "Data om språkliga grupper" nedan.

## 2. Kriterierna som krävs av finlandssvenskarna i Sverige att uppfylla är orimliga och högre än för andra grupper

Eftersom utredningen i stort accepterar kriterierna samhörighet och självidentifikation (det första och det tredje kriteriet i 2.1.2) går vi inte in på dessa. Det är dock i skärningspunkten mellan de två återstående kriterierna särskiljande drag, i gruppens kulturella särdrag och historia som utredningen kräver mer av finlandssvenskar i Sverige än av t ex sverigefinnarna

Det krävs nämligen anakronistiskt en enhetskultur av finlandssvenskarna i Sverige i en tid då sådana inte fanns, något som t o m erkänns av utredaren. Statsrådet Bah Kuhnke godkänner vidare uppenbarligen sådana regionala kulturer från denna tid som grunden för en sverigefinsk kultur.

Utredningen antyder själv att det är anakronistiskt dvs en historieförfälskning att kräva en enhetskultur före år 1900 (avsnitt 2.3, t ex: ”Snarare bestod majoritetskulturen på den tiden av en rad regionala och lokala svenskspråkiga kulturer varav de på den östra sidan av Östersjön var några.”) dvs att även i Sverige var det då regionala kulturer som var rådande.

Dessutom godkänns uppenbarligen denna typ av regionala kulturer som grund för en sedermera i Sverige godkänd sverigefinsk kultur t ex av statsrådet Alice Bah Kuhnke i hennes svar i november 2015 på en interpellation av riksdagsledamot Kerstin Lundgren, men också i förarbeten till minoritetsbeslutet 1999, något statsrådet själv tar upp:

Åtagandena enligt ramkonventionen förutsätter att minoriteten i fråga på vissa grunder skiljer sig från majoritetsbefolkningen. Det som främst skiljer den sverigefinska minoriteten från den svenska majoritetsbefolkningen är det finska språket, men även att det finns en särskild sverigefinsk kultur. Då den svensktalande gruppen inte har dessa särskiljande grunder bedöms de inte omfattas av ramkonventionen. Detta uttalades också i förarbetena när de fem nationella minoriteterna erkändes, en bedömning som delades av Konstitutionsutskottet.

(Utdrag ur riksdagens protokoll den 27 november 2015)

Vi kan m a o konstatera att här ställs (och sedan 90-talet ställts) en typ av krav på sverigefinnarna medan de krav som nu uppställs för finlandssvenskarna är större och mer krävande. För finlandssvenskarna ställs ribban högre, för oss krävs att vi i en tid som

präglades av regionala kulturer redan skulle ha haft en "enhetskultur" för att kvalificera oss som en nationell minoritet medan andra grupper inte behöver ha haft det. Detta är knappast rimligt.

### **3. Ingen hänsyn tas till att finlandssvenskarna i Finland och i Sverige de facto i mångt och mycket delar och delat en allfinländsk kultur med finnarna och sverigefinnarna som även den ofta även idag baserar sig på olika regionala drag.**

Det är också rimligt att påpeka att finlandssvenskarna i Finland och i Sverige de facto i mångt och mycket delar en allfinländsk kultur med finnarna och sverigefinnarna som även den ofta fortfarande idag baserar sig på olika regionala drag. Det går även att belägga att det under den ryska tiden dvs från 1800-talet framåt växte fram allt fler särskiljande drag från kulturen i Sverige och som även svenskspråkiga (och finskspråkiga) som flyttade in från det som idag geografiskt är Finland. Hit hör bl a påverkan från den ryska kultursfären i olika sammanhang, såsom i fråga om matkulturen.

## **II Vad gäller 2.4 Åtgärder för att stärka det finlandssvenska i Sverige bör dessa stramas upp för att inte förbli ett slag i luften**

Även om utredaren uppenbarligen förstår att finlandssvenskarna i Sverige i många fall faller mellan stolarna och glöms bort och därmed i avsnitt 2.4 tar upp ”Åtgärder för att stärka det finlandssvenska i Sverige” upplever vi att dessa förslag riskerar att bli ett slag i luften.

För att förhindra detta kunde t ex myndigheter alltid åläggas att pröva med vilka skäl de utesluter finlandssvenskarna i Sverige från samråd där sverigefinnarna deltar, och inte bara i möjligen inkludera finlandssvenskarna i Sverige. Utredningen skriver i brödtexten följande

Det finns därför ingen anledning att på lokal eller regional nivå per automatik utesluta finlandssvenskar från samråd om sverigefinska frågor

Välkommet vore också att myndigheterna i sådana fall skulle åläggas att meddela FRIS om samråd som planeras men där finlandssvenskarna i Sverige inte medbjudits, och grunderna för detta.

Givetvis kan det vara skäl att inkludera finlandssvenskarna i Sverige även i skolundervisningen i t ex samhällskunskapen (utöver historia som utredaren föreslår). Redan idag *borde* undervisningen i svenska (när det inte är fråga om undervisning i svenska som andraspråk) inbegripa undervisning om *hela* det svenska språkområdet av idag och även i de närbesläktade nordiska språken (dvs framför allt danska och norska) men diskussioner inom och mindre stickprov utförda av Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige FRIS tyder på att det ytterst sällan i skolorna sägs något om de svenska modersmålvarieteterna (där är fråga om såväl ett eller t o m två högspråk och även regionala språk och dialekter) i Finland medan danskan och norskan oftare behandlas i viss mån.

Annars är risken hög att okunskapen om finlandssvenskarnas existens (både gruppen i Sverige idag och ursprungsgruppen i Finland) fortsätter att vara hög i Sverige och både enskilda och myndigheter glömmar bort den fjärdedel av alla *sverigefinländare* som har svenskspråkiga rötter dvs finlandssvenska sådana från Finland.

### **III Data om språkliga grupper. T ex SCB kunde åläggas vissa saker.**

Gällande språkliga data i Finland – se 2.2.3 i utredningen text – görs en del märkliga påståenden. I o m den språkregistrering i form av självkategorisering som finns i den finländska folkbokföringen är finlandssvenskarna i Finland tvärtom (till skillnad från vad som antyds) en grupp som definieras *minimalt*, dvs det krävs att personen (eller föräldrarna om det är fråga om omyndiga) faktiskt upplever svenskan som sitt modersmål, inte bara allmänt har en sådan familjehistoria, och själv anger detta för att personen ska registreras som svenskspråkig i den finländska folkbokföringen. Åtskilliga tvåspråkiga i Finland definierat sig därmed inte som svenskspråkiga även om deras kunskaper i språket är utmärkta (liksom deras kunskaper i finska) Detta gäller alltså många som härstammar från åtminstone en svensktalande förälder, för att då inte tala om gruppen som har svenskspråkiga mor- eller farförälder



eller sådana i tidigare generationer, som alltså inte definierar sig själva och därmed inte heller av staten definieras som svenskspråkiga i finländsk befolkningsstatistik.

I många länder bygger språkliga data i stället på maximalistiska principer där alla som härstammar från en modersmålstalande räknas ingå i gruppen. I Sverige tenderar det t ex ofta att hävdas - även av myndigheter - att alla som själva flyttat från Finland till Sverige och deras ättlingar i åtminstone 2 led (712 tusen enligt Sisuradios redovisning av SCBs data 2013 ) kan betraktas som (finsktalande) sverigefinnar dvs gruppen definieras *maximalt*. Sisuradio själv faller dock inte i den fällan, ska här tilläggas. Detta är givetvis fullständigt absurt gällande den kanske  $\frac{1}{4}$  av gruppen som idag själv är en inflyttad finlandssvensk från Finland i Sverige eller som härstammar från en finlandssvensk dvs från en svensktalande i Finland men de facto inte heller rimligt gällande alla dem som i stort dessvärre tappat kontakten med det finska språket, även om en eller två av deras (mor-/far-) föräldrar varit finskspråkiga som kommit från Finland- Man bör därför alltid noga redogöra för vilken typ av siffror det är man redovisar. Tyvärr är alltså kunskaperna i finska även hos ättlingar till finsktalande från i Finland idag inte speciellt höga i Sverige vare sig i den första eller andra generationen född i Sverige. Se t ex Svenska kyrkans bok Hemmet finns där vägarna möts från 2002. Vi vill här dock för säkerhets skull tillägga att vi välkomnar revitaliseringsåtgärder som möjliggör för ättlingar till finskspråkiga i Sverige att m hj av åtgärder inom minoritetspolitiken återta den finska som fallit bort.

Poängen i det finlandssvenskarna i Sverige vill framhålla här är dock att (med hänvisning till ovanstående) avsaknaden av egen kategorisering av något som helst slag i SCBs m fl instansers databaser eller alternativt av språklig tillhörighet av inflyttade (se avsnitt 4 i den aktuella utredningen) är ett av de problem som tenderar att göra att gruppen finlandssvenskar i Sverige osynliggörs och inte beaktas i Sverige. Se t ex boken *Så bra svenska du talar* (Gyllingberg 2011) en kommentar som nästan alla finlandssvenskar i Sverige mött där grunden för utsagan är en total oförmåga att förstå att man kan växa upp i Finland och ha svenska som modersmål.

Vi finner därmed följande stycke i betänkandets avsnitt 2.3 som anmärkningsvärt

Det tycks finnas en utbredd missuppfattning att det skulle vara sverigefinländare som är en nationell minoritet, d.v.s. personer med ursprung i Finland som i modern tid invandrat till Sverige. Så är inte fallet. *Någon diskriminering av finlandssvenskar i förhållande till finsktalande sverigefinländare handlar det således inte om.* (undert. kursivering)

Tvärtom är ju detta missförstånd ett utbrett problem just för finlandssvenskarna i Sverige eftersom de flesta som gör detta antagande inte känner till att det finns en skillnad mellan att vara sverigefinländare och att vara sverigefinne dvs de tror att alla som härstammar från Finland är sverigefinnar och finskspråkiga. De känner m a o inte till att det existerar en stor grupp finlandssvenskar i Sverige utan de utgår istället ifrån att alla i gruppen är finskspråkiga eller ättlingar till sådana. Finlandssvenskarna blir de facto just pga detta missförstånd sålunda bortglömda och diskriminerade även på myndighetsnivå.

Utredningen redovisar problem med språklig registrering av individer i Sverige, vilket förstås blir särskilt svårförståeligt för individer som har sina rötter i ett grannland där sådan registrering fortsatt genomförs. Vi föreslår dock att t ex SCB skulle åläggas att skapa en automatiskt genererad bilaga till all uttagen statistik om inflyttare (och deras ättlingar) från Finland i Sverige där det påpekas att åtminstone 1/5 men kanske rentav så många som 1/3 och gällande vissa decennier rentav 40 % av inflyttarna från Finland haft svenska som modersmål dvs att antalet finländare i Sverige och deras ättlingar INTE anger numerären på den nationella minoriteten sverigefinnar, utan att (åtminstone) den grupp som finlandssvenskarna i Sverige utgör först bör räknas bort.

För en sammanfattning av detta särskilda yttrande , se början.

Barbro Allardt Ljunggren och Sebastian Högnabba

*Även FRIS, Finlandssvenskarna riksförbund i Sverige, har genom sitt presidium, dvs ordf Inger Nyblom Hermansson och vice ordf Alexandra Hibolin anslutit sig till skrivelsen.*

## Källor

- Gyllingberg, Lelitha Verghese (red.) 2011. "Så bra svenska du talar!": en antologi om finlandssvenskars möten med Sverige. Helsingfors: Söderströms.
- Kepsu, Kaisa, 2016. Hjärnflykt eller inte? En analys av den svenskspråkiga inflyttningen mellan Finland och Sverige 2000–2015, Magma pamflett nr 2/2016.
- Reinans, Sven Alur 1996. Den finländska befolkningen i Sverige- en startistisk-demografisk beskrivning i Lainio, Jarmo (red). *Finnarnas historia i Sverige. 3, Tiden efter 1945*. Stockholm: Nordiska museet ss 63–105.
- Sisuradio (2013) <<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=185&artikel=5451293>> publicerat 22 feb 2013 nedläst 20 oktober 2017
- Svenska Kyrkan 2002 Hemmets finns där vägarna möts. *Hemmet finns där vägarna möts: sverigefinländarnas liv i samhälle och kyrka*. (2002). Uppsala.
- Tarkiainen, Kari (1990). *Finnarnas historia i Sverige. 1, Inflyttarna från Finland under det gemensamma rikets tid*. Stockholm: Nordiska museet.
- Tarkiainen, Kari (1993). *Finnarnas historia i Sverige. 2, Inflyttarna från Finland och de finska minoriteterna under tiden 1809–1944*. Stockholm: Nordiska museet.



# Referenser<sup>1</sup>

- Dahmström, Karin, 2011. *Från datainsamling till rapport: att göra en statistisk undersökning*. 5. uppl. (Studentlitteratur).
- Diskrimineringsombudsmannen, 2004. *Diskriminering av romer i Sverige. Sammanställning av DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer*.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2008a. *Diskriminering av samer. Samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv*.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2008b. *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet*. (R2 2008).
- Diskrimineringsombudsmannen, 2012a. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet* (R5 2012).
- Diskrimineringsombudsmannen, 2012b. *Romers rättigheter. Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor* (R2 2011).
- Dunbar, Robert, 2008. *Definitively Interpreting the European Charter for Regional and Minority Languages: The Legal Challenges*. I Ó Riagáin, Dónall. (red.) (2008). *The European Charter for Regional or Minority Languages: legal challenges and opportunities*. (Council of Europe Publishing).
- Dunbar, Robert, 2012. *Article 7. Objectives and Principles*. I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, *Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation* (Council of Europe Publishing).

---

<sup>1</sup> Beslut från myndigheter, domar, utredningsdirektiv, regleringsbrev eller regeringsuppdrag givna i särskild ordning redovisas inte i referensförteckningen.

- Dunbar, Robert och Moring, Tom, 2012. *Article 11. Media*. I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, *Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation* (Council of Europe Publishing).
- Engbers, Jutta, 2012. *Article 10. Administrative authorities and public services*. I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, *Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation* (Council of Europe Publishing).
- Engman, Max, 2016. *Språkfrågan: finlandssvenskhetens uppkomst 1812–1922*. (Svenska litteratursällskapet i Finland).
- EU-kommissionen, 2016. *European handbook on equality data. 2016 revision* (publications office of the European Union).
- Europarådet, 1992. *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages* (European Treaty Series-No. 148).
- Europarådet, 2001a. *Application of the Charter in Hungary* (ECRML (2001) 4).
- Europarådet, 2001b. *Application of the Charter in Switzerland* (ECRML (2001) 7).
- Europarådet, 2001c. *Application of the Charter in Finland* (ECRML (2001) 3).
- Europarådet, 2002. *Application of the Charter in Germany* (ECRML (2002) 1).
- Europarådet, 2003a. *Application of the Charter in Sweden*. (ECRML (2003) 1).
- Europarådet 2004a. *Application of the Charter in the United Kingdom*. (ECRML (2004) 1).
- Europarådet, 2004b. *Application of the Charter in Slovenia* (ECRML (2004) 3).
- Europarådet, 2005a. *Application of the Charter in Croatia. Second monitoring cycle* (ECRML (2005) 3).

- Europarådet, 2005b. *Application of the Charter in Spain. Initial monitoring cycle* (ECRML (2005) 4).
- Europarådet, 2006a. *Application of the Charter in Armenia. Initial monitoring cycle* (ECRML (2006) 2).
- Europarådet, 2006b. *Application of the Charter in Sweden. 2nd monitoring cycle* (ECRML (2006) 4).
- Europarådet, 2007a. *Application of the Charter in Slovakia. Initial monitoring cycle* (ECRML (2007) 1).
- Europarådet 2007b. *Application of the Charter in Finland. Third monitoring cycle* (ECRML (2007) 7).
- Europarådet, 2007c. *Application of the Charter in Norway. Third monitoring cycle* (ECRML (2007) 3).
- Europarådet, 2008a. *Application of the Charter in Spain. 2nd monitoring cycle* (ECRML (2008) 5).
- Europarådet, 2008b. *Application of the Charter in Switzerland. 3rd monitoring cycle* (ECRML (2008) 2).
- Europarådet, 2009. *Application of the Charter in Austria. 2nd monitoring cycle* (ECRML (2009) 1).
- Europarådet, 2010a. *Application of the Charter in Slovenia. 3rd monitoring cycle* (ECRML (2010) 5).
- Europarådet, 2010b. *Application of the Charter in Norway. 4th monitoring cycle* (ECRML (2010) 3).
- Europarådet, 2012a. *Application of the Charter in Finland. 4th monitoring cycle* (ECRML (2012) 1).
- Europarådet, 2012b. *Application of the Charter in Romania. Initial monitoring cycle* (ECRML (2012) 3).
- Europarådet, 2012c. *Application of the Charter in Spain. 3rd monitoring cycle* (ECRML (2012) 5).
- Europarådet, 2012d. *Third periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter. Slovakia.* (MIN-LANG/PR (2012) 3).
- Europarådet, 2012e. *Application of the Charter in Norway. 5th monitoring cycle* (ECRML (2012) 8).
- Europarådet, 2013. *Application of the Charter in the Slovak Republic. 3rd monitoring cycle* (ECRML (2013) 1).

- Europarådet, 2014a. *Application of the Charter in Ukraine. 2nd monitoring cycle* (ECRML (2014) 3).
- Europarådet, 2014b. *Application of the Charter in Germany. 5th monitoring cycle* (ECRML (2014) 6).
- Europarådet, 2015. *Application of the Charter in Poland. 2nd monitoring cycle* (ECRML (2015) 7).
- Europarådet, 2016. *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights. Thematic commentary no. 4, the scope of application of the framework convention for the protection of national minorities* (ACFC/56DOC(2016)001).
- Europarådet, 2017a. *Sixth report of the Committee of Experts in respect of Sweden* (CM(2017)36).
- Europarådet, 2017b. *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Fourth Opinion on Sweden* (ACFC/OP/IV(2017)004).
- Folkhälsomyndigheten, 2014a. *Samråd med Sveriges nationella minoriteter* (Dnr. 1029/2014–1.1.1).
- Folkhälsomyndigheten, 2014b. *Nulägesbeskrivning – rapport om romers rättigheter och förutsättningar för hälsa i pilotkommuner.*
- Folkhälsomyndigheten, 2014c. *Romska flickors och kvinnors hälsa och livssituation. Delrapportering av uppdraget att genomföra en fördjupad studie om romska flickors och kvinnors hälsa.*
- Folkhälsomyndigheten, 2015. *Folkhälsomyndighetens återrappor- tering av regeringsuppdrag angående fördjupad studie om romska flickors och kvinnors livssituation och hälsa.*
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard, 2017a. *Diskrimineringslagen, en kommentar*, kommentaren till 1 kap. 5 § under rubr. *Modersmål, språk och etnisk tillhörighet*. (Zeteo 2017-02-16). E-bok.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard, 2017b. *Diskrimineringslagen, en kommentar*, kommentaren till 1 kap. 4 § under rubr. *Missgynnande*. (Zeteo 2017-02-16). E-bok.
- Gardiner, Richard K. (2015). *Treaty interpretation*. 2:a uppl. (Oxford University Press).



- Hannum, Hurst, 2007. *The Concept and Definition of Minorities*.  
I Weller, Marc (red.), 2007. *Universal minority rights: a commentary on the jurisprudence of international courts and treaty bodies* (Oxford University Press).
- Kepsu, Kaisa, 2006. *Finlandssvenska flyttningsmönster och språkgränser*.  
I Junila, Marianne & Westin, Charles (red.) (2006). *Svenskt i Finland – finskt i Sverige*. 2, *Mellan majoriteter och minoriteter: om migration, makt och mening*. (Svenska litteratursällskapet i Finland).
- Kepsu, Kaisa, 2016. *Hjärnflykt eller inte? En analys av den svensk-språkiga flyttningen mellan Finland och Sverige 2000–2015*. Magma pamflett 2, 2016 (Tankesmedjan Magma).
- Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget, 2013a, *Nationella minoriteter. Minoritetspolitikens utveckling 2013*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget, 2013b. *Nationella minoriteters rättigheter. En handbok för kommuner och landsting*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget, 2014. *Nationella minoriteter. Minoritetspolitikens utveckling 2014*.
- Meinander, Henrik, 2016. *Nationalstaten: Finlands svenskhet 1922–2015*. (Svenska litteratursällskapet i Finland).
- Nogueira López, Alba, 2012. *Article 8.1. Education (I)* I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, *Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation* (Council of Europe Publishing).
- Novus, 2017. *Svenskarnas bild av Finland. Del 1: Kvalitativ studie*.
- Parkvall, Mikael, 2015. *Sveriges språk i siffror: vilka språk talas och av hur många?* (Språkrådet).
- Polakiewicz, Jörg, 1999. *Treaty Making in the Council of Europe*. (Council of Europe Publishing).
- Regeringskansliet, 2001. *Swedish report on the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages. Initial Periodical Report presented in accordance with Article 15 of the Charter*.
- Regeringskansliet, 2010. *Sweden's report to the Council of Europe on the European Charter for Regional or Minority Languages, presented in accordance with Article 15 of the Charter, fourth Periodical Report*.

- Regeringskansliet, 2013. *Sveriges rapport till Europarådet om den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Rapport avgiven i enlighet med stadgans artikel 15, femte rapporten.*
- Regeringskansliet, 2016. *Sveriges sjätte rapport till Europarådet under den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.*
- Sametinget, 2015. *Förstudie: Kartläggning av de samiska språken.*
- Skolinspektionen, 2012. *I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken* (rapport 2012:2).
- Skolinspektionen, 2017, *Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling.*
- Skolverket, 2013. *Flera språk i förskolan.* Stödmaterial.
- Statens folkhälsoinstitut, 2010. *Hur mår Sveriges nationella minoriteter? Kartläggning av hälsosituationen bland de nationella minoriteterna samt förslag till förebyggande och hälsofrämjande åtgärder.*
- Statistiska centralbyrån (SCB), 2016. *SCBDOK 3.2, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC) 2016, LE0101.*
- Tarkiainen, Kari, 1990. *Finnarnas historia i Sverige. 1, Inflyttarna från Finland under det gemensamma rikets tid.* (Nordiska museet).
- Tarkiainen, Kari, 1993. *Finnarnas historia i Sverige. 2, Inflyttarna från Finland och de finska minoriteterna under tiden 1809–1944.* (Nordiska museet).
- Woehrling, Jean-Marie, 2006. *The European Charter for Regional or Minority Languages. A Critical Commentary* (Strasbourg: Council of Europe Publishing).
- UNESCO, 2003, *Language Vitality and Endangerment*, (CLT/CEI/DCE/ELP/PI/2003/1).
- Urrutia Libarona, Iñigo, 2012. *Article 13. Economic and Social Life.* I Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytes, Eduardo J. och Urrutia Libarona, Iñigo (red.), 2012, *Shaping Language Rights, Commentary on the European Charter for Regional and Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation* (Council of Europe Publishing).

Zilliacus, Clas, 2014. *Mellan finskt och svenskt. Den finlandssvenska litteraturen 1900–2012*. Ekman, Michel (red.) (2014). *Finlands svenska litteratur 1900–2012*. (Svenska litteratursällskapet i Finland).

## Offentligt tryck

Bet. KrU 1976/77:43 *med anledning av propositionen 1976/77:80 om insatser för samerna jämte motioner.*

Bet. 1999/2000:KU6 *Nationella minoriteter i Sverige.*

Bet. 2016/17:KU16 *Minoritetsfrågor.*

Ds 2014:8 *Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet.*

Ds 2017:43 *Konsultation i frågor som rör det samiska folket.*

Prop. 1976/77:80 *Om insatser för samerna.*

Prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige.*

Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag.*

Prop. 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt.*

Prop. 2015/16:180 *En ny lag om personnamn.*

Prop. 2016/17:116 *Kulturarvspolitik.*

SKOLFS 1998:16 *om läroplan för förskolan, Lpfö98.*

Skr. 1994/95:1 *Finska språkets ställning i Sverige.*

SOU 1975:99 *Samerna i Sverige. Stöd åt språk och kultur.*

SOU 1986:36 *Samernas folkrättsliga ställning.*

SOU 1997:192 *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk.*

SOU 1997:193 *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter.*

SOU 1999:25 *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169.*

SOU 2005:40 *Rätten till mitt språk.*

SOU 2008:26 *Värna språken – förslag till språklag.*

SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.*

SOU 2017:21 *Läs mig! En nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.*

SOU 2017:39 *Ny dataskyddslag.*

SOU 2017:60 *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik.*

# Kommittédirektiv 2016:73

## **En stärkt minoritetspolitik – översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2016

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor. Med utgångspunkt i översynen, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) ska utredaren föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken för att tydliggöra styrkor och utmaningar och lämna förslag för att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter,
- analysera och föreslå hur de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet kan stärkas,
- föreslå hur den statliga samordningen och uppföljningen ska organiseras samt överväga om en möjlighet till prövning av beslut ska införas,
- utreda behovet av kunskapshöjande åtgärder i syfte att öka samhällets kunskap om de nationella minoriteterna, och

- se över lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och lämna förslag till förändringar.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 15 juni 2017.

### **Dags att ta ytterligare steg för en stärkt minoritetspolitik**

Sedan propositionen Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) beslutades och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen (2009:600) började tillämpas har en sammanhållen och långsiktig minoritetspolitik lett till att framsteg har gjorts på nationell, regional och lokal nivå – men mycket arbete återstår.

Regeringens ambition är att efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter ska säkras. Det av riksdagen antagna målet för politikområdet är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Det minoritetspolitiska målet är i sin tur uppdelat i tre delområden: diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet. För att det ska vara möjligt att uppnå målet är det nödvändigt att ambitionen och målsättningarna omsätts i insatser på ett flertal områden, vilket också är den inriktning som slås fast i regeringens strategi för de nationella minoriteterna. Strategin och Sveriges internationella åtaganden, tillsammans med de centrala författningarna på området, utgör utgångspunkterna i det fortsatta arbetet med att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Eftersom drygt sex år med den nuvarande ordningen har förflutit och nationell och internationell uppföljning visat på ett antal utmaningar, finns det starka skäl för att genomföra en samlad genomlysning och översyn av minoritetspolitiken med avstamp i utvecklingen på området. Syftet är att ta ytterligare steg i riktning mot säkrad efterlevnad av rättigheter i enlighet med den minoritetspolitiska strategin.

### *Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk*

Lagen innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om vissa skyldigheter inom förskola och motsvarande sådan pedagogisk verksamhet samt äldreomsorg. Lagen innehåller också bestämmelser om den uppföljning av tillämpningen av lagen som genomförs av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget på uppdrag av regeringen. Denna uppföljning avser tillämpningen av lagen samt minoritetspolitikens utveckling såväl inom som utanför förvaltningsområdena. Uppföljningen omfattar bland annat redovisningar från kommuner inom förvaltningsområdena och från myndigheter med uppgifter inom det minoritetspolitiska området samt underlag som samlats in av de uppföljande myndigheterna.

Skyddet för de nationella minoriteterna tillförsäkrar individer de rättigheter som följer av bl.a. lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Den personkrets som omfattas av lagen är de individer som själva anser sig tillhöra en nationell minoritet och väljer att göra anspråk på det skydd och stöd som samhället erbjuder minoriteten. Tillhörigheten baseras således på individuell självidentifikation och förankring i gruppen.

### **Uppdraget att göra en sammanhållen analys för en stärkt politik**

#### *Vilket genomslag har den minoritetspolitiska reformen haft?*

Den nationella och internationella uppföljningen och granskningen av Sverige har visat på ändamålsenligheten med den sammanhållna minoritetspolitiken. Dock har en problembild med ett antal utvecklingsområden framträtt, särskilt i förhållande till det av riksdagen antagna minoritetspolitiska målet och regeringens strategi på området.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har regeringens uppdrag att följa upp minoritetspolitikens utveckling. Denna uppföljning presenteras i årliga rapporter som benämns Minoritetspolitikens utveckling. I dagsläget finns sex rapporter om utvecklingen från och med 2010 till och med 2015. Vidare har bl.a. Statens skolinspektion genomfört kvalitetsgranskningar med inriktning

mot insatser för undervisning i de nationella minoritetsspråken. Uppföljningen har visat på kontinuerlig positiv utveckling, i synnerhet när det gäller de kommunala och statliga myndigheternas verksamhet. Samtidigt tecknar uppföljningen en bild av en utveckling som på senare tid i stort avstannat, vilket i sin tur föranleder ett behov av att analysera vad detta beror på.

Den internationella granskningen av Sverige, främst genom Europarådet och Förenta nationerna (FN), har löpande identifierat de styrkor som Sverige kan uppvisa på området, t.ex. en starkare integrering av frågorna i många statliga verksamheter. Genom samma granskning framträder dock samtidigt en bild av ett antal områden där en utveckling inte uppnåtts alternativt där den har avstannat. Sammantaget finns det behov av att säkerställa att utvecklingen fortsätter i positiv riktning.

Utredaren ska därför

- analysera och utvärdera den minoritetspolitiska reformens genomslag utifrån dess tre delområden, särskilt i förhållande till Sveriges internationella åtaganden,
- utifrån denna analys genomföra en kartläggning av nuläget samt en bedömning av situationen för de nationella minoriteterna i Sverige, och
- överväga behovet av ytterligare åtgärder inom de tre delområdena i syfte att förbättra måluppfyllelsen för politikområdet.

*Lever Sverige upp till de internationella åtagandena på det minoritetspolitiska området?*

Sedan Sverige 2000 ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan) har dessa två konventioner utgjort grunden för den svenska minoritetspolitiken. Därutöver finns det även åtaganden på det minoritetspolitiska området enligt ett antal andra internationella konventioner. Bland dessa kan särskilt nämnas den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), inter-



nationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). De kommittéer som är knutna till dessa konventioner har publicerat ett antal rapporter med rekommendationer i förhållande till de nationella minoriteternas rättigheter. Under 2016 har det t.ex. utfärdats rekommendationer avseende minoritetsrättigheter i förhållande till ICCPR och CEDAW.

Det har gått sexton år sedan Sverige ratificerade de europeiska konventionerna om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Ett antal övervakningscykler under vilka Europarådet granskar Sveriges efterlevnad av åtagandena i de europeiska konventionerna har genomförts. I dessa cykler har de expertkommittéer som ansvarar för genomförandet av övervakningen publicerat åtta rapporter om Sverige med rekommendationer om åtgärder i förhållande till ramkonventionen och språkstadgan. Mot bakgrund av dessa rapporter och rekommendationer finns det anledning att analysera hur Sverige lever upp till sina internationella åtaganden. Vidare finns det anledning att belysa och beakta eventuell sedvanerättslig och traktaträttslig utveckling på området.

Utredaren ska därför

- analysera och överväga om Sverige bör ratificera ytterligare artiklar i ramkonventionen och språkstadgan, särskilt i syfte att harmonisera åtagandena i förhållande till de olika nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

#### *Vilken betydelse har lagstiftningens karaktär?*

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk är till övervägande del en ramlag där intentioner och målsättningar slås fast i förhållande till det allmänna. Som en följd finns ingen möjlighet till överklagande eller sanktioner i förhållande till de rättigheter som regleras i lagen. I stället har uppföljning av lagens tillämpning valts som metod för att säkerställa att intentionen med lagstiftningen uppfylls.

Uppföljningen av lagens praktiska tillämpning, tillsammans med kontinuerliga synpunkter i de samråd som genomförs med före-

trädare för de nationella minoriteterna, visar på ett behov av ytterligare analys av lagstiftningens karaktär och ändamålsenlighet. Det är angeläget att säkerställa att intentionen med lagstiftningen uppfylls.

Utredaren ska därför

- analysera hur lagstiftningen på området på bästa sätt kan bidra till att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

#### *Främjar språkcentrum revitaliseringen av minoritetsspråk?*

I dagsläget finns det samiska språkcentrum inom ramen för den minoritetspolitiska strategin i Östersund och i Tärnaby. Dessa språkcentrum har arbetat med genomförandearbete och metodutveckling under ett flertal år och därmed finns det anledning att genomlysna de resultat som dessa har gett samt språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering. I detta sammanhang kan nämnas den förstudie om ett språkcentrum för finska och meänkieli som Sverigefinländarnas delegation och Svenska Tornedalingars Riksförbund har gett in till regeringen (dnr Ku2015/02857/DISK). Vidare kan även nämnas avgränsningen till det sydsamiska området för de befintliga samiska språkcentrumen.

Utredaren ska därför

- utvärdera de samiska språkcentrumens resultat samt språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering.

#### *Är det minoritetspolitiska området jämställt?*

De nationella minoriteternas rättigheter innefattar även behovet av jämställdhetsinsatser. Liksom i samhället i stort finns det skillnader mellan könen som inte kan förklaras på annat sätt än att de beror på individens kön. Ett antal kunskapshöjande och operativa insatser har genomförts sedan den minoritetspolitiska reformen, dock kvarstår behovet av både analys och fortsatta insatser på operativ nivå för att överbrygga dessa skillnader. En analys av det minoritetspolitiska området ur ett jämställdhetsperspektiv är därför nödvändig för att ytterligare motverka dessa könsrelaterade skillnader.

Utredaren ska därför

- analysera området ur ett jämställdhetsperspektiv.

### **Uppdraget att säkra sammanhållna rättigheter i det grundläggande skyddet och i förvaltningsområdena**

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ger ett grundläggande skydd i hela landet och ett utökat skydd i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Utformningen av skyddet tar sin utgångspunkt i ramkonventionen, språkstadgan och det sätt på vilket Sverige har ratificerat dessa.

Det grundläggande skyddet innefattar i huvudsak språk- och kulturfrämjande åtgärder, möjlighet till inflytande och delaktighet, informationsskyldighet för förvaltningsmyndigheter, och rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakterna med förvaltningsmyndigheter om myndigheten är någon av de i lagen angivna eller, beträffande övriga myndigheter, det finns personal som behärskar språken. Det utökade skyddet inom förvaltningsområdena ger, utöver det grundläggande skyddet, enskilda rätt till förskoleverksamhet och äldreomsorg helt eller delvis på de berörda språken och rätt att använda finska, meänkieli och samiska i alla kontakter med förvaltningsmyndigheter. Kommuner kan efter anmälan om att de önskar ingå i ett eller flera förvaltningsområden anslutas genom beslut av regeringen.

*Är förhållandet mellan det grundläggande skyddet, förvaltningsområdena och förvaltningsmyndigheterna tydligt?*

Den kontinuerliga uppföljningen på området har visat att det grundläggande skyddet, som gäller i hela landet, är bättre uppfyllt i de områden som ingår i förvaltningsområdena. Det gäller särskilt möjligheterna till inflytande och delaktighet samt språkfrämjande arbete. Vidare visar uppföljningen att det utökade skyddet inom förvaltningsområdena uppfylls i varierande grad i kommunerna, t.ex. när det gäller tillgången till förskola, annan pedagogisk omsorg och äldreomsorg på minoritetsspråk. Detta medför skillnader för individer som tillhör de nationella minoriteterna beroende på var de är bosatta eller annars befinner sig.

I dag finns en rad begränsningar i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller de skyldigheter som förvaltningsmyndigheter har, t.ex. baserat på deras geografiska belägenhet inom eller utom ett förvaltningsområde (8–10 §§) och möjligheten att begränsa tid och plats för service på de nationella minoritetsspråken (12 §). Det finns behov av att bedöma om förvaltningsmyndigheternas ansvar ligger i nivå med Sveriges åtaganden, om ansvaret behöver tydliggöras och i så fall på vilka sätt. Mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter och den sammanhållna analysen finns det även behov av att se över vilka myndigheter som ska omfattas.

För att den positiva utveckling som har skett ska kunna fortsätta är det nödvändigt att belysa skillnader i efterlevnaden av rättigheter mellan olika geografiska områden inom förvaltningsområdena. Genomlysningen ska beakta Sveriges internationella åtaganden och de relevanta skillnader som kan följa av dessa.

Utredaren ska därför

- analysera och utvärdera ordningen med ett grundläggande skydd och ett utökat skydd i förvaltningsområden och, om det behövs, överväga om ordningen bör förändras,
- utvärdera det grundläggande skyddets effekt på minoritetspolitikens utveckling och överväga behovet av förtydligad reglering av rättigheterna i det grundläggande skyddet,
- överväga om förvaltningsmyndigheternas ansvar ligger i nivå med Sveriges internationella åtaganden, om ansvaret behöver tydliggöras och i så fall på vilka sätt, och
- överväga om ytterligare förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av det grundläggande skyddet.

### *Hur kan förvaltningsområdenas roll tydliggöras?*

Det lokala arbetet är en pelare i arbetet med att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter, därför är det också avgörande att de förutsättningar som krävs finns på plats i varje kommun som ingår i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Flera olika parametrar påverkar förutsättningarna, däribland organisation, systematik i arbetet, lokala förutsättningar

och det statsbidrag som lämnas till kommuner som ingår i förvaltningsområdena. Vidare har utvidgningen av förvaltningsområdena skett i snabb takt och det är nödvändigt att säkerställa systemets långsiktighet.

Den årliga uppföljning som genomförs av de uppföljande myndigheterna har visat att regleringen av förvaltningsområdena har brister. Det gäller särskilt det förhållandet att kommuner som ingår i förvaltningsområdena anges i både lag och förordning samt bristen på reglering av situationen att en kommun önskar utträde. Det finns sammantaget skäl att se över förvaltningsområdenas roll och reglering i sin helhet.

Utredaren ska därför

- utvärdera förvaltningsområdenas effekt på minoritetspolitikens utveckling och överväga behovet av förtydligad reglering av rättigheterna i förvaltningsområdena, och
- föreslå en förändrad reglering av förvaltningsområdena i syfte att tydliggöra bestämmelserna, särskilt i fråga om hur de kommuner och landsting som ingår anges, möjligheterna till in- och utträde och eventuella andra relevanta frågor.

*Hur ska ordningen med statsbidrag till de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområden se ut?*

Av förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att det statsbidrag som kommuner och landsting inom förvaltningsområdena får ska användas till merkostnader som uppkommer med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, och till åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli och samiska. Vidare ska kommunen tillsammans med de nationella minoriteterna kartlägga de behov som finns i kommunen av åtgärder till stöd för användningen av språken.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget lämnade den 1 februari 2016 en rapport med anledning av regeringsuppdraget att utvärdera och analysera användningen av det statsbidrag som lämnas till de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområdena (dnr Ku2015/01867/DISK). I rapporten konstaterar myndigheterna att det råder stora skillnader i hur kommuner tolkar

och tillämpar föreskrifterna på området. Utredningen bör därför genomlysas statsbidragsordningen i syfte att säkerställa både att kommunerna har möjlighet att erbjuda god service i enlighet med lagen och att statsbidraget används på det mest ändamålsenliga och effektiva sättet. Utgångspunkten ska vara att förslag till ändringar i regelverket ska vara tydliga och administrativt enkla.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av en ändrad ordning för det statsbidrag som utbetalas till kommuner och landsting som ingår i ett förvaltningsområde.

### **Uppdraget att säkra förskoleundervisning som stärker revitaliseringen av minoritetsspråken**

En del av målet med minoritetspolitiken är att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Förskolan utgör ett relevant verktyg i arbetet med språkrevitalisering och kan möjliggöra för barn att tillgodogöra sig språkkunskaper som av historiska och andra skäl kan saknas i hemmet. Det är av stor betydelse att undervisning på minoritetsspråken påbörjas i en tidig ålder då grunden för additiva språkkunskaper, dvs. ytterligare språkkunskaper utan försämring av ett annat språk, läggs i tidig ålder samt då möjligheterna för sådan inläring försämras ju äldre barnet blir. Sammantaget kan därför förskoleundervisning utgöra en viktig faktor i arbetet med språkrevitalisering.

*Varför tillämpas den nuvarande bestämmelsen i 17 § olika?*

När en kommun i ett förvaltningsområde erbjuder plats i förskolan, eller i sådan pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, tillämpas 17 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Denna bestämmelse föreskriver att kommunen ska erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det en plats där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Den nationella uppföljning och internationella granskning som genomförts på området har visat att bestämmelsens lydelse har lett till stor skillnad i tillämpningen mellan olika kommuner inom för-

valtningsområdena. Denna diskrepans överensstämmer inte med intentionen med bestämmelsen såsom den uttalas i regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158 s. 97). Det finns därför anledning att analysera orsakerna till att bestämmelsen tillämpas olika och föreslå förtydliganden enligt intentionen att undervisning i förskola och annan pedagogisk verksamhet utgör ett verktyg i revitaliseringen av minoritetsspråken.

Utredaren ska därför

- analysera vilka behov som finns i fråga om förskoleverksamhet eller annan pedagogisk omsorg på de nationella minoritetsspråken i syfte att identifiera metoder för verksamhetsutveckling eller stöd till huvudmän, och
- vid behov föreslå en förändrad utformning av bestämmelsen om förskola eller motsvarande pedagogisk verksamhet i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkerställa att enskilda, på begäran, erbjuds plats i sådan verksamhet på finska, meänkieli respektive samiska inom förvaltningsområdena.

### **Uppdraget att säkra individuellt anpassad vård och omsorg för de nationella minoriteterna**

Hälsosituationen för de individer som tillhör de nationella minoriteterna avviker i hög grad från majoritetsbefolkningens hälsosituation samtidigt som det finns variationer mellan och inom de fem nationella minoriteterna (Statens folkhälsoinstitut, Hur mår Sveriges nationella minoriteter? 2010). Möjligheten att få vård och omsorg anpassad efter individens förutsättningar är en förutsättning för att överbrygga den skillnad som råder. Av 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår visserligen att målet för hälso- och sjukvården är en vård på lika villkor för hela befolkningen. Det finns dock ett behov av att säkerställa att det fullt ut tas hänsyn till de nationella minoriteternas situation.

*Hur kan kunskapen om de nationella minoriteternas hälsa öka?*

Den senaste analysen av hälsosituationen för de individer som tillhör de nationella minoriteterna genomfördes av Statens folkhälsoinstitut 2010 vilket medför att kunskapen på området delvis saknas och delvis är inaktuell. Detta gäller exempelvis förutsättningar för individer med funktionsnedsättning som tillhör de nationella minoriteterna och personer med sammansatta vårdbehov. Det finns också ett kunskapsunderskott när det gäller metodik som kan användas för att bemöta olika behovsbilder hos personer som tillhör de nationella minoriteterna, särskilt avseende språk och kultur. Det kan till exempel röra sig om modeller för samarbete mellan kommuner och landsting, systematiskt kunskapsutbyte och insatser för kulturell och språklig kompetens. Sammantaget finns det således ett behov av att genomföra en analys av behoven på området för att öka kunskapen samt i syfte att skapa förutsättningar för vårdgivare att möta de utmaningar och möjligheter som finns på området.

Utredaren ska därför

- analysera de behov som finns när det gäller vård och omsorg för de nationella minoriteterna, både ur de nationella minoriteternas och ur vårdgivarnas perspektiv.

*Varför tillämpas den nuvarande bestämmelsen i 18 § olika?*

Enligt 18 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har kommuner i förvaltningsområdena en skyldighet att erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Detsamma gäller kommuner utanför ett förvaltningsområde, om kommunen har tillgång till personal som är kunnig i språket. Uppföljningen av minoritetspolitiken har dock visat att denna bestämmelse, utifrån de förutsättningar som gäller inom respektive utom förvaltningsområdena, tolkas på mycket olika sätt bland kommunerna, särskilt i fråga om hur stor del av omsorgen som erbjuds på minoritetsspråket och hur verksamheten organiseras.



Utredaren ska därför

- överväga behovet av en förtydligad utformning av bestämmelsen om äldreomsorg i 18 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkerställa att enskilda ges adekvat tillgång till äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska inom förvaltningsområdena.

*Hur kan individer bemötas på minoritetsspråken?*

Det är av stor vikt att det finns personal med kunskap i minoritetsspråken inom all hälso- och sjukvård och inom omsorg om äldre inom socialtjänsten. Detta uppnås även till viss del genom dagens reglering. Bestämmelser om skyldighet att verka för att det ska finnas tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråken finns i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt i socialtjänstlagen (2001:453). Uppföljningen på området har dock visat att det finns anledning att överväga om nuvarande bestämmelser är tillräckliga eftersom de i många fall har fått begränsat genomslag i verksamheterna.

Utredaren ska därför

- överväga hur kommuners och landstings skyldighet att verka för att det ska finnas personal som behärskar minoritetsspråk inom äldreomsorgen ska regleras och överväga om en liknande ordning för annan vård och omsorg än äldreomsorg bör införas.

### **Uppdraget att säkra stärkt inflytande och förbättrad delaktighet för de nationella minoriteterna**

Sedan Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan har olika former för inflytande och delaktighet kontinuerligt utvecklats. Det finns starka skäl för att regelbundet säkerställa att de former som används är ändamålsenliga och att de utgör en reell möjlighet till inflytande och delaktighet. En sådan kontroll bör göras i detta sammanhang.

*Hur kan de nationella minoriteterna ges reell möjlighet till inflytande och delaktighet?*

Enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska förvaltningsmyndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Det är helt nödvändigt att den rätt till inflytande och delaktighet som kommer till uttryck i lagen även kommer de nationella minoriteterna till del i praktiken. I uppföljningen har det framkommit indikationer på att vissa av de aktörer som har skyldighet att samråda enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har tolkat rätten till inflytande och delaktighet som att informationstillfällen eller liknande möten är tillräckligt. Vidare finns det indikationer på att samråd i vissa fall inte genomförs alls. Sammantaget medför detta att den skillnad som internationell och nationell uppföljning visat råder mellan det som slås fast i intention och föreskrifter och det som sker i praktiken måste överbryggas. Det är angeläget för att möjligheten till delaktighet och inflytande ska kunna fortsätta att utvecklas i positiv riktning i hela samhället.

Utredaren ska därför

- utreda hur de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande, delaktighet och samråd ser ut i dag och överväga behovet av förändring och tydligare reglering.

*Vilka förutsättningar krävs för effektiv representation?*

Det har genom uppföljning och tät dialog med företrädare för de nationella minoriteterna blivit allt tydligare att de organisationer som företräder de nationella minoriteterna har en central roll i det löpande arbetet. Detta medför att organisationerna har ett omfattande uppdrag, både personellt och ekonomiskt, och det finns behov att säkerställa att organisationerna har möjlighet att vara en effektiv part för att inflytandet och delaktigheten ska vara reell. Ytterst är det en fråga om att möjliggöra utövandet av den egenmakt som ska tillkomma de nationella minoriteterna. En översyn av de förutsättningar som gäller för dem som företräder de nationella minoriteterna måste ofrånkomligen inkludera de bidrag som enligt

förordningar och andra styrdokument fördelas till riksorganisationer med verksamhet i detta syfte. Detta innebär att effektiviteten i ordningen med statsbidrag måste säkras.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för de organisationer som företräder de nationella minoriteterna och överväga hur de ska utformas, och
- överväga om och i så fall hur nuvarande ordning med organisationsbidrag kan effektiviseras eller förändras.

### *Hur kan ungdomars inflytande stärkas?*

Ungdomars möjlighet att utöva inflytande på samma villkor som andra åldersgrupper är en viktig faktor i utvecklingsarbetet, särskilt eftersom flera av de stora utmaningarna på området tydligt påverkar ungdomars förutsättningar och möjligheter att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Regeringen ser mycket positivt på den verksamhet som bedrivs inom ungdomsförbunden. Det är nödvändigt att ungdomar har tydlig möjlighet att påverka utvecklingen, särskilt på lång sikt. Det finns anledning att fortsätta utveckla ungdomsinflytandet på det minoritetspolitiska området i syfte att stärka möjligheten till inflytande och delaktighet i dag och i framtiden.

Utredaren ska därför

- utreda hur ungdomsinflytande kan utövas.

### **Uppdraget att kvalitetssäkra den statliga samordningen och uppföljningen**

Det huvudsakliga syftet med uppföljningen och samordningen på det minoritetspolitiska området är att driva på och aktivt samordna genomförandet av de i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk angivna rättigheterna och skyldigheterna i förhållande till kommunala och statliga myndigheter. Av 2 och 3 §§ förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och myndigheternas regleringsbrev följer att Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har ett gemensamt ansvar för den statliga uppföljningen och samordningen av minoritetspolitiken. Vidare

ansvarar myndigheterna för att till regeringen återrapportera en samlad bedömning av minoritetspolitikens utveckling.

*Hur ska samordnings- och uppföljningsansvaret se ut framöver?*

För att säkerställa att den positiva utveckling som kan ses både inom och utom förvaltningsområdena fortsätter på lång sikt är det nödvändigt att den statliga samordningen och uppföljningen bedrivs på ett aktivt och ändamålsenligt sätt. I samband med att regeringens strategi för de nationella minoriteterna antogs av riksdagen gavs Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget det statliga samordnings- och uppföljningsansvaret. Efter drygt sex år med denna ordning är det av stor vikt att kvalitetssäkra denna centrala del i den minoritetspolitiska strategin.

Utgångspunkterna för samordnings- och uppföljningsansvaret bör fortsätta att vara de nu gällande. Uppdraget ska i denna del samordnas med den del som avser prövning av beslut.

Utredaren ska därför

- analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning av området, och
- föreslå hur statens centrala samordning och uppföljning av minoritetspolitiken kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet.

*Hur kan kvalitativa beslutsunderlag säkerställas?*

En återkommande fråga som lyfts av internationella övervakningsorgan och företrädare för de nationella minoriteterna är behovet av statistiskt underlag för beslut. Sverige har en restriktiv syn på statistik och datainsamling i förhållande till bl.a. de nationella minoriteterna och det finns goda skäl för att vidmakthålla denna ordning. Dock kan kvalitativ frivillig datainsamling på total nivå, med utgångspunkt i respektive nationell minoritets förutsättningar och behov, möjliggöra en tydligare bild av situationen och därmed medföra mer kvalitativt beslutsunderlag.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna utifrån respektive minoritets förutsättningar och behov.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som innebär datainsamling på individnivå eller enbart baserat på vilken nationell minoritet en grupp personer tillhör.

### **Uppdraget att överväga en möjlighet till prövning av beslut för att säkerställa efterlevnaden av rättigheter**

Enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och angränsande föreskrifter finns det ingen möjlighet för enskilda att överklaga beslut som fattats med stöd i dessa. Tillämpningen av lagen i förhållande till syftet med lagen följs upp av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, men myndigheterna har inte möjlighet att förhålla sig till enskilda beslut som fattats av kommunala och statliga myndigheter. Det saknas således möjlighet för enskilda att säkerställa att de rättigheter som tillkommer dem även uppfylls av de kommunala och statliga myndigheter som tillämpar de aktuella föreskrifterna. Detta förhållande riskerar att leda till otillfredsställande situationer för enskilda och därför finns det ett behov av att se över området.

#### *Finns det ett behov av en möjlighet till prövning av beslut?*

De rättigheter som genom lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och angränsande föreskrifter tillkommer de nationella minoriteterna ska också komma enskilda till del. Möjligheten att begära omprövning av ett beslut hos den berörda förvaltningsmyndigheten samt möjligheten att begära överprövning av beslutet i högre instans ger möjlighet för enskilda att säkerställa att rättigheter i lag och andra föreskrifter fullt ut har kommit dem tillgodo. Eftersom det fortfarande finns brister i genomförandet av lagen på nationell, regional och lokal nivå och skillnader i hur bestämmelser i lagen har tillämpats av olika kommuner och förvaltningsmyndigheter, finns det anledning att överväga om en möjlighet till om- och överprövning av beslut fattade med stöd i berörd lagstiftning ska införas.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheterna för enskilda att få sina rättigheter tillgodosedda med nuvarande ordning, och
- analysera behovet av om- och överprövning av beslut, och om en sådan möjlighet föreslås, lämna förslag om hur detta ska regleras samt föreslå en tydlig reglering av vilka beslut som ska omfattas.

### **Uppdraget att säkra kunskapen om de nationella minoriteterna i samhället**

I dagsläget är kunskapen om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken låg hos allmänheten. Enligt en undersökning genomförd av Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget genom TNS Sifo känner en tredjedel av Sveriges befolkning inte till någon av de nationella minoriteterna och ungefär samma förhållande gäller för minoritetsspråken. Liknande undersökningar har tidigare påvisat samma problembild. Undersökningen visar samtidigt att 81 procent av befolkningen anser att det är mycket viktigt eller ganska viktigt att samhället stöder minoriteternas språk och kulturer.

En förutsättning för att efterlevnaden av rättigheterna ska kunna säkras är att kännedomen om de nationella minoriteterna och de rättigheter som tillkommer personer som tillhör en nationell minoritet ökar. Utbildningsväsendet har en central roll i att höja kunskapen hos dem som genomgår utbildningar i olika utbildningsformer. Även radio och tv i allmänhetens tjänst har en central roll i att öka kunskapen om de nationella minoriteterna i breda samhällslager, något som även återspeglas i sändningstillståndets krav på att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Samtidigt är det av betydelse att andra aktörer i samhället, t.ex. kulturinstitutioner, övriga medier och det civila samhället, bidrar till att öka kunskapen.

Utredaren ska därför

- analysera vilka aktörer som är centrala för att höja kunskapsnivån om de nationella minoriteterna och de rättigheter som tillkommer dem i samhället i stort,
- redogöra för åtgärder som har lett till goda resultat, och
- utreda behovet av ytterligare kunskapshöjande åtgärder.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska kostnadsberäknas och utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Konsekvensbeskrivningen ska även redovisa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller t.ex. möjligheterna att tillgodogöra sig rättigheter som tillkommer dem såsom nationella minoriteter. Vidare ska konsekvensbeskrivningen beakta Sveriges internationella åtaganden. Därtill ska konsekvensbeskrivningen göras ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget redovisas särskilt.

### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska löpande samråda med företrädare för de nationella minoriteterna på nationell och lokal nivå. Utredaren ska integrera såväl ett jämställdhets- som ett ungdomsperspektiv i uppdragets genomförande. Utredaren ska vinnlägga sig om att skapa forum för en kontinuerlig dialog med berörda intressenter under utredningstiden, t.ex. de kommuner som ingår i förvaltningsområdena, utbildningsanordnare, vårdgivare och det civila samhällets organisationer. En referensgrupp med företrädare för de nationella minoriteterna och en parlamentarisk referensgrupp ska knytas till utredaren.

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är särskilt berörda av de frågor som uppdraget omfattar, bl.a. Sametinget, länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för språk och folkminnen, Barnombudsmannen, Statens skolverk och Socialstyrelsen.

Utredaren ska samråda med Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (A 2014:01), Utredningen om en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (S 2015:03) och andra utredningar som anknyter till detta uppdrag.

Om utredarens förslag förutsätter författningsändringar ska utredaren redovisa nödvändiga och fullständiga förslag till sådana. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017.

(Kulturdepartementet)



# Kommittédirektiv 2017:64

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om en stärkt minoritetspolitik (Ku 2016:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2017

### **Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 1 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor. Med utgångspunkt i översynen, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) ska utredningen föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter (dir. 2016:73). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 juni 2017.

Den särskilda utredaren får nu i uppdrag att även analysera vad den finlandssvenska gruppen i Sverige har för ställning och överväga om den ska erkännas som nationell minoritet. Utredningstiden förlängs. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 15 juni 2017 och uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 november 2017.

## Finlandssvenskar i Sverige och frågan om erkännande som nationell minoritet

Med finlandssvenskar avses personer boende i Finland med svenska som modersmål samt personer med svenska som modersmål som flyttat till Sverige från Finland och deras ättlingar.

Frågan om huruvida finlandssvenskarna i Sverige bör tillerkännas ställning som nationell minoritet i Sverige har aktualiserats vid flera tillfällen tidigare. Frågan berördes redan vid riksdagsbehandlingen i samband med att Sverige ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan). Den har även berörts i förarbetena till den nu gällande lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Riksdagen har även behandlat frågan vid ett antal tillfällen. Vid behandlingen av två motioner under innevarande riksmöte beslutade riksdagen att tillkännage att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att analysera om finlandssvenskarna bör erkännas som nationell minoritet i Sverige (bet. 2016/17:KU16, punkt 7, rskr. 2016/17:245).

### *Vilken ställning ska finlandssvenskarna i Sverige ha?*

Ramkonventionen och språkstadgan är införlivade i svensk rätt genom bl.a. lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och bestämmelser om modersmålsundervisning i skollagen (2010:800).

Det finns inte någon fastslagen definition av nationell minoritet i ramkonventionen, i stället har de kriterier som tillämpas i Sverige utarbetats nationellt i samband med ratifikationen av ramkonventionen och språkstadgan. Därför finns det anledning att närmare överväga om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig i förhållande till finlandssvenskarna i Sverige.

Utredaren ska

- analysera vilken ställning finlandssvenskarna i Sverige har utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens minoritetspolitiska strategi,
- överväga om och i så fall hur finlandssvenskarna ska ges ställning som nationell minoritet i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 15 juni 2017. Delredovisningen ska bestå av analyser och förslag i syfte att stärka minoritetspolitiken inom befintligt ramverk i enlighet med de ursprungliga direktiven.

Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 november 2017.

(Kulturdepartementet)



# Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk

## European Charter for Regional or Minority Languages

Strasbourg, 5.XI.1992

**Tabell** Sverige har ratificerat följande artiklar i del III av den Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk för respektive språk

| Samiska     | Finska      | Meänkieli   |  |
|-------------|-------------|-------------|--|
| 8.1.a.iii)  | 8.1.a.iii)  | 8.1.a.iii)  | <i>utbildning</i>                                  |
| 8.1.b.iv)   | 8.1.b.iv)   | 8.1.b.iv)   |  |
| 8.1.c.iv)   | 8.1.c.iv)   | 8.1.c.iv)   |  |
| 8.1.d.iv)   | 8.1.d.iv)   | 8.1.d.iv)   |  |
| 8.1.e.iii)  | 8.1.e.iii)  | 8.1.e.iii)  |  |
| 8.1.f.iii)  | 8.1.f.iii)  | 8.1.f.iii)  |  |
| 8.1.g       | 8.1.g       | 8.1.g       |  |
| 8.1.h       | 8.1.h       | 8.1.h       |  |
| 8.1.i       | 8.1.i       | 8.1.i       |  |
| 8.2         | 8.2         | 8.2         |  |
| 9.1.a.ii)   | 9.1.a.ii)   | 9.1.a.ii)   | <i>rättsväsendet</i>                               |
| 9.1.a.iii)  | 9.1.a.iii)  | 9.1.a.iii)  |  |
| 9.1.a.iv)   | 9.1.a.iv)   | 9.1.a.iv)   |  |
| 9.1.b.ii)   | 9.1.b.ii)   | 9.1.b.ii)   |  |
| 9.1.b.iii)  | 9.1.b.iii)  | 9.1.b.iii)  |  |
| 9.1.c.ii)   | 9.1.c.ii)   | 9.1.c.ii)   |  |
| 9.1.c.iii)  | 9.1.c.iii)  | 9.1.c.iii)  |  |
| 9.1.d       | 9.1.d       | 9.1.d       |  |
| 9.2         | 9.2         | 9.2         |  |
| 9.3         | 9.3         | 9.3         |  |
| 10.1.a.iii) | 10.1.a.iii) | 10.1.a.iii) | <i>förvaltningsmyndigheter och samhällsservice</i> |
| 10.1.a.v    | 10.1.a.v    | 10.1.a.v    |  |
| 10.1.c      | 10.1.c      | 10.1.c      |  |
| 10.2.b      | 10.2.b      | 10.2.b      |  |
| 10.2.c      | 10.2.c      | 10.2.c      |  |
| 10.2.d      | 10.2.d      | 10.2.d      |  |
| 10.2.g      | 10.2.g      | 10.2.g      |  |

|             |             |             |  |
|-------------|-------------|-------------|--|
| 10.4.a      | 10.4.a      | 10.4.a      |  |
| 10.5        | 10.5        | 10.5        |  |
| 11.1.a.iii) | 11.1.a.iii) | 11.1.a.iii) | <i>massmedia</i>   |
|             | 11.1.c.i)   |             |  |
| 11.1.d      | 11.1.d      | 11.1.d      |  |
| 11.1.e.i)   | 11.1.e.i)   | 11.1.e.i)   |  |
| 11.1.f.ii)  | 11.1.f.ii)  | 11.1.f.ii)  |  |
| 11.2        | 11.2        | 11.2        |  |
| 12.1.a      | 12.1.a      | 12.1.a      | <i>Kulturell verksamhet och kulturella inrättningar</i>          |
| 12.1.b      | 12.1.b      | 12.1.b      |  |
| 12.1.c      | 12.1.c      |             |  |
| 12.1.d      | 12.1.d      | 12.1.d      |  |
| 12.1.e      |             |             |  |
| 12.1.f      | 12.1.f      | 12.1.f      |  |
| 12.1.g      | 12.1.g      | 12.1.g      |  |
| 12.1.h      | 12.1.h      |             |  |
| 12.2        | 12.2        | 12.2        |  |
| 13.1.a      | 13.1.a      | 13.1.a      | <i>Ekonomiska och sociala förhållanden utbyte över gränserna</i> |
| 14.a        | 14.a        | 14.a        |  |
| 14.b        | 14.b        | 14.b        |  |

---

## Preamble

The member States of the Council of Europe signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members, particularly for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that the protection of the historical regional or minority languages of Europe, some of which are in danger of eventual extinction, contributes to the maintenance and development of Europe's cultural wealth and traditions;

Considering that the right to use a regional or minority language in private and public life is an inalienable right conforming to the principles embodied in the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, and according to the spirit of the Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Having regard to the work carried out within the CSCE and in particular to the Helsinki Final

## Inledning

De medlemsstater i Europarådet som har undertecknat denna stadga,

beaktar att Europarådets mål är att uppnå en ökad sammanhållning mellan dess medlemmar, särskilt för att värna om och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv,

anser att värnandet om historiska landsdels- och minoritetsspråk i Europa, av vilka somliga hotar att småningom utslockna, bidrar till att upprätthålla och utveckla Europas kulturella rikedom och traditioner,

anser att rätten att använda landsdels- eller minoritetsspråk i det privata och offentliga livet är en omistlig rättighet som stämmer överens med principerna i Förenta nationernas internationella konvention om medborgerska och politiska rättigheter och med andan i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna,

beaktar det arbete som utförs av Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa och särskilt

|  |   |
|--|---|
| Act of 1975 and the document of the Copenhagen Meeting of 1990;  | slutakten från Helsingfors 1975 och dokumentet från Köpenhamnsmötet 1990,   |
| Stressing the value of interculturalism and multilingualism and considering that the protection and encouragement of regional or minority languages should not be to the detriment of the official languages and the need to learn them;   | betonar värdet av mellankulturell miljö och flerspråkighet och anser att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk inte skall gå ut över de officiella språken och behovet att lära dessa,  |
| Realising that the protection and promotion of regional or minority languages in the different countries and regions of Europe represent an important contribution to the building of a Europe based on the principles of democracy and cultural diversity within the framework of national sovereignty and territorial integrity; | är medvetna om att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i olika länder och regioner i Europa utgör ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som vilar på demokratiska principer och kulturell mångfald inom ramen för nationell suveränitet och territoriell integritet, |
| Taking into consideration the specific conditions and historical traditions in the different regions of the European States,   | beaktar de särskilda förhållandena och historiska traditionerna i olika regioner av de europeiska staterna,   |
| Have agreed as follows:  | har kommit överens om följande:   |
| Part I – General provisions  | Del I Allmänna bestämmelser   |
| Article 1 – Definitions  | Artikel 1 Definitioner  |
| For the purposes of this Charter:  | I denna stadga avses med  |
| a) “regional or minority languages” means languages that are:  | a) ”landsdels- eller minoritetsspråk”   |



i) traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State's population; and

i) språk som av hävd används i ett visst territorium inom en stat av medborgare i den staten, som utgör en grupp, som till antalet är mindre än resten av befolkningen i den staten, och

ii) different from the official language(s) of that State;

ii) som är annorlunda än det eller de officiella språken i den staten;

it does not include either dialects of the official language(s) of the State or the languages of migrants;

det innefattar inte vare sig dialekter av det eller de officiella språken i staten, eller språk som talas av invandrare,

b) "territory in which the regional or minority language is used" means the geographical area in which the said language is the mode of expression of a number of people justifying the adoption of the various protective and promotional measures provided for in this Charter;

b) "territorium där landsdels- eller minoritetsspråket används" det geografiska område inom vilket detta språk är uttrycksmedel för ett så stort antal personer att det motiverar de olika åtgärder för skydd och främjande som avses i denna stadga,

c) "non-territorial languages" means languages used by nationals of the State which differ from the language or languages used by the rest of the State's population but which, although traditionally used within the territory of the State, cannot be identified with a particular area thereof.

c) "territoriellt obundna språk" språk som används av medborgare i en stat som avviker från det eller de språk som används av resten av befolkningen i den staten, men som, trots att de av hävd används inom den statens territorium, inte kan identifieras med en bestämd del av den.

## Article 2 – Undertakings

1. Each Party undertakes to apply the provisions of Part II to all the regional or minority languages spoken within its territory and which comply with the definition in Article 1.

2. In respect of each language specified at the time of ratification, acceptance or approval, in accordance with Article 3, each Party undertakes to apply a minimum of thirty-five paragraphs or subparagraphs chosen from among the provisions of Part III of the Charter, including at least three chosen from each of the Articles 8 and 12 and one from each of the Articles 9, 10, 11 and 13.

## Article 3 – Practical arrangements

1. Each contracting State shall specify in its instrument of ratification, acceptance or approval, each regional or minority language, or official language which is less widely used on the whole or part of its territory, to which the paragraphs chosen in accordance with Article 2, paragraph 2, shall apply.

2. Any Party may, at any subsequent time, notify the Secretary General that it accepts the obligations arising out of the

## Artikel 2 Åtaganden

1. Varje part förbinder sig att tillämpa bestämmelserna i del II på alla landsdels- eller minoritets- språk som talas inom dess territorium och som motsvarar definitionen i artikel 1.

2. Vad avser vart och ett av de språk som anges vid ratificeringen, godtagandet eller godkännandet i enlighet med artikel 3, förbinder sig parterna att tillämpa minst 35 punkter eller stycken utvalda bland bestämmelserna i del III i stadgan, däribland minst tre från vardera artikel 8 och 12 och en från vardera artikel 9, 10, 11 och 13.

## Artikel 3 Praktiska åtgärder

1. Varje stat som undertecknar denna stadga skall i sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännande instrument ange varje landsdels- eller minoritets- språk, eller officiellt språk som används mindre allmänt inom hela eller en del av dess territorium och på vilket de enligt artikel 2 punkt 2 utvalda punkterna skall tillämpas.

2. En part får när som helst meddela generalsekreteraren att den åtar sig de förpliktelser som följer av bestämmelserna i varje annan

provisions of any other paragraph of the Charter not already specified in its instrument of ratification, acceptance or approval, or that it will apply paragraph 1 of the present article to other regional or minority languages, or to other official languages which are less widely used on the whole or part of its territory.

3. The undertakings referred to in the foregoing paragraph shall be deemed to form an integral part of the ratification, acceptance or approval and will have the same effect as from their date of notification.

Article 4 – Existing regimes of protection

1. Nothing in this Charter shall be construed as limiting or derogating from any of the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights.

2. The provisions of this Charter shall not affect any more favourable provisions concerning the status of regional or minority languages, or the legal regime of persons belonging to minorities which may exist in a Party or are provided for by relevant bilateral or multilateral international agreements.

punkt i stadgan som inte redan har angetts i dess ratifikations-, godtagande- eller godkännande-instrument eller att den avser tillämpa punkt 1 i denna artikel på andra landsdels- eller minoritets-språk eller på andra officiella språk som används mindre allmänt inom hela eller en del av dess territorium.

3. De åtaganden som avses i föregående punkt skall anses utgöra en integrerande del av ratificeringen, godtagandet eller godkännandet och skall ha samma verkan från den dag då meddelandet lämnades.

Artikel 4 Gällande skyddssystem

1. Ingenting i denna stadga skall tolkas som en inskränkning eller försämring av någon av de rättigheter som garanteras i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

2. Bestämmelserna i denna stadga skall inte inverka på de gynnsammare bestämmelser om status för landsdels- eller minoritetsspråk eller det regelverk för personer som tillhör minoriteter som kan finnas i en part eller som tillgodoses av bestämmelser hänförliga till bilaterala eller multilaterala internationella överenskommelser.

|  |   |
|--|---|
| Article 5 – Existing obligations   | Artikel 5 Gällande förpliktelser  |
| Nothing in this Charter may be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any action in contravention of the purposes of the Charter of the United Nations or other obligations under international law, including the principle of the sovereignty and territorial integrity of States. | Ingenting i denna stadga skall tolkas ha innebörden att berättiga till någon verksamhet eller några åtgärder som strider mot FN-stadgans syften eller andra folk-rättsliga åtaganden, inbegripet principen om staters suveränitet och territoriella integritet. |
| Article 6 – Information  | Artikel 6 Information   |
| The Parties undertake to see to it that the authorities, organisations and persons concerned are informed of the rights and duties established by this Charter.  | Parterna förbinder sig att tillse att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om rättigheter och skyldigheter enligt denna stadga.  |
| Part II – Objectives and principles pursued in accordance with Article 2, paragraph 1  | Del II Mål och principer enligt artikel 2 punkt 1   |
| Article 7 – Objectives and principles  | Artikel 7 Mål och principer   |
| 1. In respect of regional or minority languages, within the territories in which such languages are used and according to the situation of each language, the Parties shall base their policies, legislation and practice on the following objectives and principles:  | 1. I fråga om landsdels- eller minoritetsspråk inom de territorier där sådana språk används, och i enlighet med situationen för varje språk, skall parterna bygga sin politik, lagstiftning och praxis på följande mål och principer:                           |

- a) the recognition of the regional or minority languages as an expression of cultural wealth;
- a) erkännande av landsdels- eller minoritetsspråk som uttryck för kulturell rikedom,
- b) the respect of the geographical area of each regional or minority language in order to ensure that existing or new administrative divisions do not constitute an obstacle to the promotion of the regional or minority language in question;
- b) respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör hinder mot främjande av ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk,
- c) the need for resolute action to promote regional or minority languages in order to safeguard them;
- c) behov av beslutsamma åtgärder för att främja landsdels- eller minoritetsspråk i syfte att skydda dem,
- d) the facilitation and/or encouragement of the use of regional or minority languages, in speech and writing, in public and private life;
- d) underlättande och/eller uppmuntran av användning av landsdels- eller minoritetsspråk i tal och skrift i det offentliga och privata livet,
- e) the maintenance and development of links, in the fields covered by this Charter, between groups using a regional or minority language and other groups in the State employing a language used in identical or similar form, as well as the establishment of cultural relations with other groups in the State using different languages;
- e) upprätthållande och utveckling av förbindelser inom de områden som omfattas av denna stadga mellan grupper som använder ett landsdels- eller minoritetsspråk och andra grupper i samma stat som använder ett språk som brukas i identiskt samma eller liknande form, samt upprättande av kulturella förbindelser med andra grupper i staten som använder andra språk,

- f) the provision of appropriate forms and means for the teaching and study of regional or minority languages at all appropriate stages;
- f) tillhandahållande av lämpliga former och medel för undervisning i och studier av landsdels- eller minoritetsspråk på alla vederbörliga nivåer,
- g) the provision of facilities enabling non-speakers of a regional or minority language living in the area where it is used to learn it if they so desire;
- g) tillhandahållande av möjligheter för dem som inte talar ett landsdels- eller minoritetsspråk som bor i det område där ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk används, att lära sig detta om de så önskar,
- h) the promotion of study and research on regional or minority languages at universities or equivalent institutions;
- h) främjande av studier och forskning om landsdels- eller minoritetsspråk vid universitet eller motsvarande läroanstalter,
- i) the promotion of appropriate types of transnational exchanges, in the fields covered by this Charter, for regional or minority languages used in identical or similar form in two or more States.
- i) främjande av transnationellt utbyte i lämpliga former inom de områden som omfattas av denna stadga för de landsdels- eller minoritetsspråk, som används i identiskt samma eller liknande form i två eller flera stater.
2. The Parties undertake to eliminate, if they have not yet done so, any unjustified distinction, exclusion, restriction or preference relating to the use of a regional or minority language and intended to discourage or endanger the maintenance or development of it. The adoption of special measures in favour of regional or minority languages aimed at promoting equality
2. Parterna förbinder sig att, om så inte redan har skett, avskaffa alla oberättigade åtskillnader, undantag, restriktioner eller preferenser som gäller användning av ett landsdels- eller minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra dess fortbestånd eller utveckling. Vidtagande av särskilda åtgärder till förmån för landsdels- eller minoritetsspråk som syftar till att främja likhet

between the users of these languages and the rest of the population or which take due account of their specific conditions is not considered to be an act of discrimination against the users of more widely-used languages.

3. The Parties undertake to promote, by appropriate measures, mutual understanding between all the linguistic groups of the country and in particular the inclusion of respect, understanding and tolerance in relation to regional or minority languages among the objectives of education and training provided within their countries and encouragement of the mass media to pursue the same objective.

4. In determining their policy with regard to regional or minority languages, the Parties shall take into consideration the needs and wishes expressed by the groups which use such languages. They are encouraged to establish bodies, if necessary, for the purpose of advising the authorities on all matters pertaining to regional or minority languages.

5. The Parties undertake to apply, *mutatis mutandis*, the principles listed in paragraphs 1 to 4 above to non-territorial languages. However, as far as these languages are concerned, the nature and

mellan användarna av dessa språk och resten av befolkningen, eller som tar behörig hänsyn till deras särskilda förhållanden, skall inte betraktas som diskriminering mot dem som brukar mera allmänt använda språk.

3. Parterna förbinder sig att med lämpliga åtgärder främja ömsesidig förståelse mellan alla språkliga grupper i landet och särskilt verka för att respekt, förståelse och tolerans med avseende på landsdels- eller minoritetsspråk inkluderas bland målen för olika slag av undervisning och utbildning i sina länder samt att uppmuntra massmedia att sträva mot samma mål.

4. Vid fastläggande av sin politik i fråga om landsdels- eller minoritetsspråk skall parterna ta hänsyn till de behov och önskemål som uttrycks av de grupper som använder sådana språk. De uppmuntras att i mån av behov upprätta organ för att ge råd till myndigheterna i alla frågor som sammanhänger med landsdels- eller minoritetsspråk.

5. Parterna förbinder sig att i vederbörliga delar tillämpa principerna i punkt 1–4 ovan på territoriellt obundna språk. I fråga om dessa språk skall emellertid arten och omfattningen av de åtgärder

scope of the measures to be taken to give effect to this Charter shall be determined in a flexible manner, bearing in mind the needs and wishes, and respecting the traditions and characteristics, of the groups which use the languages concerned.

Part III – Measures to promote the use of regional or minority languages in public life in accordance with the undertakings entered into under Article 2, paragraph 2

#### Article 8 – Education

1. With regard to education, the Parties undertake, within the territory in which such languages are used, according to the situation of each of these languages, and without prejudice to the teaching of the official language(s) of the State:

a) i) to make available pre-school education in the relevant regional or minority languages; or

ii) to make available a substantial part of pre-school education in the relevant regional or minority languages; or

*iii) to apply one of the measures provided for under i) and ii) above at least to those pupils whose families*

som skall vidtas för att verkställa denna stadga bestämmas på ett flexibelt sätt, med beaktande av behoven och önskemålen hos de grupper som använder ifrågasvarande språk och med respekt för deras traditioner och egenart.

Del III Åtgärder för att främja användning av landsdels- eller minoritetsspråk i samhällslivet i enlighet med åtagandena i artikel 2 punkt 2

#### Artikel 8 Utbildning

1. Parterna förbinder sig till följande i fråga om utbildning inom det territorium där sådana språk används, i enlighet med situationen för vart och ett av dessa språk, och utan att försämra undervisningen i statens officiella språk:

a) i) att tillhandahålla förskoleundervisning på ifrågasvarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av förskoleundervisningen på ifrågasvarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

*iii) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) och ii) ovan, åtminstone för de elever vars*



*so request and whose number is considered sufficient; or*

iv) if the public authorities have no direct competence in the field of pre-school education, to favour and/or encourage the application of the measures referred to under i) to iii) above;

*anhöriga så begär och vars antal bedöms vara tillräckligt, eller,*

iv) om myndigheterna saknar direkt behörighet beträffande förskoleundervisning, att gynna och/eller uppmuntra tillämpning av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan,

|  |  |
|--|--|
| b) i) to make available primary education in the relevant regional or minority languages; or   | b) i) att tillhandahålla undervisning i de lägre årskurserna i grundskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller  |
| ii) to make available a substantial part of primary education in the relevant regional or minority languages; or                                     | ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller                                    |
| iii) to provide, within primary education, for the teaching of the relevant regional or minority languages as an integral part of the curriculum; or | iii) att tillse att i undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller |

*iv) to apply one of the measures provided for under i) to iii) above at least to those pupils whose families so request and whose number is considered sufficient;*

*iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan, åtminstone för de elever vars anhöriga så begär och vars antal bedöms vara tillräckligt,*

|  |  |
|--|--|
| c) i) to make available secondary education in the relevant regional or minority languages; or | c) i) att tillhandahålla undervisning i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| ii) to make available a substantial part of secondary education in the relevant regional or minority languages; or  | ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller  |
| iii) to provide, within secondary education, for the teaching of the relevant regional or minority languages as an integral part of the curriculum; or                                    | iii) att tillse att i undervisningen i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller       |
| <i>iv) to apply one of the measures provided for under i) to iii) above at least to those pupils who, or where appropriate whose families, so wish in a number considered sufficient;</i> | <i>iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan, åtminstone för de elever som så önskar, eller, i förekommande fall, för dem vars anhöriga så önskar och vars antal bedöms vara tillräckligt,</i> |
| d) i) to make available technical and vocational education in the relevant regional or minority languages; or   | d) i) att tillhandahålla teknisk utbildning och yrkesutbildning på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller  |
| ii) to make available a substantial part of technical and vocational education in the relevant regional or minority languages; or   | ii) att tillhandahålla en väsentlig del av den tekniska utbildningen och yrkesutbildningen på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller   |
| iii) to provide, within technical and vocational education, for the teaching of the relevant regional or minority languages as an integral part of the curriculum; or                     | iii) att tillse att i den tekniska utbildningen och yrkesutbildningen som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller                                |

*iv) to apply one of the measures provided for under i) to iii) above, at least to those pupils who, or where appropriate whose families, so wish in a number considered sufficient;*

*iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) – iii) ovan, åtminstone för de elever som så önskar, eller, i förekommande fall, för dem vars anhöriga så önskar och vars antal bedöms vara tillräckligt,*

e) i) to make available university and other higher education in regional or minority languages; or

e) i) att tillhandahålla universitetsutbildning och annan högre utbildning på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to provide facilities for the study of these languages as university and higher education subjects; or

ii) att tillhandahålla resurser för studier av dessa språk som ämnen i universitetsutbildningen och den högre utbildningen, eller

*iii) if, by reason of the role of the State in relation to higher education institutions, sub-paragraphs i) and ii) cannot be applied, to encourage and/or allow the provision of university or other forms of higher education in regional or minority languages or of facilities for the study of these languages as university or higher education subjects;*

*iii) att, om till följd av statens roll i förhållande till institutioner för högre utbildning, stycke i) och ii) ovan inte kan tillämpas, uppmuntra och/eller tillåta tillhandahållande av universitetsutbildning eller andra former av högre utbildning på landsdels- eller minoritetsspråk eller av resurser för studier av dessa språk som studieämnen vid universitet eller högre utbildningsanstalter,*

f) i) to arrange for the provision of adult and continuing education courses which are taught mainly or wholly in the regional or minority languages; or

f) i) att tillse tillhandahållande av kurser för vuxen och vidareutbildning där undervisningen helt eller delvis sker på landsdels- eller minoritetsspråk, eller

|   |   |
|---|---|
| ii) to offer such languages as subjects of adult and continuing education; or | ii) att erbjuda dessa språk som ämnen inom vuxen- och vidareutbildningen, eller |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <i>iii) if the public authorities have no direct competence in the field of adult education, to favour and/or encourage the offering of such languages as subjects of adult and continuing education;</i> | <i>iii) att, om de statliga myndigheterna saknar direkt behörighet i fråga om vuxenutbildningen, gynna och/eller uppmuntra att sådana språk erbjuds som ämnen inom vuxen- och vidareutbildning,</i> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <i>g) to make arrangements to ensure the teaching of the history and the culture which is reflected by the regional or minority language;</i> | <i>g) att vidta åtgärder för att tillgodose undervisning i historia och kultur som hänför sig till ifrågasvarande landsdels- eller minoritetsspråk,</i> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <i>h) to provide the basic and further training of the teachers required to implement those of paragraphs a to g accepted by the Party;</i> | <i>h) att tillhandahålla grundutbildning och fortbildning av lärare som behövs för att genomföra de av punkterna a till g som har accepterats av en part,</i> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <i>i) to set up a supervisory body or bodies responsible for monitoring the measures taken and progress achieved in establishing or developing the teaching of regional or minority languages and for drawing up periodic reports of their findings, which will be made public.</i> | <i>i) att inrätta ett eller flera övervakningsorgan för att följa vidtagna åtgärder och uppnådda framsteg i fråga om upprättande eller utveckling av undervisning i landsdels- eller minoritetsspråk, och för att periodiskt avge rapport om sina resultat, som skall offentliggöras.</i> |
|---|---|

|  |   |
|--|---|
| <i>2. With regard to education and in respect of territories other than those in which the regional or minority languages are traditionally used, the Parties undertake, if the number of users of a</i> | <i>2. I fråga om utbildning och avseende andra territorier än de där landsdels- eller minoritetsspråk av hävd används, förbinder sig parterna, om antalet användare av ett landsdels- eller minoritetsspråk</i> |
|--|---|

*regional or minority language justifies it, to allow, encourage or provide teaching in or of the regional or minority language at all the appropriate stages of education.*

*motiverar det, att tillåta, uppmuntra eller tillhandahålla undervisning på eller i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk på alla vederbörliga utbildningsnivåer.*

## Article 9 – Judicial authorities

## Artikel 9 Rättsväsendet

1. The Parties undertake, in respect of those judicial districts in which the number of residents using the regional or minority languages justifies the measures specified below, according to the situation of each of these languages and on condition that the use of the facilities afforded by the present paragraph is not considered by the judge to hamper the proper administration of justice

1. Parterna förbinder sig till följande i de domsagor där antalet bosatta personer som använder sådana landsdels- eller minoritetsspråk som berättigar till de åtgärder som anges här nedan, i enlighet med situationen för vart och ett av dessa språk, och på villkor att utnyttjandet av de möjligheter som tillhandahålls enligt denna punkt av domstolen bedöms inte hindra en rättsenlig handläggning:

a) in criminal proceedings:

a) i brottmål:

i) to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or

i) att tillse att domstolarna, på begäran av någon av parterna, håller rättegången på landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

ii) to guarantee the accused the right to use his/her regional or minority language; and/or

ii) att ge en anklagad rätt att använda sitt eget landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

iii) to provide that requests and evidence, whether written or oral, shall not be considered inadmissible solely because they are formulated in a regional or minority language; and/or

iii) att tillse att inlagor och bevisning, i skriftlig eller muntlig form, inte skall avvisas endast av den anledningen att de är upprättade på ett landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

*iv) to produce, on request, documents connected with legal proceedings in the relevant regional or minority language, if necessary by the use of interpreters and translations involving no extra expense for the persons concerned;*

*iv) att på begäran tillhandahålla handlingar hänförliga till ett rättsligt förfarande på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, vid behov med hjälp av tolkar och översättningar, utan att detta medför någon extra kostnad för de berörda,*

b) in civil proceedings:

b) i tvistemål:

i) to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or

i) att tillse att domstolarna, på begäran av någon av parterna, håller rättegången på landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

*ii) to allow, whenever a litigant has to appear in person before a court, that he or she may use his or her regional or minority language without thereby incurring additional expense; and/or*

*ii) att när en part i en tvist måste inställa sig personligen i rätten, han eller hon får använda sitt eget landsdels- eller minoritetsspråk utan att detta medför extra kostnader, och/ eller*

*iii) to allow documents and evidence to be produced in the regional or minority languages, if necessary by the use of interpreters and translations;*

*iii) att tillåta att handlingar och bevisning läggs fram på ett landsdels- eller minoritetsspråk, om nödvändigt med hjälp av tolkar och översättningar;*

c) in proceedings before courts concerning administrative matters:

c) i förvaltningsmål inför domstol,

i) to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or

i) att tillse att domstolarna på begäran av någon av parterna håller rättegången på landsdels- eller minoritetsspråk, och/eller

ii) to allow, whenever a litigant has to appear in person before a court, that he or she may use his or her regional or minority language without thereby incurring additional expense; and/or

ii) att när en part måste inställa sig personligen i rätten, han eller hon får använda sitt eget landsdels- eller minoritetsspråk utan att detta medför extra kostnader, och/eller

iii) to allow documents and evidence to be produced in the regional or minority languages, if necessary by the use of interpreters and translations;

iii) att tillåta att handlingar och bevisning läggs fram på ett landsdels- eller minoritetsspråk, om nödvändigt med anlitanande av tolkar och översättningar;

d) to take steps to ensure that the application of sub-paragraphs i) and iii) of paragraphs b and c above and any necessary use of interpreters and translations does not involve extra expense for the persons concerned.

d) att vidta åtgärder för att tillse att tillämpningen av styckena i) och iii) i punkterna b och c ovan och allt behövligt bruk av tolkar och översättningar inte medför någon extra kostnad för de berörda personerna.

## 2. The Parties undertake:

## 2. Parterna förbinder sig

a) not to deny the validity of legal documents drawn up within the State solely because they are drafted in a regional or minority language; or

a) att inte vägra att godkänna giltigheten av juridiska dokument som upprättats inom staten endast av den anledningen att de är avfattade på ett landsdels- eller minoritetsspråk, eller

b) not to deny the validity, as between the parties, of legal documents drawn up within the country solely because they are drafted in a regional or minority language, and to provide that they can be invoked against interested third parties who are not users of these languages on condition that the

b) att inte vägra att godkänna giltigheten av juridiska dokument upprättade parterna emellan i landet endast av den anledningen att de är avfattade på ett landsdels- eller minoritetsspråk, och tillåta att de åberopas gentemot berörda tredje personer som inte använder detta språk, under förutsättning att

*contents of the document are made known to them by the person(s) who invoke(s) it; or*      *innehållet i handlingarna görs tillgängligt för dem av den eller de personer som åberopar dem, eller*

*c) not to deny the validity, as between the parties, of legal documents drawn up within the country solely because they are drafted in a regional or minority language.*      *c) att inte vägra att godkänna giltigheten av juridiska dokument upprättade parterna emellan i landet endast av den anledningen att de är avfattade på ett landsdels- eller minoritetsspråk.*

*3. The Parties undertake to make available in the regional or minority languages the most important national statutory texts and those relating particularly to users of these languages, unless they are otherwise provided.*      *3. Parterna förbinder sig att på landsdels- eller minoritetsspråken tillhandahålla de viktigaste lagtexterna och de texter som särskilt hänförs till de personer som använder dessa språk, såvida dessa inte tillhandahålls på annat sätt.*

Article 10 – Administrative authorities and public services

Artikel 10 Förvaltningsmyndigheter och samhällsservice

1. Within the administrative districts of the State in which the number of residents who are users of regional or minority languages justifies the measures specified below and according to the situation of each language, the Parties undertake, as far as this is reasonably possible:

1. Inom de administrativa områden i en stat där antalet invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk motiverar de åtgärder som anges nedan, och i enlighet med situationen för varje språk, förbinder sig parterna i rimlig utsträckning

a) i) to ensure that the administrative authorities use the regional or minority languages; or

a) i) att tillse att de administrativa myndigheterna använder landsdels- eller minoritetsspråken, eller



|  |   |
|--|---|
| ii) to ensure that such of their officers as are in contact with the public use the regional or minority languages in their relations with persons applying to them in these languages; or | ii) att tillse att de statstjänstemän som är i kontakt med allmänheten använder landsdels- eller minoritetsspråken i sitt umgänge med personer som kontaktar dem på ett sådant språk, eller |
|--|---|

|  |  |
|--|--|
| iii) to ensure that users of regional or minority languages may submit oral or written applications and receive a reply in these languages; or | iii) att tillse att personer som använder landsdels- eller minoritetsspråk får göra framställningar i muntlig eller skriftlig form och få svar på dessa språk, eller |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| iv) to ensure that users of regional or minority languages may submit oral or written applications in these languages; or | iv) att tillse att personer som använder landsdels- eller minoritetsspråk får göra framställningar i muntlig eller skriftlig form på dessa språk, eller |
|---|---|

|   |  |
|---|--|
| v) to ensure that users of regional or minority languages may validly submit a document in these languages; | v) att tillse att handlingar som inges av personer som använder landsdels- eller minoritetsspråk och som är upprättade på dessa språk anses giltiga, |
|---|--|

|  |  |
|--|--|
| b) to make available widely used administrative texts and forms for the population in the regional or minority languages or in bilingual versions; | b) att tillhandahålla ofta förekommande förvaltningstexter och formulär avsedda för befolkningen på landsdels- eller minoritetsspråken eller i tvåspråkig version, |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| c) to allow the administrative authorities to draft documents in a regional or minority language. | c) att tillåta förvaltningsmyndigheterna att upprätta handlingar på ett landsdels- eller minoritetsspråk. |
|---|---|

2. In respect of the local and regional authorities on whose territory the number of residents who are users of regional or minority languages is such as to

2. I fråga om lokala och regionala myndigheter, inom vilkas territorier de invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk är tillräckligt många för att motivera de

justify the measures specified below, the Parties undertake to allow and/or encourage:

|   |  |
|---|--|
| a) the use of regional or minority languages within the framework of the regional or local authority; | a) användning av landsdels- eller minoritetsspråk inom den regionala eller lokala myndigheten, |
|---|--|

|  |   |
|--|---|
| <i>b) the possibility for users of regional or minority languages to submit oral or written applications in these languages;</i> | <i>b) möjlighet för användare av landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar i muntlig eller skriftlig form på dessa språk,</i> |
|--|---|

|  |  |
|--|--|
| <i>c) the publication by regional authorities of their official documents also in the relevant regional or minority languages;</i> | <i>c) att regionala myndigheter ger ut sina officiella dokument jämväl på ifrågakvarande landsdels- eller minoritetsspråk,</i> |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| <i>d) the publication by local authorities of their official documents also in the relevant regional or minority languages;</i> | <i>d) att lokala myndigheter ger ut sina officiella dokument jämväl på ifrågakvarande landsdels- eller minoritetsspråk,</i> |
|---|---|

|  |  |
|--|--|
| e) the use by regional authorities of regional or minority languages in debates in their assemblies, without excluding, however, the use of the official language(s) of the State; | e) att regionala myndigheter i sina sammanträden använder landsdels- eller minoritetsspråk utan att för den skull det eller de i staten använda officiella språken utesluts, |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| f) the use by local authorities of regional or minority languages in debates in their assemblies, without excluding, however, the use of the official language(s) of the State; | f) att lokala myndigheter i sina sammanträden använder landsdels- eller minoritetsspråk utan att för den skull det eller de i staten använda officiella språken utesluts, |
|---|---|

*g) the use or adoption, if necessary in conjunction with the name in the official language(s), of traditional and correct forms of place-names in regional or minority languages.*

*g) att traditionella och korrekta former av Ortsnamn på landsdels- eller minoritetsspråk används eller införs, vid behov jämsides med namnen på det eller de officiella språken.*

3. With regard to public services provided by the administrative authorities or other persons acting on their behalf, the Parties undertake, within the territory in which regional or minority languages are used, in accordance with the situation of each language and as far as this is reasonably possible:

3. I fråga om samhällsservice från förvaltningsmyndigheterna eller av andra personer som handlar på deras uppdrag, förbinder sig parterna inom det territorium där landsdels- eller minoritetsspråk används, i enlighet med varje språks situation, och i rimlig utsträckning,

|  |  |
|--|--|
| a) to ensure that the regional or minority languages are used in the provision of the service; or                  | a) att tillse att landsdels- eller minoritetsspråk används vid tillhandahållande av ifrågavarande tjänster, eller        |
| b) to allow users of regional or minority languages to submit a request and receive a reply in these languages; or | b) att tillåta användarna av landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar och få svar på dessa språk, eller |
| c) to allow users of regional or minority languages to submit a request in these languages.                        | c) att tillåta användarna av landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar på dessa språk.                   |

4. With a view to putting into effect those provisions of paragraphs 1, 2 and 3 accepted by them, the Parties undertake to take one or more of the following measures:

4. Parterna förbinder sig att vidta en eller flera av följande åtgärder för att uppfylla de åtaganden i punkterna 1, 2 och 3 som de har antagit:

a) *translation or interpretation as may be required,* a) *tolkning eller översättning vid behov,*

|   |  |
|---|--|
| b) recruitment and, where necessary, training of the officials and other public service employees required; | b) anställning och vid behov utbildning av erforderligt antal tjänstemän och andra offentligt anställda, |
|---|--|

|   |   |
|---|---|
| c) compliance as far as possible with requests from public service employees having a knowledge of a regional or minority language to be appointed in the territory in which that language is used. | c) att så långt möjligt tillmötesgå begäran från statstjänsteman med kunskaper i ett landsdels- eller minoritetsspråk att bli förordnade i det territorium där det språket används. |
|---|---|

*5. The Parties undertake to allow the use or adoption of family names in the regional or minority languages, at the request of those concerned.*

*5. Parterna förbinder sig att tillåta att släktnamn används eller antas på landsdels- eller minoritetsspråk på begäran av de berörda.*

#### Article 11 – Media

#### Artikel 11 Massmedia

1. The Parties undertake, for the users of the regional or minority languages within the territories in which those languages are spoken, according to the situation of each language, to the extent that the public authorities, directly or indirectly, are competent, have power or play a role in this field, and respecting the principle of the independence and autonomy of the media:

1. Parterna förbinder sig till följande för dem som använder landsdels- eller minoritetsspråk inom de territorier där dessa språk brukas, i enlighet med situationen för varje språk, i den utsträckning som de offentliga myndigheterna är direkt eller indirekt behöriga, har befogenhet eller inflytande härvidlag och under respekterande av principen om massmedias oberoende och självständighet,

a) to the extent that radio and television carry out a public service mission:

a) i den mån radio och TV står i det offentliga tjänst:

|  |   |
|--|---|
| i) to ensure the creation of at least one radio station and one television channel in the regional or minority languages; or                       | i) att tillse att minst en radiostation och en TV-kanal inrättas på landsdels- eller minoritetsspråk, eller   |
| ii) to encourage and/or facilitate the creation of at least one radio station and one television channel in the regional or minority languages; or | ii) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en radiostation och en TV-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk, eller                               |
| <i>iii) to make adequate provision so that broadcasters offer programmes in the regional or minority languages;</i>                                | <i>iii) att vidta lämpliga åtgärder för att radiostationer och TV-kanaler skall tillhandahålla program på landsdels- eller minoritetsspråk,</i>                     |
| b) i) to encourage and/or facilitate the creation of at least one radio station in the regional or minority languages; or                          | b) i) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en radiostation på landsdels- eller minoritetsspråk, eller   |
| ii) to encourage and/or facilitate the broadcasting of radio programmes in the regional or minority languages on a regular basis;                  | ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden sändning av radioprogram på landsdels- eller minoritetsspråk,  |
| <i>c) i) to encourage and/or facilitate the creation of at least one television channel in the regional or minority languages; or</i>              | <i>c) i) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en TV-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk, eller</i><br><br><b>(endast finska; utr. anm.)</b> |
| ii) to encourage and/or facilitate the broadcasting of television programmes in the regional or minority languages on a regular basis;             | ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden sändning av TV-program på landsdels- eller minoritetsspråk,  |

d) to encourage and/or facilitate the production and distribution of audio and audiovisual works in the regional or minority languages; d) att uppmuntra och/eller underlätta produktion och distribution av radio- och TV-program på landsdels- eller minoritetsspråk,

e) i) to encourage and/or facilitate the creation and/or maintenance of at least one newspaper in the regional or minority languages; or e) i) att uppmuntra och/eller underlätta att minst en tidning grundas och/eller upprätthålls på landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) to encourage and/or facilitate the publication of newspaper articles in the regional or minority languages on a regular basis; ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden publicering av tidningsartiklar på landsdels- eller minoritetsspråk,

|  |   |
|--|---|
| f) i) to cover the additional costs of those media which use regional or minority languages, wherever the law provides for financial assistance in general for the media; or | f) i) att täcka extrakostnaderna för de massmedia som använder landsdels- eller minoritetsspråk, där enligt lag statligt stöd ges till massmedia, eller |
|--|---|

ii) to apply existing measures for financial assistance also to audiovisual productions in the regional or minority languages; ii) att tillämpa gällande bestämmelser för finansiellt stöd även till TV-program på landsdels- eller minoritetsspråk,

|   |  |
|---|--|
| g) to support the training of journalists and other staff for media using regional or minority languages. | g) att stödja utbildning av journalister och annan personal i massmedia som använder landsdels- eller minoritetsspråk. |
|---|--|

2. The Parties undertake to guarantee freedom of direct reception of radio and television broadcasts from neighbouring countries in a language used in identical or similar form to a regional or minority language, and not to

2. Parterna förbinder sig att garantera friheten att från grannländer direkt ta emot radio- och TV-sändningar på språk som brukas i samma eller liknande form som ett landsdels- eller minoritetsspråk och att inte motsätta sig återutsändning av radio- och TV-

*oppose the retransmission of radio and television broadcasts from neighbouring countries in such a language. They further undertake to ensure that no restrictions will be placed on the freedom of expression and free circulation of information in the written press in a language used in identical or similar form to a regional or minority language. The exercise of the above-mentioned freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*

*sändningar från grannländer på ett sådant språk. De förbinder sig även att tillse att inga inskränkningar görs i fråga om yttrandefriheten och den fria informations spridningen i den tryckta pressen på ett språk som brukas i samma eller liknande form som ett landsdels- eller minoritetsspråk. Eftersom utövandet av de ovannämnda friheterna innebär förpliktelser och ansvar, kan det underkastas sådana formaliteter, villkor, inskränkningar eller straff som lagen föreskriver och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, i den nationella säkerhetens, den territoriella integritetens och den allmänna säkerhetens intresse för att förebygga oordning och brott, skydda hälsa eller moral, skydda annans goda namn och rykte och rättigheter, förebygga avslöjande av uppgifter som har mottagits i förtroende, samt upprätthålla rättsväsendets auktoritet och opartiskhet.*

3. The Parties undertake to ensure that the interests of the users of regional or minority languages are represented or taken into account within such bodies as may be established in accordance with the law with responsibility for guaranteeing the freedom and pluralism of the media.

3. Parterna förbinder sig att tillse att de personers intressen som använder landsdels- eller minoritetsspråk företräds eller beaktas i sådana organ som med stöd av lag kan komma att inrättas med ansvar att garantera frihet och pluralism för massmedia.

Article 12 – Cultural activities and facilities

1. With regard to cultural activities and facilities - especially libraries, video libraries, cultural centres, museums, archives, academies, theatres and cinemas, as well as literary work and film production, vernacular forms of cultural expression, festivals and the culture industries, including inter alia the use of new technologies – the Parties undertake, within the territory in which such languages are used and to the extent that the public authorities are competent, have power or play a role in this field:

*a) to encourage types of expression and initiative specific to regional or minority languages and foster the different means of access to works produced in these languages;*

*b) to foster the different means of access in other languages to works produced in regional or minority languages by aiding and developing translation, dubbing, post-synchronisation and subtitling activities;*

Artikel 12 Kulturell verksamhet och kulturella inrättningar

1. I fråga om kulturell verksamhet och kulturella inrättningar – särskilt bibliotek, videobibliotek, kulturcentra, muséer, arkiv, akademier, teatrar och biografier, även som litterära verk och filmproduktion, uttrycksformer för folklig kultur, festivaler och kulturell företagsamhet, innefattande bl.a. användning av ny teknologi – förbinder sig parterna till följande inom det territorium där sådana språk används och i den utsträckning som de offentliga myndigheterna är behöriga, har befogenhet eller inflytande:

*a) att uppmuntra uttrycksformer och initiativ som utmärker landsdels- eller minoritetsspråk och främja olika sätt att få tillgång till verk framställda på dessa språk,*

*b) att främja olika sätt att på andra språk få tillgång till verk framställda på ett landsdels- eller minoritetsspråk genom att stödja och utveckla översättning, dubbing, eftersynkronisering och framställning av undertexter,*



c) to foster access in regional or minority languages to works produced in other languages by aiding and developing translation, dubbing, post-synchronisation and subtitling activities;

c) att främja tillgång på landsdels- eller minoritetsspråk till verk framställda på andra språk genom att stödja och utveckla översättning, dubbning, eftersynkronisering och framställning av undertexter,

**(endast samiska och finska; utr. anm.)**

d) to ensure that the bodies responsible for organising or supporting cultural activities of various kinds make appropriate allowance for incorporating the knowledge and use of regional or minority languages and cultures in the undertakings which they initiate or for which they provide backing;

d) att tillse att de organ som är ansvariga för att anordna eller stödja olika slags kulturell verksamhet avser tillräckliga medel för att inkludera kunskaper i och användning av landsdels- eller minoritetsspråk och deras kultur i produktioner som de initierar eller stöder,

e) to promote measures to ensure that the bodies responsible for organising or supporting cultural activities have at their disposal staff who have a full command of the regional or minority language concerned, as well as of the language(s) of the rest of the population;

e) att främja åtgärder för att tillse att de organ som är ansvariga för att anordna eller stödja kulturell verksamhet förfogar över personal som helt behärskar ifrågakvarande landsdels- eller minoritetsspråk liksom den övriga befolkningens språk,

**(endast samiska; utr. anm.)**

f) to encourage direct participation by representatives of the users of a given regional or minority language in providing facilities and planning cultural activities;

f) att uppmuntra direkt deltagande av företrädare för dem som använder ett visst landsdels- eller minoritetsspråk vid anskaffande av resurser för och planering av kulturell verksamhet,

g) to encourage and/or facilitate the creation of a body or bodies responsible for collecting, keeping a copy of and presenting or publishing works produced in the regional or minority languages;

g) att uppmuntra och/eller underlätta upprättande av organ med uppgift att insamla samt förvara, presentera eller offentliggöra verk framställda på landsdels- eller minoritetsspråk,

h) if necessary, to create and/or promote and finance translation and terminological research services, particularly with a view to maintaining and developing appropriate administrative, commercial, economic, social, technical or legal terminology in each regional or minority language.

h) att vid behov skapa och/eller främja och bekosta tjänster som avser översättning och terminologisk forskning, särskilt i syfte att bevara eller utveckla lämplig administrativ, kommersiell, ekonomisk, samhälllig, teknisk eller rättslig terminologi på vart och ett av landsdels- eller minoritetsspråken.

**(endast samiska och finska; utr. anm.)**

2. In respect of territories other than those in which the regional or minority languages are traditionally used, the Parties undertake, if the number of users of a regional or minority language justifies it, to allow, encourage and/or provide appropriate cultural activities and facilities in accordance with the preceding paragraph.

2. I fråga om territorier där landsdels- eller minoritetsspråk inte används av hävd, förbinder sig parterna, om antalet användare av ett landsdels- eller minoritetsspråk motiverar detta, att tillåta, uppmuntra och/eller tillhandahålla lämplig kulturell verksamhet och kulturella inrättningar i enlighet med föregående punkt.

3. The Parties undertake to make appropriate provision, in pursuing their cultural policy abroad, for regional or minority languages and the cultures they reflect.

3. Parterna förbinder sig att ta vederbörlig hänsyn till landsdels- eller minoritetsspråk och den kultur dessa ger uttryck för när de sprider sin kultur utomlands.

## Article 13 – Economic and social life

## Artikel 13 Ekonomiska och sociala förhållanden

1. With regard to economic and social activities, the Parties undertake, within the whole country:

1. I fråga om ekonomisk och social verksamhet förbinder sig parterna till följande med avseende på hela landet:

*a) to eliminate from their legislation any provision prohibiting or limiting without justifiable reasons the use of regional or minority languages in documents relating to economic or social life, particularly contracts of employment, and in technical documents such as instructions for the use of products or installations;*

*a) att från sina lagar ta bort varje bestämmelse som oberättigat förbjuder eller begränsar användning av landsdels- eller minoritetsspråk i handlingar som har avseende på ekonomiska och sociala förhållanden, särskilt i anställningskontrakt och i tekniska dokument som t.ex. bruksanvisningar för varor och utrustning,*

b) to prohibit the insertion in internal regulations of companies and private documents of any clauses excluding or restricting the use of regional or minority languages, at least between users of the same language;

b) att i företags interna regler och privata handlingar förbjuda införande av klausuler som utesluter eller inskränker användningen av landsdels- eller minoritetsspråk, åtminstone mellan personer som använder samma språk,

c) to oppose practices designed to discourage the use of regional or minority languages in connection with economic or social activities;

c) att motsätta sig praxis som syftar till att motverka användning av landsdels- eller minoritetsspråk i ekonomisk och social verksamhet,

d) to facilitate and/or encourage the use of regional or minority languages by means other than those specified in the above subparagraphs.

d) att underlätta och/eller uppmuntra användning av landsdels- eller minoritetsspråk med andra medel än vad som anges i föregående stycken.

2. With regard to economic and social activities, the Parties undertake, in so far as the public authorities are competent, within the territory in which the regional or minority languages are used, and as far as this is reasonably possible:

2. I fråga om ekonomisk och social verksamhet förbinder sig parterna i den utsträckning de offentliga myndigheterna är behöriga inom territorier där landsdels- eller minoritetsspråk används, och inom rimliga gränser, till följande:

a) to include in their financial and banking regulations provisions which allow, by means of procedures compatible with commercial practice, the use of regional or minority languages in drawing up payment orders (cheques, drafts, etc.) or other financial documents, or, where appropriate, to ensure the implementation of such provisions;

a) att i sina regler för finans- och bankinstitut ta in bestämmelser som, genom förfaringsätt som är förenliga med god affärsmannased, medger användning av landsdels eller minoritetsspråk vid utfärdande av skuldebrev (checker, växlar, osv.), eller andra betalningsförbindelser, eller, när så är lämpligt, att tillse att sådana bestämmelser införs,

b) in the economic and social sectors directly under their control (public sector), to organise activities to promote the use of regional or minority languages;

b) i de ekonomiska och sociala sektorer som står under deras direkta kontroll (den offentliga sektorn) att vidta åtgärder för att främja användning av landsdels eller minoritetsspråk,

c) to ensure that social care facilities such as hospitals, retirement homes and hostels offer the possibility of receiving and treating in their own language persons using a regional or minority language who are in need of care on grounds of ill-health, old age or for other reasons;

c) att tillse att i social omsorg vid institutioner såsom sjukhus, pensionärshem och vårdhem möjlighet erbjuds att på deras eget språk ta emot och behandla personer, som använder ett landsdels- eller minoritetsspråk och som är i behov av vård på grund av ohälsa, hög ålder eller av annan orsak,

|   |   |
|---|---|
| d) to ensure by appropriate means that safety instructions are also drawn up in regional or minority languages;   | d) att på lämpligt sätt tillse att säkerhetsanvisningar även avfattas på landsdels- eller minoritetsspråk,  |
| e) to arrange for information provided by the competent public authorities concerning the rights of consumers to be made available in regional or minority languages. | e) att tillse att den information om konsumenters rättigheter som ges ut av de behöriga myndigheterna tillhandahålls på landsdels- eller minoritetsspråk. |

Article 14 – Transfrontier exchanges

Artikel 14 Utbyte över gränserna

*The Parties undertake:*

*Parterna förbinder sig*

*a) to apply existing bilateral and multilateral agreements which bind them with the States in which the same language is used in identical or similar form, or if necessary to seek to conclude such agreements, in such a way as to foster contacts between the users of the same language in the States concerned in the fields of culture, education, information, vocational training and permanent education;*

*a) att tillämpa gällande bilaterala och multilaterala avtal som binder dem till stater där samma språk används i samma eller liknande form eller att, vid behov, söka ingå sådana avtal för att främja kontakter mellan dem som använder samma språk i de berörda staterna i fråga om kultur, utbildning, information, yrkesutbildning och vidareutbildning,*

*b) for the benefit of regional or minority languages, to facilitate and/or promote co-operation across borders, in particular between regional or local authorities in whose territory the same language is used in identical or similar form.*

*b) att underlätta och/eller främja samarbete över gränserna till förmån för landsdels- eller minoritetsspråk, särskilt mellan regionala och lokala myndigheter på vilkas territorium samma språk används i samma eller liknande form.*

|   |   |
|---|---|
| Part IV – Application of the Charter  | Del IV Tillämpning av stadgan   |
| Article 15 – Periodical reports   | Artikel 15 Periodisk rapportering   |
| <p>1. The Parties shall present periodically to the Secretary General of the Council of Europe, in a form to be prescribed by the Committee of Ministers, a report on their policy pursued in accordance with Part II of this Charter and on the measures taken in application of those provisions of Part III which they have accepted. The first report shall be presented within the year following the entry into force of the Charter with respect to the Party concerned, the other reports at three-yearly intervals after the first report.</p> | <p>1. Parterna skall periodiskt, i en form som skall bestämmas av ministerkommittén, till Europarådets generalsekreterare avge rapport om den politik de har följt i enlighet med del II av denna stadga och om de åtgärder som de har vidtagit för att tillämpa de bestämmelser i del III som de har antagit. Den första rapporten skall avges inom ett år efter stadgans ikraftträdande med avseende på den berörda parten. De följande rapporterna avges med tre års mellanrum efter den första rapporten.</p> |
| <p>2. The Parties shall make their reports public.</p>  | <p>2. Parterna skall offentliggöra sina rapporter.</p>  |
| Article 16 – Examination of the reports   | Artikel 16 Granskning av rapporterna  |
| <p>1. The reports presented to the Secretary General of the Council of Europe under Article 15 shall be examined by a committee of experts constituted in accordance with Article 17.</p>   | <p>1. De rapporter som avges till Europarådets generalsekreterare enligt artikel 15 skall granskas av en expertkommitté inrättad i enlighet med artikel 17.</p>   |

2. Bodies or associations legally established in a Party may draw the attention of the committee of experts to matters relating to the undertakings entered into by that Party under Part III of this Charter. After consulting the Party concerned, the committee of experts may take account of this information in the preparation of the report specified in paragraph 3 below. These bodies or associations can furthermore submit statements concerning the policy pursued by a Party in accordance with Part II.

3. On the basis of the reports specified in paragraph 1 and the information mentioned in paragraph 2, the committee of experts shall prepare a report for the Committee of Ministers. This report shall be accompanied by the comments which the Parties have been requested to make and may be made public by the Committee of Ministers.

4. The report specified in paragraph 3 shall contain in particular the proposals of the committee of experts to the Committee of Ministers for the preparation of such recommendations of the latter body to one or more of the Parties as may be required.

2. Organ eller sammanslutningar lagligt upprättade i en part får fästa expertkommitténs uppmärksamhet på frågor som hänför sig till de åtaganden som ifrågavarande part har gjort enligt del III i denna stadga. Efter samråd med den berörda parten får expertkommittén ta i beaktande dessa uppgifter när den sammanställer den rapport som avses i punkt 3 nedan. Dessa organ eller sammanslutningar får även avge yttranden om den politik som följs av en part i enlighet med del II.

3. På grundval av de rapporter som avses i punkt 1 och de uppgifter som avses i punkt 2 ovan skall expertkommittén sammanställa en rapport till ministerkommittén. Denna rapport skall åtföljas av de kommentarer som parterna har ombetts att göra och får offentliggöras av ministerkommittén.

4. Den rapport som avses i punkt 3 skall särskilt innehålla expertkommitténs förslag till ministerkommittén för beredning av dennas eventuella rekommendationer till en eller flera av parterna.

5. The Secretary General of the Council of Europe shall make a two-yearly detailed report to the Parliamentary Assembly on the application of the Charter.

5. Europarådets generalsekreterare skall vartannat år avge en detaljerad rapport till parlamentarikerförsamlingen om tillämpningen av stadgan.

Article 17 – Committee of experts

Artikel 17 Expertkommittén

1. The committee of experts shall be composed of one member per Party, appointed by the Committee of Ministers from a list of individuals of the highest integrity and recognised competence in the matters dealt with in the Charter, who shall be nominated by the Party concerned.

1. Expertkommittén skall bestå av en medlem från varje part som förordnas av ministerkommittén från en av den berörda parten upprättad lista över personer med högsta integritet och erkänd sakkunskap i de frågor som stadgan avser.

2. Members of the committee shall be appointed for a period of six years and shall be eligible for reappointment. A member who is unable to complete a term of office shall be replaced in accordance with the procedure laid down in paragraph 1, and the replacing member shall complete his predecessor's term of office.

2. Medlemmarna av kommittén skall utses för en tid av sex år och skall kunna omväljas. En medlem som inte kan fullgöra en mandatperiod, skall ersättas i enlighet med förfarandet i punkt 1 och ersättaren skall fullfölja sin företrädares mandatperiod.

3. The committee of experts shall adopt rules of procedure. Its secretarial services shall be provided by the Secretary General of the Council of Europe.

3. Expertkommittén skall anta en arbetsordning. Sekretariatsfunktionen skall tillhandahållas av Europarådets generalsekreterare.



## Part V – Final provisions

## Del V Slutbestämmelser

## Article 18

## Artikel 18

This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Denna stadga skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande eller godkännandeinstrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

## Article 19

## Artikel 19

1. This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which five member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Charter in accordance with the provisions of Article 18.

1. Denna stadga skall träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid på tre månader räknat från dagen då fem medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av stadgan i enlighet med bestämmelserna i artikel 18.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

2. För en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att bli bunden av stadgan, skall den träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid på tre månader efter dagen för deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

## Article 20

1. After the entry into force of this Charter, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council of Europe to accede to this Charter.

2. In respect of any acceding State, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

## Article 21

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, make one or more reservations to paragraphs 2 to 5 of Article 7 of this Charter. No other reservation may be made.

2. Any Contracting State which has made a reservation under the preceding paragraph may wholly or partly withdraw it by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall take effect on the date of receipt of such notification by the Secretary General.

## Artikel 20

1. Sedan denna stadga har trätt i kraft får Europarådets ministerkommitté inbjuda stater som inte är medlemmar av Europarådet att ansluta sig till den.

2. För varje stat som ansluter sig skall stadgan träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader efter dagen för deponering av anslutningsinstrumentet hos Europarådets generalsekreterare.

## Artikel 21

1. En stat får när den undertecknar stadgan eller deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument avge en eller flera reservationer till punkterna 2 – 5 i artikel 7 i stadgan. Inga andra reservationer får göras.

2. En fördragsslutande stat som har gjort en reservation enligt föregående punkt får helt eller delvis återta denna genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet skall träda i kraft den dag då generalsekreteraren mottar ett sådant meddelande.

## Article 22

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

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 23

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any State which has acceded to this Charter of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Charter in accordance with Articles 19 and 20;
- d) any notification received in application of the provisions of Article 3, paragraph 2;

## Artikel 22

1. En part får när som helst säga upp denna stadga genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare.

2. Uppsägningen skall träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av sex månader efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

## Artikel 23

Europarådets generalsekreterare skall meddela rådets medlemsstater och alla andra stater som har anslutit sig till denna stadga om

- a) varje undertecknande,
- b) deponering av varje ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument,
- c) varje datum för denna stadgas ikraftträdande enligt artikel 19 och 20,
- d) varje meddelande som mottas om tillämpning av bestämmelserna i artikel 3 punkt 2, samt

e) any other act, notification or communication relating to this Charter.

e) varje annan rättsakt, notifikation eller meddelande som rör denna stadga.

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

Till bekräftelse härpå har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna stadga.

Done at Strasbourg, this 5th day of November 1992, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to accede to this Charter.

Upprättad i Strasbourg den 5 november 1992 på engelska och franska språken, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekretärare skall överlämna bestyrkta avskrifter till varje medlemsstat i Europarådet och till varje annan stat som har inbjudits att ansluta sig till denna stadga.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku

# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]



Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

#### **Kulturdepartementet**

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

#### **Miljö- och energidepartementet**

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

#### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. [81]

#### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel – en balansakt. [87]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

### **Utrikesdepartementet**

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]