

Nationella minoriteter och minoritetsspråk

Uppföljning av Sveriges efterlevnad av Europarådets konventioner på nationell nivå: ett minoritetsspråksperspektiv

Rapport för konstitutionsutskottet
December 2004

Kenneth Hyltenstam & Tommaso M. Milani

Centrum för tvåspråkighetsforskning
Stockholms universitet

1 Inledning

Föreliggande rapport redovisar ett uppdrag från Sveriges Riksdags konstitutionsutskott att belysa hur Sverige efterlever Europarådets *Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter*, den s k *ramkonventionen*, och rådets *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*, den s k *minoritetsspråkskonventionen*. Uppdraget är inriktat på att utifrån ett minoritetsspråksperspektiv belysa tre frågeställningar.

1. huruvida de nationella minoritetsspråken har fått det stöd de behöver för att kunna leva vidare och utvecklas, samt hur de berörda minoriteterna upplever de insatser som staten hittills genomfört
2. vilka insatser som vidtagits för att ge minoriteterna möjlighet till samråd och ökat inflytande i frågor som berör dem, samt vilka resultat dessa insatser hittills lett till
3. huruvida tillgången till medier på minoritetsspråk har ökat, samt hur minoriteterna själva upplever tillgången till och betydelsen av medier på det egna språket

Den huvudsakliga delen av uppdraget gäller att beröra den första av dessa frågeställningar; de övriga två behandlas enligt uppdraget mer översiktligt.

Rapporten bygger huvudsakligen på publicerat material om Sveriges erkända nationella minoriteter och minoritetsspråk. Specifikt har vi haft tillgång till en av riksdagens utredningstjänst sammanställd genomgång av de åtgärder som vidtagits av Sverige med anledning av de minoritetspolitiska beslut som riksdagen 1999 fattade inför ratificeringen av ram- och minoritetsspråkskonventionerna. Utredningstjänstens genomgång, som finns som bilaga i denna publikation, behandlar också utförligt Sveriges rapporter till Europarådet med anledning av konventionerna och de uppföljningar som Europarådets två berörda kommittéer (*rådgivande kommittén* för ramkonventionen, *expertkommittén* för minoritetsspråkskonventionen) har gjort av de svenska rapporterna. Mot bakgrund av att en fullständig fakta-redovisning ges i utredningstjänstens sammanställning tas här endast upp det faktaunderlag som är omedelbart relevant för de frågeställningar som vårt uppdrag omfattar. För övrigt hänvisas till bilagan.

För att uppfylla kravet i uppdraget att ge ett minoritetsspråksperspektiv på effekterna av de svenska åtgärderna har information även samlats in genom intervjuer och skriftlig korrespondens med sakkunniga som företräder minoriteternas organisationer, nämligen Sametinget och dess språkvårdande instans, Sverigefinska Riksförbundet, Sverigefinländarnas delegation, Romernas

Riksförbundet, Judiska Centralrådet i Sverige¹ samt SWEBLUL och Sverigefinska språknämnden. Intervjuer har också genomförts med sakkunniga vid Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Intervjuerna har varit delvis strukturerade, dvs. de intervjuade har fått svara på ett antal frågor rörande användning av respektive minoritetsspråk i skolan, hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, i äldreomsorg, samt frågan om språkvård och utbud av media på minoritetsspråken och om minoriteterna. De intervjuade fick dessutom möjlighet att ta upp och betona områden som de själva ansåg vara relevanta för utredningens syfte.

Den insamlade informationen diskuteras i denna rapport mot bakgrund av författarnas akademiska specialområden (tvåspråkighet, språkinlärning, minoritetsspråk, språkpolitik och språkideologi), särskilt tidigare arbeten omkring samiska, meänkieli, kvänska och romani, men också allmänt omkring andraspråksundervisning och modersmålsundervisning i Sverige och flerspråkighetssituationer i utvecklingsländer. Uppdraget har genomförts mellan oktober och december 2004. Rapportens ambitionsnivå skall ses mot den begränsade arbetsinsats som anslaget för arbetet tillåtit, en månad för Hyltenstam, två månader för Milani.

Efter detta inledande textavsnitt (avsnitt 1) följer en bakgrunds-
teckning (avsnitt 2), där vi presenterar hur ram- och minoritetsspråks-
konventionerna vuxit fram i Europarådets arbete, samt hur
Europarådet genom sina olika organ arbetar med konventionerna. I
detta bakgrundsavsnitt förklaras också Sveriges förhållande till
konventionerna. Därefter har vi valt att först behandla uppdragets mer
avgränsade frågeställningar, fråga 2 och 3 i uppdragsformuleringen. I
avsnitt 3 framläggs våra resonemang omkring uppdragets andra
frågeställning, den om samråd och ökat inflytande, medan den tredje
frågeställningen, den om tillgång till media på minoritetsspråken,
behandlas i avsnitt 4. Därefter presenteras i avsnitt 5 vår redogörelse
för rapportens huvudfrågeställning, nämligen om det stöd som i
enlighet med konventionerna ges till de nationella minoritetsspråken
är tillräckligt för att de ska kunna leva vidare och utvecklas. Detta
avsnitt inleds med genomgång av en teoretisk ram som gör det
möjligt att tolka de praktiska åtgärder som vidtagits av staten i
förhållande till de villkor som behöver vara uppfyllda för att språk
ska kunna leva vidare och utvecklas. Tillsammans med många andra
aspekter återkommer vi här också kort till frågorna om samråd och
inflytande samt media, eftersom dessa frågor, utöver att i sig själva
vara relevanta för stödet till de nationella minoriteterna, utgör en
integrerad del av möjligheterna till språkbevarande. Minoritets-
perspektivet presenteras löpande men i egna stycken genom avsnitt 3,
4 och 5. Där redogör vi utifrån vårt intervjumaterial och andra
minoritetsyttringar som vi tagit del av för hur de berörda minorige-

¹ Vi har också sökt men dessvärre inte lyckats få kontakt med Svenska Tornedalingars Riksförbundet. Tornedalska perspektiv har dock kunnat tillföras från tryckta källor, nätadresser och enskilda.

terna upplever statens insatser. I avsnitt 6 redogör vi kortfattat för de auktoritativa resolutioner och rekommendationer som Europarådets ministerkommitté utfärdat i fråga om Sveriges tillämpning av ram- och minoritetsspråkskonventionerna. I en avslutande del, avsnitt 7, knyter vi samman rapporten genom att redovisa våra egna tolkningar och slutsatser med utgångspunkt från det genomgångna materialet.

2 Bakgrund

2.1 Europarådet

Europarådet är en mellanstatlig organisation som grundades 1949. Rådet skall arbeta utifrån tre övergripande syften:

1. att försvara mänskliga rättigheter, parlamentarisk demokrati och rättsäkerhet
2. att utarbeta gemensamma avtal för hela den europeiska kontinenten för att samordna medlemstaternas sociala och rättsliga praxis
3. att öka medvetenhet om en europeisk identitet på grundval av gemensamma värderingar och på tvärs av kulturella skillnader

Europarådet har idag 46 medlemsstater. Dess beslutande funktion ligger hos *ministerkommittén* (Committee of Ministers), som består av medlemstaternas utrikesministrar eller deras representanter och har sin bas i Strasbourg. En rådgivande funktion har som namnet anger *den rådgivande församlingen* (Parliamentary Assembly), som omfattar 630 medlemmar (315 representanter och 315 ställföreträdande representanter från de 46 nationella parlamenten) samt för närvarande 18 observatörer.

Ett av syftena med Europarådet är således att utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna genom att skapa gemensamma internationella avtal eller traktat (treaties). Avtalen kan vara av olika slag. Folkrättsligt bindande avtal benämns bl a *konventioner* (conventions), *överenskommelser* (agreements) eller *stadgor* (charters). Dessa termer används ibland synonymt, som i minoritetsspråkskonventionens fall, där både stadga och konvention används. Att ett avtal är folkrättsligt bindande innebär att en stat "blir skyldig att uppfylla de förpliktelser som bestämmelserna i [avtalet] innehåller" (SOU 1997a: 82). Utöver dessa folkrättsligt bindande avtal finns *rekommendationer* och *resolutioner*. Dessa skall ses som "riktlinjer för medlemsländernas arbete inom olika sakområden" (ibid.: 81). Det faktum att Europarådet är en mellanstatlig organisation innebär att varje medlemsstat själv väljer om en konvention bör tillträdas eller ej. Tillträddelse av Europarådets konventioner sker i två steg: genom undertecknande och genom ratificering av konventionen. Det är först efter att konventionen har ratificerats som en stat blir folkrättsligt bunden. De folkrättsliga

förpliktelserna kan uppfyllas på olika sätt. Antingen väljer en stat att konventionens bestämmelser direkt blir gällande rätt i staten, eller så bestämmer staten att inkorporera eller transformera konventionens bestämmelser, så att de blir en del av gällande lagstiftning. Det sistnämnda tillämpas av Sverige vid tillträdelse av en konvention.

Inom ramen för sitt prioriteringsområde mänskliga rättigheter har Europarådet sedan sitt inrättande särskilt uppmärksammat minoriteters rättigheter. Minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen utgör konkreta manifestationer av detta arbete.

2.2 Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen)

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter godkändes av Europarådets ministerkommitté den 10 november 1994, och öppnades för undertecknande den 1 februari 1995. Konventionen trädde i kraft den 1 februari 1998 efter att den hade ratificerats av 12 länder.

Ramkonventionen består av en inledning och fem sektioner (I-V) med följande innehåll:

- I. allmänna bestämmelser och grundläggande principer
- II. en uppräknning av regler för åtgärder på ett antal sakområden
- III. tolknings- och tillämpningsbestämmelser
- IV. övervakningsmekanismen
- V. bestämmelser om undertecknande och ratificering

Medan det specifika syftet med minoritetsspråkskonventionen, som kommer att framgå nedan, är att skydda och utveckla själva minoritetsspråken, avser ramkonventionen att ge aktivt stöd åt personer som tillhör en nationell minoritet i deras strävan att bevara den egna kulturen och identiteten. Den ratificerande staten åtar sig att vidta ”lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoriteten” (SOU, 1997b: 124f). Eftersom den etniska identiteten enligt artikel 5 i ramkonventionen bland sina väsentliga beståndsdelar tillsammans med religion, traditioner och kulturarv även räknar språk (SOU, 1997b: 125), är stöd för minoritetsspråket en angelägenhet inte bara för minoritetsspråkskonventionen utan även för ramkonventionen, här dock i dess identitetsbevarande funktion. Minoritetsspråksfrågor behandlas särskilt i ramkonventionens artikel 10, punkt 1-3.

Ramkonventionen är liksom minoritetsspråkskonventionen tämligen vag i sina formuleringar på grundläggande punkter. Sålunda ges ingen definition av begreppet *nationell minoritet*. Dock framgår det av texten att avsikten är att ge skydd åt grupper med långvarig

anknytning till ett givet land, med andra ord inhemska minoriteter (ibid.: 29). Bland de grundläggande principer som anges i sektion I klargörs att konventionen är inriktad på individuella snarare än kollektiva rättigheter för personer som tillhör en nationell minoritet och att tillhörigheten är beroende av den enskilda individens avgörande. Sektion II preciserar stateras åtaganden på ett antal områden, bl a när det gäller att garantera jämlikhet och likhet inför lagen, säkerställa förutsättningarna för möjligheterna att bevara och utveckla den kulturella och etniska etniciteten, främja tolerans och dialog mellan olika grupper i samhället, garantera grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, föreningsfrihet, yttrandefrihet och religionsfrihet, samt rätt att använda sitt språk i privata och offentliga sammanhang. Vidare nämns stödåtgärder inom utbildning och forskning på områden som kultur, historia, språk och religion, samt jämlikhet vid tillträde till utbildning på alla nivåer. Sektionerna III, IV och V handlar som anges i uppställningen ovan om tolknings- och tillämpningsbestämmelser, övervakningsmekanismer respektive bestämmelser om undertecknande och ratificering.

Övervakningsmekanismen behandlas specifikt i artiklarna 24 och 25, enligt vilka implementeringen av ramkonventionen övervakas av Europarådets ministerkommitté. Den ratificerande staten skall inom en period av ett år efter ramkonventionens ikraftträdande till Europarådets generalsekreterare skicka ”fullständig information om de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som den har vidtagit för att genomföra de principer som anges i ramkonventionen” (ibid.: 135). Ytterligare rapporter skall skickas periodiskt och när ministerkommittén begär det. Rapporterna granskas av en rådgivande kommitté som består av sakkunniga i fråga om skydd för nationella minoriteter.

2.3 Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen)

Minoritetsspråkskonventionen öppnades för undertecknande den 5 november 1992. Konventionens nuvarande text är ett resultat av åtta års utvecklingsarbete i samverkan mellan Europarådets olika organ samt ett antal expertkommittéer som utnämns för att behandla tidigare versioner av den nuvarande konventionen (Grin, 2003: 56-58). Konventionen trädde i kraft den 1 mars 1998 efter att den hade ratificerats av fem länder.

Minoritetsspråkskonventionen består av en inledning och fem delar (I-V), vilka innehåller bestämmelser enligt följande uppställning:

- I. allmänna bestämmelser, varibland bl a ingår en bestämmelse om staternas informationsförpliktelser gentemot berörda myndigheter, organisationer och personer
- II. övergripande mål och principer

- III. lista över åtgärder som kan vidtas för att främja offentligt användande av landsdels- eller minoritetsspråk som har en historisk geografisk bas
- IV. regler omkring Europarådets övervakning av konventionens tillämpning
- V. regler omkring konventionens ikraftträdande, möjligheter till reservationer etc

Det betonas i inledningen att syftet med konventionen är att bevara och utveckla den flerspråkighet och det mångkulturella arv som historiskt karakteriserar Europa. Detta ska åstadkommas genom att de enskilda staterna stödjer användandet av de historiska minoritetsspråken i olika officiella sammanhang. Det är viktigt att påpeka att syftet med minoritetsspråkskonventionen är att skydda och utveckla minoritetsspråk, inte språkliga minoriteter. Dessutom betonar konventionen att stödet för minoritetsspråken inte skall åstadkommas på bekostnad av de officiella språken.

I del I av konventionen presenteras allmänna bestämmelser och definitioner av centrala begrepp inom minoritetsområdet. Av definitionerna framgår att *landsdels- eller minoritetsspråk* innebär "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 som är annorlunda än det eller de officiella språken i den staten[.]" (SOU, 1997a: 312f). Detta innebär i korthet att både språk som talas av aktuella invandrargrupper och dialekter av ett lands officiella språk faller utanför definitionen. Konventionen gäller dock inte enbart *territoriella språk*, utan kan också appliceras på språk som inte är bundna till något specifikt geografiskt området, s k *territoriellt obundna språk*. Med territoriellt obundna språk menas "språk som används av medborgare i en stat som avviker från det ena 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" (ibid.: 313). Som framgår är definitionerna vaga och allmänt hållna. Det uttrycks inte klart vad som skall menas med att ett språk används av hävd, inte hur stort antalet berörda personer skall vara för att motivera åtgärder och inte exakt vad "annorlunda" än det officiella språket skall betyda. Att definitionerna har en allmän karaktär, liksom att konventionen lämnar utrymme för flexibilitet i åtagandenas omfattning, är givetvis avsiktligt och syftar till att konventionen skall kunna vara acceptabel för så många stater som möjligt. I själva verket "är det i sista hand staten själv som får bedöma vilka av de uttrycksformer som finns i landet som faller in under konventionens definition av landsdels- eller minoritetsspråk" (ibid.: 87).

De förpliktelser och åtaganden som stater kan binda sig för preciseras i ett stort antal artiklar med punkter och stycken i konventionens del II och III. Del II omfattar övergripande mål och principer för

tillämpning i ”politik, lagstiftning och åtgärder i övrigt” (ibid.). Detta gäller bl a erkännande av inhemska minoritetsspråk som uttryck för kulturell rikedom och åtgärder för undervisning av och i språken. Dessa mål och principer gäller för samtliga språk som en stat har bedömt vara landsdels- eller minoritetsspråk, medan del III innehåller en uppräknning av åtgärder som stater kan binda sig för när det gäller de territoriella språken på ett antal sakområden, nämligen ”utbildning, rättsväsende, offentlig förvaltning, massmedia, kultur, närings- och samhällsliv och utbyte mellan nationsgränserna” (ibid.: 84). Det är viktigt att påpeka att konventionen ger ratificerande stater stor valfrihet både när det gäller i vilken omfattning de vill binda sig för de olika bestämmelserna i del III och på vilken ambitionsnivå de vill lägga sig med avseende på en viss bestämmelse i denna del. De ratificerande staterna förpliktar sig dock enligt artikel 2 ”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” (ibid.: 314).

Övervakningsmekanismen regleras av artikel 15 i del IV, enligt vilken staterna periodiskt skall rapportera om ”den politik de har följt i enlighet med del II av [stadgan] och om de åtgärder som de har vidtagit för att tillämpa de bestämmelser i del III som de har antagit” (ibid.: 343). Den första rapporten skall lämnas in inom ett år efter stadgans ikraftträdande. De följande rapporterna avges med tre års mellanrum efter den första rapporten. Rapporterna granskas successivt av en expertkommitté som består av en medlem från varje land ”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” (ibid.: 345). Expertkommittén utses för en tid av sex år och kan omväljas. Expertkommitténs granskningsuppdrag skall enligt artikel 16 ta i beaktande de synpunkter och rapporter som författas av lagligt upprättade organ och sammanslutningar som uppmärksammar frågor rörande konventionens tillämpning. Granskningsuppdraget resulterar i en rapport där expertkommittén framför eventuella rekommendationer och föreslår förbättringar. Rapporten skickas till regeringen i den berörda staten för synpunkter. Efter att staterna har fått expertkommitténs rapporter kan de inkomma med kommentarer som senare bifogas som bilaga till respektive rapport. På grundval av expertkommitténs rapport och statens svar på rapporten bereder ministerkommittén sina rekommendationer.

2.4 Sverige och Europarådets konventioner

Den svenska regeringen beslutade i maj 1995 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda frågan om och i så fall hur Sverige borde ansluta sig till minoritetsspråkskonventionen (Dir. 1995:84). Utredningen antog senare namnet *Minoritetsspråkskommittén*. I oktober 1996 fick utredningen genom tilläggsdirektiv i uppdrag att även utreda frågorna om Sverige borde ratificera

Europarådets ramkonvention och vilka åtgärder som i så fall skulle bli nödvändiga för att Sverige skulle kunna efterleva konventionens bestämmelser (Dir. 1996:77). Minoritetsspråkskommittén överlämnade i januari 1998 två betänkanden: *Steg mot en minoritetspolitik: Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk* (SOU, 1997a) och *Steg mot en minoritetspolitik: Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter* (SOU, 1997b). Regeringen lämnade i juni 1999 en proposition på grundval av dessa betänkanden och de remissvar som inkommit. Propositionen innehöll förslag till åtgärder som skulle bli nödvändiga för Sveriges ratificering av de båda konventionerna (prop. 1998/99:143). Hösten 1999 fattade Riksdagen efter behandling i konstitutionsutskottet beslut om behövliga åtgärder (bet. 1999/2000:KU6). Den 1 april 2000 trädde som en följd av riksdagsbeslutet två nya lagar i kraft enligt vilka användare av samiska respektive finska/meänkieli har rätt att använda sina språk i kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar inom de kommuner i Norrbottens län som utgör förvaltningsområden för språken i fråga. Det samiska förvaltningsområdet omfattar kommunerna Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och Kiruna, medan förvaltningsområdet för finska och meänkieli omfattar kommunerna Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå. Lagstiftningen innebär även rätt att få förskoleverksamhet och äldreomsorg helt eller delvis på dessa språk.

Vad gäller underskrift och ratificering av konventionerna hade Sverige redan tidigare, den 1 februari 1995, undertecknat ramkonventionen. Den 9 februari 2000 undertecknades även minoritetsspråkskonventionen, och båda konventionerna ratificerades samma dag. Konventionerna trädde i kraft i förhållande till Sverige den 1 juni 2000.

I överensstämmelse med ramkonventionen har Sverige tillerkänt fem etniska grupper status som nationella minoriteter: samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Sverige har vidare enligt minoritets-språkskonventionen valt att erkänna samiska, finska och meänkieli som landsdels- eller minoritetsspråk – dvs. territoriella minoritetsspråk – samt romani chib och jiddisch som territoriellt obundna språk. Begreppet minoritetsspråk används som beteckning för samtliga fem språk (Bet. 1999/2000 KU6). För de territoriella minoritetsspråken har Sverige åtagit sig att för samiska och finska uppfylla 46 punkter eller stycken i stadgans del III, för meänkieli 43 punkter eller stycken (se tabell 2 i bilagan). De territoriellt obundna språken romani chib och jiddisch omfattas enbart av del II i konventionen.

I enlighet med ramkonventionens artikel 25 lämnade Sverige in en första rapport till Europarådet den 1 juni 2001. Rapporten granskades av den rådgivande kommittén, vilken rapporterade sin uppfattning om Sveriges efterlevnad av konventionen den 25 augusti 2002. Den svenska regeringen lämnade i sin tur kommentarer till den denna

rapport den 11 juli 2003, som följdes av en resolution antagen av Europarådets ministerkommitté den 10 december 2003.

I enlighet med minoritetsspråkskonventionens artikel 15 lämnade Sverige in sin första rapport till Europarådet den 1 juni 2001. Europarådets expertkommitté genomförde sin uppföljning under 2002. Den svenska regeringen lämnade sina kommentarer till expertkommitténs uppföljning den 11 april 2003. Detta följdes av ett antal rekommendationer som Europarådets ministerkommitté antog i juni 2003. Sveriges andra rapport lämnades den 20 juni 2004.

3 Insatser för minoriteternas möjlighet till samråd och ökat inflytande

3.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas uppdragets fråga två, nämligen om möjligheterna till samråd och inflytande i frågor som berör minoriteternas egna angelägenheter har ökat efter 1999 års minoritetspolitiska beslut.

3.2 Ramkonventionen

I förhållande till ramkonventionens artikel 15 pekar Sverige i sin rapport till Europarådet särskilt på de samrådsmöten som hålls regelbundet mellan företrädare för regeringen och representanter för minoriteternas organisationer. Huvudansvaret för minoritetsfrågor ligger för närvarande hos Justitiedepartementet, förutom vad gäller samiska frågor, vilka ligger hos Jordbruksdepartementet. Enligt uppgifter från riksdagens utredningstjänst har ansvaret för de minoritetspolitiska frågorna den 1 juli 2004 flyttats inom Justitiedepartementet från dess enhet för integration och mångfald (Ju/IM) till enheten för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, folkrörelsefrågor och idrott (Ju/D). Omorganisationen syftar enligt justitiedepartementet till att tydliggöra att minoritetspolitiken inte är en del av integrationspolitiken, utan tillhör området demokrati och mänskliga rättigheter.

Eftersom en målsättning med den svenska minoritetspolitiken är att nationella minoriteter skall medverka i beslutprocesser som berör dem, nämns det i rapporten att minoriteternas organisationer tilldelas särskilda medel av regeringen för att öka möjligheterna till sådant inflytande. Därtill är organisationerna remissinstanser i beredningen av policydokument som berör dem. Som exempel på aktörer som kan vara instrumentella i ökat inflytande och samråd nämns Sametinget och Rådet för romska frågor.

Sametinget inrättades 1993 som en statlig förvaltningsmyndighet och ett representativt folkvalt organ för samerna i Sverige. Enligt Sametingslagen (1992:1433) har Sametinget i uppgift att fatta beslut om medel till stöd för den samiska kulturen, men även att medverka i

beslutfattandet som rör i synnerhet rennäringsintressen. Rådet för romska frågor är resultatet av en ombildning år 2002 av den tidigare Romska arbetsgruppen som tillsattes inom Regeringskansliet 1996. Rådet består av 16 representanter från alla större romska grupper, samt tjänstemän från Regeringskansliet och från Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Svenska Kommunförbundet och Integrationsverket. Ordförande i rådet är minoritetsministern. Rådets övergripande funktion är att vara ett rådgivande organ till regeringen för att förbättra den romska befolkningens situation i det svenska samhället. Enligt regeringens pressmeddelande (19 februari 2003) har rådet den särskilda uppgiften att vara den drivande motorn ”i arbetet med att genomföra och utveckla de åtaganden som följer av att romerna numera är en nationell minoritet och romani chib har erkänts som minoritetsspråk”. Vikten av Rådet för romska frågor bekräftas i budgetpropositionen för 2005. Därtill har en romsk informell kvinnogrupp tillskapats med företrädare för Regeringskansliet och romska kvinnor. En särskild satsning skall enligt budgetpropositionen för 2005 göras för unga romer inom ramen för regeringens större satsning på ungdomar generellt.

Europarådets rådgivande kommitté, vilken som nämnts ovan granskar staternas ramkonventionsrapporter, pekar på Sametinget som en viktig aktör vad gäller den samiska minoritetens egeninflytande. Kommittén menar dock att tingets roll och status behöver utvecklas vidare. Kommittén pekar också på det förhållandet att minoriteternas representanter inte formellt deltar i den politiska beslutsprocessen och anser att regeringen bör överväga att bygga upp en struktur för överläggningar. Det som gäller för ”romska rådet” ses som ett positivt steg. Av speciell vikt kan kanske sägas vara kommitténs påpekande att det också finns behov av överläggningar på lokal nivå. Ett förhållande som enligt kommittén har fått (negativa) konsekvenser för minoriteternas delaktighet i beslut och policy är att det centrala ansvaret för minoritetsfrågor flyttats mellan och inom departement vid flera tillfällen.

3.3 Minoritetsspråkskonventionen

Även minoritetsspråkskonventionen tar upp frågan om ökat samarbete mellan myndigheterna och minoriteternas organisationer. I artikel 7.4 fastslås att ratificerande stater skall ta hänsyn till behov och önskemål från minoritetsspråksanvändarna. Minoriteterna skall uppmuntras att upprätta organ som kan vara rådgivande för myndigheterna.

Regeringen framför i sina båda rapporter till Europarådet med anledning av minoritetsspråkskonventionen liknande punkter som rapporten omkring ramkonventionen innehåller. Det anförs att riksdagen 1999 fattade beslut om specifika mål för en integrerad minoritetspolitik och att det numera finns ett ansvarigt statsråd för nationella minoriteter samt att de nationella minoritetsspråken har en särskild status. I sin andra rapport hänvisar Sverige till inrättandet av olika samarbetsfora mellan företrädare för regeringen och

minoriteternas organisationer. Bland annat nämns en departementsövergripande arbetsgrupp för minoritetsfrågor inom Regeringskansliet samt Rådet för romska frågor. Dessutom hänvisar regeringen specifikt till de rådgivande möten som anordnas mellan representanter för regeringen och de nationella minoriteterna och till de medel som har avsatts till de nationella minoriteternas organisationer för att stärka deras möjligheter att delta i beslutsprocesser som rör dem. I regeringens första rapport nämns att den kommunicerar med följande organisationer: Sametinget, Sverigefinländarnas delegation, Svenska Tornedalingars Riksförbund, Romernas Riksförbund och Judiska Centralrådet. I den andra rapporten tillkommer Riksförbundet Roma International, Romsk Kulturförening Riksorganisation, Riksorganisationen Resandefolket Romanoa, Föreningen Resandefolkets Riksorganisation och Nationella kommittén för Sveriges minoritetsspråk (Sweblul).

Europarådets expertkommitté, som alltså på motsvarande sätt granskar staternas minoritetsspråkskonventionsrapporter, hade på denna punkt inga kommentarer till Sveriges första rapport.

3.4 Minoritetsperspektivet

Alla de intervjuade minoritetsföreträdarna betonar med styrka att de minoritetspolitiska besluten inneburit ett betydande framsteg i fråga om de egna möjligheterna till medverkan i samhällets behandling av angelägenheter som berör minoriteterna. Den dialog som öppnats mellan minoriteterna och staten uppfattas vara av stort värde, ”den är en stor sak”. Lagstiftningen och landets åtaganden i förhållande till minoritetskonventionerna har gett legitimitet åt minoriteternas agerande på den politiska arenan. Det har på många enskilda punkter varit viktigt för utvecklingen att minoritetsföreträdare och enskilda minoritetsmedlemmar har kunnat hänvisa till att lagar och av samhället sanktionerade bestämmelser faktiskt existerar. Själva inrättandet och förekomsten av en minoritetspolitik har också inneburit ett ökat självförtroende: det känns inte längre som om man behöver ”tigga om” sina rättigheter. Vidare uppges att lagstiftning och bestämmelser på området hjälper till att öka förståelsen i majoritetssamhället för minoriteternas och minoritetsspråkens situation.

Samtidigt pekar man i intervjuerna också på ett antal problem. Det påpekas att det egentligen inte skett några avgörande förändringar; från samiskt håll menar man att så länge Sametinget inte är ett beslutfattande organ har man i slutändan ändå inte möjligheter att styra över sina egna angelägenheter. Medan man från vissa håll uttrycker att man är mycket nöjd med t ex regeringens samrådsförfarande, framförs från andra håll att man ibland kan känna sig osäker på uppriktigheten från majoritetsrepresentanternas sida vid samråd, i samband med remissförfarande etc. När det kommer till kritan är det fortfarande stat och myndigheter som har tolkningsföreträde. Från något håll uppfattas att samrådsformerna med

regeringen har utvecklats enbart på regeringens villkor, och att verksamheten delvis är ”ett skådespeleri”. Från annat håll uttrycks att man är nöjd med samrådet och förstår att det är något som tar tid att utveckla formerna för. Man menar att samrådet är mycket viktigt, bara det är ”ärligt menat”; ibland infinner sig en rädsla för att ”det bara är spel för gallerierna”. Man önskar från några håll att minoriteterna gavs större förtroende och en större del av ansvaret i att styra sina egna angelägenheter. Företrädare för minoriteterna pekar också på de stora olikheterna de fem grupperna emellan, vilket i en dimension innebär bl a stora skillnader i organisation och beredskap för den arbetsbörda som det också innebär att vara en samtalspart i samråd och överläggningar med regering och myndigheter. Det kommenteras också att myndigheter och ministrar kan uppvisa stora skillnader i öppenhet när företrädare för minoritetsorganisationer initierar en kontakt.

3.5 Slutsats

Mot bakgrund av Sveriges rapportering och vad som i övrigt är känt samt utifrån synpunkterna från Europarådets rådgivande kommitté och även utifrån våra intervjuer med representanter för minoriteterna kan vi konstatera att de nationella minoriteternas möjligheter till samråd och inflytande har ökat sedan Sverige ratificerade Europarådets konventioner. Det föreligger dock samtidigt, som framgår av rådgivande kommitténs rapport och av flera intervjusvar, fortfarande hinder innan minoriteterna fullt ut kan känna en tydlig delaktighet i frågor som berör dem. Regeringen påpekar att minoritetspolitiken är ett nytt område för Sverige och ser rådgivande kommitténs kommentarer som ett stöd i det vidare arbetet med att utveckla minoriteternas medinflytande. Detta måste ses som en slags utfästelse från statens sida om framtida förbättringar i detta avseende.

4 Tillgång till medier på minoritetsspråken

4.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas delfråga tre i vårt uppdrag, dvs huruvida tillgången till medier på minoritetsspråk har ökat på grund av riksdagens minoritetspolitiska beslut.

4.2 Ramkonventionen

Enligt ramkonventionens artikel 9 skall nationella minoriteter inte utsättas för ”diskriminering när det gäller deras tillträde till massmedia”. Dessutom får staten enligt samma artikel ”inte hindra dem som tillhör nationella minoriteter från att framställa och använda tryckta media”. Staten skall vidare ”säkerställa att de som tillhör nationella minoriteter medges möjlighet att framställa och använda sina egna media”.

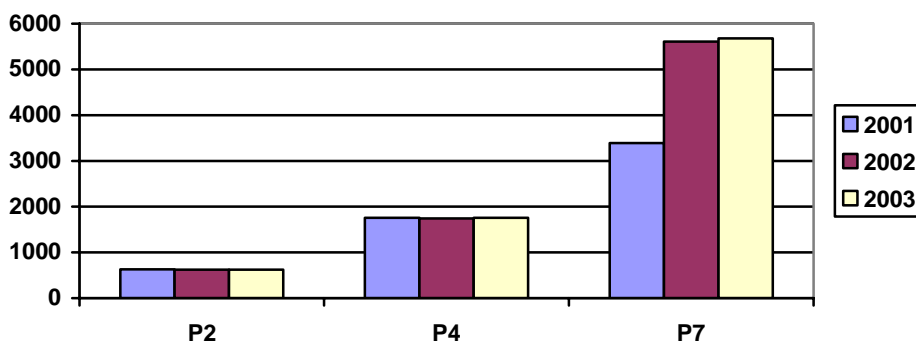
Sverige refererar i sin rapport till Europarådet särskilt till public service-företagen, som enligt sändningstillstånden är skyldiga att

beakta språkliga och etniska minoriteters intressen. I rapporten sammanfattas vidare antalet sändningstimmar och program på respektive minoritetsspråk i Sveriges Radio (SR) och Sveriges Television (SVT). Dessutom nämns kort- och dokumentärfilmsproduktion om den samiska befolkningen samt de projekt som gäller filmproduktion på meänkieli. Angående pressen hänvisar rapporten till det statliga stödet för kulturtidsskrifter, där nationella minoriteter särskilt skall beaktas. Därutöver nämns de särskilda regler som gäller statligt presstöd till dagstidningar som vänder sig till språkliga minoriteter.

Presstödet till dagstidningar är av två slag, driftsstöd samt distributionsstöd. Driftsstöd lämnas till dagstidningar som är andratidningar på sin utgivningsort. Distributionsstöd utgår till alla dagstidningar som deltar i organiserad samdistribution. Enligt presstödsförordningen (1990:524 2 kap 11 §) skall en tidning skriven på ett annat språk än svenska ha rätt till driftsstöd om den uppfyller förutsättningarna för dagstidning. I praktiken betyder det att tidningen normalt skall komma ut med minst ett nummer i veckan och ha ett redaktionellt innehåll som utgör minst 51% av dess totala innehåll, den skall vända sig till språkliga minoriteter i Sverige, dess upplaga skall uppnå minst 2000 ex, huvudredaktionen skall ha sitt säte i Sverige och minst 90 procent av den abonnerade upplagan skall vara spridd i Sverige.

I fråga om radiosändningar framgår av SR:s public service-redovisning 2003 att program sänds på fyra av de inhemska minoritetsspråken: finska, meänkieli, samiska och romani.

När det gäller finska och meänkieli ansvarar SR Sisuradio för både rikssändningar och regionala sändningar. Programmen på finska sänds både analogt (i P2 och P4) och digitalt (i P7). Det digitala utbudet finns tillgängligt även på Internet samt via kabel på över 35 orter. Under de senaste tre åren har antalet sändningstimmar på finska/meänkieli legat på ungefär samma nivå, förutom vad gäller de digitala sändningarna där en ökning skett (figur 1).



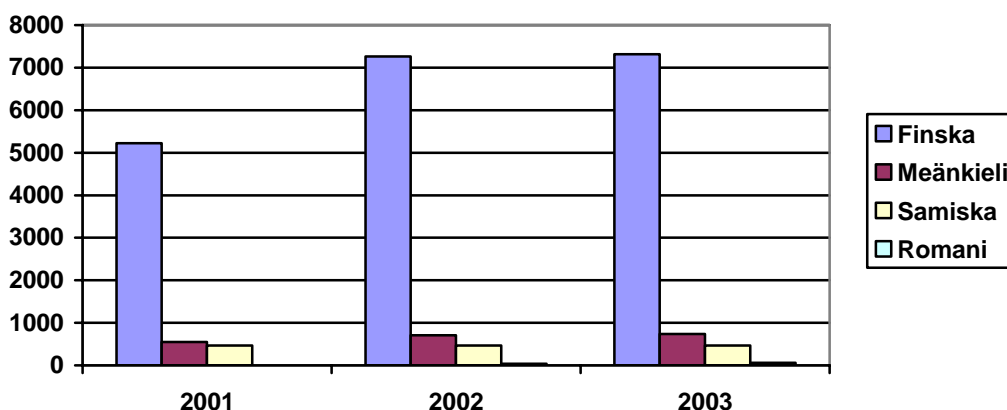
Figur 1. Sändningstimmar i radio på finska/meänkieli 2001-2003 (SR, 2003).

Av utredningstjänstens kompletterande genomgång framgår dock att de egenproducerade faktagrogrammen på finska över perioden fick mindre utrymme.

När det gäller samiska har SR Sameradion med huvudredaktion i Kiruna genom sina sändningar på samiska till uppgift att bevara, stärka och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen. Sameradion erbjuder också ett svenskspråkigt utbud i syfte att stärka identiteten för de samer som inte är samisktalande och för att minska informationsklyftan mellan samer och icke-samer. År 2003 omfattade verksamheten ungefär lika många rikssända som regionala program över Norrbotten och Stockholm. Sändningarna fördelades på en och en halv timmes programverksamhet varje vardag. Därutöver samarbetar SR Sameradion med norska NRK och finska YLE i produktionen av dagliga nyhetssändningar.

På romani består det nuvarande utbudet av två veckomagasinsprogram: *Radio Romano* och *Café Romano*. Medan det första programmet innehåller romska nyheter och reportage om romer i Sverige och den romska kulturen samt samhällsinformation och musik, fokuserar det andra programmet på frågor som berör vardagen genom direktkontakt med publiken. Radio Romano leds av två programledare/producenter som använder två av de romska varieteter som talas i Sverige. Program sänds även i utlandet genom Internet och RealAudio.

I figur 2 sammanställs antal sändningstimmar på de olika minoritetsspråken under de senaste tre åren (SR:s public service-redovisning 2003:74). Den ökning som speglas i fråga om finska mellan 2001 och 2002 beror på den ökade tiden för digitalsändningar; sändningstiden för de övriga språken ligger på ungefär samma nivå.



Figur 2: Sändningstimmar i radio på fyra minoritetsspråk 2001-2003 (SR, 2003).

Vad gäller TV-sändningar framför Sverige i sin rapport att SVT sänder nyheter, aktualitetsmagasin, barnprogram och dokumentärfilmer på finska. Därtill redovisas att SVT sänder program på samiska, och sedan 1999 även på meänkieli; år 2000 sändes tre rikstäckande program på meänkieli.

Av SVT:s public service-redovisningar framgår att sändningstiden för finska minskade år 2003. Enligt uppgifter från utredningstjänstens kompletterande genomgång drabbade denna minskning egenproducerade fakta- eller aktualitetsprogram. För samiska skedde en ökning, och för meänkieli och romani har sändningar kommit igång med ett fåtal timmar.

Europarådets rådgivande kommitté konstaterar att mycket gjorts på medieområdet, särskilt när det gäller radio- och TV-sändningar på samiska och finska. Man uppmärksammar dock neddragningarna i TV-sändningar på finska, och att en tydligare tillsyn bör komma till stånd av hur public service-företagen uppfyller kraven vad gäller minoriteter och minoritetsspråk. Man menar att det är positivt att digitalsändningarna på finska ökat, men pekar samtidigt på problemet med att inte alla har teknisk tillgång till dessa sändningar. Kommittén framhåller vidare vikten av att TV-sändningar på minoritetsspråken textas till svenska, då detta skulle kunna vara en källa för information om minoriteterna. Den rådgivande kommittén har också ifrågasatt presstödsreglerna och föreslagit att presstödet skall beakta minoritetstidningarnas särskilda situation.

4.3 Minoritetsspråkskonventionen

I enlighet med minoritetsspråkskonventionens artikel 11 om massmedia har Sverige ratificerat ett antal punkter som i korthet innebär följande: landet skall vidta åtgärder så att radio- och TV-program sänds på minoritetsspråken, uppmuntra och/eller underlätta produktion och distribution av sådana program, uppmuntra att minst en tidning grundas och/eller upprätthålls på landsdels- eller minoritetsspråk, tillämpa gällande bestämmelser för finansiellt stöd även till TV-program på landsdels- eller minoritetsspråk, samt garantera friheten att ta emot radio- och TV-sändningar på det egna språket från grannländerna, liksom friheten att yttra sig på olika varieteter av dessa språk i tryckt press med mera som är relaterat till yttrandefriheten.

I sina två rapporter med anledning av minoritetsspråkskonventionen framför Sverige i stora drag motsvarande information som ingick i ramkonventionsrapporten. Viss ytterligare information ges dock. Så nämns t ex vad gäller filmproduktion på samiska och om samer Filmpool Nord som ett regionalt resurscentrum för film. Vad gäller tryckta medier hänvisar regeringen i sina rapporter med anledning av minoritetsspråkskonventionen till presstödsreglerna samt till det statsbidrag som Statens kulturråd delar ut till kulturtidsskrifter.

Därutöver kan tidningar på samiska få stöd genom Sametinget. Distributionsstöd ges för närvarande till de finskspråkiga *Ruotsin Sanomat* och *Ruotsin Suomalainen* och till *Haparandabladet* som har vissa inslag på meänkieli.

Vad gäller medier kan man nämna att Regeringen den 9 oktober 2003 beslutade att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att ta fram ett underlag om de villkor som skall gälla för public service-företagen under nästa tillståndsperiod.² Denna kommitté skall bl.a. att pröva om de nu gällande villkoren tillgodoser de krav på tillgänglighet som språkliga och etniska minoriteter enligt den svenska minoritetspolitiken nu kan ställa. Kommittén skall redovisa sitt arbete senast den 31 januari 2005. Därtill tillsatte regeringen den 7 oktober 2004 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av det statliga presstödet. Kommittén skall bl.a. analysera behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till nationella minoriteter. Uppdraget skall redovisas den 30 november 2005.

Expertkommittén ansåg i sin rapport 2002 att den inte hade möjlighet att utröna om produktion och distribution av program på minoritetsspråk uppmuntras och/eller underlättas tillräckligt. Vad gäller grundandet av minst en tidning ansåg kommittén att detta åtagande inte var uppfyllt. Man föreslog att myndigheterna borde utröna om en tidning på samiska skulle kunna komma till stånd genom samarbete med tidningar i grannländerna och i så fall vara flexibla i fråga om finansieringen. Kravet om finansiellt stöd för TV-produktion ansågs vara uppfyllt, eftersom medel står till förfogande för produktion på samiska, men man vill i framtida rapporter se bevis för att detta också sker i praktiken.

4.4 Minoritetsperspektiv

De fem nationella minoriteterna skiljer sig avsevärt från varandra när det gäller produktion av och tillgång till medier på det egna språket. Det utbud på de nationella minoritetsspråken som tillkommit sedan ratificeringen av Europarådets konventioner beskrivs allmänt i positiva termer av de intervjuade. Text uppfattas det av romer som viktigt för den romska identiteten att det numera finns radio- och TV-program om romer som dessutom är gjorda av romer. Dessa programs viktiga roll i att skapa förebilder framhålls. I intervjuerna framhålls det viktiga i att TV- och radioprogram på meänkieli har startats efter ratificeringen av konventionerna. Norrbottens regional-TV har fått i uppdrag att genomföra intervjuer på finska och/eller meänkieli. Sverigefinländarna uttrycker sig generellt positivt om SR Sisuradio. Bara för att nämna en ej oviktig synpunkt så framfördes att den sverigefinska populärmusiken som sänds där har bidragit till ungdomarnas värdering av sitt ursprung. Man visar också stolthet över de finskspråkiga tidningarna, speciellt att det tillkommit en dagstidning. Finskspråkiga har givetvis också tillgång till

² Radio och TV i allmänhetens tjänst, dir. 2003:119 och 2004:67.

finskspråkiga media från Finland, vilket många använder sig av. Norrbottens regional-TV Utbildningsradions planer på att starta ett program för unga samer nämns också som en positiv utveckling. Likaså att det numera sker regelmässiga sändningar både på lulesamiska och på sydsamiska; samerna själva har haft det avgörande inflytandet vad gäller utvecklingen på etermediaområdet

Det framgår dock att situationen av olika orsaker ännu inte upplevs som tillfredsställande. Så betraktas utbudet av romska program som för litet och sändningstiderna som problematiska. Detsamma gäller för vissa samiska sändningar. Till exempel visar en enkätundersökning genomförd av Presstödsnämnden (2002) att morgonnyhets-sändningen är svårtillgänglig för människor som arbetar eller studerar. I fråga om finska påpekar de intervjuade att antalet program och sändningstimmar inte har ökat i enlighet med avtalet mellan staten och Sveriges Television. Som exempel kan man ta nedläggningen av aktualitetsmagasinet EKG under hösten 2002. Nedläggningen bemöttes av ett antal protester från sverigefinländarnas sida. Bl a har Sverigefinländarnas delegation skriftligen påpekat problemet för public service-utredningen. Inte heller utbudet av radioprogram är oproblemiskt. Det största utbudet ligger på den digitala kanalen P7. Det faktum att tillgänglighet av digitala mottagare är begränsad pga av höga kostnader och att Internet är mer spritt bland de yngre generationerna, bidrar till att många, särskilt äldre sverigefinländare saknar möjlighet till att lyssna på program på finska.

När det gäller tryckta medier upplevs utbudet av några intervjuade som ganska magert. I fråga om meänkieli kan man nämna att Svenska Tornedalings Riksförbund ger ut en tidsskrift *MET-aviisi*. Dagstidningen *Haparandabladet* innehåller också några spalter på meänkieli. Dessa inlägg begränsas dock till kåserier. Med andra ord saknas det mer seriösa artiklar på språket, vilket kan ge intryck av att det inte lämpar sig för användning i sådana sammanhang. Meänkieli har dock uppmärksammats mer och mer, bl a tack vare Mikael Niemis och givetvis Bengt Pohjanens författarskap. Bland samerna pekas på den stora brist det innebär att inga i Sverige tryckta medier på samiska existerar; de samiskspråkiga tidningar som svenska samer läser kommer från Norge. Utöver detta uppfattas det som ett specifikt problem att *Samefolket*, en av de få skrifter som produceras i egen regi som nämnts tidigare nästan enbart har ett svenskspråkigt innehåll.

Den besvärliga situationen för tryckta medier på minoritetsspråk har tolkats av bl a Camaëur (2004) som ett resultat av brist på stöd specifikt riktat mot minoriteternas behov. Verksamheten kan ofta bedrivas endast tack vare enskildas personliga engagemang och ideella arbete, vilket gör det omöjligt att uppfylla kraven för statligt presstöd.

Vad gäller synlighet i majoritetsmedierna anges från romskt håll att karakteristiken av romer är snäv och att gruppen är underrepresenterad. Romer presenteras fortfarande ofta på ett delvis romantiserat

sätt, även om man numera är mer försiktig i fråga om ett stereotypt förhållningssätt. Sverigefinländare och tornedalingar upplever sig delvis som osynliga i majoritetsmedier. Särskilt svårt är det att komma fram på riksplanet. Detta antas bl a bero på att deras finska karakteristika inte framträder eller urskiljs. T ex intervjuas man i radio och TV nästan alltid på svenska, vilket döljer det förhållandet att man också talar finska och att finska i många sammanhang är det språk som ligger närmast till hands att uttrycka sig på. Ett sätt att öka synligheten som föreslås av minoritetsrepresentanter skulle vara att minoritetsspråkstalare när så är möjligt i TV-inslag skulle bli intervjuade på sina egna språk av reportrar som behärskar dessa och att programmen eller programinslagen textades på svenska enligt mönstret i t ex det ovan nämnda programmet EKG. Detta är något som redan förekommer i Norrbottens regional-TV där finsk- och meänkielitalande journalister i möjligaste mån intervjuar på finska eller meänkieli och där programmen sänds textade på svenska.

Det framhålls också vid intervjuerna att synligheten annars också begränsas av att vissa av de lokala majoritetsmedierna i förvaltningsområdena har en tämligen njuugg inställning till att ta in spalter på finska, meänkieli eller samiska, trots att detta skulle kunna attrahera många minoritetsmedlemmar att läsa tidningarna. Det gäller t ex enligt utsago NSD, medan Haparandabladet som nämnts ovan innehåller spalter på meänkieli. Även samiska har förekommit.

4.5 Slutsats

Mot bakgrund av vår genomgång i detta avsnitt kan vi konstatera att bilden är något oklar vad gäller ökad tillgång till medier på minoritetsspråk. I stora drag har utbudet av program i etermedier ökat, i vissa fall i betydande omfattning, som t ex i fråga om digitala radiosändningar på finska. Å andra sidan kan konstateras att det parallellt skett en minskning i TV-sändningar på finska. I fråga om press har det skett en utökning i första hand vad gäller finska, som från och med september 2003 fått en daglig tidning i och med att veckotidningen *Viikkoviesti* övergick till *Ruotsin Sanomat*. För de övriga minoritetsspråken, inklusive samiskan, ser situationen tämligen dystert ut.

I sammanhanget kan man peka på de möjligheter till förbättringar som kan komma ut av de pågående utredningarna om presstöd och public-service företag som vi nämnt tidigare.

5 Sveriges stöd till minoritetsspråken – tillräckligt för att de ska kunna leva vidare och utvecklas?

5.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas uppdragets huvudfråga, nämligen huruvida de nationella minoritetsspråken fått det stöd de behöver för att kunna leva vidare och utvecklas (fråga ett i uppdragsbeskrivningen).

Låt oss inledningsvis konstatera att det är en svår eller omöjlig uppgift att precisera när åtgärder och insatser är ”tillräckliga” för att säkra ett språkbevarande. Detta beror på att ett språks öde bestäms av en komplex samverkan mellan faktorer på olika samhällsnivåer, och att det är omöjligt att klart förutse hur alla dessa faktorer kan komma att samverka eller motverka varandra i skilda framtidsscenario. Samtidigt finns det idag en betydande teoribildning om vilka processer som är inblandade, och det är därför möjligt att säga en hel del om vilka villkor som *åtminstone* måste vara uppfyllda för att ett språk skall kunna leva vidare. Den absolut grundläggande förutsättningen är att språket *används i daglig kommunikation* om alla ämnen som dess talare har behov av att kommunicera om. Att stödja ett språks överlevnad är därför i vidaste bemärkelse en fråga om att skapa eller understödja en sådan samhällsstruktur där det blir möjligt och relevant för minoritetsspråkstalare att använda sitt språk i såväl informell kommunikation med nära familjemedlemmar, vänner och andra enskilda som i mer formell kommunikation i det offentliga livet i samhället och där det också finns utrymme för att med språkvårdande insatser utveckla språket så att det blir ett smidigt instrument för all slags språkanvändning.

Den idag allmänt omfattade teoretiska förståelsen av varför språk försvinner eller bevaras bygger alltså på uppfattningen att det är de sociala och socialpsykologiska förhållanden som gäller för ett språks *talare* som i slutändan avgör om dessa kontinuerligt fortsätter att använda sitt nedärvda språk, det språk som de uppfostrats på och som är det verktyg med vilket de från början systematiserat och organiserat sin värld – och som i många fall spelar en avgörande roll för deras världsbild livet igenom. Av det skälet måste stöd för minoritetsspråk – vars existens ofta är hotad i det moderna samhället – i första hand riktas inte mot vad man skulle kunna kalla språket självt, utan mot det nätverk av politiska, ekonomiska, sociala och socialpsykologiska förhållanden som utgör språkets sociala miljö.

I samhällen där etniska grupper lever i nära kontakt med varandra råder nästan alltid en maktobalans. De förhållanden som karakteriserar en flerspråkig samhällssituation med maktobalans mellan språkgrupper har i litteraturen om språkbyte/språkbevarande beskrivits med hjälp av ett antal specifika faktorer som har betydelse för om ett språk ska kunna bevaras i en given majoritets-/minoritetssituation. Vi kommer i det följande att diskutera de

nationella minoritetsspråkens situation i förhållande till ett urval av faktorer som igår i en taxonomi utarbetad av Hyltenstam & Stroud (1990, 1991) utifrån en genomgång av litteraturen omkring språkbyte och språkbevarande. Skälet till att vi belyser den aktuella situationen för de fem inhemska minoritetsspråken mot en sådan teoretisk bakgrund är att den ger en bild av vad som krävs för att ett minoritetsspråk ska kunna leva vidare. Det ger alltså en möjlighet att relatera de vidtagna svenska åtgärderna till en slags behovsnorm. Hur förhåller sig de vidtagna åtgärderna till behovet?

5.2 Teoretisk ram

I Hyltenstams och Strouds taxonomi grupperas de inverkanse faktorererna i förhållande till om de berör relationen mellan minoritet och majoritet i samhället i stort (*faktorer på samhällsnivå*), om de gäller interna förhållanden inom minoriteten (*faktorer på gruppnivå*) eller om de hänför sig till individuella talaresh beteenden eller uppfattningar (*faktorer på individnivå*). Inom ramen för det här aktuella utredningsarbetet är det dock inte möjligt att belysa Sveriges nationella minoritetsspråk i förhållande till samtliga samverkande faktorer. Efter en kortfattad förklaring av de enskilda faktorer som ingår i taxonomin och som alltså samtliga kan ha betydelse för språkens situation, belyses därför situationen för Sveriges nationella minoritetsspråk idag i förhållande till ett urval särskilt relevanta faktorer.³

Faktorerna på *samhällsnivå* beskriver fenomen som speglar och i viss utsträckning bestämmer minoritetens status i förhållande till majoriteten eller inom samhället i stort. Dessa faktorer omfattar

(a) *politiskt-legala förhållanden*, dvs huruvida minoritetsgruppen i fråga har någon grad av politisk autonomi eller allmänt om dess medlemmar har rättigheter att själva besluta om frågor som rör den egna gruppen

(b) *majoritetssamhällets ideologi*, som har att göra med hur majoritetssamhället uppfattar minoriteten och vilken behandling olika uppfattningar leder till, t ex i termer av pluralistisk, segregativ eller assimilatorisk policy gentemot minoritetsgruppen

(c) *språklagsstiftning* vilket hänför sig om det i storsamhällets lagverk finns specificerade särskilda stödåtgärder för minoritetsspråket

(d) *implementering* av minoritetspolitik, vilket berör huruvida och i vilken utsträckning politiska beslut angående minoriteten i praktiken genomförs enligt sin avsikt eller ej

³ Faktorerna är utförligt beskrivna i Hyltenstam & Stroud (1990: 81-120; 1991: 75-113).

(e) *ekonomiska förhållanden*, t ex i vilken utsträckning industrialisering och urbanisering, företagsidkande och företagsägande, arbetsmarknaden och samhällets kommunikationer och infrastruktur i övrigt är orienterade mot minoritetens eller majoritetens intressen eller om det finns balans mellan grupperna

(f) *sociokulturella normer*, dvs huruvida normer i vanor, beteende, klädsel, språk etc som gäller inom minoriteten är synliga i majoritetssamhället

(g) *utbildning*, dvs vilka utbildningsresurser som är tillgängliga för minoriteten respektive majoriteten och således om dessa resurser är jämnt fördelade på likvärdiga villkor, bland annat likvärdiga språkliga villkor.

I förhållande till denna grupp faktorer kan allmänt sägas att en minoritetsgrupp som har en stigmatiserad identitet i storsamhället, som har tillgång till få lagliga medel för att hävda sina intressen, som lever i ett samhälle som är karakteriserat av en assimilatörisk ideologi och som är missgynnad i förhållande till majoriteten med avseende på ekonomiska och utbildningsmässiga resurser kan förväntas ha jämförelsevis större svårigheter att i det långa loppet bevara sitt språk.

Faktorerna på *gruppnivå* berör som nämnts ovan de interna förhållandena inom minoritetsgruppen. De omfattar gruppens

(h) *demografiska karakteristika*, dvs sådant som gruppens storlek, geografiska utbredning (särskilt om gruppens språk talas i ett tätare befolkat kärnområde eller ej, och om gruppens bosättning är geografiskt avskild eller blandad med majoritetsbefolkningen), ålders- och könsfördelning, i vilken utsträckning giftermål sker inom eller utom den egna gruppen och gruppens mobilitet

(i) *språkförhållanden*, dvs om språket har status av officiellt språk, om det är officiellt språk i annat land, om det talas i flera dialekter och vilken grad av standardisering som gäller samt förhållandet mellan tal och skrift liksom graden av tvåspråkighet, minoritetsmedlemmarnas behärskning av respektive språk och vilken syn gruppen har på språklig purism samt minoritetsspråkets status i förhållande till majoritetsspråket

(j) *heterogenitet/homogenitet* inom gruppen, dvs existensen av social, kulturell och professionell variation

(k) *näringar*, dvs om speciella sysselsättningar eller ekonomiska nischer innehas av gruppen

(l) *typ av etnicitet* som kan bestämma vilken typ av mobilisering för t ex språkbevarandefrågor som förekommer inom gruppen, eller om sådana frågor betraktas som viktiga över huvud taget

(m) *intern organisation*, t ex om det förekommer organisationer och sammanslutningar inom gruppen, om man har tillgång till (karismatiska) ledare eller talesmän samt om gruppen omfattar en utbildad elit

(n) *egna institutioner* för t ex utbildning, religionsutövning, forskning, mediaproduktion, språkvård och kulturaktiviteter

(o) *media*, dvs om gruppen har egna tidningar, radio- och TV-sändningar, särskilt på minoritetsspråket

(p) *kulturyttringar*, exempelvis om gruppens kulturella angelägenheter manifesteras genom berättartraditioner, musik och litteratur eller teater.

På samma sätt som vid faktorerna på samhällsnivå, kan de faktorer som beskrivs här samverka på olika sätt för att antingen stödja ett språkbevarande eller bidra till att förhållandena tappar över mot ett språkbyte. Allmänt kan sägas att en stor, väl sammanhållen och geografiskt avgränsad befolkningsgrupp med en väl utvecklad inre organisation, med egna institutioner och media och vars språk både av gruppen själv och av utomstående uppfattas ha prestige har jämförelsevis större möjligheter att bevara sitt språk. Om språket dessutom är en viktig symbol för etnisk identitet och om det används i den religiösa utövning eller de näringsfång som är speciella för gruppen, är chanserna för språkbevarande ännu mer gynnsamma.

Den tredje gruppen av faktorer, *faktorer på individnivå*, som alltså hänför sig till den individuella minoritetsmedlemmens språkliga beteende, är

(q) *språkval*, dvs i vilken utsträckning och i vilka domäner den tvåspråkiga minoritetsmedlemmen väljer minoritetsspråket i interaktion med andra tvåspråkiga

(r) *socialisation*, speciellt med avseende på hur de två aktuella språken används i barnuppfostran.

I vilken utsträckning individuella minoritetsmedlemmar använder minoritetsspråket är inte uteslutande en fråga om individuella, kommunikativa eller attitydbaserade val, utan snarare en spegling av den status språken har i gruppen och i samhället i stort. Hur det ser ut i det enskilda fallet med avseende på faktorerna på individnivå bestäms alltså i stor utsträckning av det konkreta värdet hos faktorerna på grupp och samhällsnivå.

För föreliggande utredning har vi valt ut ett mindre antal faktorer som vi bedömer som särskilt betydelsefulla för uppdragets syfte:

- 1) politiskt-legala förhållanden
- 2) språklagsstiftning
- 3) utbildning och forskning
- 4) kulturyttringar
- 5) språkvård
- 6) medier

Mot bakgrund av dessa faktorer (där punkt 6, medier, redan behandlats ovan) kommer vi i det följande enligt mönstret i avsnitt 3 och 4 att klarlägga de insatser som har vidtagits genom att sammanfatta Sveriges rapporter till Europarådet samt vad Europarådets rådgivande kommitté och expertkommitté har lyft fram när det gäller Sveriges tillämpning av konventionerna.

5.3 Politiskt-legala förhållanden – likavärde gentemot diskriminering

5.3.1 Inledning

Den kanske allra viktigaste frågan för möjligheterna till språkbevarande är vilken laglig rätt talarna av språket i fråga har att bestämma över sina egna angelägenheter. En etnisk grupps grad av politisk självbestämmanderätt är klart kopplad till vilka möjligheter gruppen har till språkbevarande. Eftersom maktbefogenheterna ytterst ligger hos majoriteten kan den i princip välja att antingen, för att ta en extrem på en skala, fullständigt undertrycka minoritetens kulturella särart, inklusive dess språk, eller, i den motsatta extremen, skapa en rättslig situation som innebär att maktobalansen jämnas ut.

Europarådskonventionerna understryker att de nationella minoriteternas inflytande i frågor som specifikt berör dem måste öka samt att minoritetsmedlemmarna inte får diskrimineras. Frågan om möjligheter till inflytande och medbestämmande i egna angelägenheter har redan diskuterats i avsnitt 3 ovan och tas därför inte upp vidare här. Här kan dock kort upprepas att regeringen i sina rapporter redovisar att åtgärder för ökat samråd har vidtagits med anledning av europarådskonventionerna och att den har en positiv inställning till en framtida utveckling mot successivt ytterligare ökat inflytande och medbestämmande i linje med de synpunkter som framförts från Europarådet. I detta avsnitt kommer diskussionen således att avgränsas till frågor på skalan likabehandling i samhället gentemot diskriminering.

En avgörande fråga för genomförandet av landets minoritetspolitik är givetvis de ekonomiska ramar som anges. När beslut om nuvarande minoritetspolitik fattades tillfördes området 10 miljoner kronor under anslaget *Åtgärder för nationella minoriteter* i statens budget (6 miljoner till kommunerna, 0,5 miljoner till länsstyrelsen för att administrera bidraget, 1,5 miljoner till minoriteternas organisationer, 1 miljon till rättsväsendet och 1 miljon till kultur, medier, trossamfund och fritid). Med uppskrivningar och vissa förändringar är dessa medel

i budgetpropositionen 2004/2005 fördelade så att 6 miljoner utgör statsbidrag till kommunerna inom förvaltningsområdena och landstinget i Norrbottens län, 0,5 miljoner går till länsstyrelsen, medan 4 miljoner går till de organisationer som företräder minoriteterna. Medlen till kommunerna fördelas enligt en schablonmall baserad på det uppskattade antalet invånare i kommunerna som talar samiska respektive meänkieli och finska. Utöver detta tillkommer medel som fördelas via Statens kulturråd och stödet till press och tidskrifter (se under respektive rubrik nedan).

5.3.2 Ramkonventionen

Ramkonventionen syftar till att tillförsäkra nationella minoriteter rätt till likhet inför lagen och lika skydd av lagen (artikel 4). Detta innebär att all diskriminering skall vara förbjuden. Dessutom har den stat som ratificerar ramkonventionen plikt att skapa de förutsättningar som är nödvändiga för nationella minoriteter att delta i det offentliga livet samt att öka nationella minoriteters inflytande i frågor som berör dem.

Sverige framför i sin rapport till Europarådet att begreppet nationell minoritet inte är definierat i svensk lagstiftning och att etnisk bakgrund inte beaktas i officiell svensk statistik. Därutöver anges att den svenska lagstiftningen bygger på att diskriminering inte skall vara tillåten. I rapporten hänvisas i synnerhet till en bestämmelse inom straffrätten om olaglig diskriminering samt till förbud inom arbetsrätten mot direkt och indirekt diskriminering. Rapporten nämner vidare inrättandet av en diskrimineringsombudsman (lag 1999:131) som har i uppdrag att följa upp etnisk diskriminering i arbetslivet och andra samhällsområden. Regeringen har även vidtagit informationsåtgärder utifrån en nationell handlingsplan mot rasism och främlingsfientlighet och utifrån en handlingsplan för mänskliga rättigheter. Den har också drivit en särskild informationskampanj om samer.

Den rådgivande kommittén noterar de positiva åtgärder som vidtagits i Sverige, men pekar i sin rapport också på vissa begränsningar i den svenska diskrimineringslagstiftningen, t ex avsaknad av bestämmelser om bostadsförhållanden. Kommittén uttrycker också oro över att diskriminering fortfarande förekommer inom olika samhällssektorer mot personer som tillhör de nationella minoriteterna, mest påtagligt gentemot romerna. Man pekar också på fientliga incidenter gentemot samer och allmänt försämrade relationer mellan samer och icke-samer i norra Sverige. Även förekomsten av antisemitism noteras, och myndigheterna uppmanas fortsätta ansträngningarna att förhindra antisemitisk vandalism.

Den svenska regeringen betonar i sin kommentar den 11 juli 2003 att en ny diskrimineringslagstiftning trädde i kraft den 1 juli 2003 (lag 2003:307). Vidare gäller att Sverige arbetar specifikt för att motverka diskrimineringen mot romer. DO har under en tvåårsperiod haft ett regeringsuppdrag att genomföra ett särskilt arbete för att förebygga

och motverka diskriminering av romer. DO:s rapport överlämnades till regeringen i mars 2004.

5.3.3 Minoritetsperspektiv

Kommentarer om de övergripande ekonomiska anslagen för minoritetspolitiken framförs från flera håll. Särskilt kritiserats att medel tillförs kommunerna inom förvaltningsområdet schablonmässigt och inte i förhållande till kvaliteten i deras arbete för att implementera minoritetspolitiken.

Den tydliga diskrimineringen som fortfarande riktas gentemot romer har framhållits i olika sammanhang enligt beskrivningen ovan, men också i intervjuerna. Den nya diskrimineringslagstiftningen från den 1 juli 2003 har haft vissa effekter för den romska gruppen, även om det skall påpekas att denna lagstiftning inte gäller någon etnisk grupp specifikt utan enskilda individer. Visserligen är det få anmälningar om diskriminering från romer, men lagstiftningen har inneburit att det numera finns en etablerad kontakt mellan DO och romernas organisationer. Den nya lagen har öppnat möjligheter för DO att agera och har också inneburit att en diskussion om diskriminering kommit igång bland romer. Det finns ännu inget fall som drivits i domstol, men de fall som har tagits upp i förlikningssamtal är alla romska. Inom utbildningsområdet, som behandlas senare i rapporten, är diskriminering av romska barn i skolan ett allvarligt problem som betonas i intervjuerna. Denna bild bekräftas av DO:s rapport om diskriminering av romer (DO, 2004). Likaledes påpekar Europarådets kommission mot rasism och liknande intolerans (ECRI) i sin rapport om Sverige år 2002, att romer har en missgynnad ställning när det gäller utbildning. Rapporten konstaterar att romska barn alltjämt marginaliseras i skolan. Marginalisering och diskriminering i skolan är kopplad till allmänt negativa attityder till romer som grupp (antiziganism), samt brist på romska förebilder och personal i skolan.

I intervjuerna omnämns även diskrimineringshandlingar gentemot samer och judar. Det påpekas att samhället skulle behöva stödja forskning och vidare utredningsarbete omkring diskrimineringsfrågor även gentemot dessa grupper samt tornedalingar och sverigefinländare, dvs generellt för alla fem minoriteterna. Den informella kunskapen om diskrimineringsfrågor skulle behöva systematiseras för att en tydligare bild skulle framträda.

5.3.4 Slutsats

Rubriken på detta avsnitt gäller i sin vidare formulering framför allt den lagstiftning som ska tillse att minoritetsmedlemmar har möjligheter till inflytande över och kan besluta om sina egna angelägenheter. Detta har på grund av uppdragets tekniska utformning, där inflytande och medbestämmande är en av specialfrågorna, avhandlats ovan i avsnitt 3.

I fråga om diskrimineringsproblematiken är för tidigt att uttala sig om effekterna av Sveriges nya diskrimineringslagstiftning från 2003, men som det framstår i fallet romerna, som uppfattas som den mest utsatta gruppen, har lagstiftningen positivt påverkat de gruppinternas diskussionerna om diskriminering och interaktionen mellan romerna och DO. De slutsatser man kan dra omkring de specifika frågorna om likavärde/diskriminering är att kunskaperna om diskriminering gentemot romer har uppmärksamats under de allra senaste åren, vilket återspeglas i existensen av DO:s utredning och innehållet i rapporten (DO, 2004). Resurser för liknande forskning eller utredning vad gäller de övriga minoritetsgrupperna skulle behöva förstärkas.

5.4 Språklagsstiftning

5.4.1 Inledning

En språklagsstiftning som formellt skyddar och stödjer användning av minoritetsspråk kan ha stor betydelse för en minoritets möjligheter att bevara sitt språk. Lagstiftningen kan ha betydelse på flera sätt, bl a genom att den kan vara utgångspunkt för fördelning av ekonomiska resurser. Den kan också genom den statushöjning det innebär att ett minoritetsspråk beaktas formellt i samhället påverka attityder till språket i positiv riktning, både i majoritetssamhället och hos minoriteterna själva, något som är gynnsamt för ökad minoritetsspråksanvändning.

5.4.2 Ramkonventionen

Ramkonventionen tillförsäkrar minoriteterna rätt att använda sitt språk både privat och offentligt och såväl i skriftliga som muntliga sammanhang.

Sverige pekar i sin rapport på de två nya lagar (lagen 1999:1175; lagen 1999:1176) som ger enskilda rätt att använda samiska respektive finska och meänkieli i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar i vissa kommuner i Norrbottens län. Enligt samma lagar är de berörda kommunerna skyldiga att ge föräldrar möjlighet att placera sina barn i förskoleverksamhet som bedrivs på dessa språk, samt att erbjuda äldreomsorg på samiska respektive finska och meänkieli. Rätt till undervisning i och på minoritetsspråken inom skolan ram är också en central punkt i lagstiftningen.⁴

Europarådets rådgivande kommitté ser positivt på införandet av dessa lagar som ett viktigt steg i fullgörandet av ramkonventionens regelverk. Kommittén påpekar dock att implementeringen av lagarna har haft ett begränsat genomslag, och att lagarna gäller ett territoriellt begränsat område. Kommittén uppmuntrar sålunda till åtgärder som kan öka medvetenheten om lagstiftningen samt till att undersöka

⁴ Frågan om undervisning för barn och ungdomar i skolåldern samt för vuxna behandlas specifikt i ett särskilt avsnitt nedan med rubriken Utbildning.

möjligheterna att utvidga förvaltningsområdena till att gälla även kommuner som bebos av sydsamer samt kommuner med sverigefinländare i Mälardalen och Stockholm.

När det gäller utvidgning av förvaltningsområdet för det finska språket, har regeringen 2004 tillsatt en utredning som enligt direktiven skall ”analysera om det finns förutsättningarna att ge enskilda rätt att använda finska språket i kontakt med myndigheter och domstolar i Stockholms- och Mälardalsregionen” (Dir. 2004:6). Utredningen, som pågår för närvarande, skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2005.

Frågan om en utvidgning av förvaltningsområdet för samiska har utretts av Länsstyrelsen i Norrbottens län, men behöver enligt justitiedepartementet utredas vidare. I budgetpropositionen för 2005 anger regeringen att den har för avsikt att låta undersöka möjligheterna att utvidga det samiska förvaltningsområdet till att även gälla i det sydsamiska området (Prop. 2004/05:1, utg.omr. 8).

En annan aspekt av främjandet av minoritetsspråkens användning i det offentliga livet gäller ”traditionella ortnamn, gatunamn och andra topografiska anvisningar avsedda för allmänheten även på minoritetsspråket, när det finns tillräcklig efterfrågan på sådana anvisningar” (artikel 11).

En paragraf i Kulturminneslagen blev gällande den 1 juli 2000. Enligt paragrafen skall ”svenska, samiska och finska ortnamn så långt som möjligt användas samtidigt på kartor samt vid skyltning och övrig utmärkning i flerspråkiga områden”. Sverige betonar i sin rapport att Lantmäteriverkets kartor anger ortnamn även på samiska och finska, samt att vägverket 1995 påbörjade arbetet med att successivt komplettera ortnamnsskyltar med samiska och finska namn i Norrbotten och Västerbotten.

Uppgifterna från riksdagens utredningstjänst bekräftar att Vägverket under perioden 1995-2003 vidtagit insatser för skyltning med samiska ortnamn i synnerhet längs populära turiststråk. Skyltar med ortnamn på meänkieli har blivit uppsatta i vissa byar i Tornedalen. Enligt Vägverket har dock några skyltar på minoritetsspråk försvunnit.

5.4.3 Minoritetsspråkskonventionen

De stater som ratificerar minoritetsspråkskonventionen förpliktigar sig att skydda minoritetsspråken, att underlätta och/eller uppmuntra deras användning i tal och skrift både i privata och offentliga sammanhang, (artiklarna 7.1c och 7.1d).

Regeringen hänvisar även i dessa rapporter till lagen (Lag 1999:1175) om rätt att använda samiska samt till lagen (Lag 1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Vidare anförs att rätten att använda samiska, finska och

meänkieli vid rättsliga förfaranden omfattar ”rätt att lämna in handlingar och skriftlig bevisning på samiska, rätt att få de handlingar som hör till målet eller ärendet muntligen översatta till respektive språk och rätt att vid muntlig förhandling inför domstolen tala samiska, finska eller meänkieli” (ibid.). Dessutom försäkrar lagen rätt att använda samiska, finska eller meänkieli vid muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet. Myndigheten är skyldig att ge muntligt svar på samiska, finska eller meänkieli om respektive språk används av den enskilde. Lagen kräver att ett skriftligt beslut i ett sådant ärende skall innehålla en upplysning på samiska, finska eller meänkieli om att den enskilde kan begära att få beslutet översatt muntligt. Det betonas särskilt att myndigheten också i andra sammanhang skall sträva efter att bemöta minoritetsspråkstalare på sina respektive språk.

Europarådets expertkommitté noterar att lagen inte förpliktar myndigheterna att tillhandahålla skriftliga dokument på samiska, finska eller meänkieli vid rättsliga förfaranden. Expertkommittén noterar vidare att det finns allvarliga kompetensbrister när det gäller framställning av skriftliga dokument på minoritetsspråk. Dessutom, påpekas i expertkommitténs kommentarer att inga författningar förutom ovannämnda lagar (Lag 1999:1175; Lag 1999:1176) har översatts till samiska, finska eller meänkieli.

Vad gäller övrig användning av minoritetsspråken hänvisar Sverige i båda rapporterna till rätten till modersmålsundervisning, till presstödet och till avtal med public service-bolagen. I den andra rapporten hänvisar Sverige också till den presstödsutredning som vi redan nämnt ovan i avsnittet om tillgång på media. I samma rapport betonas särskilt att det minoritetspolitiska beslutet har ökat intresset för minoritetsspråken bland både minoriteterna själva och majoritetsbefolkningen.

Europarådets expertkommitté konstaterar att romani inte används i offentliga sammanhang och att det finns behov av tolkar i språket. I sin andra rapport konstaterar Sverige att en ettårig utbildning för tolkar i romani har startats av Göteborgs stad.

5.4.4 Minoritetsperspektiv

I intervjuerna påpekas på både positiva och negativa exempel vad gäller möjligheterna att använda de territoriella minoritetsspråken i kontakter med myndigheter och domstolar. Den lokala inställningen i berörda kommuner är avgörande. För finska/meänkieli uppges Haparanda som ett gott exempel. Deras samarbete med Tornio på den finska sidan gränsen underlättar möjligheterna att få tillgång till finsktalande personal. Ett specifikt problem för meänkieli är att språket i sig inte uppfattas som helt seriöst för användning i officiella sammanhang. I den utsträckning detta gäller kan det förstås enklast förklaras mot bakgrund av språkets tidigare status som stigmatiserad varietet av finska eller som blandspråk. Attityder till språk eller språkliga varieteter lever kvar hos människorna i området och

förändras endast långsamt. Man kan dock skönja att hastigheten i denna process har ökat betydligt i och med att meänkieli har fått status som eget språk och dessutom som officiellt minoritetsspråk.

I de fall där kommuner inte nämnvärt utvecklat möjligheterna till service på minoritetsspråken uppfattas detta av flera av de intervjuade som ”passivt motstånd” från kommunernas sida. Det finns ofta ett lågt intresse för minoritets- och minoritetsspråksfrågorna. Som exempel nämns att vissa kommuner på sina hemsidor varken har information på finska, meänkieli eller samiska. (En kontroll visar att detta missförhållande nu verkar åtgärdas.) Avsaknaden av representation har i främsta rummet en viktig symbolisk betydelse, men ger också konkret en antydning om att kontakt via dessa språk inte uppmuntras.

Det påpekas vidare att det inte sker någon systematisk inventering av språkkunskaper vid förvaltningsmyndigheter eller serviceenheter. Förslaget framförs att kunskaper i minoritetsspråken bör betraktas som merit vid berörda anställningar inom förvaltningsområdena.

De uppfattningar som framkommer i intervjuerna är samstämmiga med resultat från en utvärdering genomförd av Länsstyrelsen i Norrbottens län (2002). I utvärderingen användes enkäter som skickades till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Dessa skickades ut redan ca sex månader efter det att den särskilda lagstiftningen med anledning av riksdagens minoritetspolitiska beslut hade trätt i kraft, vilket gör att eventuella förändringar senare inte speglas i svaren. Det viktigaste resultatet från denna utvärdering är att få förändringar i antalet kontakter på minoritetsspråk redovisas av förvaltningsmyndigheterna efter den 1 april 2000. Mest kontakter sker på finska eller meänkieli i Haparanda, Pajala och Övertorneå kommuner, där språken användes på daglig basis såväl före som efter lagstiftningen. Kontakterna på samiska är betydligt färre, men en viss ökning redovisas från Arjeplogs kommun. Skillnaderna mellan språken verkar hänga samman med det faktum att personal som behärskar finska eller meänkieli är mycket mer frekvent vid myndigheterna än personal som behärskar samiska. Minoritetsspråksanvändningen är vanligare i kontakt med lokala än regionala myndigheter, vilket tolkas så att kontakter tas på minoritetsspråk av enskilda om de vet eller känner till att det finns någon på myndigheten som har kunskaper i vederbörande språk. Enskilda antas undvika att ta kontakt på minoritetsspråken på grund av att de förutsätter att en professionell behandling av deras ärende kräver att de använder svenska i kontakten. Man antas också undvika att ta kontakt med myndigheter som inte har minoritetsspråkstalande personal på grund av att det upplevs som tungrovt att kommunicera via tolk. Även den psykologiska vanefaktorn anses spela en roll. Om man är van att kontakta myndigheter på svenska är det svårt att plötsligt göra det på minoritetsspråket. En viktig information som kommer fram i utvärderingen är att de lokala eller regionala minoritetsorganisationer som skulle kunna bidra med information om

lagstiftningen inte har ekonomiska förutsättningar att göra detta; det arbete de lägger ner sker på ideell basis.

Även enligt Elenius & Ekenberg (2002), som i en intervjuundersökning likaledes studerat hur minoritetslagstiftningen påverkat användning av minoritetsspråken i kontakt med myndigheter inom förvaltningsområdena, är bilden samstämmig med den som framkommit ovan. Det är inte så mycket som hänt efter lagstiftningens införande. Här talas om myndigheternas ovilja och oförmåga att möta kraven. Författarna understryker att det största hindret i att utveckla användningen i kontakterna med myndigheter är attityder och värderingar omkring minoritetsspråken. En vanlig uppfattning hos myndigheterna är att de flesta redan kan svenska och att det därför är onödigt att ta till minoritetsspråken. Parentetiskt kan man fråga sig hur mycket denna uppfattning grundar sig i attityder och hur mycket som beror på att man är oinformerad om minoritetslagstiftningens syfte, nämligen att möjliggöra ett ökat användande av minoritetsspråken i samhället, snarare än att försäkra sig om full förståelse i kommunikationen med minoritetsspråkstalare. Från minoritetsspråkstalarnas sida är en vanlig uppfattning att man undviker minoritetsspråket för att man inte vill ställa till besvär och känner oro för att ens ärende skulle få en ogynnsam handläggning om man krånglar med att begära tolk etc.

Av intervjuerna framgår klart att kommunernas erbjudande av tolk- och översättningsservice uppfattas mer som en slumpmässig än en reglerad verksamhet. Möjligheten att bli bemött på samiska, finska eller meänkieli bestäms av tillgången på handläggare som kan dessa språk. Denna situation kan förklaras mot bakgrund av ett antal faktorer. En sådan är att det finns brist på auktoriserade tolkar, men också, i den utsträckning tolk- och översättningsservice kan fås, brist på information om den. När det gäller samiska, har en tolkutbildning i nordsamiska vid Umeå universitet i samarbete med Tolk- och översättarinstitutet TÖI vid Stockholms universitet just avslutats. För närvarande har 5 tolkar utbildats. Möjlighet för dem att få jobb beror på deras egna initiativ snarare än på strukturerade möjligheter inom Sametinget eller kommunal verksamhet.

Situationen för äldreomsorg där minoritetsspråken kommer till användning varierar. Jokkmokks kommun erbjuder t ex sedan några år samisk äldreomsorg på äldreboendet Katiumgården. De äldre som berörs av denna verksamhet – som för närvarande omfattar fem platser – har tillgång till samisktalande personal, men i intervjuerna sägs från samiskt håll att behovet av samisk äldreomsorg endast i liten utsträckning tillgodoses och att det är den slumpmässiga förekomsten av samisktalande personal som avgör om möjlighet finns att tala samiska. Det finns behov av verksamhet som systematiskt tar hänsyn till samernas språk, värderingar, aktiviteter, kosthållning och annat som är i överensstämmelse med samisk kultur och samiska traditioner. Även om möjligheterna till äldreomsorg där finska eller

meänkieli används är bättre tillgodosedda, är kommentarerna om slumpmässighet något som framförs även från sverigefinskt och tornedalskt håll. Positiva exempel finns dock. En enkätundersökning genomförd av Socialstyrelsen inom ramen för en utredning av äldreomsorg för finsktalande i Sverige visar t ex att gränskommunerna (t ex Haparanda) har goda förutsättningar att ge äldreomsorg med finskspråkig personal (Socialstyrelsen 2001).

Det framgår av intervjuerna att användning av samiska hos myndigheterna och inom vården är begränsad även pga av att också minoritetspråkstalande personal upplever att de inte har tillgång till den terminologi som de behöver för sina olika professionella områden. Här skulle det behövas utbildningsinsatser, som inte nödvändigtvis behöver vara omfattande eftersom det rör sig om personer som redan talar språken i fråga. Det som behöver tillföras är terminologi som möjliggör ett fullvärdigt användande av språken inom den domän som yrkesutövningen kräver.

5.4.5 Slutsats

Hur språklagsstiftningen är formulerad utgör en viktig förutsättning för minoriteters möjligheter att använda sina språk i det offentliga livet, i kontakt med myndigheter, i utbildning, i förskoleverksamhet och i äldreomsorg. Det mycket tydliga mönster som framkommer både utifrån de rapporter och kommentarer som ingår i korrespondensen mellan Sverige och Europarådet och utifrån våra intervjuer är att problemet ligger mycket mer i implementeringen i lagstiftningen än i hur lagarna är formulerade. Det decentraliserade inflytandet över hur lagstiftningen tillämpas och genomförs i praktiken har lett till att de praktiska möjligheterna att utnyttja de lagliga språkrättigheter som tillkommer minoritetsmedlemmar är mer begränsade än vad som förutses i lagstiftningen.

5.5 Utbildning

5.5.1 Inledning

Ett samhälle som inom sig hyser en eller flera etniska minoriteter kan på den skala som vi talade om ovan ligga antingen vid den sidan där minoritetens eller minoriteternas kulturella särart helt undertrycks, eller vid den andra sidan, där deras intressen beaktas genom en speciell lagstiftning. I utbildningssammanhang betyder detta konkret att majoriteten på den ena sidan helt kan bortse från att det finns minoritetsmedlemmar i skolväsendet; minoritetsbarnen får följa exakt samma undervisning som ges för majoritetsbarnen både med avseende på innehållet i undervisningen och det språk som undervisningen förmedlas på. I sådana fall får minoritetsbarnen sig till livs en undervisning som skapats för majoritetens behov av kunskapsreproduktion och som anpassats för majoritetens socialisationsmönster, dvs. majoritetens idéer om uppfostran och vad det innebär att vara en god medlem av majoritetskulturen. En sådan undervisning

understryker tydligt effekterna av majoritetens kulturella dominans, eftersom skolan är ett av de medel som varje samhälle använder för att styra kunskapsreproduktion och beteendenormer. I samhällen som i sin lagstiftning har beaktat minoritetens särskilda utbildningsbehov får minoritetsbarnen en skolundervisning som delvis eller helt utgår från minoritetens målsättning med kunskapsförmedling inom sin kulturella tradition och som anpassats för minoritetens socialisationsmönster. Detta betyder att undervisningen i viss utsträckning innehåller stoff som är specifikt för den egna kulturen, och att den till viss del bedrivs på minoritetsspråket. Märk att dessa ”i viss utsträckning” och ”till viss del” hänger samman med de flesta staters resonemang att minoritetsbarnen, samtidigt som de är medlemmar i minoritetsgruppen också är del av majoritetskulturen i sitt land. Tanken är då att innehållet i och formen för deras undervisning bör styras både av minoritetsspecifika värderingar och av de värderingar som bestämmer utformningen av majoritetsbarnens utbildning, med andra ord helt enkelt av idén om integration.

5.5.2 Ramkonventionen

Utbildningsfrågor berörs huvudsakligen i ramkonventionens artiklar 12, 13 och 14. En grundläggande aspekt på minoriteternas rättighet att kunna använda sitt språk i privata och offentliga sammanhang är relaterad till möjligheten för minoriteterna att påverka eller skapa egna utbildningsinstitutioner och att lära sig sitt eget språk. Vissa minoritetsmedlemmar har på grund av den språkbytesprocess som på olika sätt pågår i alla fem minoriteterna inte lärt sig den egna gruppens språk tidigt i livet, och de allra flesta av dem som talar språken saknar läs- och skrivförmåga i dem. Möjligheterna till utbildning är i sin tur kopplade till tillgång på lämpliga former av lärarutbildning samt till böcker och andra läromedel på och om de nationella minoritetsspråken.

Sverige hänvisar i sin rapport till att rätten till modersmålsundervisning gäller alla språk i hela landet. Denna rätt innebär att en elev som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk med en eller båda föräldrarna har rätt till modersmålsundervisning (Lpo 94). Kommunen har skyldighet att informera om denna rätt. Skyldigheten att anordna undervisningen gäller dock inte om lämplig lärare saknas eller om en undervisningsgrupp består av färre än fem elever. Samiska, romska samt tornedalsfinska elever är undantagna från vissa restriktioner. Dessa elever har rätt till modersmålsundervisning även om språket inte utgör ett dagligt umgängesspråk i hemmet. Dessutom är de undantagna från begränsningen på minsta antal barn i en undervisningsgrupp. Det framförs i rapporten att samiska, finska och tornedalsfinska barn som bor i förvaltningsområdet i Norrbottens län enligt lagen 1999:1175 samt lagen 1999:1176 har rätt till förskoleverksamhet på respektive språk. Samiska barn har därutöver möjlighet att fullgöra de första sex åren i sameskolan, som är en särskild skolform för samiska barn. Där

försiggår undervisningen på både samiska och svenska. Samtliga sameskolor finns i Norrbottens och Västerbottens län.

Romska barn med utländsk bakgrund är dessutom berättigade till modersmålsundervisning i två språk om de har behov av det. Dessutom nämns i rapporten att en särskild satsning vidtagits för att utbilda personal för den romska minoriteten. Sveriges rapport hänvisar till skollagen (1985:1100), enligt vilken skolplikten förutom i de kommunala skolorna får fullgöras i fristående skola som är godkänd av Skolverket. I rapporten nämns ett antal friskolor med minoritetsinriktning, bl.a. åtta sverigefinska skolor, en judisk och en tornedalsk.

Sverige påpekar i sitt svar att ansvaret för modersmålsundervisning och granskningen av den ligger hos Myndigheten för skolutveckling respektive Skolverket. Myndigheten för skolutveckling har bland annat fått i uppdrag att sprida information om modersmålsundervisning. Uppdraget har genomförts genom att en webbplats med namnet *Tema modersmål* har skapats. Denna syftar till att lyfta fram goda pedagogiska modeller för modersmålundervisning, modersmålsstöd och studiehandledning på modersmål.

Enligt Sveriges rapport ingår kunskap om de nationella minoriteterna och minoritetsspråk i skolans läroplaner (Lpo94 och Lpf94) och minoriteterna har uppmärksammats även vid revidering av skolans kursplaner. Det nämns vidare att Skolverket i samarbete med de nationella minoriteterna har utarbetat informationsmaterial om de nationella minoriteterna för gymnasieskolan. Skolverket driver därutöver projekt för att utarbeta undervisningsmaterial och lexikon på romani chib.

Luleå tekniska universitet har ett särskilt uppdrag att erbjuda grundskolläroplaner i samiska, finska och meänkieli. Enligt högskoleförordningen (1993:100) finns det generellt ett utrymme för högskolan att undervisa alla lärarstudenter om Sveriges officiella minoritetsspråk och de nationella minoriteterna. Enligt examensordningen skall de examinerade lärarna ha de kunskaper som behövs för att förverkliga skolans mål enligt läroplanerna.

Vad gäller utbildning framför Europarådets rådgivande kommitté att modersmålsundervisningens genomförande lider av ett antal problem. Man pekar på att undervisningen enligt lagen är beroende av tillgången på modersmåls lärare samt att det råder brist på sådana. Dessutom är modersmålsundervisningen starkt tidsbegränsad (1-2 timmar i veckan) och ges ofta utanför schemalagd skoltid och i andra skolor än elevernas egna. Den rådgivande kommittén berör förutom modersmålsundervisning även frågan om tvåspråkig undervisning. Kommittén konstaterar att lagen genom sameskolan ger rätt till tvåspråkig undervisning enbart för samiska elever. *Möjlighet* till tvåspråkig undervisning ges åren 1-6 elever i alla andra språk, och åren 7-9 för finskspråkiga elever. Enligt förordningen om

försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning (2003:306) får kommunerna anordna sådan i årskurserna 7-9 för elever som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk

5.5.3 Minoritetsspråkskonventionen

Frågor gällande utbildning berörs i de allmänna bestämmelserna i del II (7.1.c, 7.1.f, 7.1.g) samt i artiklarna 8.1 och 8.2 i del III. Artiklarna 7.1h och 8.1 betonar att den stat som ratificerar minoritetsspråkskonventionen förpliktigar sig att främja universitetsutbildning och forskning på landsdels- eller minoritetsspråk.

Sverige framför i sina rapporter att undervisning i och studier av minoritetsspråk finns på alla nivåer inom det svenska utbildningssystemet, men att detta inte gäller för alla minoritetsspråk.

När det gäller de allmänna bestämmelserna, redovisar Sverige i sina rapporter vad gäller ungdomsskolan motsvarande uppgifter som i sin ramkonventionsrapport enligt presentationen ovan. Utöver detta påpekas att vuxenutbildning erbjuds på minoritetsspråk utom på romani chib. Folkhögskolor erbjuder kurser i de territoriella minoritetsspråken och i romani chib. Man nämner också att kurser och forskning i minoritetsspråk bedrivs vid olika universitet, förutom dock i romani (se nedan).

Vad gäller de särskilda bestämmelserna i del III för samiska, finska och meänkieli hänvisar regeringen till lagstiftningen inom förvaltningsområdena för samiska, finska och meänkieli. Vad gäller förskoleverksamhet på minoritetsspråk nämns i Sveriges första rapport att sådan verksamhet redan innan lagarna trädde i kraft fanns på samiska i Gällivare, Jokkmokk och Kiruna kommun. Förskoleverksamheten genomförs där i samarbete med respektive sameskola. I Sveriges båda rapporter redovisas att samiskspråkiga barn kan erhålla tvåspråkig undervisning i samiska (årskurser 1-6) i de sex sameskolor som finns i Sverige. Efter årskurs 6 får de samiska eleverna fortsätta antingen med modersmålsundervisning i samiska i vanlig grundskola eller med sk integrerad samisk undervisning som regleras genom avtal mellan Sameskolstyrelsen och olika kommuner. Integrerad undervisning innebär att eleverna följer den vanliga undervisningen i grundskolan, men har samisk inriktning på en del av sin undervisningen, särskilt i samhällsorienterande ämnen, språkval och slöjd. Ett samiskt gymnasieprogram erbjuds av Bokensskolan i Jokkmokk. Elever från hela landet kan söka till det samiska gymnasieprogrammet som kan ta emot 30 elever per år. Vidare redovisas att Samernas utbildningscentrum i Jokkmokk erbjuder vuxenutbildning med samisk inriktning i bl a hantverk, turism, entreprenörskap samt språk och kultur. Slutligen nämns också att utbildning i samiska erbjuds vid universiteten i Umeå och Uppsala.

Europarådets expertkommitté ser det som positivt att Sameskolstyrelsen är ansvarig för modersmålsundervisning i samiska.

Kommittén lyfter dock fram att samarbetet mellan kommunerna och Sameskolstyrelsen bör förbättras. Expertkommitténs kritik riktas särskilt mot brister på kommunal nivå när det gäller informationen till föräldrarna om rätten till modersmålsundervisning.

Förskoleverksamhet på meänkieli lyder under samma villkor som de som gäller för samiska. Expertkommittén betonar dock att förskoleverksamhet på meänkieli har kommit till stånd genom föräldrarnas engagemang i att övertala kommunerna att anordna sådan verksamhet. Enligt Sveriges rapporter erbjuds modersmålsundervisning i meänkieli på grundskolenivå i tre av de fem kommuner som ingår i förvaltningsområdet för finska och meänkieli. Dessutom erbjuds modersmålsundervisning i meänkieli på gymnasienivå i två kommuner. I Sveriges andra rapport nämns att två elever kommer att delta i undervisningen under 2004 (i Pajala och Övertorneå). Rapporterna redovisar vidare att en kommun har framfört att det inte finns någon efterfrågan på språkundervisning i meänkieli. Expertkommittén betonar att modersmålsundervisning i meänkieli har minskat dramatiskt. Dessutom menar kommittén att det inte finns någon sammanhållen övergripande policy på den statliga, regionala och lokala nivån.

I Sveriges andra rapport framförs att alla lärare och skolpersonal i Pajala ges en tredagarsutbildning om meänkieli hösten 2004. Därutöver erbjuds alla deltagare en fem veckors universitetskurs i meänkieli. Regeringen redovisar i sina rapporter att 16 studenter under 1990-talet tog examen i kurser (fem till 20 veckor) i meänkieli vid Luleå tekniska universitet. Under åren 1996–99 följde sammanlagt 12 studenter kurser i Tornedalens språk och historia. År 2001 avslutade tio studenter en tioveckorskurs i meänkieli vid Luleå tekniska universitet.

Sverige framför i sina rapporter att modersmålsundervisning i finska erbjuds både i grund- och gymnasieskolan. Modersmålsundervisning anordnas för alla elever som har finska som umgängesspråk under förutsättning att det antal elever som begär undervisningen motsvarar eller överstiger fem i samma kommun. Läsåret 1999/2000 förekom modersmålsundervisning i finska på grundskolenivå i 111 av 289 kommuner. Regeringen påpekar i sin andra rapport att antalet sverigefinnar som använder sin rätt till modersmålsundervisning är lågt i förhållande till andra grupper. Förklaringen till detta ligger enligt Myndigheten för skolutveckling i att banden till Finland bland andra och tredje generationens finnar i Sverige har blivit svagare samt att finskan inte anses vara till nytta för eleverna. Rapporterna redovisar vidare att tvåspråkig undervisning under läsåret 2002/03 erbjöds vid åtta privata sverigefinska skolor. Även antalet sverigefinska klasser i kommunala skolor har minskat avsevärt. Regeringen hänvisar dock till förordningen om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning (2003:306) som en insats för att förändra situationen. Enligt förordningen får kommunerna anordna tvåspråkig undervisning

i årskurserna 7-9 för elever som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk.

När det gäller lärarutbildning återkommer i båda rapporterna som lämnats in med anledning av minoritetsspråkskonventionen samma information som i ramkonventionsrapporten.

Europarådets expertkommitté betonar i sina kommentarer att lärarutbildning i samiska, finska och meänkieli i praktiken inte har kommit till stånd, eftersom inga ansökningar hade inkommit.

Vad gäller högre utbildning och forskning redovisar regeringen i sina rapporter samlat (jämför ovan) att studier och forskning i samiska utförs i Umeå, Uppsala och Luleå, samt för finskans del i Lund, Stockholm, Uppsala och Umeå.⁵ I rapporterna framförs att studier och forskning i meänkieli är en integrerad del i finska språket. När det gäller jiddisch påpekar regeringen att det för närvarande inte finns kurser i jiddisch på universitetsnivå. Regeringen hänvisar dock i sin andra rapport till Paideia – The European Institute for Jewish Studies in Sweden och Lunds universitet som erbjuder akademiska studier i judisk historia, religion och liknande. Rapporterna redovisar vidare att det inte finns några kurser i romani chib, men att Uppsala universitet anordnar en kurs i romsk kultur. Dessutom bedrivs forskning kring nationella minoriteter i Malmö, Stockholm och Uppsala. I Sveriges andra rapport hänvisas till två forskningsinstitutioner som är särskilt inriktade mot nationella minoriteter och minoritetsspråk: Forum för nationella minoriteter i Sverige (NAMIS) vid Uppsala universitet samt ett finskt språk- och kulturcentrum som startades år 2002 vid Mälardalens högskola, Eskilstuna. I Sveriges andra rapport nämns också, liksom i ramkonventionsrapporten, den påbörjade tolkutbildningen i romani chib i Göteborg, liksom den år 2003/2004 igångsatta tolkutbildningen i samiska vid Umeå universitet.

Expertkommittén noterar att möjligheter till studier och forskning i romani och jiddisch saknas på universitetsnivå. De svenska myndigheterna uppmanas att vidta åtgärder för att få till stånd sådan verksamhet.

I Sveriges kommentarer till expertkommitténs rapport nämns att Högskoleverket på uppdrag av regeringen utarbetat en rapport som innehåller förslag om att sådana åtgärder bör vidtas.

5.5.4 Minoritetsperspektiv

När det gäller undervisning betonas i intervjuerna att utbildningen för de nationella minoriteterna lider av två huvudsakliga problem. För det första finns det inte en aktivt genomförd och specifikt riktad informationsspridning till föräldrar i de nationella minoritetsgrupperna om möjligheter till modersmålsundervisning och tvåspråkig

⁵ Utbildningen i finska i Lund har sedermera lagts ner. Utbildning i finska i Eskilstuna har tillkommit.

undervisning. Att minoriteternas barn alls får modersmålsundervisning beror enligt de intervjuade främst på föräldrarnas engagemang och deras egna initiativ. För det andra finns det brist på utbildade modersmåls lärare, men också på undervisningsmaterial och riktlinjer för framställning av sådant material. Det anses också allvarligt att det fortfarande tycks saknas någon ordentlig strategi för att råda bot på denna brist. Egentligen har ingen förändring skett vad gäller skolan.

Förutom dessa två problem, som upplevs som gemensamma för de fem nationella minoritetsspråken, har representanterna för varje minoritetsspråk poängterat vissa specifika aspekter när det gäller utbildningsområdet.

Från samiskt håll påpekas att situationen för samiska förbättras så till vida att samiska språket successivt används alltmer i sameskolorna; sameskolan i Gällivare framhålls som ett särskilt gott exempel. Kompetensen bland lärarna vad gäller samiska har också ökat. I dessa förändringar har det egna inflytandet via Sameskolstyrelsen spelat en avgörande roll. Man menar dock att förekomsten av ett enda gymnasieprogram med samisk inriktning för hela landet är långt ifrån tillräckligt. Det understryks också att det saknas medel för vuxenutbildning. Av historiska skäl är majoriteten av minoritetsmedlemmarna, särskilt de vuxna som aldrig haft möjligheter att i skolan lära sig skriva och läsa på samiska, analfabeter i sitt eget språk. Det skulle behövas särskilda öronmärkta medel för detta ändamål, inte minst inom vuxenstudiestödet.

Man påpekar också att det fortfarande återstår mycket att göra vad gäller information om samer i läromedel för majoritetselever. Detta stämmer väl överens med en utförligt redovisad inventering av läromedel i grundskolans år 4-6 och 7-9 i de samhällsorienterande ämnena (Karlsson, 2004). Syftet med rapporten var att kartlägga beskrivningar av den samiska kulturen i läroböcker, att analysera de värderingar som framställningarna ger uttryck för, att jämföra bilden av samer i dagens läromedel med den bild som Statens institut för läromedel fann i sin granskning 1990, samt att diskutera vilken hjälp en lärare utan specialintresse för samiska frågor får av läroböcker och lärarhandledningar. I rapporten granskas 63 läroböcker och 29 lärarhandledningar. Rapportens övergripande slutsats är att "en majoritet av de granskade läroböckerna och lärarhandledningarna antingen ger ett obefintligt eller bristfälligt underlag för att eleven skall få kunskaper om samisk kultur, språk, religion och historia och utveckla en förståelse för den samiska kulturen" (2004: 26). Så många som 30 av de 63 läroböckerna tar inte alls upp samiska frågor. Den samiska kulturen behandlas ofta som statisk och enhetlig. Bara två böcker hänvisar till den kulturella och språkliga variation som förekommer inom den samiska kulturen. Annars är det den nord-samiska kulturen som beskrivs. Bland näringsaktiviteterna nämns nästan uteslutande renskötsel. Det framgår sällan att samer ägnar sig åt andra aktiviteter är dem som är förknippade med renen. Rapporten

pekar särskilt på den bristfälliga och snäva information om samer som förekommer i historieböckerna. I dessa böcker "blir samerna synliga först när den norra delen av landet blir intressant för den svenska staten. Det är som om samerna dessförinnan saknat egen historia." (2004: 27). Dessutom förtigs ofta den diskriminering och det förtryck som samerna under sekler genomlidit. Framställningar av samiska kvinnor eller flickor är nästan icke-existerande i böckerna.

När det gäller den sverigefinska minoriteten, poängterar intervjuerna att antal barn som får modersmålsundervisning eller som deltar i kommunalt anordnade tvåspråkiga klasser har minskat dramatiskt. Denna bild bekräftas av Skolverkets kartläggning *Undervisning i och på de nationella minoritetsspråken – kartläggning av situationen* (2001). Enligt Skolverket finns det numera bara ett fåtal av de cirka 300 tvåspråkiga klasser som fanns i början av 1990-talet. Enligt uppgifterna i en kartläggning av det finska språkets ställning i Sverige, genomförd av Esko Melakari på uppdrag av Föreningen Norden (2004), har antalet elever i tvåspråkiga klasser minskat från 4500 under 1990-talets början till dagens 450. Företrädare för den sverigefinska minoriteten och båda kartläggningarna förklarar minskningen av barn i tvåspråkiga klasser som resultatet av samspelet mellan olika faktorer. Å ena sidan känner sig föräldrarna uppgivna dels på grund av bristen på information till föräldrarna om de möjligheter som finns, dels på grund av bristande engagemang från skolledarnas sida. Situationen försämras ytterligare av de strukturella problem som orsakas av modersmålsundervisningens placering utanför den schemalagda skoltiden i ofta avlägsna skolor. I intervjuerna påpekas vidare att sverigefinnar upplever sig särskilt diskriminerade på grund av att kravet på minst 5 elever för att kunna anordna modersmålsundervisning finns kvar för dem till skillnad från vad som gäller för samer, tornedalingar och romer. Det framförs också att kommunaliseringen av skolan var det egentliga dråpslaget mot den finska modersmålsundervisningen och de tvåspråkiga klasserna för finskspråkiga elever.

Bilden är mer positiv när det gäller fristående finskspråkiga skolor. Det finns idag åtta sverigefinska friskolor med ungefär ett tusen barn. Friskolorna är belägna i Stockholmsregionen, Göteborg, Örebro, Eskilstuna och Motala. De har uppkommit som ett resultat av friskolereformen i början av 1990-talet. Enligt Melakari (2004) kännetecknas friskolorna av föräldrarnas personliga engagemang och ekonomiska stöd. Successiv tvåspråkighet tillämpas i friskolorna. Detta innebär att barnen undervisas mest i finska i de lägre årskurserna, medan svenska och finska används parallellt i de högre årskurserna. Lärarna är ofta tvåspråkiga med finska som huvudspråk (Melakari 2004). Man anställer dock ofta lärare från Finland för att täcka bristen på finskspråkiga lärare utbildade i Sverige. Detta har delvis uppfattats som ett problem, eftersom dessa lärare ofta inte är tillräckligt insatta i det svenska samhället och tvåspråkiga barns behov.

När det gäller meänkieli påpekas att skolsituationen skiljer sig avsevärt mellan förvaltningsområdet och resten av landet. Dessutom är situationen olik i de olika kommuner som omfattas av förvaltningsområdet. Pajala kan nämnas som ett lyckat exempel. Där finns det flera hundra elever som läser meänkieli i grundskolan. Även för meänkieli pekar intervjuerna på samma strukturella hinder som tidigare nämnts för den sverigefinska minoriteten, nämligen brist på intresse och engagemang på kommunal nivå.

När det gäller romer, är situationen i skolan komplicerad och mångfacetterad. Fyra dimensioner har lyfts fram i intervjuerna: brist på utbildade lärare, brist på undervisningsmaterial, diskriminering, samt romernas egna attityder till skolan. Diskriminering av romska barn i skolan är ett allvarligt problem som betonas i intervjuerna. Denna bild bekräftas av DO:s rapport om diskriminering av romer. Dessutom påpekar Europarådets kommission mot rasism och liknande intolerans (ECRI) i sin rapport om Sverige år 2002 att romer har en missgynnad ställning när det gäller utbildning. Rapporten konstaterar att romska barn alltjämnt marginaliseras i skolan. Marginalisering och diskriminering i skolan är kopplad till allmänt negativa attityder till romer som grupp (antiziganism), samt brist av romska förebilder och personal i skolan. Bristen på lärare beror i sin tur på antiziganismen och på avsaknaden av en lärarutbildning i romani. I intervjuerna hävdas det att man ofta inte vill ha romska lärare eller personal i skolan. Situationen försämras av bristen på lämpligt undervisningsmaterial. Man kan dock nämna att Myndigheten för skolutveckling håller på att ta fram undervisningsmaterial på romani. Från majoritetssamhällets sida har det ofta påpekats att romernas missgynnade ställning i skolan är avhängig de negativa attityder som romerna själva har till skolan. Dessa negativa attityder måste dock enligt de intervjuade samt DO:s rapport (2004) tolkas mot bakgrund av två faktorer. Å ena sidan är skolans struktur och innehåll utformade enligt majoritetssamhällets normer. Detta innebär att romernas behov och synsätt ofta inte beaktas. Dessutom har både romska föräldrar och äldre på grund av skolans specifika utformning sett skolan som ett hot mot den egna kulturen och känt oro för att "förlora" barnen till majoritetskulturen (DO 2004).

Till dessa problem måste man lägga att den romska gruppen kan betecknas som starkt heterogen. Detta är resultatet av olika invandringsrörelser i olika historiska perioder (för en översikt, se Fraurud & Hyltenstam, 1999: 256-274), vilket i sin tur innebär att elever tillhörande olika romska grupper har olika behov. Det kan nämnas att de negativa attityderna bland romska föräldrar uppges ha förändrats betydligt under de senaste åren. Detta kan delvis bero på att nuvarande föräldrar till barn i skolåldern själva har gått i skolan, och att man i skolan ser möjligheter och förebilder snarare än hot. Ett romskt ungdomsförbund startades år 2000. Målet med förbundet är att uppmuntra romska ungdomar att engagera sig i minoritetsfrågor och agera för sin egen situation. Romska Ungdomsförbundet arbetar för

att de romska ungdomarna skall bevara sin kultur och identitet, men samtidigt få möjligheter att vara delaktiga i det svenska samhället. I budgetpropositionen 2005 aviserar regeringen en särskild satsning riktad mot romska ungdomar.

Bristen på högskoleutbildning och forskning omkring romani betonas. Här finns en medvetenhet om att romer i Sverige inte själva kan klara att bygga upp denna verksamhet utan att detta måste ske i samverkan med majoritetssamhället. Emellertid uttrycks med kraft att det är mycket angeläget att romer får ett avgörande medinflytande i utvecklingen av forskningens inriktning och karaktär.

Vad gäller jiddisch påpekas att existerande aktiviteter är mycket mer begränsade än för övriga minoritetsspråk, men att det som ändå finns är lite uppmärksammat på grund av att det inte är offentligt belyst. Tex finns undervisning i jiddisch inom skolans ram även om den är mycket begränsad. Det nämns att sådan undervisning finns med välutbildade lärare vid Alexanderskolan i Göteborg. Behov av systematisk lärarutbildning finns. Intresset för utbildning i jiddisch hos vuxna, inte minst i skriftspråket har ökat betydligt, bl a antagligen som en effekt av språkets ställning som nationellt minoritetsspråk.

Även från judiskt håll påpekas att avsaknaden av forskning omkring jiddisch i Sverige måste åtgärdas. Man menar att de initiativ som redan tagits, tex vid Lunds universitet, bör uppmuntras och utvecklas.

5.5.5 *Slutsats*

På samma sätt som i fråga om språklagstiftningen lider regelverket omkring utbildning på och i minoritetsspråken inte så mycket av hur det är formulerat som av hur det tillämpas. Ett tydligt exempel finns i hanteringen av lärarutbildning för undervisning på och i minoritetsspråk, där ett särskilt ansvar för denna lagts hos en viss högskoleenhet, men där ingen lärarutbildning sker på grund av att det saknas sökande till utbildningen. Man får ett intryck av att myndigheter och ansvariga institutioner passivt nöjer sig med att möjligheterna till lärarutbildning existerar utan att tillräckligt noggrant analysera skälen till varför den inte kommer till stånd. Viktigt att analysera specifikt är hur informationsspridningen sker. Det betonas i flera sammanhang att undervisning i och på minoritetsspråk på många håll kommer till stånd först efter stark påtryckningar från föräldrarnas sida; denna undervisning framstår inte som ett klart alternativ som det utan svårighet går att välja. På utbildningsområdet behövs en omfattande utveckling i flera dimensioner: bättre tillgänglighet för utbildning i minoritetsspråk, utveckling av tvåspråkig utbildning, en stark insats för läromedel och lärarutbildning, utveckling av hur minoriteterna speglas i majoritetsläromedel, och inte minst en utveckling av utbildning på högskolenivå kopplad till forskning i minoritetsspråken. Problem kvarstår i de flesta av dessa dimensioner för alla minoriteter även om skillnaderna mellan de fem minoriteterna av många skäl också är stora.

5.6 Kulturyttringar

5.6.1 Inledning

Som kulturyttringar kan räknas är en mycket bred kategori av företeelser. Förutom litteratur, musik, bildkonst och hantverk kan man även föra dit bl a muntliga berättartraditioner, talgenrer, högtidstraditioner, marknader och folkfester. Även religionsutövningens former kan räknas in. Inom en talgemenskap kan det finnas språkliga former som är knutna till befolkningsgruppens kulturyttringar, varför dessa spelar en stor roll i att upprätthålla ett brett spektrum av språkliga register eller stilarter, dvs de bidrar till variations- och nyansrikenheten i språkanvändningen. Förutom detta har kulturyttringarna givetvis betydelse som etnisk symbol och medverkar därmed till den kulturella och språkliga särarten.

Att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande är ett huvudområde för minoritetspolitiken. Hur Sverige hanterat dessa frågor för samiskans, meänkielis och finskans del, dvs för de territoriella minoritetsspråken, behandlas nedan under rubrikerna *Ramkonventionen* och *Minoritetsspråkskonventionen*. Här tas därför endast upp några aspekter på romska och judiska frågor.

Statens kulturråd påpekar i sin rapport (2001) att etablerade romska författare och förlag saknas i Sverige. Detta beror dels på att den varierande standardiseringsgraden för de romska varieteterna, dels på att den romska kulturen har en muntlig snarare än skriftlig tradition.

Ett romskt kulturcentrum i Stockholm invigdes den 16 februari 2004. Centrets huvudsyfte är att synliggöra romsk kultur genom foto- och hantverksutställningar samt genom tillhandahållande av litteratur och pressklipparkiv om romer och/eller på romani. Centret erbjuder föreläsningar, musikevenemang, konferenser och seminarier, samt kurser i lovara och kelderash liksom i romsk hantverkstradition. Centret skall vara en mötesplats för romer med olika kulturell och språklig bakgrund. Det ska ge möjligheter till utveckling och stärkande av den egna identiteten både för barn, ungdomar och vuxna samtidigt som det ska arbeta för integrering i det svenska samhället. Det ska också vara en mötesplats mellan romer och icke-romer.

Av Kulturrådets rapport framgår att den judiska kulturella verksamheten på svenska eller jiddisch huvudsakligen bedrivs av följande institutioner: Judiska centralrådet, Judiska teatern i Stockholm och Jiddishteatern Glatt Koscher i Malmö, Forum för levande historia, samt av tidskriften Judisk krönika. I samma rapport redovisas att tillgången på kultur inom barnomsorgen är ett bristområde, samt att det är ont om skildringar av judiska barn i svensk barnlitteratur.

5.6.2 Ramkonventionen

Ramkonventionens skydd av de nationella minoriteterna innefattar även åtgärder för bevarandet och främjandet av nationella minoriteters religion, traditioner och kulturarv.

När det gäller minoriteternas kultur påpekar Sverige i sin rapport att det statliga stödet till förmån för de nationella minoriteternas kulturella uttryck (inklusive litteratur och tidskrifter på minoritetsspråk) har förstärkts. Särskilt hänvisas till de medel som Staten Kulturråd avsätter för att stödja litteratur på minoritetsspråk och de nationella minoriteternas tidskrifter. Av olika officiella dokument framgår att det statliga stödet till litteratur och kulturtidskrifter sedan 2000 uppgår till 1 miljon kronor årligen. Sedan 2002 ges årligen ytterligare 7 miljoner kronor för insatser för att främja de nationella minoriteternas språk och kultur. (Dessa stöd har också nämnts ovan i samband med redovisningen av statliga åtgärder för minoritetspolitikens genomförande.) Det stöd som Sametinget disponerade år 2004 till den samiska kulturen uppgick till 14,5 miljoner kronor för samisk kultur, varav ca 9 miljoner kronor för bidrag till samisk kultur och samiska organisationer och 5,5 miljoner kronor för Sámi Teáhter. I budgetpropositionen för 2005 anslås 1 miljon kronor för att stärka verksamheten vid Tornedalsteatern, vilket skall läggas till det årliga verksamhetsbidrag som teatern erhåller genom Statens kulturråd.

När det gäller religion påpekas det i Sveriges rapport att staten ger bidrag till trossamfund. Det hänvisas vidare till stat-kyrka-reformen som bl a syftade till att öka jämlikheten mellan olika trossamfund.

5.6.3 Minoritetsspråkskonventionen

Som framgår i minoritetskonventionens inledning är syftet med konventionen att bevara och utveckla den flerspråkighet, men även det mångkulturella arv som historiskt karakteriserar Europa.

Insatserna för att bevara de nationella minoriteternas kultur omfattar olika områden. Sverige hänvisar i sina rapporter till det stöd som genom olika myndigheter ges för att uppmuntra och utveckla kulturella aktiviteter på minoritetsspråk. Särskilt betonas här liksom i ramkonventionsrapporten vikten av Statens kulturråds stöd till projekt för att främja de nationella minoriteternas språk och kultur, samt dess stöd till kulturtidskrifter. Därutöver finansieras samiska kulturella aktiviteter genom Sametingets kulturråd som har till uppgift att fördela det statliga stödet, medel från Samefonden och andra medel som stödjer samerna. Bland mottagarna nämns den samiska teatern, samiska hantverksstiftelsen, det samiska biblioteket och Tidningen Samefolket. Regeringen poängterar vikten av samiska teatern som till samiska översatt arbeten som producerats på andra språk och framfört dem på samiska.

Bland de kulturella verksamheter som bedrivs på finska redovisas förlagshuset Finn Kirja, samt Föreningen sverigefinska skribenter som

har fått finansiellt stöd från Kulturrådet. Sverige framför vidare att Sverigefinska språknämnden och Finska teatern är två viktiga kulturinstitutioner som erhåller statligt stöd. Dessutom nämns det stöd som sedan 1961 ges till översättning av finsk facklitteratur till svenska.

Regeringen menar i sina rapporter till Europarådet att utbudet på de svenska biblioteken täcker sverigefinnarnas behov av litteratur som översatts till finska. Regeringen påpekar att Statens kulturråd nyligen har utrett bibliotekens tillgång på litteratur på finska.

Regeringen redovisar vidare att Finlandsinstitutet i Stockholm får ett bidrag från svenska staten. Finlandshuset har ett sverigefinskt bibliotek. Sedan 1977 finns Sverigefinländarnas arkiv som får årligt stöd från Riksarkivet.

Sverige redovisar i sina rapporter att kulturella aktiviteter, språkkurser och publikationer på meänkieli erbjuds av stiftelsen Meän Akateemi/Academia Tornedaliensis. I Sveriges senaste rapport nämns vidare liksom i ramkonventionsrapporten att staten sedan 2002 ger ett årligt stöd på 1 miljon kronor till Tornedalsteatern som spelar på meänkieli och svenska. Regeringen planerar att stärka stödet till teatern under 2005.

En annan aspekt av kulturarvet omfattar användning av traditionella och korrekta former av ortnamn på landsdels- eller minoritetsspråk. Detta har redan behandlats ovan som en aspekt på språkanvändning under avsnittet om språklagstiftning.

5.6.4 Minoritetsperspektiv

I intervjuerna påpekas att det stöd för kulturyttringar som numera ges är ett exempel på de positiva effekterna av minoritetslagstiftningen och på en uppmärksamhet som utan denna troligtvis inte kunnat komma de fem minoriteterna till del. De problem som uppmärksammas gäller storleken på medlen, avgränsningen av vilka ändamål de kan användas för, fördelningen mellan fem minoriteter med starkt skilda förhållanden samt det egna inflytandet över medlens fördelning.

Vad gäller storleken på medlen påpekas att de 8 miljoner som Statens kulturråd delar ut särskilt till de fem minoriteterna är en mycket begränsad summa med tanke på vissa andra anslag; man uppmanar till en jämförande analys av olika anslagsposter inom kulturområdet. De ändamål som söks för hos Kulturrådet och de projekt som får anslag uppfattas ibland som liggande utanför rimliga gränser för kulturyttringar. Exempel som nämns är lärarutbildningsprojekt i minoritetsspråk eller projekt som har med läromedel att göra. Det är inte så att man i sig kritiserar innehållet i dessa projekt, utan snarare att de borde bekostas ur andra anslag och inte delta i konkurrensen om Kulturrådets medel. Att medlen skall fördelas i konkurrens mellan de fem minoriteterna uppmärksammas som ett problem från nästan alla

håll. Bl a påpekas att ingen skillnad görs mellan territoriella och icke territoriella minoritetsspråk, och att vissa grupper har andra möjliga källor att få stöd ur.

5.6.5 Slutsats

Man måste konstatera att utbudet på kulturområdet på vissa sätt är imponerande och att en mycket stark utveckling skett under de senaste decennierna. Det ekonomiska stödet till t ex samisk och tornedalsk teater och till inrättandet av ett romskt kulturcentrum har varit mycket viktigt för minoriteternas arbete med att synliggöra sina kulturella yttringar. Inte mindre viktigt är detta arbete för stärkandet av etnisk identitet och inre sammanhållning och givetvis för möjligheterna att använda minoritetsspråken i nya domäner. Givetvis finns det anledning att ytterligare analysera storleken på de anslag som de olika minoriteterna kan komma i åtnjutande av, samt hur stödet fördelas.

5.7 Språkvård

5.7.1 Inledning

Av grundläggande betydelse för att minoritetsspråken skall kunna hållas levande är att de har en sådan grad av standardisering (dvs normer för stavning, grammatisk struktur, ordval m m) och modernisering (dvs ordförråd och andra språkformer som kan matcha dagens uttrycksbehov) att de kan användas smidigt inom olika samhälleliga sammanhang, t ex utbildning, tolkning och översättning, medier, myndighetskontakter samt inom lagstiftning och rättsväsende. Språkvårdsarbete bedrivs på olika nivåer i fråga om Sveriges nationella minoritetsspråk, dock ej för jiddischs del. De största erfarenheterna och de längsta traditionerna finns inom samiskt och sverigefinskt språkvårdsarbete.

5.7.2 Minoritetsspråkskonventionen

Språkvårdsaktiviteter behandlas explicit i artikel 12 punkt h i minoritetsspråkskonventionen. Sverige har ratificerat denna punkt för samiska och finska men inte för meänkieli. Vad gäller språkvård hänvisas i Sveriges båda rapporter till Samiskt språkråd och Sverigefinska språknämnden som de språkvårdande organ som har i uppdrag att främja samiska respektive finska i det svenska samhället.

På nordisk bas permanentades en samisk språknämnd redan 1974. Här är alla de samiska huvuddialekterna eller språken representerade, men det finns också språknämnder för de enskilda varieteterna, nordsamiska, lulesamiska, sydsamiska. Eftersom det samiska språkarbetet är en av Sametingets lagstadgade uppgifter, finns sedan Sametingets tillkomst en särskild organisation inom landet, som dock naturligtvis är kopplad till det samiska språkvårdsarbetet i de övriga länderna. Således inrättades Samiskt språkråd och en språkenhet inom Sametinget. Språkrådets syfte att stärka det samiska språkets ställning, stimulera dess användning samt utveckla ny terminologi. Detta innebär att språkrådet har både en expertfunktion och en

politisk funktion. Språkenheten, som består av en språkchef (för närvarande med nordsamisk kompetens) och två språkkonsulenter (för närvarande med kompetens i lule- respektive sydsamiska), ansvarar för den dagliga verksamheten, bl a rådgivning i språkfrågor. Sametingets styrelse beslutade år 2002 att utreda rollen för Sametingets språkråd som expertorgan och politiskt beredningsorgan, samt att utarbeta förslag till långsiktiga offensiva mål för den samiska språkpolitiken. Utredningen resulterade i ett handlingsprogram med titeln *Start för en offensiv språkpolitik*, som godkändes av Sametinget. Språkrådet med dess politiska funktion blir tills vidare vilande, medan språkenheten döps om till *Språkvård och språkservice* och fortsätter sitt arbete som ett rent expertorgan. Tanken bakom förslaget är att starta en tioårig språkkampanj ledd av ett kampanjråd, som skall vara ett direktstyrande politiskt organ.

Sverigefinska språknämnden grundades 1975. Dess uppgift är att vårda och utveckla finska språket i Sverige. Den ger rekommendationer om lämpliga finska översättningar av begrepp som är specifika för det svenska samhället, utarbetar ordlistor inom olika områden, t ex bankväsende, idrott, kyrkan (bl a i anslutning till kyrka-stat), naturen (växter, fåglar, fiskar, svampar) mm. Nämnden har tre anställda. Man ger ut en språkvårdstidskrift, *Kieliviesti*. Nämndens arbete bygger på principen att sverigefinskan i alla avseenden skall följa den officiella finlandfinskan regler och att termer så långt möjligt är desamma som de som används i Finland. Det är endast i sammanhang där den svenska kontexten ger anledning till specifika uttryck, samt när speciella ord blivit allmänt vedertagna bland sverigefinska språkanvändare som den svenska varieteten av finska skiljer sig från den finska.

Språkvård för meänkieli nämns i Sveriges båda rapporterna i samband med de kulturella aktiviteter, språkkurser och dylikt som anordnas av stiftelsen Meän Akateemi/Academia Tornedaliensis. I rapporterna redovisas att stiftelsen fungerar som en informell språknämnd för meänkieli. I Sveriges första rapport angavs att Statens kulturråd hade föreslagit att ge finansiellt stöd till språkvårdsaktiviteter på meänkieli. En sökning bland de av Statens kulturråd beviljade bidrag visar att Academia Tornedaliensis beviljats anslag för att utarbeta en Nordkalottfinsk ordbok.

Europarådets expertkommitté har inte framfört särskilda kommentarer angående språkvården. Vad gäller samiska har expertkommitté uttryckt sig positivt om att Samiskt språkråd finns. Därför anser expertkommittén att Samiskt språkråd bör erhålla av Sametinget tillräckliga resurser för att genomföra språkvårdsaktiviteter. Expertkommittén har bedömt Sveriges åtaganden i fråga om språkvård vara uppfyllda.

5.7.3 Minoritetsperspektiv

Från samiskt och sverigefinskt håll beskrivs de omfattande aktiviteter som under en 30-årsperiod genomförts på språkvårdsområdet. Från de samiska och sverigefinska språkvårdsorganen kommenteras att minoritetslagstiftningen inneburit nya uppgifter som inte är klart ingår i uppdraget, nämligen att tillhandahålla rådgivning omkring de rättigheter som språklagstiftningen innebär. Det är många fler som söker information, vilket betyder att mer personella resurser går åt till denna aktivitet. Många kontakter gäller t ex vilken rätt föräldrar har att få undervisning på minoritetsspråk för sina barn. Finansieringsfrågan kommenteras också. De knappa anslagen innebär t ex att en stor del av språkvårdsarbetet bedrivs i projektform med speciellt sökta externa medel. Detta kan få som följd att angelägna insatser inte alltid kan slutföras inom rimlig tid utan ibland blir vilande medan nya projektmedel anskaffas. Synpunkten att språkfrågor har relativt låg prioritet i Sametinget har också framförts. Språkfrågorna har skymts av andra viktiga angelägenheter som t ex markrättigheter.

Företrädare för samtliga minoriteter uttrycker sig positivt om de förslag som lagts i slutbetänkandet *Mål i mun* (SOU 2002) från den statliga kommittén för svenska språket om ett nytt statligt språkvårdsorgan i vilket nära samarbete mellan språkvårdare för svenska och de officiella minoritetsspråken föreslås. Särskilt Sverigefinska språknämnden, som lokalmässigt redan arbetar tillsammans med Svenska språknämnden, är positiv till vidgat samarbete. Utifrån meänkielis, romanis och jiddischs perspektiv påpekas att erfarenheterna från samiskt och sverigefinskt språkvårdsarbete skulle vara värdefulla att kunna utnyttja på ett organiserat sätt.

5.7.4 Slutsats

Det finns lång erfarenhet av språkvårdsarbete både inom den samiska och den sverigefinska minoriteten. Sådant arbete har också kommit igång vad gäller meänkieli och romani. Den slutsats man kan dra är emellertid att språkvårdsarbete är ett tidskrävande och kvalificerat arbete, där villkoren är starkt skilda för de olika minoriteterna. T ex gäller det samiska språkvårdsarbetet flera varieteter av samiska, något som också gäller för det romska arbetet, där uppgiftens komplexitet ökas av att flera varieteter ännu inte standardiserats över huvud taget, nödvändig kontakt med standardiseringsnormer som genomförts i andra länder, samt av att det råder brist på personella resurser för uppgiften. En förnyad analys av vilka ekonomiska ramar som arbetet kräver och en därpå grundad tydligare organisation skulle behöva komma till stånd.

6 Europarådets ministerkommittés resolution och rekommendationer i fråga om Sveriges tillämpning av ram- respektive minoritetsspråkskonventionen

6.1 Ramkonventionen

Efter att ha beaktat Sveriges rapport med anledning av ramkonventionen, den rådgivande kommitténs synpunkter på denna samt Sveriges kommentarer till dessa synpunkter, utfärdade Europarådets ministerkommitté som nämnts i avsnitt 2.3 ovan i december 2003 en resolution om Sveriges tillämpning av ramkonventionen. I resolutionen nämner ministerkommittén först de positiva åtgärder som vidtagits i förvaltningsområdena genom Sveriges minoritetslagstiftning. Enligt ministerkommittén, är dessa positiva åtgärder emellertid begränsade till de kommuner i Norrbotten som utgör förvaltningsområdet. Således finns det fortfarande behov att utvidga lagstiftningens räckvidd. Mot bakgrund av den höga decentraliseringen i fråga om implementeringen av ramkonventionen, pekar ministerkommittén på de brister som finns i synnerhet inom utbildningsområdet men också i fråga om media.

Vad gäller samerna, betonar ministerkommittén att det föreligger ett stort behov att finna en lösning i fråga om markrättigheter i de områden som av hävd bebotts av samerna. Lösningen bör specifikt syfta till att skapa interetniskt samförstånd i områden i frågan samt att skydda de inhemska minoriteternas kultur och identitet. I rekommendationerna understryks vidare vikten av den nya lagstiftningen mot etnisk diskriminering, särskilt när det gäller romernas situation. Till slut föreslås att de svenska myndigheterna skall fortsätta utveckla strukturer för överläggning och samråd med representanter för de nationella minoriteterna i syfte att öka deras inflytande i de beslutsprocesser som berör dem.

6.3 Minoritetsspråkskonventionen

Efter att ha beaktat Sveriges rapporter, rapporten från Europarådets expertkommitté samt svenska regeringens kommentarer till den, fastslog Europarådets ministerkommitté ett antal rekommendationer i fråga om Sveriges implementering av minoritetsspråkskonventionen. Förutom att ta hänsyn till alla synpunkter som framförts av expertkommittén, menar ministerkommittén att Sverige skall prioritera fyra verksamhetsområden. För det första skall Sverige vidta åtgärder för att förstärka tillgång till utbildning på landsdels- eller minoritetsspråk, utveckla läromedel, samt förbättra lärarutbildning på alla utbildningsnivåer. För det andra, skall Sverige tillhandahålla de lämpliga förutsättningarna för att främja användning av samiska, finska och meänkieli i förvaltningsmyndigheter och domstolar i förvaltningsområdena i Norrbotten län. För det tredje, skall Sverige främja och/eller underlätta grundandet eller underhållandet av minst en tidning på samiska respektive meänkieli. För det fjärde, skall

Sverige förbättra situationen för finska språket i det offentliga livet, i synnerhet inom utbildningsområdet, utanför förvaltningsområdet.

7 Tolkningar och slutsatser

Mot bakgrund av den information vi presenterat och kommenterat i rapporten formuleras här sammanfattande tolkningar och slutsatser. Av den teoretiska modell vi presenterat som en ram för vår diskussion framgår att minoritetsspråkens möjligheter att leva vidare och utvecklas är beroende av en stor mängd samverkande faktorer på olika nivåer i samhället. Enkelt uttryckt kan man säga att hela samhällsmaskineriet är inblandat i om förutsättningarna för användning av ett visst språk är gynnsamma eller ogynnsamma. Detta har vi försökt illustrera med hjälp av ett urval av modellens faktorer. Vi kommer i detta avsnitt att lyfta fram ett antal specifika områden som nämns i många sammanhang tidigare i rapporten och i de underlag som rapporten är baserad på, inte minst i de resolutioner och rekommendationer som Europarådets ministerkommitté presenterat och som refereras i avsnitt 6 ovan. Vad vi önskar bidra med här är att kommentera de frågor som vi utifrån materialet bedömer som de mest akuta i ett förbättrat genomförande av 1999 års minoritetspolitiska beslut och den lagstiftning och policy som dessa beslut ledde till. Vi kommer att kommentera de ekonomiska ramarna för minoritetspolitiken, implementeringsproblematiken, statens informationsförpliktelse, landets rapportering omkring vidtagna åtgärder, samt de fem minoriteternas skilda villkor. Dessa frågor går på olika sätt in i varandra och är delvis skilda sidor av samma problematik, men vi anser att det kan vara värdefullt att strukturera vår sammanfattning med dessa fokuseringar som utgångspunkt.

7.1 Ekonomiska ramar för minoritetspolitiken

Det har från minoriteternas sida, bl a så som det framgår av intervju svaren ovan, påpekats att de ekonomiska ramarna för genomförandet av minoritetspolitiken är alltför snäva. Det är naturligtvis lätt att invända att de som berörs av en verksamhet nästan alltid upplever att det behövs ytterligare medel för att relevanta aktiviteter skall kunna genomföras enligt intentionerna. Det är därför inte ovanligt att krav på ökade ekonomiska ramar viftas bort eller betraktas som oseriösa. Vi menar dock att det inte framgår ur några handlingar hur det ekonomiska stödet på minoritetspolitikens område har beräknats och dimensionerats. Vi har inte haft möjlighet att utföra några ekonomiska bedömningar inom ramen för detta arbete, men det är uppenbart att medel skulle krävas eller behöva omorganiseras om politikens intentioner verkligen skulle genomföras. Om man t ex gav utförlig information om och genomförde utbildning i och på minoritetsspråk samt bedrev lärarutbildning på det sätt och i den utsträckning som regelverket förutsätter, skulle omorganiseringar inom de anslag som stat och kommuner anvisar för utbildning behöva ske.

Vår *slutsats* är att en allvarlig diskussion om minoritetspolitikens övergripande ekonomi behöver komma till stånd. En sådan diskussion behöver baseras på en seriös ekonomisk analys som tar hänsyn till vilka kostnader som uppstår om minoritetspolitikens språkliga och kulturella mål ska kunna uppfyllas.

7.2 Implementeringsproblematiken

Vid genomgången av materialet för denna rapport slås man gång på gång av att lagar och regler på minoritets- och minoritetsspråksområdet ser kraftfullt ut på pappret, men att mycket av vad som står där faktiskt inte genomförs i praktiken. Exempel på detta har nämnts tidigare. Vi kan här peka på rätten till modersmålsundervisning som ytterligare ett exempel. Så länge denna rätt endast formuleras som en möjlighet som få använder sig av, blir effekterna på minoritetsspråksanvändningen och därmed möjligheterna för språken att leva vidare små. För att intentionerna med bestämmelserna om modersmålsundervisning skall fungera måste aktörer på alla nivåer, centralt, regionalt och lokalt bidra med sin del av det praktiska genomförandet. Så snart någon aktör på någon nivå i stället har negativa attityder till bestämmelserna, hotar svårigheter för genomförandet (se Muncio, 1987).

Implementeringsproblematiken är mångfacetterad, men dess specifika karaktär i det svenska samhället är uppenbart direkt kopplad till ett samhällsstrukturerat förhållande, nämligen den decentraliserade besluts- och ansvarsordningen i förhållande till många av de frågor som berörs av minoritetspolitiken. Exempel utgörs av att det är den kommunala beslutsnivån som blir avgörande för det praktiska genomförandet av utbildning, medan lagstiftningen bestäms på statlig nivå. Ett annat exempel är de lokala beslut som t ex inneburit att högre utbildning i finska tagits bort från universiteten i Göteborg och Lund samtidigt som den centrala makten beslutar att finska ska stödjas som ett nationellt minoritetsspråk. Ytterligare ett exempel gäller förstas minoritetsspråkstalares möjligheter till användning av sina egna språk i kontakter med myndigheter, som de centralt beslutade minoritetsspråkslagarna skall garantera, men vars konkreta genomförande bestäms lokalt. Utifrån den information vi redovisat tidigare kan man klart dra den slutsatsen att utfallet blir mycket mer beroende av enskilda aktörers attityder och värderingar och av deras förståelse av målen med minoritetspolitiken än av vilka bestämmelser som är formulerade i officiella dokument.

Vår *slutsats* är att en vidare analys skulle behöva göras av hur minoritetspolitiken skall kunna genomföras givet den samhällsstruktur och de beslutsprocesser som existerar. Analysen skulle behöva bygga på forskning eller utredningar om vad det i praktiken är som påverkar implementeringen. Den skulle vidare behöva överväga om särregler, t

ex med öronmärkning av medel, skulle behöva införas, hur man åstadkommer incitament vad gäller genomförandet etc.

7.3 Informationsförpliktelsen

I minoritetsspråkskonventionens del I, som innehåller allmänna bestämmelser, anges i artikel 6 att staten ”förbinder sig att tillse att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om rättigheter och skyldigheter enligt [...] stadga[n]” (SOU, 1987a: 316). Det är uppenbart att detta är ett stort och komplicerat åtagande. Lika uppenbart är att många berörda på olika nivåer idag inte nåtts av relevant information, och att informationen inte alltid går fram på grund av att negativa attityder och värderingar står i vägen. Det är också frågan om delvis svårbegriplig information som det gäller att presentera på ett pedagogiskt sätt för att den skall uppfattas rätt. Som ett exempel kan särskilt framhållas det förhållandet att minoritetsspråkstalare har rätt att använda sitt språk i kontakt med myndigheter, *även* i de fall där de inte har några som helst problem med att kommunicera på svenska vare sig vad gäller att uttrycka sig själva eller att förstå. Att språkanvändningen bidrar till att minoritetsspråket kan leva vidare och utvecklas är kanske inte alltid något som den lokala tjänstemannen har uppfattat eller värderar som viktigt.

Vår *slutsats* är att statens informationsförpliktelse behöver aktualiseras. Strategier för en klar och pedagogisk förmedling om vad minoritetspolitiken och minoritetsspråkspolitiken gäller behöver utarbetas. Vidare behöver det allvarligt övervägas på vilka vägar alla berörda på olika nivåer, från myndigheter till enskilda personer, kan nås av informationen.

7.4 Sveriges rapportering till Europarådet

Det har slagit oss att det valda förhållningssättet vid landets rapportering om sin minoritetspolitik och vidtagna åtgärder till Europarådet typiskt anger vilka förpliktelser som redan är uppfyllda. Så hänvisar man t ex till den generella lagstiftning som gäller för modersmålsundervisning i Sverige, dvs att alla som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk i hemmet har rätt att få undervisning i detta språk i skolan. Detta tas sedan som intäkt för att landets åtaganden i enlighet med konventionerna redan är uppfyllda, utan att man tar ställning till i vilken mån det praktiska genomförandet av bestämmelserna är framgångsrikt eller ej. Vi uppfattar detta som ett passivt förhållningssätt från regeringens sida. Ett mer aktivt sätt att förhålla sig till artiklarna i europarådskonventionerna skulle vara att ta ett nytt grepp och i stället redovisa det praktiska genomförandet av relevanta regelverk.

Vår *slutsats* är att Sverige för kommande rapporteringar av hur landet uppfyller föreskrifter i ram- och minoritetsspråkskonventionerna

redovisar hur det faktiska utfallet är snarare än de möjligheter som formuleras i lagar och bestämmelser.

7.5 De fem nationella minoriteternas olika villkor

Vi har på många ställen i rapporten varit inne på de starkt skilda villkor som gäller för Sveriges fem minoriteter, samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar, inte minst vad gäller situationen för deras respektive språk, samiska, meänkieli, sverigefinska, romani och jiddisch. Många av skillnaderna är uppenbara, inte minst vad gäller egna resurser i utbildning, erfarenhet av språkvård, hur mycket respektive minoritetsspråk används etc. Även om det finns många positiva sidor med att de fem minoriteterna behandlas tillsammans, skulle de också behöva ses utifrån sina egna specifika förutsättningar i förhållande till ram- och minoritetsspråkskonventionerna – som, det skall erkännas, i viss mån redan sker. Vi har vid vår genomgång av de officiella dokumenten omkring konventionerna sett att det är mycket svårt att få en klar bild av varje grupp för sig, eftersom alla grupperna behandlas tillsammans i förhållande till olika bestämmelser – liksom för den delen i denna rapport. Det är svårt att lägga märke till luckorna i redovisningen av förhållandena för varje grupp. Vi anser att en vidare analys av respektive grupps problematik och allmänna förutsättningar i det svenska samhället skulle behöva genomföras.

Vår *slutsats* är därför att en vidare förståelse av hur ram- och minoritetsspråkskonventionernas intentioner kan uppfyllas för var och en av de fem minoriteterna och med avseende på de fem erkända minoritetsspråken är att varje grupp analyseras enskilt i förhållande till konventionerna och i framtida rapportering till Europarådet också redovisas i separata dokument.

Referenser

Bet. 1999/2000:KU6, Nationella minoriteter i Sverige.

Camaëur L. (2004), Ethnic minorities and their media in Sweden. An overview of the media landscape policy and state minority media policy.

Dir. 1995:84, Europarådets konvention om regionala språk och minoritetsspråk.

Dir. 1996:77, Tilläggsdirektiv till Minoritetsspråkskommittén.

Dir. 2003:119, Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Dir. 2004:6, Finska språket i Stockholms- och Mälardals-regionen.

- Dir. 2004:67, Tilläggsdirektiv till Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst.
- DO (2004), Diskriminering av romer i Sverige - rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.
- Elenius, L. & Ekenberg, S. (2002), Minoritetsspråk och myndighetskontakt. Flerspråkighet bland användare av samiska, meänkieli och finska i Norrbottens län efter minoritetslagarnas tillkomst 2000. Luleå tekniska universitet.
- Fraurud, K. & Hyltenstam, K. (1999), Språkkontakt och språkbevarande: romani i Sverige. I: Hyltenstam, K. (red.), Sveriges sju inhemska språk – ett minoritetsspråksperspektiv. Lund: Studentlitteratur.
- Förordning (2003:306) om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i grundskolan.
- Grin F. (2003), Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hyltenstam K. & Stroud C. (1990), SOU 1990:84, Språkbyte och språkbevarande. Underlagsrapport utgiven av samerättsutredning.
- Hyltenstam K. & Stroud C. (1991), Språkbyte och språkbevarande. Om samiskan och andra minoritetsspråk. Lund. Studentlitteratur.
- Högskoleförordning (1993:100).
- Karlsson T. (2004), Exotiska renskötare och trolltrummans magi. Umeå universitet.
- Lag 1985:1100, Skollag.
- Lag 1992:1433, Sametingslag.
- Lag 1999:131, om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.
- Lag 1999:1175, om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.
- Lag 1999:1176, om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

- Lag 2003:307, om förbud mot diskriminering.
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2002), Finska, meänkieli och samiska. Utvärdering av regionala åtgärder för nationella minoritetsspråk.
- Melakari E. (2004), Finskan - ett svenskt språk: en kartläggning av finska språkets ställning i det svenska samhället i början av 2000-talet. Stockholm: Föreningen Norden.
- Municio, I. (1987), Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande. Stockholm Studies in Politics nr 31. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Presstödsnämnden (2002), Minoriteternas medier. Kartläggning och analys av situationen för medier som främst riktar sig till invandrare och nationella minoriteter i Sverige.
- Presstödsförordning (1990:524).
- Prop. 1998/99:143 Nationella minoriteter.
- Prop. 2004/05:1, utg.omr. 8 och 17. Budgetpropositionen för 2005.
- Sametinget (2004), Start för en offensiv samisk språkpolitik. Handlingsprogrammet för samiska språket.
- Skolverket (2001), Undervisning i och på de nationella minoritetsspråken – kartläggning av situationen.
- Socialstyrelsen (2001), Äldreomsorg för finsktalande i Sverige.
- SOU (1997a), SOU 1997:192. Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk.
- SOU (1997b), SOU 1997:193. Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter.
- SOU (2002), SOU 2002:27. Mål i mun. Förslag till handlingsprogram för svenska språket.
- Statens kulturråd (2001), De nationella minoriteterna och kulturlivet. Rapport från Statens kulturråd.
- Sveriges Televisions public service-redovisning 2003.
- Sveriges Radios public service-redovisning 2003.
- Europarådsdokument rörande ramkonventionen:*

Sveriges första rapport (juni 2001): Report submitted by Sweden pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. ACFC/SR(2001)003.

Europarådets rådgivande kommittés första rapport (augusti 2002): Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Sweden. Europarådet. ACFC/INF/OP/I(2003)006.

Sveriges kommentarer (juli 2003): Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Comments of the Government of Sweden on the Opinion of the Advisory Committee. GVT/COM/INF/OP/I(2003)006.

Europarådets ministerkommittés resolution (december 2003): Resolution ResCMN(2003)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden.

Europarådsdokument rörande minoritetsspråkskonventionen:

Sveriges första rapport (juni 2001): European Charter for Regional or Minority Languages: Initial Periodical Report by Sweden presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter. Min-lang/pr (2001) 1.

Europarådets expertkommittés rapport (december 2002): European Charter for Regional or Minority Languages: Application of the Charter in Sweden. Europarådet. ECRML (2003) 1.

Sveriges kommentarer (april 2003): Ministry of Justice (Sweden), Comments from Sweden on the report of the Committee of Expert of the European Charter for Regional or Minority Languages.

Europarådets ministerkommittés rekommendationer (juni 2003): Recommendation (RecChL (2003)1) of the Committee of Ministers on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden. ECRML (2003) 1.

Sveriges andra rapport (juni 2004): European Charter for Regional or Minority Languages – Second Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter. Sweden. Min-Lang/PR(2004)2.