

Ett uthålligt språk

- genomförande av lagarna om användning av minoritetsspråk i förvaltningsområdena i Norrbottens län åren 2000-2004

Lars Elenius



CUFS är en centrumbildning vid Luleå tekniska universitet. I styrelsen ingår representanter för offentlig förvaltning i norra Sverige. CUFS ska fungera som en plattform för samverkan, kunskapsutveckling och kunskapsutbyte och vara en brygga mellan teori och praktik.

CUFS:s verksamhetsprogram anger tre forskningsprogram inom ramen för vilka en rad projekt kan utvecklas:

1. Regional och lokal utveckling
2. Utveckling av livskvalitet och välfärd
3. Förändringar av offentlig sektors roll i samhällsutvecklingen, integration och desintegration.

CUFS huvuduppgift är att bedriva forskningsarbete. Det syftar till att utveckla regionen och möjliggöra akademisk utbildning inom programområdena. Därutöver har CUFS i uppgift att underlätta för studerande att ta på sig angelägna utredningsuppgifter, väl förankrade i förvaltningen i norra Sverige, i sina examensarbeten.

Centrum för utbildning och forskning inom samhällsvetenskap (CUFS)

Luleå tekniska universitet

SE-971 87 Luleå tekniska universitet

Tel: 0920-49 12 59 och 49 19 54

Fax: 0920-49 20 35

INNEHÅLL

Inledning	5
Uppdraget.....	5
Lagstiftningen	6
Sammanfattning	9
1. Utredningens syfte och genomförande.....	15
1.1 Disposition	15
1.2 Syfte och frågeställningar	15
1.2.1 Språkanvändarnas reaktioner	15
1.2.2 Myndigheternas agerande	16
1.3 Metod, avgränsningar och källmaterial.....	16
1.3.1 Avgränsningar i tid och rum.....	18
1.3.2 Medborgarperspektivet.....	19
1.3.3 Myndighetsperspektivet	22
2. Språk, identitet och myndighetskontakt.....	23
2.1 Medborgaren och myndigheten	24
2.2 Språksociologiska och lingvistiska begrepp.....	25
3. Minoritetspolitiken i Norrbotten.....	27
3.1 Samerna.....	27
3.2 Sverigefinnarna	28
3.3 Tornedalingarna.....	30
4. Genomförandet av minoritetsspråkslagarna	31
4.1 Regional samordning.....	33
4.1.1 Administration och fördelning av ekonomiska medel.....	33
4.1.2 Allmänna informationsseminarier	35
4.1.3 Sammanfattning.....	36
4.2 Minoriteternas användning av lagstiftningen	37
4.2.1 Användningen av språket i vardagen.....	37
4.2.2 Åsikter och värderingar om lagen	39
4.2.3 Myndighetskulturen i Jokkmokk och Haparanda.....	43
4.2.4 Minoritetsorganisationer m.m.	60
4.2.5 Sammanfattning	65
4.3 Myndigheterna och språklagarna	67
4.3.1 Bedömning av behovet att använda minoritetsspråk.....	67
4.3.2 Personalens språkkompetens och attityd.....	70
4.3.3 Informationsåtgärder	76
4.3.4 Mål eller ärende hos domstol.....	78
4.3.5 Landstingets verksamhet.....	80
4.3.6 Sammanfattning	81
4.4 Kommunernas genomförande	82
4.4.1 Användning av statsanslaget till minoritetsspråk.....	82

4.4.2 Service och omvårdnad inom ramen för äldreomsorgen.....	87
4.4.3 Plats i kommunal förskoleverksamhet	88
4.4.4 Sammanfattning	90
5. Konklusioner	91
5.1 Identitetsperspektivet	91
5.2 Deltagandeperspektivet	93
5.3 Effektivitetsperspektivet	94
5.4 Medborgarens möte med myndigheten i ett historiskt perspektiv	94
6. Källor	95
Otryckta källor	95
Offentligt tryck, utredningar, förordningar m.m.	96
Böcker och artiklar	96
Internetkällor	98

INLEDNING

Föreliggande utredning är utformad med utgångspunkt i det uppdrag som konstitutionsutskottet lämnat i överenskommelse mellan riksdagsdirektör Anders Forsberg, Sveriges Riksdag (2004-08-30), och prefekt Kjell Rask, Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet (2004-09-03).¹ Utredningen har utförts av Fil.dr. Lars Elenius, Centrum för utbildning och forskning inom samhällsvetenskap (CUFS), Luleå tekniska universitet. Ur det samlade materialet har en syntes gjorts om minoritetspråkslagarnas implementering i Norrbotten 2000-2004.

Luleå 2004-12-18

Fil.dr. Lars Elenius
Centrum för utbildning och forskning inom samhällsvetenskap
Luleå tekniska universitet

UPPDRAGET

Enligt uppdraget från konstitutionsutskottet är önskemålet att:

”...undersöka vad som har hänt i förvaltningsområdena efter lagarnas införande och vilket det faktiska utfallet av användningen av minoritetspråken i myndighetskontakter inom förvaltningsområdena har blivit. Denna undersökning bör göras i två delar: dels som en genomgång av resultatet av de åtgärder som myndigheterna har vidtagit, dels som en genomgång av vilken betydelse det har för medborgare som tillhör en nationell minoritet att bo inom ett förvaltningsområde.”²

Utifrån uppdraget kan man alltså urskilja två huvudsyften med utredningen:

1. Det första är att ur ett myndighetsperspektiv följa upp vad som har hänt på regional nivå i förvaltningsområdena i Norrbottens län, dvs. att undersöka hur de statliga och kommunala myndigheterna har agerat för att uppfylla lagarnas krav.

2. Det andra är att ur ett medborgar- och brukarperspektiv undersöka vad riksdagsbeslutet betyder i praktiken för den enskilde medborgaren. Det innefattar en bredare undersökning av hur minoritetsfrågor hanteras i kommuner inom förvaltningsområdet liksom konkreta frågeställningar kring lagstiftningen. Vad har lagstiftningen inneburit för den enskilde? Vilken samhällsinformation lämnas på de nationella minoritetspråken? Hur informeras enskilda om sina rättigheter?³

¹ Avtal mellan riksdagsförvaltningen och Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet. Riksdagsförvaltningen Dnr: 053-4622-3003/04.

² Konstitutionsutskottets kansli och utredningstjänsten, *Nationella minoriteter och minoritetspråk – ett förslag till huvudstudie*. PM 2004-04-29.

³ Konstitutionsutskottets kansli och utredningstjänsten, *Nationella minoriteter och minoritetspråk – ett förslag till huvudstudie*. PM 2004-04-29.

Undersökningen omfattar användningen av samiska, finska och meänkieli i de kommuner i Norrbottens län som berörs av lagarna. Förvaltningsområdet för samiska är Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommun. Förvaltningsområdet för finska och meänkieli är Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommun.⁴

De nya minoritetsspråkslagarna ska ses som ett första steg i en samlad politik om nationella minoriteter. Lagarna är inte endast ett erkännande av språken som nationella minoritetsspråk utan också ett steg i ett vidare minoritetsarbete i syfte att uppfylla de krav som Europarådets konventioner ställer. Utredningen utgår därför från att lagarna och språken inte kan analyseras som isolerade företeelser. De måste sättas in i ett sammanhang eftersom relationen mellan samer, sverigefinnar och tornedalingar fått en ny dimension i förhållande till majoritetskulturen när dessa grupper accepterats som nationella minoriteter.

Lagstiftningen

Hösten 1999 fattade riksdagen efter behandling i konstitutionsutskottet beslut om åtgärder för att Sverige skulle kunna ratificera Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Beslutet innebär ett erkännande av Sveriges nationella minoriteter och deras språk och att minoritetsspråken ges stöd för att hållas levande (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69). Enligt riksdagsbeslutet är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar nationella minoriteter och de minoritetsspråk som omfattas av minoritetspolitiken är samiska (alla former), finska, meänkieli, romani chib (alla former) och jiddisch. Vidare antog riksdagen regeringens förslag till lagar om rätt att använda samiska, finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. I februari 2000 ratificerade Sverige de två Europarådskonventionerna.

Statliga åtgärder på regional och nationell nivå

Det minoritetspolitiska beslutet innefattar ett antal åtgärder som sammantaget utgör grunden för en samlad svensk minoritetspolitik i syfte att stärka de nationella minoriteterna i Sverige och deras språk. Statens stöd till de nationella minoriteterna sker både regionalt och rikstäckande:

- Genom särskild lagstiftning ges enskilda rätt att använda samiska, finska och meänkieli i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar i vissa kommuner i Norrbottens län (de s.k. förvaltningsområdena). Av lagstiftningen följer också att dessa kommuner skall ge föräldrar möjlighet att placera sina barn i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråk. På motsvarande sätt gäller att kommunerna inom förvaltningsområdena skall erbjuda den som begär det möjlighet att få äldreomsorg av personal som behärskar samiska, finska eller meänkieli.
- Nationellt görs olika rikstäckande insatser för att stödja de fem nationella minoriteterna och minoritetsspråken. De rikstäckande insatserna gäller bl.a. utbildning, kulturverksamhet, medier, arkiv, äldreomsorg, översättning av vissa författningar, inflytande och samarbete över nationsgränserna.

⁴ För karta över förvaltningsområdena, se Bilaga 2.

Förvaltningsområdena

Den 1 april 2000 trädde SFS 1999:1175 och SFS 1999:1176 i kraft och tillförsäkrar nationella minoriteter rätten att i vissa namngivna kommuner i Norrbotten använda samiska, finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt att få förskoleverksamhet och äldreomsorg helt eller delvis på dessa språk. Med förvaltningsområdet för samiska avses Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommuner och för finska och meänkieli Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. Lagarna gäller även hos domstolar med en domkrets som helt eller delvis omfattar förvaltningsområdena.

Lagarna

I propositionen (som senare också bekräftas i konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6) framhålls att lagarna inte ska ses som krav på att domstolar på begäran av någon av parterna ska hålla rättegång på nationellt minoritetsspråk, utan att de vid behov får låta översätta handlingar som kommer in eller skickas ut från domstolen. En inlaga ska översättas i fall det har betydelse för målet.⁵

Det är enligt propositionens mening därför viktigt att stödet för samiska, finska och meänkieli stärks i offentliga sammanhang. Utöver att stödet för språken stärks innebär sådana åtgärder, enligt propositionen, ett erkännande av dessa språk och höjd status för språken. Höjd status för språken kan även påverka viljan att lära sig dem. För dem som använder samiska, finska och meänkieli har betydelsen av att få använda språket i offentliga sammanhang och den högre status för språken som detta kommer att leda till betonats som viktigt.⁶

Syftet med lagarna är enligt propositionen:

...att stärka och stödja de nationella minoriteterna och deras språk. För vårt demokratiska samhälle är det av stor betydelse att principerna om icke-diskriminering och inflytande får fullt genomslag när det gäller de nationella minoritetsgrupperna. Det behövs också åtgärder för att värna om de nationella minoriteternas språk och kultur som en del av vårt kulturarv. Regeringen vill vidare peka på den betydelse som en stark ställning för de nationella minoriteterna har för det internationella umgänget och samarbetet.⁷

Språklagarna ska med andra ord inte bara ses som en rätt för nationella minoriteter att använda sina språk i kontakt med myndigheter, utan som en del av en större satsning för nationella minoriteter i syfte att öka deras inflytande och minska diskrimineringen av dem. För att förstå lagen måste den alltså sättas in i ett större sammanhang. Propositionen slår fast att de nya lagarna måste ha stöd på riksplanet både hos majoritetsbefolkning i hela landet och på myndighetsnivå.⁸ Konstitutionsutskottets betänkande lyfter även fram att skyddet av minoriteter är en viktig del av skyddet av mänskliga rättigheter och således för stabilitet, demokrati och fredlig utveckling. I Europakonventionerna är kunskapshöjning bland allmänheten ett viktigt inslag för att detta ska uppnås.⁹ Den svenska minoritetsspråkskommittén har samma inställning:

Ett erkännande av de nationella minoriteterna – samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar – måste om dessa grupper skall kunna få ett sådant skydd som ramkonventionen anger, förenas med åtgärder för att sprida kunskaper om dessa grupper

⁵ Regeringens proposition 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 48-51.

⁶ *Ibid.*, s 38-39.

⁷ *Ibid.*, s 12.

⁸ *Ibid.*, s 44.

⁹ Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 21.

*och deras kultur, språk, och historia som en del av vårt gemensamma kulturarv och samhället i dag.*¹⁰

Även om minoritetsspråkslagarnas förarbeten menar att detta arbete ska ske stegvis är det relevant att undersöka om myndigheter och språkanvändare har denna helhetssyn och om implementeringen av lagarna också haft inslag av en sådan helhetssyn. Förklaringen till att de valda minoritetsspråken blev samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch beror delvis på det faktum att de betraktas som historiska landsdels- eller minoritetsspråk och delvis på definitionen av begreppet nationell minoritet, dvs. att de är grupper med en uttalad samhörighet, objektiva särdrag som religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart, historiska eller långvariga band med Sverige samt en dokumenterad självidentifikation.¹¹

Den enskilde ska ha rätten att använda samiska, finska och meänkieli vid skriftliga och muntliga kontakter med regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter samt med kommunala och landstingskommunala förvaltningsmyndigheter i ärenden som avser myndighetsutövning med anknytning till förvaltningsområdet. Propositionen slår fast att det är myndigheternas eget ansvar att avgöra vad den behöver göra för att uppfylla lagarnas krav. Exempelvis kan myndigheten bestämma särskilda tider och särskild plats för besök och telefonsamtal.¹²

Regeringen bedömer att det är praktiskt och ekonomiskt realistiskt att ställa krav på myndigheterna att avfatta skriftliga beslut på samiska, finska och meänkieli. Rätten att skriftligt kommunicera med myndigheterna på dessa språk begränsas därför till en rätt för den enskilde att lämna in skriftliga inlagor till myndigheten och att få muntligt svar på dessa språk.¹³

Om en enskild använt samiska, finska eller meänkieli i sina skriftliga kontakter med myndigheten i ett ärende som rör myndighetsutövning begränsas myndighetens skyldighet till att muntligen översätta och förklara sina skriftliga svar och beslut. Propositionen föreslår att en skriftlig upplysning på respektive språk om denna möjlighet alltid ska följa med skrift eller beslut från myndigheten i syfte att öka kunskaperna om språkanvändarens rätt.¹⁴

Statsbidrag har utgått med sammanlagt 8 mnkr/år till Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommun samt Norrbottens läns landsting till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli.¹⁵ Vidare har ett tillägg gjorts i det senaste regleringsbrevet till länsstyrelsen i Norrbottens län¹⁶, vilket innebär att medlen för regionala uppföljningsinsatser även får finansiera informationsinsatser.¹⁷

¹⁰ SOU 1997:193, *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk*, s 82.

¹¹ SFS 1999:1175, Lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar; SFS 1999:1176, Lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar; SOU 1997:192, *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk*.

¹² Ibid., s 49.

¹³ Ibid., s 50.

¹⁴ Ibid., s 50.

¹⁵ SFS 2000:86, Förordning om statsbidrag till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli.

¹⁶ Länsstyrelsen i Norrbottens län. Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslaget 47:1 Åtgärder för nationella minoriteter (utgiftsområde 8), regeringsbeslut 2003-12-11.

¹⁷ Hans Landberg, länsstyrelsen i Norrbottens län, 2004-04-15.

SAMMANFATTNING

Konstitutionsutskottet har beslutat att genomföra en uppföljning av 1999 års riksdagsbeslut om nationella minoriteter och minoritetsspråk. En del i uppföljningen är föreliggande utredning. Syftet med utredningen är att redovisa på vilket sätt minoritetsspråkslagarna har implementerats i de två förvaltningsområdena i Norrbottens län åren 2000–2004 ur ett myndighets- och ett medborgarperspektiv. Utredningen utgör en syntes av tre separata undersökningar som gjorts vid tre olika tidpunkter: 1. Länsstyrelsens i Norrbotten enkät till myndigheter (LS 2000) 2. Länsstyrelsens i Norrbotten undersökning av språkanvändarna (LS 2002) 3. Konstitutionsutskottets syntetiserande undersökning (KU 2004)

De tre kriterierna *identitet*, *effektivitet* och *deltagande* används för att analysera mötet mellan medborgare och myndighet. För att undersöka individperspektivet i språkanvändningen har ett kvalitativt angreppssätt valts i form av intervjuer med individer eller representanter för minoritetsspråksgupper. Dessutom har användning av minoritetsspråk i mötet mellan medborgare och myndighetspersoner undersökts i en studie av myndighetskulturen inom Jokkmokks och Haparanda kommun. Den består av en särskild språkenkät som har gjorts med enskilda offentligt ställda i Jokkmokks och Haparanda kommun. För att undersöka hur samtliga berörda myndigheter har genomfört språklagarna har ytterligare en enkät skickats till de domstolar och myndigheter som berörs av lagstiftningen.

Identitet. För samerna, sverigefinnarna och tornedalingarna står det utom tvivel att minoritetsspråken har en mycket stor betydelse för upprätthållandet av en särpräglad minoritetsidentitet. Utredningen visar att det finns stora svårigheter i upprätthållandet av minoritetsspråken, särskilt för samiska och meänkieli, som i dag talas mest bland medelålders eller äldre människor.

Det finns demografiska faktorer som talar mot minoritetsspråkens fortlevnad, liksom den allmänna moderniseringen och standardiseringen i samhället, som gynnar övergripande och centraliserade lösningar. En viktig samhällelig faktor bakom minoritetsspråkens försvagade ställning är också den tidigare avsaknaden av en minoritetspolitik som gynnar bevarandet av minoritetsspråken. Samerna och tornedalingarna lärde sig varken att läsa eller skriva på sina respektive språk. Samtidigt övergick många familjer till att lära sina barn uteslutande svenska, som en språklig strategi för att underlätta för barnen att ta sig fram i det svenska samhället. För sverigefinnarna är prognosen för upprätthållandet av minoritetsspråket bättre. Det beror bl.a. på närheten till Finland där det finska språket är majoritetsspråk och har en hög status sedan lång tid tillbaka som ett officiellt statsbärande språk. Det har inneburit att det finska språket har moderniserats i takt med samhället på ett helt annat sätt än samiska och meänkieli.

Av utredningen har framkommit att bland de 103 intervjuade samer, sverigefinnar och tornedalingar åren 2002–2004 använder 87 procent fortfarande sitt modersmål i hemmet medan 85 procent använder det ute i samhället. I kontakt med myndigheter är det däremot bara drygt 30 procent som använder sitt modersmål. De främsta hindren för genomförandet av språklagarna anses bland de intervjuade vara olika slags språkliga hinder, särskilt bland samer och tornedalingar. Vidare anger ungefär en femtedel inom alla tre språkgrupper psykologiska hinder som en svårighet för att genomföra lagen.

En viktig orsak till den låga användningen av den lagstadgade rätten att använda samiska, finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar är det faktum att det svenska språket har dominerat i det offentliga livet under så lång tid. Det har inneburit att samer och tornedalingar fått en kluven språklig identitet, dels en privat minoritetsspråkig identitet, dels en

medborgerlig svenskspråkig identitet. Den kluvna identiteten har i sin tur påskyndat tillbakagången för minoritetsspråken eftersom det inte funnits medborgerliga incitament för att utveckla sitt minoritetsspråk. Den kluvna identiteten verkar ha samband med en likaledes kluven myndighetskultur.

Att utveckla de nationella minoriteternas identitet genom minoritetsspråkslagstiftningen kräver både långsiktiga och kortsiktiga insatser. På lång sikt krävs stora insatser för att öka minoriteternas synlighet både i samhället i stort och inom förvaltningar och myndigheter. Det gäller exempelvis att minoritetsspråken märks i den yttre miljön, att de ingår som en del i den regionala och lokala identiteten, att informationen om minoriteterna och minoritetsspråken riktas till samhället i stort och att de får plats inom kultur och massmedia.

På kort sikt handlar det om att stärka minoritetsspråkens ställning inom förvaltningar och myndigheter för att på så vis skapa en myndighetskultur som är bejakande till användning av minoritetsspråk. En viktig faktor måste även här vara att sträva efter att synliggöra och höja statusen hos minoritetsspråken inom förvaltningar och myndigheter.

Deltagande. Ett sätt att mäta deltagandet är att se i vilken mån användningen av minoritetsspråk har ökat inom de två förvaltningsområdena efter lagarnas genomförande 2000. En viss ökning kan konstateras, men den är ojämnt spridd. Mest har efterfrågan ökat för meänkieli och finska i de södra delarna av Tornedalen. Efterfrågan på användning av samiska är i stort sett oförändrad.

De slutsatser man kan dra av de undersökningar som gjorts år 2000 och 2004 av myndigheternas egen bedömning av efterfrågan, är att efterfrågan på användning av minoritetsspråk i kontakter med myndigheter uppges vara mycket svag eller obefintlig hos de myndigheter som svarat på regional eller nationell nivå. Lokalt uppges en svag ökning ha skett men resultatet varierar kraftigt. Den största ökningen har skett för meänkieli med över 40 procent hos myndigheter i Övertorneå kommun. En motsvarande ökning finns för finska bland 28,6 procent av myndigheterna i Övertorneå och 36,4 procent i Haparanda. För samiska har en viss ökning noterats bland drygt tio procent av myndigheterna, utom i Kiruna kommun. Jämfört med år 2000 har andelen myndigheter utan efterfrågan på användning av minoritetsspråk minskat betydligt. Sammantaget har alltså efterfrågan på minoritetsspråk ökat något sedan år 2000. Bland domstolarna har en viss ökad efterfrågan skett på finska, men inte i de andra språken.

En upplevd komplikation är att lagarna fungerar olika inom olika myndigheters verksamhetsområden. Lagarna gäller exempelvis inom den kommunala barn- och äldreomsorgen men inte inom landstingets hälso- och sjukvård. Efterfrågan på användning av minoritetsspråk är mycket liten och inom den löpande verksamheten har de ekonomiskt bidragen från länsstyrelsen huvudsakligen använts till information om lagarna och synliggörande av minoritetsspråken.

Mer än 11 procent av myndigheterna på lokal nivå uttrycker att språklagarna är ett nödvändigt stöd i verksamheten. På regional/central nivå är motsvarande andel knappt 3 procent. Mer än en tredjedel av myndigheterna både på lokal och regional/nationell nivå anser att minoritetsspråkslagarna är ett stöd för kunderna.

Bland regionala/nationella myndigheter är det 15 procent av myndigheterna som anger att de har samisktalande personal. Motsvarande andel för finska är 73 procent och för meänkieli 53 procent. Bland lokala myndigheter anger 25-50 procent att de har personal som talar samiska. För finska och meänkieli uppger 60-100 procent att de har personal som talar minoritetsspråket.

Både bland lokala och regionala/nationella myndigheter verkar det finnas en viss uppmuntran till den personal som behärskar ett minoritetsspråk. Här skiljer sig inte heller mönstret

mellan de lokala och regionala/nationella myndigheterna. Mellan 15 och 18 procent av myndigheterna uppger att det finns möjlighet till språkförkovran i tjänsten.

Kommunerna inom förvaltningsområdena uppger sig ha kunnat erbjuda plats i förskoleverksamhet med minoritetsspråk. I Haparandas fall har man löst efterfrågan på helfinsk förskoleverksamhet genom att köpa platser från Torneå i Finland. I många fall har förskoleverksamhet funnits på minoritetsspråk redan innan minoritetsspråkslagarnas tillkomst.

I Malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna fanns redan tidigare en barnomsorgsverksamhet på samiska. De största nya insatserna verkar där ha gjorts för finskspråkiga barn. Vad gäller meänkieli finns en viss integrerad verksamhet på minoritetsspråket inom förskolan, särskilt i Karesuando, men efterfrågan verkar vara låg och likaså kommunernas engagemang att utveckla verksamheten på meänkieli. Det illustreras av att ingen av de två kommunerna ansett att några nya merkostnader uppkommit inom förskolan eller äldreomsorgen på grund av minoritetsspråkslagarna.

Även äldreomsorgen har kunnat tillgodoses med minoritetsspråkig personal i kommunerna inom förvaltningsområdena. I det samiska förvaltningsområdet finns viss äldreomsorg som inriktats på enbart samiska. Det gäller exempelvis boende vid Kaitumgården i Jokkmokk. Inom förvaltningsområdet för finska och meänkieli tillämpas integrerade lösningar där personalen tilltalar enskilda individer efter det minoritetsspråk de har. Ett problem har kunnat vara att vid rumsbrist tvingas låta äldre människor med olika språk bo tillsammans.

Länsstyrelsen i Norrbotten har fungerat som samordnare av lagstiftningens implementering. Som en del i uppdraget inrättades år 2000 en särskild regional minoritetsgrupp med representanter från lokala och regionala myndigheter samt från minoritetsgrupperna. Ett flertal informationsseminarier har hållits fram till hösten 2004 och länsstyrelsen har genomfört två utvärderingar av lagarnas genomförande i Norrbotten. Bland de deltagande minoritetsorganisationerna har Sametinget uttryckt missnöje med att man som myndighet inte har en starkare ställning i den regionala samordningen, utan att man deltar på samma villkor som övriga minoritetsorganisationer i länsstyrelsens minoritetsgrupp.

Minoritetsspråkslagstiftningen verkar att på ett kraftfullt sätt ha ökat minoriteternas deltagande och möjlighet till inflytande inom kulturområdet där en formidabel explosion har skett i Tornedalen och inom det samiska området. Den är inte lika synbar inom det sverigefinska området.

Samtliga minoritetsorganisationer är positiva till minoritetsspråkslagarna för att de ökat legitimiteten för de nationella minoriteterna och gett ett erkännande till minoritetsspråken. Sametinget kräver emellertid att förvaltningsområdet ska utsträckas till det sydsamiska området och att det samiska språket får en officiell ställning och blir likvärdigt med det svenska språket i hela det samiska området samt att Sametingets ställning som myndighet stärks. Sverigefinnarnas främsta krav är att förvaltningsområdet utvidgas till Mellansverige där merparten av sverigefinnarna i Sverige är bosatta. Bland tornedalingarna är ett viktigt krav att ett språkråd inrättas för meänkieli.

Effektivitet. En avgörande förutsättning för ett effektivt användande av lagarna är att både språkanvändarna och myndighetspersonerna på ett tillfredsställande sätt behärskar språken. Bland de intervjuade minoritetsspråksanvändarna anges också språkliga svårigheter av olika slag vara det största hindret mot att använda lagarna. Det gäller både bland medborgarna och myndighetspersonerna.

Bedömningen av språkkompetensen bland de anställda varierar inom olika förvaltningar och kommuner. Generellt bedöms den i förvaltningsområdena som lägre för samiska och hög-

re för finska och meänkieli. I Haparanda, Övertorneå och Pajala behärskar en stor del av verksam personal finska och meänkieli. Kompetensen förstärks av att det är två mycket närstående språk. Minoritetsspråkslagarna verkar i det avseendet inte ha påverkat språkanvändningen i någon högre grad. De verkar snarare ha konfirmerat ett tidigare språkmönster inom förskola och äldreomsorg. I de tre kommunerna talar man gärna om verksamheten på minoritetsspråk som integrerad i ordinarie verksamhet.

Många samer vittnar om frustrationen inför vetskapen att lagstiftningen inte kan användas i realiteten därför att det finns för få myndighetspersoner som talar samiska, men också därför att det samiska språket kommer till korta i ett myndighetssammanhang och för att många samer på ett otillfredsställande sätt behärskar sitt modersmål. Situationen är betydligt bättre för finska. Genom den höga andelen finskspråkiga inom den kommunala förvaltningen i exempelvis Haparanda och Övertorneå finns goda möjligheter för de finskspråkiga att dra nytta av sitt språk i ett samhälleligt sammanhang. Den möjligheten förstärks ytterligare genom att det finska språket är välutvecklat för att användas i det nutida samhället. Även på regional och nationell nivå är kompetensen inom finska bättre än för samiska och meänkieli. I Pajala kommun används särskilt meänkieli allmänt.

Myndigheterna bedömer att den egna kompetensen med nuvarande språkkompetens bland personalen är relativt hög på lokal nivå inom alla tre språk. Inom finska och meänkieli bedöms nivån vara relativt hög även på regional/nationell nivå. Trots en hel del brister i språkkompetens anser myndigheterna i stort sett att lagarna fungerar. Över lag är myndigheternas förmåga att motsvara lagens krav betydligt sämre gentemot den samiska språkgruppen än gentemot den tornedalska och sverigefinska språkgruppen.

Utredningen visar att 18 procent av de lokala myndigheterna inom det samiska förvaltningsområdet kan ge muntligt besked på samiska. Motsvarande andel i det sverigefinska/tornedalska förvaltningsområdet är 24 procent för finska och 27 procent för meänkieli. Bland domstolarna framgår att muntligt besked på samiska kan ges vid 5 procent av domstolarna och på finska och meänkieli vid 10 respektive 16 procent av domstolarna. En femtedel av domstolarna har ingen uppgift om förmågan till bemötande på samiska. Av svaren framgår att myndigheterna inte anser att minoritetsspråkslagarna har förändrat myndighetsutövningen.

En osäkerhet har funnits bland kommunerna inom förvaltningsområdena om hur de ekonomiska medlen ska användas. Från flertalet kommuner och landsting har önskemål framförts till länsstyrelsen om att få använda statsbidraget till merkostnader som har stor betydelse för den enskilde minoritetsspråksanvändaren, men som inte direkt följer av lagstiftningen.

Två huvudmodeller för finansiering har använts inom kommunerna. Den ena har inneburit en restriktiv hållning, den andra en bredare och mer expansiv minoritetspolitik. Framförallt Gällivare och Kiruna har tillämpat den mer restriktiva hållningen. Man har där bara beviljat medel utifrån den efterfrågan man tycker sig ha upplevt från minoritetsspråksanvändarna. Det har medfört att en stor del av medlen har fonderats istället för att användas i verksamheten. I övriga kommuner har medel beviljats till en bredare form av verksamhet, exempelvis kulturella ändamål, vilket har ansetts relevant för att befärja användningen av minoritetsspråk i kontakt med myndigheter.

Myndigheternas relativt positiva uppskattning av den egna kompetensen motsägs delvis av resultaten från den individuella enkäten bland kommunanställda i Jokkmokk och Haparanda. Av svaren från den individuella enkäten från 126 slumpvis utvalda kommunalt anställda framgår att omkring 6 procent av de anställda i Jokkmokk talar och förstå samiska ganska bra. I Haparanda är motsvarande andel 60 procent för finska och 40 procent för meänkieli. Den låga

språkkompetensen i samiska bland personalen i Jokkmokk leder till att de samisktalande i mindre grad försöker använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter.

Både vad gäller servicegrad och effektivitet i kommunikationen har det finska språket i Haparanda hamnat högst av de tre minoritetsspråken, följt av meänkieli. Samiskan är på alla områden marginaliserad som minoritetsspråk inom den kommunala förvaltningen. Av de tillfrågade tjänstemännen i Jokkmokks kommun är det bara drygt 20 procent som kunnat lösa kommunikationen på samiska när de blivit tilltalade på samiska. För finskans del är motsvarande andel över 70 procent bland de tillfrågade i Haparanda och nästan 50 procent för meänkieli.

Som största språkliga hinder för lagarnas genomförande anger över 76 procent av de tillfrågade kommuntjänstemännen i Jokkmokk att de inte kan tala samiska. Det största hindret för både finska och meänkieli anges vara att facktermer saknas på minoritetsspråket. Det anser 39 procent av de tillfrågade i Haparanda, och för meänkieli 34 procent. Mindre än tio procent av de tillfrågade i Jokkmokk och Haparanda har angett att de meddelat i beslut att beslutet på begäran kan översättas muntligt till minoritetsspråket. Det gäller för samtliga språk. I båda kommunerna är informationen om lagarna mycket allmän och inte särskilt vanligt förekommande.

Jämförelsen visar att finska och meänkieli har en mycket stark ställning inom den kommunala förvaltningen i Haparanda kommun. I Jokkmokks kommun har samiskan en motsvarande svag ställning. Låg språkkompetens bland personalen och en frustration hos de samisktalande leder till en ond cirkel som innebär ett osynliggörande av det samiska språket i Jokkmokk. På så vis förvandlas kompetensbristen i samiska till ett upplevt icke-behov hos de anställda. I Haparanda är det istället så att närheten till Finland, likheten mellan finska och meänkieli och den höga andelen sverigefinnar och tornedalingar gör att minoritetsspråken stödjer varandra.

Jämförelsen mellan Jokkmokk och Haparanda visar att inflyttningen av sverigefinnar till Haparanda har stärkt finska och meänkieli inom den kommunala förvaltningen. Man kan även urskilja olika språkliga och etniska strategier hos de nationella minoriteterna. I Jokkmokk är samerna urskiljda och profilerade som etnisk grupp på ett mycket tydligare sätt än sverigefinnarna och tornedalingarna i Haparanda. Det har befrämjat en etnopolitisk mobilisering som starkt betonar egenarten hos samerna. I Haparanda finns ingen motsvarande stark etnopolitisk mobilisering bland sverigefinnar och tornedalingar. Minoritetspolitiken är där en mer integrerad del i den ordinarie kommunala verksamheten.

Demografiska skillnader bidrar också till skillnader i myndighetskulturen. Det finns många fler anställda med finsk- och meänkielispråklig kompetens i Haparanda kommun jämfört med samisktalande i Jokkmokks kommun. Till detta ska fogas de anställdas attityd till minoritetsspråk som också påverkar användningen.

Lagen verkar ha låg legitimitet bland de tillfrågade tjänstemännen i Jokkmokks kommun. De tror att lagen till viss del har betydelse för att öka samernas självkänsla för den egna minoritetskulturen, men att lagen i mycket liten grad har någon praktisk betydelse för samerna i myndighetsärenden. I Haparanda är tilltron till lagens betydelse för båda minoriteterna avsevärt högre, både för självkänslan och för praktiska ändamål. Inget av språken är visuellt synliggjorda i utemiljön i tätorterna Jokkmokk och Haparanda, inte heller i kommunhus, andra offentliga byggnader eller på hemsidor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skillnaderna i myndighetskultur vad gäller minoritetsspråksanvändning till inte så liten del kan hänföras till strukturella skillnader i befolkningsammansättningen. Samerna utgör en betydligt lägre andel av befolkningen i Jokkmokk än

sverigefinnarna och tornedalingarna i Haparanda. Det påverkar andelen kommunanställda med kunskaper i minoritetsspråk.

Slutsatser. Minoriteternas kompetens i samiska och meänkieli har allvarligt hämmats av den monokulturella språkpolitik som svenska staten riktat mot de två minoriteterna under framför allt den främre delen av 1900-talet. Det har hämmat självkänslan och den kulturella identiteten hos de tre minoriteterna. I det avseendet har minoritetsspråkslagarna på ett mycket positivt sätt påverkat de nationella minoriteternas självuppfattning och identitet. Det gäller framförallt inom det kulturella området, men också genom synliggörande och deltagande av minoriteterna inom olika politikområden och genom olika massmedier.

En effekt av den tidigare monokulturella språkpolitiken är att varken medborgare eller myndighetspersoner har den kompetens i minoritetsspråken som krävs för att på ett effektivt sätt kunna kommunicera i mer komplicerade samhällsfrågor. Det gäller särskilt för samiska och meänkieli, men i mindre grad för finska. En grundläggande förutsättning för samiska och meänkieli torde därför vara att öka språkens kommunikativa förmåga i det nutida samhället genom att satsa resurser på en utveckling av språken.

Ett viktigt mål vad gäller stärkandet av effektiviteten måste också vara ett stärkande av den språkliga kompetensen både hos individer och hos myndigheter. Det kan gälla sådana åtgärder som inrättande och utveckling av språkråd, uppmuntran och fortbildning för personal som vill utveckla sin språkliga kompetens, information om lagarnas innehåll eller anställning av personal med kompetens i minoritetsspråk.

1. UTREDNINGENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE

1.1 Disposition

Syftet med föreliggande utredning är att redovisa på vilket sätt minoritetsspråkslagarna från den 1 april 2000 har implementerats i de två förvaltningsområdena i Norrbottens län. I utredningen undersöks implementeringen både ur ett myndighets- och ett medborgarperspektiv.

De metodiska och teoretiska instrument som används för att analysera detta klagörs i avsnittet *Språk, identitet och myndighetskontakt*. Den primära tidsperioden sträcker sig från 1 april 2000 fram till hösten 2004, men syftet är också att sätta in minoritetspolitiken i sitt historiska sammanhang. För att kunna bedöma dagens implementering av minoritetsspråkslagarna i förvaltningsområdena i Norrbottens län måste språkens roll och betydelse undersökas utifrån en språkpolitisk diskurs och den roll de spelat i olika myndigheters verksamhet. Därför sätts den nutida användningen av minoritetsspråk in i ett historiskt sammanhang. Detta görs i avsnittet *Minoritetspolitiken i Norrbotten*.

Undersökningen av minoritetsspråkslagarnas genomförande i förvaltningsområdena presenteras i avsnittet *Genomförandet av minoritetsspråkslagarna*. Syftet med undersökningen är dels att undersöks hur de statliga och kommunala myndigheterna har agerat för att uppfylla lagarnas krav inom förvaltningsområdena i Norrbottens län, dels att undersöks vad lagarna betytt i praktiken för samerna, sverigefinnarna och tornedalingarna dvs. de enskilda medborgare inom de två förvaltningsområdena som berörs av lagstiftningen.

Först redovisas det sätt på vilket länsstyrelsen har organiserat och genomfört lagstiftningen som en förmedlande länk mellan departement och lokal nivå, men också som en koordinator för samråd med minoritetsorganisationerna.

Därefter redovisas hur tvåspråkiga samer, sverigefinnar och tornedalingar reagerat på lagstiftningen och använt sig av den, samt vilken attityd de har till lagstiftningen. Även olika minoritetsorganisationers synpunkter på lagstiftningen redovisas här. Det innefattar även en studie i hur olika slags myndighetskultur kan ha påverkat språkanvändningen hos olika myndigheter, vilket i sin tur påverkar språkanvändningen hos den enskilde.

Slutligen redovisas hur olika myndigheter implementerat lagstiftningen i sin verksamhet samt hur kommunerna i de två förvaltningsområdena i sin verksamhet har följt lagstiftningen.

1.2 Syfte och frågeställningar

1.2.1 Språkanvändarnas reaktioner

Syftet med undersökningen av lagstiftningens genomförande ur ett medborgarperspektiv är att finna ut hur minoritetsspråkanvändarna har använt sig av lagarna och vilka åsikter, attityder och värderingar de har om genomförandet av lagstiftningen. Därigenom analyseras olika skeenden och processer i samhället som kan tänkas ha påverkat språkanvändningen vid den enskilde individens kontakter med myndigheter.

Följande frågeställningar ligger till grund för undersökningen av vad lagstiftningen betytt för språkanvändarna:

- Hur hanteras minoritetsfrågor i kommuner inom de två förvaltningsområdena?
- Vad har lagstiftningen inneburit för den enskilde?

- Vilken samhällsinformation lämnas på de nationella minoritetsspråken?
- Hur informeras enskilda om sina rättigheter?
- Hur har myndigheternas användning av minoritetsspråk, samt attityd till dessa och till minoritetsspråkslagstiftningen, påverkat den enskildes användning av språk?

I undersökningen av språkanvändarna används intervjuer i kombination med enkäter. Syftet med intervjuerna är att undersöka attityden till minoritetsspråket och den egna kulturen bland minoriteterna, samt på vilket sätt det egna minoritetsspråket använts i samhället, särskilt i kontakter med myndigheter. En annan målsättning är att undersöka inställningen till minoritetsspråkslagstiftningen och åsikter om lagens tillämpning.

1.2.2 Myndigheternas agerande

Syftet med undersökningen av lagstiftningens genomförande ur ett myndighetsperspektiv är att följa upp hur myndigheter inom olika verksamhetsområden, samt på lokal, regional och nationell nivå, har agerat för att uppfylla lagstiftningen om användning av minoritetsspråk. Som nytt lagstiftnings- och politikområde har den engagerat både regionala och lokala myndigheter som fått finna ut nya organisations- och verksamhetsformer för ändamålet. Lagstiftningen har även påverkat centrala myndigheter i den mån deras verksamhet berör förvaltningsområdena för minoritetsspråk. I den här utredningen ligger undersökningens fokus på regionala och lokala myndigheter.

Följande frågeställningar ligger till grund för undersökningen av myndigheternas implementering av lagstiftningen:

- Rätt att använda minoritetsspråk vid muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet i ärenden som avser myndighetsutövning om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet (2–3 §§). Har myndigheterna kunnat ge muntliga svar på samiska, finska och meänkieli? Ges upplysning om att beslut kan översättas muntligen till minoritetsspråk på begäran av den enskilde? Vad har myndigheterna gjort för att bemöta minoriteterna på samiska, finska och meänkieli?
- Rätt att använda minoritetsspråk i ett mål eller ett ärende hos domstol under målets eller ärendets handläggning om målet eller ärendet har anknytning till förvaltningsområdet (4–7 §§). Har domstolarna muntligen översatt handlingar som hör till målet eller ärendet till samiska, finska och meänkieli? Har minoritetsspråken använts vid muntlig förhandling inför domstolen? Har domstolarna i sina kontakter strävat efter att bemöta minoritetsspråkstalande part eller ställföreträdare för part på samiska, finska eller meänkieli?
- När en kommun i förvaltningsområdet erbjuder plats i förskoleverksamhet skall kommunen ge barn vars vårdnadshavare begär det möjlighet till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på samiska, finska eller meänkieli (8 §). I vilken mån har kommunerna gjort detta?
- En kommun i förvaltningsområdet skall erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar samiska, finska eller meänkieli (9 §). I vilken utsträckning kan kommunerna uppfylla detta?

1.3 Metod, avgränsningar och källmaterial

Den relativt korta tid som stått till förfogande för utredningen, liksom det faktum att flera undersökningar av minoritetsspråkslagarnas implementering i Norrbotten gjorts sedan tillkomsten år 2000, har styrt valet av metod och avgränsningar. Uppdraget att undersöka språklagarnas

implementering i förvaltningsområdena ur både ett myndighets- och ett medborgarperspektiv har gjort det nödvändigt att anlägga en helhetssyn på genomförandet av lagstiftningen. Tidigare gjorda undersökningar har då använts, i syfte att med kompletterande undersökningar hösten 2004 få fram en helhetsbild.

Ett användbart sätt att analysera språkanvändningen är att undersöka användningen på individnivå, gruppnivå och samhällsnivå.¹⁸ En sådan distinktion ligger också till grund för den här undersökningen även om den analytiska skillnaden mellan de tre nivåerna inte markeras så tydligt alla gånger i den löpande texten. En kombination av enkäter och intervjuer används för att ge svar på frågeställningarna. Utredningen utgör en syntes av tre separata undersökningar som gjorts vid tre olika tidpunkter åren 2000–2004:

1. Länsstyrelsens i Norrbotten enkät till myndigheter (LS 2000)

Den första undersökningen utfördes av länsstyrelsen i Norrbottens län direkt efter lagstiftningens genomförande år 2000.¹⁹ Den kallas här LS 2000. Undersökningen gjordes i enkätform av Pantzare Information AB och syftet var tvåfaldigt, dels undersöktes i vilken grad myndigheterna före den 1 april 2000 (dvs. innan lagarna trädde i kraft) kontaktats av enskilda på något av de nationella minoritetsspråken samiska, finska och meänkieli samt vilken kunskap personalen hade i minoritetsspråken, dels undersöktes om det hade skett någon förändring i efterfrågan på användning av minoritetsspråk efter den 1 april 2000, samt vilka åtgärder som hade vidtagits hos myndigheterna.

I LS 2000 kartlades hur användningen av minoritetsspråken i kontakt med myndigheter såg ut statistiskt sett. För metoden i den första enkätundersökningen hänvisas till undersökningen. Den gjordes som en traditionell skriftlig enkätundersökning inriktad på myndigheternas sätt att hantera de nya minoritetsspråkslagarna direkt efter införandet år 2000.²⁰ I undersökningen gavs tentativa förklaringar till användningsmönstret, men undersökningen gjordes omedelbart efter lagarnas ikraftträdande och det var därför svårt att bedöma lagarnas inverkan på språkanvändningsmönstret.

2. Länsstyrelsens i Norrbotten undersökning av språkanvändarna (LS 2002)

Länsstyrelsens andra undersökning genomfördes av CUFS vid Luleå tekniska universitet. Den kallas här LS 2002.²¹ Syftet med undersökningen var att undersöka hur språkanvändarna ställde sig till de nya lagarna samt varför de hade använt, respektive inte använt, sig av de möjligheter som lagarna innebär i de två förvaltningsområdena. Undersökningen gjordes huvudsakligen som en intervjuundersökning.

Syftet med intervjuerna vara att urskilja enskilda beteendemönster som kunde exemplifiera den faktiska språkanvändningen. De syftade alltså inte till att ge representativa svar på hur hela

¹⁸ Elenius, Lars (2001), *Både finsk och svensk*. (avhandling) Umeå universitet: Umeå, s 47 ff.; Huss, Leena, *Reversing Language Shift in the Far North. Linguistic Revitalization in Northern Scandinavia and Finland* (Studia Uralica Upsaliensia 31: Uppsala 1999); Hylténstam, Kenneth och Stroud, Christopher, *Språkbyte och språkbevarande : om samiskan och andra minoritetsspråk* (Lund 1991), s 61 ff.; Tandefelt, Marika, *Mellan två språk. En fallstudie om språkbevarande och språkbyte i Finland* (Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Multiethnica Upsaliensia 3: Uppsala 1988).

¹⁹ De gäller lagen (1999:1175) *Lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar* och (1999:1176) *Lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar*.

²⁰ Undersökningen genomfördes av Pantzare Information AB på uppdrag av Länsstyrelsen i Norrbottens län. Se rapporten *Finska, meänkieli och samiska. Utvärdering av regionala åtgärder för nationella minoritetsspråk*, Luleå 2000.

²¹ Undersökningen genomfördes av Lars Elenius och Stefan Ekenberg, Centrum för utbildning och forskning inom samhällsvetenskap (CUFS), Luleå tekniska universitet. Se rapporten Elenius, Lars & Ekenberg, Stefan, *Minoritetsspråk och myndighetskontakt*, Luleå tekniska universitet 2002.

minoritetsgruppen förhåller sig till språkanvändningen med myndigheterna, utan att ge en provkarta på språkliga attityder.

3. Konstitutionsutskottets syntetiserande undersökning (KU 2004)

Föreliggande undersökning, som utförts under hösten 2004 på uppdrag av Konstitutionsutskottet, kallas här KU 2004.²² Den består av tre nya delundersökningar:

1. Intervjuer med de enskilda språkanvändarna.
2. Undersökning av länsstyrelsens och kommunernas arbete för att genomföra lagstiftningen.
3. Undersökning av myndighetskulturen i Jokkmokks och Haparanda kommun.

De tre delundersökningarna används tillsammans med de tidigare gjorda undersökningarna för att göra en samlad utvärdering av hur minoritetsspråkslagarna har implementerats i de två förvaltningsområdena i Norrbottens län ur ett medborgar- och myndighetsperspektiv.

Begreppet *myndighetskultur* har i utredningen definierats som mötet mellan offentligt anställda tjänstemän och medborgare på den offentliga arena som berörs av lagar och förordningar för respektive myndighet, särskilt förhållanden som påverkar användningen av olika språk enligt minoritetsspråkslagarna. I detta ingår sociokulturella mönster som påverkar användningen av olika språk i kontakten mellan myndighetsanställda och medborgare. I myndighetskulturen ingår alltså även de medborgare som anlitar myndigheten, rättare sagt mötet mellan myndighetspersoner och medborgare.

I de intervjuer som gjorts i KU 2004 har frågeställningarna varit likadana som i LS 2002, liksom det enkla frågeformulär som använts för person- och språkuppgifter. I den databas som upprättats över åsikter och attityder till det egna minoritetsspråket och till språklagstiftningen har både uppgifter från frågeformuläret och intervjuerna använts.

1.3.1 Avgränsningar i tid och rum

Undersökningen omfattar tidsperioden från 1 april 2000 fram till 30 november 2004. Den bakre tidsavgränsningen bestäms av när lagen började tillämpas och den främre gränsen bestäms av den tidpunkt som det rent arbetsmässigt varit möjligt att följa med tanke på tidsramarna för utredningen.

Tolkningen av lagarnas implementering innefattar däremot ett längre tidsperspektiv bakåt i tiden från slutet av 1800-talet fram till nutid. Det längre tidsperspektivet motiveras av att den nuvarande myndighetskulturen utformats och förändrats i nära samverkan med den statliga minoritetspolitiken under en längre tidsperiod.

Lagarna är i sin tillämpning geografiskt begränsade till minoritetsspråken samiska, finska och meänkieli i den mån de används i Norrbottens län.²³ Samtidigt har de en räckvidd till myndigheter som ligger utanför de geografiskt avgränsade förvaltningsområdena i den mån myndighetsutövningen har beröring med befolkningen inom förvaltningsområdena. Förvaltningsmyndigheternas organisation följer alltså sin respektive myndighets geografiska organisationsmodell. För att täcka in de två olika aspekterna används därför i undersökningen två geografiska undersökningsmodeller.

²² När hänseftning görs till KU 2004 är det till detta nya källmaterial, och de sammanställningar som gjorts utifrån materialet, som åberopas. Det gäller exempelvis vid hänvisning till gjorda intervjuer.

²³ En utredning pågår för närvarande om en möjlig utökning av det sverigefinska förvaltningsområdet till ett område i Mälardalen. Särskild utredare är riksdagsman Paavo Vallius, som beräknas presentera ett förslag den 1 mars 2005 (Dir. 2004:6) *Finska språket i Stockholms- och Mälardalsregionen*.

Den ena utgår från förvaltningsområdena för samiska respektive finska och meänkieli som två områden med varsin separat lag. Det är anledningen till att det geografiska området för minoritetsspråkslagstiftningens tillämpning i Norrbotten ibland benämns ”förvaltningsområdena”, alltså i pluralis. En anledning till detta är att kunna hålla isär de kommuner som har att enbart möta behovet från den samiska språkgruppen och de som har att möta behovet från finska och meänkieli. Det är även nödvändigt för att kunna göra datasökningar på variabler för de två förvaltningsområdena.

Det samiska förvaltningsområdet utgörs av ett utpräglat inlandsområde, men med Gällivare och Kiruna som två insprängda industriella centra mellan två mer utpräglade agrara områden i norr och söder. Området för finska och meänkieli inkluderar Gällivare och Kiruna och sträcker sig ner längs Torne älvdal ner till kustkommunen Haparanda. Spännvidden är stor, både kulturellt och geografiskt.

Den andra geografiska modellen är den vertikala nationella myndighetsorganiseringen från kommunal, via regional till nationell nivå. I undersökningen polariseras ofta den lokala nivån från en sammanslagen regional och nationell nivå. Det gäller särskilt för enkäterna som berör myndigheternas språkkompetens.

1.3.2 Medborgarperspektivet

Ur ett medborgerligt perspektiv fokuserar utredningen på hur samer, sverigefinnar och tornedalingar har använt sig av minoritetsspråkslagarna sedan tillkomsten år 2000, samt på minoriteternas attityder till lagarna. Två undersökningar med intervjuer av språkanvändare har därför använts. Den ena är den av länsstyrelsen i Norrbotten genomförda undersökningen år 2002 (LS 2002). Den andra är den föreliggande, av Konstitutionsutskottet beställda, undersökningen (KU 2004).

Samma metod har använts i båda intervjuomgångarna och de används därför som kompletterande undersökningar till varandra. Språkanvändningen har undersökts inom familjen, i kontakt med myndigheter samt i det övriga offentliga livet och frågorna har gällt hur de intervjuades språkanvändning förändrats under deras livstid, hur de använder de språk de behärskar inom privata och offentliga språkdomäner samt deras inställning till de införda minoritetsspråkslagarna.

En viktig utgångspunkt har varit att jämföra den privata språkanvändningen med den offentliga språkanvändningen, eftersom de har ett samband med varandra. Fokus ligger emellertid på användningen av minoritetsspråk i kontakt med myndigheter. Ytterligare en utgångspunkt har varit att studera hur myndighetsmiljön påverkat de enskildas språkanvändning i kontakt med myndigheten dvs. att undersöka hur myndighetsmiljön i sig själv skapar olika slags incitament för användning av minoritetsspråk. En särskild undersökning har därför gjorts om språkanvändningen bland de anställda i Jokkmokks och Haparanda kommun, samt deras attityder till minoritetsspråken och till minoritetsspråkslagstiftningen.

Individernas användning av språklagarna

För att undersöka individperspektivet i språkanvändningen har ett kvalitativt angreppssätt valts i form av intervjuer med individer eller representanter för minoritetsspråksgupper. Det är dels djupintervjuer som har genomförts på ort och ställe med bandspelare, dels telefonintervjuer där intervjuerna genomförts via telefonkontakt. Ett antal tvåspråkiga individer från den samiska, sverigefinska och tornedalska språkgruppen har valts ut och blivit intervjuade om sin använd-

ning av språklagarna och sin inställning till dem.

Djupintervjuerna: Undersökningen av de enskilda individernas användning av sin två- eller flerspråkighet inom olika domäner är upplagd som en djupintervju kombinerad med ett skriftligt frågeformulär riktat till den intervjuade individen. Djupintervjuerna kan karaktäriseras som livsvärldsintervjuer där individernas språkanvändning under livsförloppet har undersökts.²⁴ Resultaten har sedan tolkats utifrån de frågeställningar som ligger till grund för utredningen. Det betyder att det huvudsakligen är faktorer av betydelse för språkanvändningen i nutiden som lyfts fram i intervjuerna. I vissa fall har även individernas språkanvändning över livscykeln analyserats för att understryka historiska processer och språkstrategier av betydelse för nutidens språkanvändning.

Under våren 2002 har flerspråkiga personer i Kiruna, Pajala och Haparanda kommun intervjuats på band om deras språkanvändning. Personerna har kontaktats genom olika ideella och ekonomiska föreningar. Urvalet av intervjuade personer har därefter gjorts av kontaktpersonen i respektive förening vilket ofta har varit ordföranden i föreningen.

I samband med intervjutillfället har ett personligt frågeformulär fyllts i av de intervjuade personerna avseende ålder, födelseort, boendeorter i åldern 0-13 år, 14-25 år samt över 25 år, yrke/yrken, civilstånd, utbildningsnivå, föräldrarnas födelseorter, modersmål som barn samt yrken. Den angivna åldern på de intervjuade avser hur gamla de var vid intervjutillfället år 2002. Totalt 81 personer har fyllt i frågeformuläret. Av dem har 79 intervjuats på band. I intervjuerna undersöktes både privata och offentliga språkdomäner. Omkring 65 procent av de intervjuade i djupintervjuerna var vid intervjutillfället över 50 år.

Eftersom samerna var underrepresenterade i LS 2002 har kompletteringarna år 2004 huvudsakligen gjorts inom det samiska förvaltningsområdet. I Kiruna kommun gjordes år 2002 djupintervjuer med tio personer med samisk bakgrund eller boende i en samisk miljö. De kompletterades 2004 med djupintervjuer med 24 personer med samma bakgrund i Jokkmokks kommun. Av dem har 22 samiskspråkig bakgrund och två svenskspråkig bakgrund, de sistnämnda ingifta i den samiska språkmiljön.

Kompletteringarna har gjorts inom Jokkmokks kommun för att tillföra erfarenheter från ett område som skiljer sig från Kiruna kommun, där de tidigare samiska intervjuerna gjordes. Det innebär att lulesamiskan står i centrum i stället för nordsamiskan, men också att ett mer utpräglat skogsbruksområde undersöks istället för det mer fjällnära området i Kiruna som domineras av gruvnäringen.

Sammanlagt har alltså 103 personer intervjuats åren 2002-2004. Av dem talar 101 av de intervjuade personer ett minoritetsspråk och två enbart svenska. Medelålder och språkbakgrund i hemmet är likartad i 2002 års och 2004 års intervjuer. Etnicitet betyder här "språketnicitet" efter antingen det minoritetsspråk man själv huvudsakligen talar eller, om man inte talar det själv, det minoritetsspråk som någon av föräldrarna talade.

Intervjuerna är ordgrant transkriberade och utskrivna som text på papper.

Citaten i utredningen är enbart justerade på så sätt att upprepningar av ordvändningar strukits om de följt tätt efter varandra eller att större grammatiska fel justerats för förståelsens skull. När språkliga förtydliganden gjorts i en mening är de placerade inom parenteser (). I övrigt följer intervjuerna talarens eget idiom. Citat som börjar mitt i en mening markeras med tre punkter i

²⁴ Granberg, Nils, *The Dynamics of Second Language Training. A longitudinal and qualitative study of an adult's learning of Swedish* (Nordsvenska 12: Umeå 2001), s 48 ff.

början av meningen (...) samt gemen bokstav som anfang. Överhoppning av meningar i ett citat markeras med tre punkter mellan de överhoppade styckena.

Undersökningarna har gjorts för att urskilja enskilda beteendemönster som kan exemplifiera den faktiska språkanvändningen. Syftet är alltså inte att presentera en heltäckande undersökning som kan sägas vara representativ för minoriteterna inom förvaltningsområdena. De statistiska uppgifterna är representativa enbart för intervjugruppen på 103 personer. För att nå en statistisk representativitet skulle det krävas ett större antal intervjuade. Den statistiska genomgången av intervjugruppen ger emellertid ett viktigt stöd till analysen av de kvalitativa intervjuerna genom att visa på generella mönster hos de olika språkgrupperna.

Telefonintervjuerna: I telefonintervjuerna har frågorna mer direkt koncentrerat sig kring minoritetsspråkets användning i kontakten med myndigheter. För att undersöka språkanvändningen på gruppnivå, samt olika organisationers åsikter om språklagstiftningen, har telefonintervjuer gjorts med representanter för olika föreningar och organisationer med koppling till nationella minoriteter samt med personer på myndigheter i förvaltningsområdet. De gjordes våren 2002 och hösten 2004. Myndighetskulturen i Jokkmokk och Haparanda.

Som en fördjupad studie av mötet mellan medborgare och myndighetspersoner har en särskild undersökning av myndighetskulturen inom Jokkmokks och Haparanda kommun gjorts vad gäller användning av minoritetsspråk. I studien undersöks hur myndighetspersonerna själva använder olika språk i sin myndighetsutövning, både kollegor emellan och i förhållande till medborgarna.

Målsättningen har varit att spegla språkanvändningen, samt attityden till minoritetsspråk och minoritetsspråklagstiftningen, bland anställda inom olika förvaltningar i Jokkmokks och Haparanda kommun. I studien understryks att användningen av minoritetsspråk bestäms i mötet mellan medborgare och myndighetsperson i en specifik myndighetsmiljö, där båda parter språkanvändning påverkar det som här kallas myndighetskulturen.

De två kommunerna har valts för att få med en kommun inom förvaltningsområdet för samiska och en kommun inom förvaltningsområdet för finska och meänkieli. Jokkmokks kommun har valts för att spegla en kommun från det samiska förvaltningsområdet. Haparanda kommun har valts för att spegla tvåspråkigheten bland sverigefinnar och tornedalingar. Det är en särskilt relevant kommun att undersöka eftersom uppdraget från KU har tillkommit bl.a. för att skapa ett bättre underlag för ett eventuellt beslut om förslag till utökning av förvaltningsområde för sverigefinnarna i Mälardalen. Det mest signifikanta området att undersöka i Norrbotten ur den aspekten är Haparanda kommun med sin höga andel sverigefinnar och närheten till Finland.

Undersökningen av myndighetskulturen i Jokkmokk och Haparanda används för att dra konklusioner om de enskildas språkanvändning i de två kommunerna, men också i analysen av myndigheternas implementering av språklagstiftningen. Den består av en särskild språkenkät, kallad *Individuell enkät*, som har gjorts med enskilda offentliganställda i Jokkmokks och Haparanda kommun. Den särskilda språkenkäten har skickats ut till ett slumpvis antal anställda i kommunal tjänst.

Med hjälp av personalkontoren i respektive kommun har en personallista för nedanstående förvaltningar tagits fram. Dessa har sorterats i alfabetisk ordning. Därefter har personer tagit ut med jämna intervall i listan för att få fram totalt 240 personer från de två kommuner. Av dem har 126 lämnat svar. Det är 52,5 procent. Svarsprocenten i Jokkmokk är 41 procent och i Haparanda 60 procent.

Antalet undersökta individer har fördelats proportionellt utifrån kommunens totala antal anställda. Fördelningen har då blivit 93 individer från Jokkmokk och 147 från Haparanda. Det motsvarar ca 16 procent av de anställda i respektive kommun. I båda kommunerna har personallistan baserat sig på tillsvidareanställda och visstidsanställda med månadslön. Närmare detaljer för urvalsprincipen i varje kommun framstår av nedanstående beskrivning.

Jokkmokk: I Jokkmokks kommun har följande områden valts ut för slumpvis undersökning:

1. Barn och Utbildning (190 personer).
2. Kultur och Fritid (13 personer)
3. Äldre- och Handikappomsorgen (224 personer).
4. Samhällsbyggarna (6 personer).
5. Kommunstyrelsen (137 personer).

TOTALT: 570 personer

Av dessa har 93 personer valts ut, vilket motsvarar 16,3 procent av de anställda i de nämnda förvaltningarna. De 93 personerna har valts ut i proportion till storleken på de olika förvaltningarna. Två uppges ha slutat sin anställning på kommunen.²⁵ Av de 93 personerna har 38 svarat. Det innebär en svarsfrekvens i Jokkmokk på 41 procent.

Haparanda: I Haparanda kommun har följande områden valts ut för slumpvis undersökning:

1. Barn och Utbildningsförvaltningen (432 personer).
2. Socialförvaltningen (416 personer).
3. Kommunstyrelsen (59 personer).

TOTALT: 907 personer²⁶

Av dessa har 149 personer valts ut, vilket motsvarar 16,2 procent av de anställda i de nämnda förvaltningarna. De 149 personerna har valts ut i proportion till storleken på de olika förvaltningarna. Av dessa har 88 svarat. Det innebär en svarsfrekvens i Haparanda på 60 procent.

Förutom enkäten har intervjuer från 2002 och 2004 använts, både med språkanvändare och med myndighetspersoner som ansvarar för minoritetsfrågorna. En genomgång av kommunstyrelsens diarium i minoritetsfrågor har gjorts. Dessutom har relevant skriftlig dokumentationen av verksamheten genomgått för åren 2000-2004.

1.3.3 Myndighetsperspektivet

Undersökningen av myndigheternas genomförande av lagstiftningen omfattar de myndigheter på lokal, regional och central nivå som i sin verksamhet kommer i kontakt med människor i de två förvaltningsområdena i Norrbottens län. För finska och meänkieli handlar det om Haparanda, Övertorneå, Pajala, Kiruna och Gällivare kommun. För samiska handlar det om Kiruna, Gällivare, Jokkmokks och Arjeplogs kommun. Tyngdpunkten ligger emellertid på de myndigheter som rent geografiskt finns på regional eller lokal nivå, samt kommunerna inom förvaltningsområdena.

Myndigheternas genomförande av språklagarna

För att undersöka hur myndigheterna har genomfört språklagarna har en enkät, kallad *Myndighetsenkät*, skickats till de domstolar och myndigheter som berörs av lagstiftningen. Innehållsligt är den att betrakta som en kompletterande enkät till den enkät som gjordes med myndigheter i LS 2000. Frågeställningarna i KU 2004 följer bl.a. upp om efterfrågan på minoritetsspråk har

²⁵ Informationsunderlag från Lena Åkerlund, Jokkmokks kommun.

²⁶ Informationsunderlag från Helena Waara, Haparanda kommun.

förändrats från år 2000. En ny typ av frågor handlar om vilken roll olika språk har hos olika myndigheter i det som här kallas ”myndighetskultur”.

I Myndighetsenkät har det totalt kommit in 96 svar av 134 utskickade till olika myndigheter. Det motsvarar 71,6 % inkomna svar. Av dessa har 62 svar kommit in från myndigheter på lokal nivå inom de två förvaltningsområdena och 34 svar från myndigheter på regional och nationell nivå. Svaren har levererats av en enda person på varje myndighet och är därför att betrakta som en individuell bedömning av språkanvändningen hos respektive myndighet.

Regional och nationell myndighet definieras här funktionellt. Det avser en myndighet som har ett regionalt eller nationellt uppdrag som myndighet, vilket innebär att de har ansvar för mer än en kommun (oftast alla) inom förvaltningsområdena för minoritetsspråk. Myndigheten kan vara geografiskt belägen antingen utanför eller innanför förvaltningsområdena. Ingen skillnad görs för regionala/nationella myndigheter belägna i eller utanför Norrbotten.

Förutom ovanstående har en genomgång gjorts av länsstyrelsens och de berörda kommunernas arbete för att genomföra lagstiftningen på kommunal nivå åren 2000–2004. Undersökningen har huvudsakligen gjorts utifrån otryckt skriftligt material. Några intervjuer med enskilda tjänstemän på nyckelpositioner har gjorts. Dessutom har intervjuer gjorts med representanter för minoritetsorganisationer och minoritetsspråksansvariga på kommunerna.

I genomgången av kommunernas verksamhet i minoritetsfrågor har skriftliga handlingar hos de verksamma inom minoritetsfrågan genomgått, liksom diariet för kommunstyrelsens protokoll och handlingar som berör minoritetsfrågor åren 2000–2004.

2. SPRÅK, IDENTITET OCH MYNDIGHETS- KONTAKT

I undersökningen har kontakten mellan myndighetspersoner och minoritetsspråksanvändare identifierats som det avgörande mötet att analysera. Detta gäller både i fysisk bemärkelse dvs. i det offentliga rum där mötet äger rum, men också utifrån diskursiva faktorer som värderingar, tankemönster, förväntningar etc. som styrs av synliga eller dolda regelsystem. Språket är nära sammankopplad med människans identitet på grund av språkets flexibla kommunikativa funktion. Den unika funktionen hos språket är att det används både som ett medel för utbyte av information mellan människor och som medel för identitetsskapande.

I sista hand är det på det individuella planet som språkanvändningen sker. Det är individen som bestämmer vilket språk hon använder sig av i olika situationer. Motiveringen till valet av det ena eller andra språket kan vara så skilda behov som stävan efter en effektiv kommunikation med andra språkgrupper, statlig tvångspolitik, stigmatisering av det egna språket, etnopolitisk språkmobilisering eller andra skäl.²⁷ Det betyder att den individuella språkanvändningen i hemmet och i det övriga samhället utövar en påverkan på språkanvändningen i kontakten med

²⁷ Aikio, Marjut, *Saamelaiset kielenvaihdon kierteessä. Kielisosiologinen tutkimus viiden saamelaiskylän kielenvaihdosta 1910-1980.* (Helsinki 1988).; Fishman, Joshua, *The Sociology of Language. An Interdisciplinary Social Science Approach to Language in Society.* (Massachusetts 1972); Gal, Susan, *Language Shift. Social Determinants of Linguistic Change in Bilingual Austria* (New York-San Francisco-London 1979); Hansegård, Nils Erik, *Den norrbottensfinska språkfrågan : en återblick på halvspråkighetsdebatten* (Uppsala multiethnic papers 19; Uppsala 1990); Hyltenstam & Stroud 1991; Hyltenstam, Kenneth (red.), *Sveriges sju inhemska språk.* (Lund 1997); Municio, Ingegerd, *The Return of the Repressed Others - Linguistic Minorities and the Swedish Nation-state, from the 1840s to the 1990s* (Department of political science, University of Stockholm: Stockholm 1997).

myndigheter. I en undersökning av hur samiska, finska och meänkieli används i kontakten med myndigheter är det därför nödvändigt med ett helhetsperspektiv på språkanvändningen.

2.1 Medborgaren och myndigheten

En offentlig institution medverkar på ett konkret sätt till skapandet av informella och sociala regelverk genom det sätt på vilket man tolkar lagar och bestämmelser. Det sker i det konkreta mötet mellan myndighetspersoner och medborgare.²⁸ Det betyder att institutioner inte kan betraktas som statiska enheter utan enheter som ständigt återskapas och förändras i det dagliga arbetet.

Den enskilde medborgarens kontakt med myndighetspersoner sker i en särskild kontext som bestäms av formella och informella regler. Regelverket för kommunikationen kan beskrivas som en diskursiv praktik, ett möte mellan medborgaren och myndighetsperson som styrs av särskilda spelregler. En viktig aspekt av det offentliga mötet som diskursiv praktik är den form av kommunikation som skapas i samtalet mellan medborgaren och myndighetspersonen. Man kan beskriva mötet som en organiserad modell för kommunikation eftersom den föreskriver både formen och innehållet i kommunikationen.²⁹ I mötet mellan medborgaren och myndighetspersonen spelar därför språkvalet en viktig roll för hur kommunikationen sker.

Av särskild vikt för analysen av minoritetsspråksreformen är hur den enskilde individens möte med tjänstemännen sker, med de myndighetspersoner som de flesta möter i den vardagliga kontakten med myndigheter. Det är just språkanvändningen i mötet mellan tjänstemän och flerspråkiga medborgare som är föremål för undersökningen av hur minoritetsspråken används i kontakten med myndigheter, med särskild tonvikt på hur minoritetsspråkanvändarna upplever möjligheten att använda sitt minoritetsspråk.

I utredningen används de tre kriterierna *identitet*, *deltagande* och *effektivitet* för att analysera mötet mellan medborgare och myndighet. De tre kriterier ska ses som analytiska bedömningsgrunder som inte alltid går att separera från varandra. Det är ändå för forståelsens skull viktigt att analysera dem var för sig.

Identitet: I skapandet av identiteten skapas en mening i tillvaron. Identiteten är inte en statisk egenskap hos individen utan en process som pågår i en given kontext. I den processen är språket en omisskännlig del. Den språkliga kommunikationen mellan människor ger den enskilde individen ett innehåll och skapar en relation till det omgivande samhället och till naturen. Med en gruppidentitet menas här, i likhet med Castells, en tolkningsram som vi accepterar och bär med oss.³⁰ Vi tolkar världen utifrån de ramar som identiteten ger oss. Foucault uttrycker det som om att identiteter möjliggör normalisering, där språket utgör grunden för meningsskapande.³¹ Språket skapar både möjligheter för att göra vår omgivning meningsfull och att begränsa alternativa tolkningar (normalisering). Språket innebär därför både möjligheter och

²⁸ Med myndigheter avses här polismyndighet, skattemyndighet, försäkringskassa, åklagarmyndighet, kronofogdemyndighet, arbetsförmedling, tullmyndighet, länsstyrelse, lantmäterimyndighet, Vägverkets region, skogsvårdsstyrelse m.fl. samt kommunala och landstingskommunala förvaltningsmyndigheter.

²⁹ Cedersund, Elisabet, *Talk, Text and Institutional Order. A Study of Communication in Social Welfare Bureaucracies* (Linköping 1992), s 1 ff.; Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York 1980).

³⁰ Castells, Manuel, *Informationsåldern: Ekonomi, samhälle och kultur. Band 2, Identitetens makt* (Daidalos: Göteborg 2000).

³¹ Foucault, M., *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, sammanställd av (ed.) C. Gordon (Brighton: Harvester 1980); Foucault, M., *The Means of Correct Training*, i (ed.) P. Rabinow, *The Foucault Reader* (Penguin Books: Harmondsworth 1991).

hinder för gruppens handlingar. I det sammanhanget kan man fråga sig hur individens minoritetsidentitet påverkar dennes språkanvändning med myndigheter, men också det omvända, hur språkanvändningen i olika sammanhang påverkar identiteten.

Deltagande: Deltagande handlar i det här sammanhanget om individens och gruppens möjlighet till deltagande i den samhällseliga processen genom sitt minoritetsspråk. Möjligheten till ett sådant deltagande kan begränsas av både formella och informella institutioner. Den lagliga möjligheten för nationella minoriteter att använda sina egna språk i kontakter med myndigheter kan begränsas av majoritetskulturens påverkan, enskilda byråkraters motvilja att följa minoritetsspråkslagarna, gamla vanor och praxis etc. I demokratiutredningen menar utredarna att det formella kravet på deltagande är viktigt, men lika viktigt är att deltagandet är meningsfullt dvs. ger reella möjligheter till inflytande. I fallet med minoritetsspråkslagarna torde ett meningsfullt deltagande kännetecknas av att språkanvändaren känner att han eller hon har nytta av att använda sitt språk.³²

Effektivitet: Effektivitet betecknas här som institutionell förmåga att förverkliga lagstiftningens innehåll. Detta är ett funktionellt begrepp för att beskriva institutionernas kapacitet att lösa problem och tillgodose mål som formulerats i politiska program eller målsättningar.³³ I undersökningen är det två aspekter av effektivitetskriteriet som står i centrum. Det ena är språkanvändarnas upplevelse av hur effektivt deras ärenden blir behandlade på det ena eller andra språket. Det andra är myndigheternas kapacitet att tillmötesgå de nationella minoriteternas möjligheter att tala sina egna språk i kontakter med myndigheter. Språkanvändningen måste ur ett effektivitetsperspektiv betraktas i ljuset av både myndigheters kapacitet och språkanvändarens möjlighet till reellt deltagande.

2.2 Språksociologiska och lingvistiska begrepp

Användningen av ett språk, men också användningen av två eller flera språk, skiftar ofta mellan olika användningsområden. Det kan gälla skilda användningssätt i hemmet, i affären, på arbetet, i kontakt med myndigheter etc. Sådana skilda språkliga användningsområden kallas här i enlighet med språksociologisk terminologi för skilda domäner. En domän består alltså av en grupp samtalssituationer som ger upphov till språkbruk med gemensamma drag. Den mest tydliga skillnaden mellan olika domäner är den mellan språkbruket i den privata och den offentliga sfären. Den enskilde användaren av ett eller flera språk kallas här för språkanvändaren.

Det kan finnas olika former av diffusa övergångar mellan olika språkdomäner. Det är exempelvis vanligt, särskilt i en språkbytesprocess, att språkväxling sker i det vanliga samtalet dvs. att individen växlar mellan olika språk eller varieteter under samtalets gång. Det är ett välkänt fenomen för användarna av meänkieli. Begreppet kod står här för den neutrala beteckningen ”språkligt system”. Det gäller inte bara skilda språk utan även varieteter av samma språk. Forskning om språkväxling kan gälla både lingvistiska och sociala förklaringsätt. I den mån språkväxling behandlas här är den relaterad till sociala förklaringsätt.

När en grupp använder olika språk inom olika domäner talar man om diglossi, vilket betecknar att ett eller flera språk används på funktionellt olika sätt inom olika domäner. Diglossi kan existera även bland individer som inte är tvåspråkiga. Så är det exempelvis när det inom en stat finns ett institutionellt skydd för mer än ett språk på federativ eller regional nivå, medan de

³² SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*, demokratiutredningens betänkande, s 33–38.

³³ Jämför Dahl, R., *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (Yale University Press: New Haven och London 1961).

flesta inom det berörda området är enspråkiga. De nationella minoriteterna befinner sig i olika grader av assimilering och integration i förhållande till majoritetskulturen, vilket resulterar i olika grader av språkbyte. Med språkbyte menas hur det ursprungliga modersmålet får konkurrens från ett annat språk, vilket successivt växer i styrka. Detta sker på bekostnad av modersmålet som försvagas för att slutligen helt ersättas av det andra språket.³⁴ Det är en process som pågår i samhället i stort, från den mest intima nivån inom familjen till språkanvändningen i det offentliga samhället.

Användandet av ett minoritetsspråk på myndighetsnivå måste därför betraktas mot bakgrund av den ovan beskrivna språkbytesprocessen för att kunna analyseras på ett relevant sätt. Den historiska utvecklingen av samiska, finska och meänkieli i Norrbotten skiljer sig från varandra. Därför kan förutsättningen för användningen av minoritetsspråken i kontakten med myndigheter variera mellan olika orter beroende på den statliga språkpolitiken, migrationsmönster, språkens olika status, språkanvändarnas syn på det egna språket etc. Individens användning av det egna minoritetsspråket i kontakt med myndigheter bör således, för att bli förståeligt, undersökas i samspelet mellan privata och offentliga domäner.

En faktor av betydelse för språkanvändningen är den språkliga revitalisering som skett av minoritetsspråken under de senaste decennierna. Med språklig revitalisering menas här den medvetna strävan att minska ett språks fortgående assimilering på grund av att det stadigt minskat i användning. Revitalisering betyder att språket bildligt talat ges nytt liv och kraft att överleva. På det individuella planet kan det exempelvis ske genom att en person som redan genomgått ett språkbyte börjar lära sig sitt förstaspråk igen. Det kan också betyda att en individ som tidigare bara behärskat sitt förstaspråk muntligt även lär sig att behärska språket i skrift. På det samhälleliga planet kan en revitalisering innebära att ett hotat minoritetsspråk utvidgar sin användning till nya domäner som massmedia och utbildning.³⁵

I beskrivningen av de nationella minoriteterna används begreppen samer, sverigefinnar och tornedalingar för de språkliga minoriteter som berörs av minoritetsspråkslagarna i Norrbottens län. Deras respektive minoritetsspråk är samiska, finska och meänkieli.³⁶ För att beteckna den finskspråkiga gruppen i Finland används begreppet finnar. Med finländare avses den nationella beteckningar för samtliga medborgare i Finland med finländsk nationalitet oavsett vilket språk de talar. I de fall en regional distinktion görs mellan de två nationsdelarna i Torne älvdal används Svenska Tornedalen och Finska Tornedalen för att skilja dem åt. I övrigt betecknar Tornedalen den svenska delen av Tornedalen.³⁷

I undersökningen förutsätts att alla människor har språkliga strategier dvs. att de gör mer eller mindre medvetna och rationella val mellan vilka språk de väljer att använda inom olika språkdomäner. Dessa strategier förutsätts bli formade av både individuella och kollektiva förväntningar som betingas av användningen av språket. Det kan handla om belöningar eller bestraffningar som förknippas med språkanvändningen.³⁸ Vilka faktorer som styr användningen av

³⁴ För mer detaljerade diskussioner kring de olika begreppen, se Börenstam, Ulla & Huss, Leena, *Språkliga möten. Tvåspråkighet och kontaktlingvistik* (Studentlitteratur: Lund 2001), s 21 och 73 ff; Romaine, Suzanne, *Bilingualism* (Blackwell: Oxford 1995), s 33 och 121 ff; Fishman, Joshua A., *The Sociology of Language: An Interdisciplinary Social Science Approach to Language in Society*, i (ed. Joshua Fishman) *Advances in the Sociology of Language, Volume I* (Mouton-The Hague-Paris 1971), s 286 ff.

³⁵ Huss 1999, s 24.

³⁶ Regeringens proposition 1989/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*.

³⁷ För en mer detaljerad beskrivning, se Elenius 2001, s 18 ff.

³⁸ Elenius 2001, s 45 ff. och 307 ff.; Winsa, Birger (1998), *Language Attitudes and Social Identity. Oppression and revival of a minority language in Sweden*. Applied linguistic association of Australia. Occasional Paper No 27, 1998.

ett minoritetsspråk i kontakten med andra språk är därför en mycket komplex och sammansatt process.

3. MINORITETSPOLITIKEN I NORRBOTTEN

Minoritetspolitiken i Norrbotten är en del av den generella svenska minoritetspolitiken, men med specifika undantag som lyfter fram området som ett särskilt område för svensk minoritetspolitik. Det gäller framför allt den speciella politik som utformades mot tornedalingarna från mitten av 1800-talet och framöver, som enbart gällde inom Norrbottens län.³⁹ Det gäller till stor del även politiken mot den samiska befolkningen, som ända från medeltiden omfattats av särskilda politiska åtgärder. Dessa har omfattat huvudsakligen Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.⁴⁰

3.1 Samerna

Den samiska befolkningen brukar uppskattas till 60 000–100 000 varav 40 000–45 000 bor i Norge, 17 000–20 000 i Sverige, 5 000–6 000 i Finland och 2 000 i Ryssland. Samerna är en ursprungsbefolkning som är utspridd över ett område på cirka 600 000 km² som sträcker sig över de norra delarna av Norge, Sverige, Finland och Ryssland. Samernas egna beteckning för detta vidsträckta området är Sápmi, vilket kan betecknas som en mental bild av ett samiskt hemland likaväl som ett område för etnopolitiskt samarbete.⁴¹

Redan i slutet av 1600-talet inleddes kolonisationen av lappmarken i Sverige. Den verkliga tillväxten av nybyggare i lappmarken kom dock först i slutet av 1800-talet då den genomsnittliga befolkningsökningen exempelvis i Västerbotten var närmare 200 procent.⁴²

Kolonisationen fick till följd att samerna trängdes undan och att rennäringen fick bedrivas inom områden med jordbrukbebyggelse. Samtidigt hårdnade också den politiska tonen mot samerna. Statliga argument om samiska rättigheter ändrades till rasbiologiskt underbyggda argument om allmosor till en lägre stående ras. Detta var inledningen till den era i svensk samepolitik som styrdes av föreställningen att ”lapp ska vara lapp”. Den nya politiken hade som målsättning att bevara de renskötande samerna som en segregerad etnisk grupp i samhället medan övriga samer skulle integreras och assimileras.

Samernas delades i två grupper, den ena med koppling till renskötsel som erkändes vissa speciella rättigheter, den andra utan denna koppling och som därigenom förvägrades speciella rättigheter. Därigenom klöv staten det samiska samhället i två delar. De icke renskötande betraktades inte längre som samer. Detta innebar dessutom att rennäringen blev det viktigaste kulturella uttrycket för samerna.⁴³

³⁹ Tenerz, Hugo, *Folkupplysningsarbetet i Norrbottens finnbygd under förra hälften av 1900-talet jämte språkdebatten* (Strängnäs 1963); Slunga, Nils, *Staten och den finskspråkiga befolkningen i Norrbotten* (Tornedalica nr 3: Luleå 1965); Elenius 2001.

⁴⁰ SOU 1990:91 *Samerätt och samiskt språk*; Lantto, Patrik, *Tiden börjar på nytt. En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1959* (Kulturens frontlinjer 32: Umeå 2000); Henrysson, Sten & Flodin, Johnny (1992), *Samernas skolgång till 1956*. Umeå.

⁴¹ Eriksson, J., *Partition and Redemption, A Machiavellian Analysis of Sami and Basque Patriotism* (Umeå 1997), s 78–79.

⁴² Arell, N., *Kolonisationen av lappmarken*, (Esselte Studium: Stockholm 1979), s 5 ff. s 30.

⁴³ Amft, A., *Sápmi i förändringens tid. En studie av svenska samers levnadsvillkor under 1900-talet ur ett genus- och etnicitetsperspektiv* (Kulturens frontlinjer 20: Umeå 2000); Beach, H., *The Saami of Lapland* (The Minority Rights Group Report, No. 55: London 1988); Lantto 2000; Lundmark, L., *Så länge vi har marker. Samerna och staten under*

Inom skolväsendet fördes samma dikotomiserande politik som inom rennäringen. De renskötande samernas barn fick efter 1913 års nomadskolereform sin undervisning i särskilda skolkåtor, i syfte att bevara de renskötande samerna som etnisk grupp, medan övriga samer fick sin undervisning inom det ordinarie skolväsendet. Kåtaskolorna omformades senare till samiska skolinternat.⁴⁴

Även språkpolitiken var till att börja med olika för renskötande och icke renskötande samers barn. De renskötande samernas barn fick även efter 1913 behålla samiska som undervisningsspråk i de trakter där undervisningsspråket ditintills varit samiska, om föräldrarna önskade detta. De icke renskötande barnen blev däremot undervisade på svenska. Från och med 1925 års nomadskolestadga slogs fast att även de renskötande samernas barn skulle bli undervisade på svenska.⁴⁵ Från den tiden fördes en gemensam assimileringspolitik mot de två grupperna av samer.

Nomadskoleutredningen 1957 innebar ett närmande till det ordinarie svenska skolsystemet, men fortfarande var det så att de renskötande samernas barn var tvingade att gå i nomadskola. Inte förrän med nomadskolestadgan 1967 blev det frivilligt för föräldrarna att låta barnen gå i det ordinarie skolväsendet. Nomadskolans undervisningsspråk förblev dock även med 1967 års stadga i huvudsak svenska. En förstärkning av samiskans ställning märks emellertid i stadgandet att undervisningen ska meddelas på både svenska och samiska.⁴⁶ Med hemspråksreformen, som trädde i kraft 1977, fick samebarnen möjlighet att läsa samiska som skolämne.⁴⁷ Undervisningsspråket i skolan var fortsatt svenska.

Samerna har under historiens gång blivit utsatta för en patriarkalisk politik av den svenska staten. Trots denna historia har samerna bevarat sin kultur och gruppidentitet. Samernas kultur skiljer sig tydligt från den svenska. Viktiga inslag är det samiska språket, rennäringen, sameslöjden, den traditionella klädedräkten, jojken och matkulturen.⁴⁸ Det samiska språket är ett finsk-ugriskt språk som i Sverige delas in i de tre dialekterna sydsamiska, lulesamiska och nordsamiska.

Med utbyggnaden av samiska institutioner av olika slag och inrättandet av Sametinget har det samiska språkets användning ökat i betydelse liksom möjligheterna att få tillgång till utbildning i samiska.

3.2 Sverigefinnarna

Under cirka 600 år, fram till 1809 var Finland en del av Sverige. Befolkningen i nuvarande Finland utgjorde i slutet av 1700-talet mer än en fjärdedel av det dåvarande svenska rikets be-

sexhundra år (Rabén Prisma: Stockholm 1998), s 105; Mörkenstam, U., *Om "Lapparnes privilegier": Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997* (Stockholm 1999); Sillanpää, L., *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination: A Comparative Study of Public Administrations in Fennoscandia on the Issue of Sami Land Title as an Aboriginal Right* (Societas Scientiarum Fennica: Helsinki 1994); Sillanpää, L., 'A Comparative Analysis of Indigenous Rights', i *Fennoscandia' Scandinavian Political Studies*, vol. 20 (1997), s 197-217.

⁴⁴ Henrysson 1992, s. 24 f.; Kvist, Roger, *Swedish Saami Policy, 1550-1994*, i *Readings in Saami History, Culture and Language III* (ed. Roger Kvist), Umeå 1992, s. 63 ff; Pusch, Simone, *Nationalism and the Lapp Elementary School*, i (red. Peter Sköld & Patrik Lantto) *Den komplexa kontinenten* (Umeå 2000).

⁴⁵ Svonni, Mikael, *Skolor och språkundervisning för en inhemsk minoritet – samerna*, i (Kenneth Hyltenstam red.), *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Stockholm: Studentlitteratur, s 157 f.

⁴⁶ Kungl. Maj:ts stadga angående nomadundervisningen 1938; Kungl. Maj:ts nomadskolestadga 1967.

⁴⁷ Hyltenstam, Kenneth & Tuomela, Veli (2001), *Hemspråksundervisning*, i (Kenneth Hyltenstam red.), *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Stockholm: Studentlitteratur, s 9 ff.

⁴⁸ Ruong, I. (1982), *Samerna i historien och nutiden*, Stockholm: Bonnier Fakta; Fjellström, P. (1985), *Samernas samhälle i tradition och nutid*. Stockholm.

folkning.⁴⁹ Det politiska och administrativa språket på central och regional nivå var svenska, men finska användes bl.a. på lokal nivå och inom kyrkan. Ur de översättningar som gjordes av Bibeln och psalmboken växte exempelvis fram ett både svenskt och finskt skrivet standardspråk vid ungefär samma tidpunkt. Genom den finsktalande reformatorn Mikael Agricolas försorg fanns därför Nya Testamentet översatt till finska år 1547. Hela bibeln kom ut i finsk översättning 1642.

Under den svenska stormaktstiden talades finska i ett kontinuerligt territoriellt område från södra Finland upp till språkgränsen inom det nuvarande Norrbottens län. Dessutom fanns finskspråkiga områden i Mellansverige. Exempelvis bildades redan 1533 den första finska församlingen (icke territoriell) i Stockholm inom Svenska kyrkan. Från Savolax kom under 1500-talets slut de så kallade skogsfinnarna till det som kom att kallas Finnmarken i Dalarna, Värmland, Medelpad, Hälsingland, Gästrikland och Ångermanland samt till Finnskogen i Norge. Med skogsbrukets industrialisering och en stark tillväxt av en svenskspråkig befolkning i Finnmarken utplånades det finska språket som vardagsspråk i Finnmarken under 1800-talet och 1900-talets första hälft. En kulturell revitalisering har pågått under de sista decennierna av 1900-talet.⁵⁰ I den finska församlingen i Stockholm fanns under mellankrigstiden omkring 2 000 sverigefinnar. Antalet personer bosatta i Sverige, men födda i Finland, uppgick år 1930 till knappt 10 000.⁵¹ Det finns alltså en finskspråkig kontinuitet i Sverige som går flera hundra år tillbaka i tiden.

Genom att tornedalingarna på svenska och finska sidan av Torne älv dal fram till 1809 betraktades som en finsk befolkning, i betydelsen att språk och kultur var finsk, så framgår svårigheten av tydliga distinktioner mellan kulturen i Svenska och Finska Tornedalen i ett historiskt perspektiv. Den sverigefinska befolkningen i Norrbotten av i dag har alltså rötter från tiden i ett gemensamt svenskt rike, men måste huvudsakligen betraktas som en inflyttad minoritet i Norrbotten i modern tid. Det har exempelvis skett genom geografiskt näraliggande arbets- och äktenskapsmigrationer i Torne älv dal inklusive Haparanda, genom industrimigrationer till kustområdena och Malmfälten, genom flyktingströmmar i samband med de två världskrigen eller etappmigrationer från Syd- och Mellansverige av pensionerade sverigefinnar.⁵²

Språkpolitiken mot den sverigefinska befolkningen i Norrbotten har följt samma mönster som för tornedalingarna. Det innebär att barn till sverigefinska föräldrar var utsatta för en assimilerande språkpolitik inom skolväsendet från 1880-talet och framåt. De första ansatserna att tillåta en undervisning på finska gjordes i mitten av 1930-talet, vilket hängde samman både med ett utrikespolitiskt närmande mellan Sverige och Finland och en förändrad syn på undervisningsformerna inom skolväsendet. Den ändrade språkpolitiken gällde närmast de svenska tornedalingarna, men den införda frivilliga språkundervisningen i den s.k. fortsättningsskolan gällde det finska språket.⁵³ I läroverket i Haparanda kunde ett modernt språk bytas ut mot finska som tilläggsämne från 1938. Efter en period av inaktivitet upptogs den frivilliga finskan igen

⁴⁹ Carlsson, Sten (1970), *Svensk historia 2. Tiden efter 1718*. Stockholm, s 255.

⁵⁰ Departementsskrivelse 1994:97, *Finska i Sverige. Ett inhemskt språk*, Stockholm s 13 ff.; Tarkiainen, Kari (1990), *Finnarnas historia i Sverige 1*. Helsinki: SHS, s 43 f. och 69 f.; Christensen, Trygve (2002), *Skogsfinnar og finnskoger*. Oslo: Eget forlag.

⁵¹ Tarkiainen, Kari (1993), *Finnarnas historia i Sverige 2*. Helsinki: SHS/NM, s 325 ff.

⁵² Se exempelvis Tarkiainen 1990 *passim* och Lainio, Jarmo (red.), *Finnarnas historia i Sverige 3*. Helsinki: SHS/NM, s 17-105.

⁵³ Elenius 2001, s 244 ff.

vid läroverket i mitten av 1950-talet. Den tillämpades fram till 1970-talet.⁵⁴ Från 1977 omfattades sverigefinnarna av bestämmelserna för hemspråksundervisning i skolan som då genomfördes.⁵⁵

Under beslutsprocessen som ledde fram till de nya minoritetsspråkslagarna ställdes krav från olika håll på att de finskspråkiga i Mälardalen eller Stockholmsområdet också skulle omfattas av lagstiftningen.⁵⁶ I regeringens proposition och Konstitutionsutskottets betänkande för minoritetsspråkslagstiftningen slogs däremot fast att det finska språket är mest utbrett i Tornedalen och att minoritetsspråkslagarna endast bör gälla i Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommun i Norrbottens län. Enligt proposition ”...skiljer sig sverigefinnar från majoritetsbefolkningen i Sverige både genom sitt språk och genom sin kultur. De kulturella uttrycken synliggörs inom en rad olika områden. Det finns ett starkt intresse hos sverigefinnar att bevara sitt språk och sin kulturella särart i Sverige”.⁵⁷

I dag bor i Sverige ungefär 450 000 första eller andra generationens sverigefinnar och cirka 250 000 använder finska dagligen. Majoriteten av dem flyttade till Sverige efter andra världskriget, en immigration som kulminerade 1970. Efter det har inflytningen minskat.⁵⁸ Det finska språket i Sverige har sina historiska rötter i det finska språkets utveckling i Finland. Ordförandet har följt finskans förändring i Finland under moderniseringsprocessen.

3.3 Tornedalingarna

Den arkeologiska forskningen har visat att det fanns en finsktalande bosättning i området kring Torne älv redan före medeltiden.⁵⁹ Samtidigt har Tornedalen historiskt fungerat som en central mötes- och handelsplats på Nordkalotten. Regionen kom därför tidigt att starkt präglas av flerspråkighet. Från medeltiden har finska dominerat bland allmogen i området. Efter kriget med Ryssland 1808–1809 fick Sverige avträda Finland. En gräns drogs genom Tornedalen och delade området i två delar.

Fram till förlusten av Finland 1809 och långt därefter talades en och samma finska dialekt i Svenska och Finska Tornedalen. Under de första tjugo åren av folkskola fram till mitten av 1870-talet skedde undervisningen i Tornedalen huvudsakligen på finska. Därefter inledde staten en språkpolitik i Tornedalen som avsåg att införa svenskt språk och svensk kultur i området. De tidiga drivkrafterna till den förändrade språkpolitiken var att svenska kyrkan ville motverka inflytandet från den laestadianska väckelserörelsen. Därefter blev språkpolitiken alltmer nationalistisk till sin karaktär där det politiska och militära hotet från Ryssland, och det kulturella hotet från det nationalistiska Finland, ingick i den allmänna hotbilden. Från slutet av 1880-talet började svenska för första gången användas som enda undervisningsspråk i vissa folkskolor, en pedagogik som allt eftersom vann insteg i hela Tornedalen. Det innebar att det finska språket i Tornedalen (sedermera meänkieli) hämmades i sin utveckling.⁶⁰

⁵⁴ Lainio, Jarmo & Wande, Erling (1996), *Finskan i utbildningsväsendet och sverigefinnarnas utbildning i Sverige*, i (Jarmo Lainio red.), *Finnarnas historia i Sverige 3*. Helsinki: SHS/NM, s 322 ff.

⁵⁵ Hyltenstam & Tuomela 2001, s 9.

⁵⁶ Se exempelvis motion 1999/2000:K11 och remissvar från Sverigefinska riksförbundet, Samfundet Sverige-Finland, Högsköleverket, Stockholms universitet, Uppsala universitet.

⁵⁷ Regeringens proposition 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 34 och konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6, s 27.

⁵⁸ Ibid, s 24.

⁵⁹ Sundström, Hans, *Bönder bryter mark* (Luleå 1984); Wallerström, Thomas, *Norbotten, Sverige och medeltiden. Problemet kring makt och bosättning i en europeisk periferi del 1* (Stockholm 1995).

⁶⁰ Elenius 2001, s 134 ff och 328 ff.

Målsättningen med statens minoritetspolitik i Tornedalen var att närmare integrera landsdelen med övriga Sverige samt att språkligt assimilera tornedalingarna i en harmoniserad hel-svensk kultur. Som nämnts ovan under avsnittet om sverigefinnarna gjordes de första ansatserna att tillåta en undervisning på finska i Tornedalen i mitten av 1930-talet.⁶¹ Meänkieli som muntligt språk undertrycktes i skolan under flera decennier framöver. Så sent som i mitten av 1970-talet finns exempel på elever i Tornedalen som blivit bestraffade för att de pratade finska på rasten i skolan.⁶²

År 1957 föreskrev Skolöverstyrelsen att skoleleverna i Tornedalen inte skulle få förbjudas att tala finska (meänkieli) på rasterna eller i skolhemmen.⁶³ Inte förrän med hemspråksreformen, som trädde i kraft 1977, fick tornedalsbarnen möjlighet att läsa finska (meänkieli) som skolämne.⁶⁴ Undervisningsspråket i skolan var fortsatt svenska. Vid läroverket i Haparanda bedrevs från senare delen av 1930-talet fram till mitten 1970-talet undervisning i finska, som beskrivits under avsnittet om sverigefinnarna ovan.

Trots den förda minoritetspolitiken har det tornedalska språket och den tornedalska kulturen levt vidare. I dag bor ungefär 50 000 tornedalingar i framför allt Haparanda, Övertorneå och Pajala kommuner men också i delar av Kiruna och Gällivare kommuner. I mitten av 1900-talet skedde en kraftig utflyttning från dessa områden som bland annat innebar att invånarantalet i Pajala minskade med hälften. Denna utflyttning har nu mattats. Många tornedalingar bor också i andra urbana delar av Norrbotten och i södra Sverige.

Enligt regeringens proposition särskiljer sig tornedalingarna från den svenska majoritetsbefolkningen ”i första hand genom sitt språk. ...Tornedalingarna har även en egen matkultur, hantverk och byggnadsstil. Också den laestadianska väckelserörelsen...har...stor betydelse”.⁶⁵ Tornedalingarnas vilja att värna om det egna språket, kulturen och historien lyfts fram som viktigt skäl för att betrakta meänkieli som ett eget språk. Samtidigt påpekar propositionen att finska och meänkieli bör behandlas på likartat sätt inom regionen eftersom de har sitt ursprung ur samma finska språk.⁶⁶ Tornedalingarnas nutida språk, meänkieli (på svenska ”vårt språk”), har inlemmat en rad svenska ord i ordförrådet som ger dess särprägel. Det skiljer sig också från finska genom sin mer ålderdomliga karaktär.

4. GENOMFÖRANDET AV MINORITETS- SPRÅKSLAGARNA

Lagstiftningen om den enskildes rätt att använda samiska, finska och meänkieli i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar är en nationell lagstiftning med regional tillämpning. Lagarna gäller enbart för myndighetsutövning i de tidigare namngivna kommunerna i Norrbottens län där samiska, finska och meänkieli har använts under lång tid. Eftersom lagstiftningen avser myndighetsutövning som på något sätt berör minoritetsspråkskommunerna så finns myndigheter både på regional och på nationell nivå som berörs av lagen. Spektrat på myndig-

⁶¹ Ibid., s 244 ff.

⁶² LS 2002. Primärmaterialet, Intervju 36-årig kvinna, Pajala kommun.

⁶³ Slunga 1965, s 99; Kenttä Mattias och Weinz Erik (1968). *Läranutbildningen och den finstalande befolkningen i Tornedalen*. Luleå;

⁶⁴ Hyltenstam & Tuomela 2001, s 9 ff.

⁶⁵ Regeringens proposition 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 24-25.

⁶⁶ Ibid., s 34.

heter sträcker sig alltså från lokal nivå, där det finns en daglig kontakt med minoritetsspråksanvändare, till mer perifera myndigheter där ärenden som har beröring med minoritetsspråkslagarna är relativt få. I utredningen har hänsyn tagits till den spännvidden för att förklara variationer i tillämpningen av lagarna.

Minoritetsspråkslagarna är också en del i en samlad svensk minoritetspolitik i syfte att stärka de nationella minoriteterna i Sverige och deras språk. Till de rikstäckande insatserna hör utbildning, kulturverksamhet, medier, arkiv, äldreomsorg, översättning av vissa författningar, inflytande och samarbete över nationsgränserna. På regional och lokal nivå ingår uppdraget att på lång sikt stärka de nationella minoriteternas språk och kultur, som en del i en europeisk strategi för kulturell och språklig mångfald.

Sedan lagarna trädde i kraft den 1 april 2000 har ett antal utvärderingar om minoritetsspråken i Sverige genomförts. Socialstyrelsen kartlade och redovisade exempel på hur kommunal äldreomsorg kan organiseras så att äldre sverigefinnars behov kan tillfredställas. Utvärderingen konstaterar att det inom förvaltningsområdet finns goda förutsättningar för en sådan organisation.⁶⁷

Skolverket fick den 1 mars 2001 i uppdrag att redovisa utvecklingen av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning med fokus på nationella minoriteter. Skolverket konstaterar att:

*Alla minoriteterna har varit och är i viss utsträckning fortfarande utsatta för diskriminering. Även om det inte längre är i enlighet med den officiella politiken, så finns ett tryck från majoritetssamhället på de enskilda individerna inom minoritetsgrupperna att assimilera sig.*⁶⁸

Utredningen konstaterar att avvikelsen mellan lagstiftningens löften och den begränsade reella tillgången till undervisning i och på modersmålet är ett tecken på denna inställning. Utredarna menar också att kommunerna redovisar för låga antal minoritetselever. Detta märks, menar utredarna, i kommuner där det saknas lämpliga lärare eller där undervisningen begränsas av ekonomiska skäl. Dessa brister kan medföra att han eller hon inte får tillgång till berättigad undervisning.⁶⁹

Folkbildningsrådet utreder i ”En rapport om nationella minoriteters deltagande i folkbildningen” i vilken utsträckning de nationella minoriteterna deltar i folkbildningsverksamheten och vad som krävs för att bredda dessa gruppers deltagande. Utvärderingen konstaterar att tillgången på kurser och deltagande är tillfredsställande.⁷⁰

Statens kulturråd fick 1999 i uppdrag av regeringen att utreda hur de nationella minoriteterna i Sverige skulle få mer utrymme i svenskt kulturliv. Utredningen konstaterar att lagarna har skapat ett helt nytt politikområde som kräver nya frågeställningar och bedömningsgrunder. Bland annat pekar utredningen på att de samiska, romska och tornedalska kulturerna i stort sett är muntliga och att det finns en vilja och ett behov att nedteckna detta.⁷¹

I betänkandet ”Mål i mun” har minoritetsspråken satts in i ett demokratiskt sammanhang med målsättningen att alla ska ha rätt till det svenska språket, men också till sitt modersmål och till främmande språk.⁷² Länsstyrelsen i Norrbottens län, som koordinerar genomförandet av minoritetsspråkslagarna på regional nivå, har fortlöpande utvärderat och utrett lagarnas genomfö-

⁶⁷ Socialstyrelsen, *Äldreomsorg för finsktalande i Sverige* (2001).

⁶⁸ Skolverket, *Undervisning i och på nationella minoritetsspråken – kartläggning av situationen 2001* (2001), s 60.

⁶⁹ Skolverket 2001.

⁷⁰ Folkbildningsrådet, Jan-Olof Blomster, *En rapport om Nationella minoriteters deltagande i folkbildningen* (2001).

⁷¹ Statens kulturråd 2001:4, *De nationella minoriteterna och kulturlivet*.

⁷² Mål i mun. Förslag till handlingsprogram för svenska språket. SOU 2002:27, s 45.

rande i Norrbotten. Resultaten av dessa undersökningar redovisas som en integrerad del i beskrivningen nedan av myndigheternas och förvaltningarnas genomförande av lagstiftningen.

4.1 Regional samordning

Den nya lagstiftningen från 1 april 2000 innebar att ett nytt politikområde introducerades hos lokala och regionala myndigheter i Norrbotten, till viss del också hos myndigheter utanför Norrbottens län i den mån deras myndighetsutövning påverkar förvaltningsområdena för samiska, finska och meänkieli. Genomförandet av lagstiftningen organiserades så att länsstyrelsen fick i uppdrag att följa tillämpningen av lagstiftningen och årligen redovisa erfarenheterna till regeringen.

Initialt var det Kulturdepartementet som år 2000 utfärdade regleringsbrevet för implementering av lagstiftningen. År 2001 och 2002 utfärdades det av Näringsdepartementet. År 2003 utfärdades det av Justitiedepartementet.⁷³ Den hoppande ansvarsfördelningen på departementsnivå verkar inte ha medfört någon synbar påverkan på det regionala genomförandet eftersom regelverket behållits och personalen i de flesta fall följt med vid förflyttningen till ett nytt departement.⁷⁴

Eftersom minoritetspråkslagarna äger giltighet endast i de utvalda kommunerna i Norrbottens län utsågs länsstyrelsen i Norrbotten till ett förmedlande organ mellan departement och den lokala nivån. Som en del i det uppdraget inrättades år 2000 en särskild minoritetsgrupp med representanter från lokala och regionala myndigheter samt från minoritetsgrupperna. Som ordförande i arbetsgruppen har juristen Hans Landberg, länsstyrelsen, verkat från inrättandet år 2000.

Länsstyrelsens insatser har inriktats på tre huvudområden: 1. att implementera lagstiftningen inom den egna myndigheten 2. att administrera och fördela de ekonomiska medlen till genomförandet av lagstiftningen 3. att utvärdera lagstiftningens genomförande. Implementeringen i den egna myndigheten behandlas på en generell nivå på annan plats i utredningen. Här nedan beskrivs hur länsstyrelsen genomfört de två andra uppgifterna. I arbetet har även ingått att informera berörda kommuner och myndigheter om innebörden i lagstiftningen.

4.1.1 Administration och fördelning av ekonomiska medel

Uppgiften att följa tillämpningen av lagstiftningen och årligen redovisa resultaten har i länsstyrelsens arbete fått en vidare betydelse än att bara administrera och fördela de statliga medlen. Det har inte minst gällt behovet av information om lagstiftningen samt tolkningen av hur de särskilda ekonomiska medlen skulle användas. Statsbidrag har utgått till Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner och Norrbottens läns landsting till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli.⁷⁵

Det statliga anslaget har sedan lagstiftningens genomförande legat på samma nivå, 8 milj. kronor per år. Det har fördelat sig på följande poster:⁷⁶

- | | |
|--|-----------|
| 1. Statsbidrag till kommuner och landsting | 6 000 000 |
|--|-----------|

⁷³ Regleringsbrev enligt regringsbeslut KU2000/3958/IM, N2001/11079/IM och N2002/1165/IM, N2002/11958/IM och N2002/11988/IM, Ju2002/9915/IM.

⁷⁴ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med minoritetsansvarige Hans Landberg vid länsstyrelsen i Norrbottens län 2004-12-14.

⁷⁵ SFS 2000:86, Förordning om statsbidrag till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli.

⁷⁶ Regleringsbrev enligt regringsbeslut KU2000/3958/IM, N2001/11079/IM och N2002/1165/IM, N2002/11958/IM och N2002/11988/IM, Ju2002/9915/IM.

2. Regionala uppföljningsinsatser	500 000
3. Inflytande för nationella minoriteter och nationella uppföljningsinsatser	1 500 000

Två huvudprinciper har använts för fördelning av det statliga anslaget till kommunerna i de två förvaltningsområdena. 1. Enligt den ena principen har beloppen räknats utifrån ett basbelopp per språk. Det innebär att kommunerna i det samiska förvaltningsområdet fått räkna varieteterna sydsamiska, lulesamiska och nordsamiska som separata språk, vilket ger tillgång till tre basbelopp ur det statliga stödet. Meänkieli och finska har räknats med ett basbelopp per språk. 2. Enligt den andra, kompletterande principen, har beloppen räknats utifrån hur många invånare i kommunerna som tillhör någon av minoriteterna. Fördelningen har skett i dialog och samverkan med kommunerna.⁷⁷

Fördelningen av statsbidraget till de olika kommunerna har utifrån de redovisade principerna fördelats enligt nedanstående (kr):⁷⁸

Arjeplogs kommun	519 000
Gällivare kommun	1 010 000
Haparanda kommun	1 145 000
Jokkmokks kommun	573 000
Kiruna kommun	1 097 000
Pajala kommun	603 000
Övertorneå kommun	226 000

Den nuvarande konstruktionen innebär att varje kommun har en egen budget för att arbeta med minoritetsspråken. En åsikt som förts fram i intervju med vice ordföranden för Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T) är att man i vissa frågor borde behandla de två förvaltningsområdena som en gemensam enhet istället för att varje kommun arbetar med samma fråga parallellt. Ett exempel på detta är arbetet med ett minoritetspolitiskt handlingsprogram.⁷⁹

En diskussion har förts bland kommunerna om hur lagen om minoritetsspråk skulle tolkas vid användningen av statsbidraget. Länsstyrelsen pekade tidigt på att lagstiftningens konstruktion kunde skapa en osäkerhet hos den enskilde om vid vilka tillfällen lagstiftningen kan tillämpas, genom de många begränsningar som finns för situationer när den enskilde har rätt att använda sitt minoritetsspråk. En konsekvens av detta kunde vara att minoritetsspråken inte nyttjades i kontakter med förvaltningsmyndigheter.⁸⁰

Med anledning av diskussionen begärde Justitiedepartementet i 2003 års regleringsbrev att länsstyrelsen skulle lämna en särskild redovisning kring användningen av statsbidraget där det särskilt skulle framgå hur kommunerna och landstinget använt de tilldelade medlen. Därför gjordes under år 2003 en särskild utredning om insatser och kostnader för kommunerna och landstinget med anledning av minoritetsspråkslagarna, samt en undersökning av kommunernas kompetens i minoritetsspråken.⁸¹

⁷⁷ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med minoritetsansvarige Hans Landberg vid länsstyrelsen i Norrbottens län 2004-12-14. Haparanda kommun; Handlingar från länsstyrelsen i Norrbotten angående fördelningsprincipen för statsbidrag gällande minoritetsspråkslagen 2000-01-13, Dnr. 00.5.100.

⁷⁸ Haparanda kommun. Fördelning av statsbidrag för nationella minoritetsspråk för budgetåret 2003, Dnr 00-14491-03.

⁷⁹ KU 2004. Intervju med vice ordförande i Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T) Kerstin Johansson 2004-12-16.

⁸⁰ Länsstyrelsen i Norrbottens län: Brev från Hans Landberg, Länsstyrelsen i Norrbotten, till Justitiedepartementet 2004-05-24 (100-8028-04).

⁸¹ Regleringsbrev enligt regeringsbeslut Ju2002/9915/IM.

Arbetet inleddes med ett möte på länsstyrelsen i Luleå den 15 maj 2003. Inbjudna var de minoritetsansvariga inom de berörda kommunerna. Mötet tjänade som underlag för en diskussion om fördelning och användning av statsbidrag för merkostnader med anledning av den särskilda minoritetsspråkslagstiftningen.⁸² En särskild frågelista skickades därefter ut till kommunerna. De berörde särskilt frågeställningar kring äldreomsorgen och förskoleverksamheten samt övrig verksamhet. Av svaren på frågorna framgick att policyn skiljde sig något mellan kommunerna. Detaljredovisningen ges under avsnittet om landstinget och kapitlet om kommunernas genomförande av lagstiftningen.

Inför år 2004 initierade länsstyrelsen en översyn av fördelningen av statsbidrag. Enligt regleringsbrevet avser statsbidraget att användas för kostnader som följer av den särskilda lagstiftningen kring rätten att använda samiska respektive finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Från flertalet kommuner och landsting har önskemål framförts om att få använda statsbidraget till merkostnader som har stor betydelse för den enskilde minoritetsspråksanvändaren, men som inte direkt följer av lagstiftningen. Som exempel har angetts användning av minoritetsspråk kopplat till Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Länsstyrelsen ville också bredda användningen av statsbidraget till serviceverksamhet och aktiviteter som många kommuner erbjuder i olika sammanhang, vilket i sig självt går utöver lagstiftningen, men som betraktas som nödvändigt om språken ska bevaras och utvecklas enligt målet för den svenska minoritetspolitiken. Aktiviteterna bidrar till att olika språkdomäner förstärks och nya skapas, vilket är nödvändigt för minoritetsspråkens fortlevnad.⁸³

De lärdomar som länsstyrelsen dragit av det fyraåriga arbetet är bl.a. att den integrerade verksamheten är viktig på lång sikt. I inledningen var informationen om lagarna mycket viktig, men arbetet bör nu inrikta sig på mer långsiktiga resultat. Sådan nås bäst när minoritetsspråken integreras som en naturlig del i respektive förvaltnings eller myndighets verksamhet. Inom kommunerna är förskolan och äldreomsorgen prioriterade områden. Att uppmuntra till användning av minoritetsspråk där är viktigt för lagarnas genomförande i ett längre perspektiv.⁸⁴

Bakgrunden till länsstyrelsens undersökningar har presenterats mer utförligt i avsnittet om metod tidigare. I kapitel fyra sammanfogas resultaten till en syntes av hur lagstiftningen implementerats i förvaltningsområdena.

4.1.2 Allmänna informationsseminarier

En viktig del av länsstyrelsens verksamhet har utgjorts av informationsverksamhet, både till de särskilda kontaktpersoner som ingår i länsstyrelsens minoritetsgrupp, förvaltningsmyndigheterna på lokal och regional nivå, minoritetsorganisationerna, allmänheten samt till departementsnivå.

I syfte att göra detta har en lång rad seminarier och informationsmöten hållits, liksom presskonferenser vid särskilda tillfällen. Här nedan följer i kronologisk ordning en förteckning över seminarier och möten som hållits, en del som länsstyrelsen arrangerat, andra som tillkommit på lokalt eller centralt initiativ.

⁸² Länsstyrelsen i Norrbottens län: Kallelse till möte om diskussion om fördelning och användning av statsanslag, daterat 2003-05-12.

⁸³ Länsstyrelsen i Norrbottens län: Brev om uppdrag från Hans Landberg, Länsstyrelsen i Norrbotten, till Justitiedepartementet 2004-05-24 (100-8028-04).

⁸⁴ KU 2004. Primärmaterial, Intervju 2004-11-14 med Hans Landberg, minoritetssamordnare vid Länsstyrelsen i Norrbottens län.

- Seminariet "Nationella Minoriteter" med representanter för kommuner, statliga myndigheter, landstinget samt minoritetsorganisationer i Pajala 18 oktober 2000.
- Seminariet "Problem och möjligheter i tvåspråkiga regioner" vid Sverigefinska folkhögskolan i Haparanda 15 november 2000.
- Samrådsmöte med minoritetsminister Mona Sahlin om minoritetspolitiken i Stockholm 14 december 2000. Sametinget, Sverigefinländarnas delegation, Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset (STR-T), Romernas Riksförbund, Judiska Centralrådet.
- Minoritetsseminarium med Sverigefinska Riksförbundet, Norra Sveriges Distrikt, i Haparanda 24 mars 2001.
- Seminariet "Individen i äldreomsorgen ur språkligt och kulturellt perspektiv" arrangerat av Kraftfält Norr i Pajala 9-10 oktober 2001.
- Samrådsmöte med minoritetsminister Mona Sahlin om minoritetspolitiken i Stockholm 12 februari 2002. Statens kulturråd, Sveriges Radio.
- Program för Europarådets rådgivande kommitté för ramkonvention om skydd för nationella minoriteter i Kiruna och Luleå 28-29 november 2002.
- Konferensen "Minoritetsspråk och myndigheter i Norrbotten" i samarrangemang med Kommunförbundet Norrbotten i Övertorneå 22-23 september 2003.
- Möte med utredarna av en ev. utökning av förvaltningsområdet för sverigefinnarna, Paavo Vallius och Kajsa Syrjänen-Shaal, i Luleå 3 juni 2004.
- Konferensen "Alla har rätt" i samarbete med bl.a. Justitiedepartementet i Luleå 3 november 2004.
- Seminarium till stöd för kommuner och landsting att ta fram en handlingsplan kring minoritetsfrågor 2 december 2004.

Ett viktigt inslag i utformningen av minoritetsspråkspolitiken är samarbetet med Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Kommittén har till uppgift att kontinuerligt följa upp att de länder som ratificerat konventionen också efterlever dess innehåll. Kommittén besökte den 25-29 november 2002 Sverige som ett led i utvärderingen av den svenska minoritetspolitiken. Två av dessa dagar ägnades åt besök i Norrbotten för att på ort och ställe möta företrädare för kommuner, länsstyrelse och minoritetsrepresentanter.⁸⁵ Kommitténs undersökning av den svenska minoritetspolitiken mynnade ut i en rapport där olika delar i den svenska minoritetspolitiken kommenterades.⁸⁶ Länsstyrelsens minoritetsgrupp liksom minoritetsorganisationerna och Sametinget var engagerade i kommitténs besök i länet.

4.1.3 Sammanfattning

Eftersom den nya lagstiftningen enbart gäller i de namngivna kommunerna i Norrbottens län utsågs länsstyrelsen till samordnande myndighet under ansvarigt departement. Som en del i uppdraget inrättades år 2000 en särskild regional minoritetsgrupp med representanter från lokala och regionala myndigheter samt från minoritetsgrupperna. Länsstyrelsens insatser har inriktats på att implementera lagstiftningen inom den egna myndigheten, administrerar och fördela de ekonomiska medlen till genomförandet av lagstiftningen, informera om lagstiftningen samt att utvärdera genomförandet.

⁸⁵ Länsstyrelsen i Norrbottens län. Länsstyrelsens minoritetsgrupp, Program 2002-11-26.

⁸⁶ Europarådet. European Charter for Regional or Minority Languages. Sweden 6 december 2002.

En osäkerhet har funnit bland kommunerna om hur de ekonomiska medlen ska användas. Från flertalet kommuner och landsting har önskemål framförts om att få använda statsbidraget till merkostnader som har stor betydelse för den enskilde minoritetsspråksanvändaren, men som inte direkt följer av lagstiftningen. Det har lett till en särskild utvärdering kring detta år 2003.

Länsstyrelsen framhåller vikten på lång sikt av att minoritetsspråksanvändningen integreras i den ordinarie verksamheten, likaså betydelsen av att de ekonomiska medlen kan användas till aktiviteter och verksamheter som bidrar till att olika språkdomäner förstärks och nya skapas, vilket betraktas som nödvändigt för minoritetsspråkens fortlevnad. Ett flertal seminarier kring minoritetsspråkslagarna har hållits med aktörer på lokal, regional och central nivå.

4.2 Minoriteternas användning av lagstiftningen

De enskilda språkanvändarna är de som lagen i sista hand har tillkommit för. De tillhör språkliga minoriteter som vuxit upp i ett samhälle som tillämpat en språklig homogeniseringspolitik mot dem under större delen av deras liv. Homogeniseringspolitiken har på många sätt satt sin prägel på deras språkliga mönster, inte minst i deras kontakt med olika slags myndigheter. Det är omöjligt att värdera inrättandet av minoritetsspråkslagarna utan att sätta in dem i deras långa historiska perspektiv och därigenom också i minoriteternas egna livshistorier.

Många av de intervjuade har vuxit upp i familjer där minoritetsspråket varit det enda språk som användes inom familjen när de var barn. Det var deras modersmål och som sådant en självklar del av tillvaron. I dåtidens skolväsende ifrågasattes deras modersmål från första dagen i skolan. Inom skolans väggar trängde svenskan undan modersmålet. Svenska var ett språk som talades av andra än föräldrarna. Det var också det språk som därefter fick en helt dominerande plats i alla kontakter med myndigheter och offentliga inrättningar som de av någon anledning hade behov att kontakta, eller blev kontaktade av. Kunskaperna i svenska bestämde graden av medborgerlig integration i samhället.

Till detta ska läggas stigmatiseringen av den egna kulturen och det egna språket som följde av tvångsmetoder för inläring av svenska i skolan, liksom medborgarskapets anknytning till det svenska språket och den svenska kulturen. Det var inte fullvärdigt att prata samiska, meänkieli eller finska i kontakten med myndigheter. Medborgarskapet räknades som monokulturellt och minoriteternas språk betraktades som någonting privat som man nyttjade i hemmet eller under fritiden. Allt detta har påverkat den nutida användningen av minoritetsspråken, inte minst i kontakten med myndigheter.

Språklagarnas koppling till ratificeringen av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, och de långsiktiga mål för kulturell mångfald i Europa som där betonas, gör att de regionalt tillämpade språklagarna i Norrbotten måste sättas in i den större kontext som berör stödet till, och bevarandet av, nationella minoriteter. Det är just kluvenheten mellan konkret myndighetstillämpning och långsiktigt minoritetsstöd som är orsak till de olika tillämpningarna i användningen av statsbidraget som nämnts tidigare. Det beskrivs mer detaljerat under avsnittet om kommunernas genomförande av lagstiftningen.

Den uppenbara konsekvensen av lagstiftningen är att den har öppnat möjligheten för individen att använda sitt modersmål i kontakten med myndigheter, en möjlighet som en del valt att använda sig av och en del att avstå ifrån.

4.2.1 Användningen av språket i vardagen

Nästan samtliga av de 79 intervjuade år 2002 angav att de haft ett av de nuvarande minoritetsspråken som huvudspråk som barn, ibland i kombination med ett annat språk. Dessutom angav

72 procent att de inte kunde svenska innan de började skolan. Deras språkliga värld hade under livstiden förvandlats till en aktiv tvåspråkighet. Hela 87 procent angav att de fortfarande använde sitt minoritetsspråk som samtalspråk i hemmet, ofta i kombination med svenska, och 85 procent angav också att de använde både minoritetsspråket och svenska som språk utanför hemmet.⁸⁷

Medelålder och språkbakgrund i hemmet var likartad i de kompletterande intervjuer som gjordes med samer i Jokkmokks kommun hösten 2004. Ur de intervjuer som gjorts med sammanlagt 103 individer åren 2002–2004 kan därför några slutsatser dras.

Det kan konstateras att minoritetsspråken används mer konsekvent ute i byarna än i städerna och av äldre mer än av yngre. Bland en stor del av tvåspråkiga i medelåldern eller äldre används tvåspråkigheten ungefär lika mycket utanför som inom hemmet. De intervjuade har aktivt använt sig av sitt minoritetsspråk under större delen av sitt liv och gör fortfarande så. Det gäller för samtliga språkgrupper.

Bland yngre människor framträder en blygsel eller oförmåga att använda det minoritetsspråk som man ofta behärskar ofullständigt. Men det kan också vara ett rationellt beslut som har att göra med önskan att kommunicera på ett effektivt sätt, som en ung samisk kvinna uttrycker det:

...min pappa t.ex. han motiverar att han inte har pratat samiska med mig när jag var liten med att jag förstår ju svenska så mycket bättre, det går snabbare på svenska så då pratar jag svenska. Det är ju så man tycker i många fall, det är lättare, det finns andra vägar att ta som är lättare och snabbare. För att det saknas så mycket i samiskan eller man kanske själv saknar det ordförrådet och de kunskaperna.⁸⁸

Hos många finns starka mindervärdighetskänslor förknippade med att använda sitt modersmål. Tornedalingarna och samerna blev utsatta för en assimileringspolitik där modersmålet förbjöds och förnekades. Många bodde på särskilda internat under hela terminerna, tornedalingarna i s.k. arbetsstugor, och samerna i särskilda skolhem. Där var de avskilda från föräldrarna under hela terminen samtidigt som de tvingades överge sitt modersmål. En svensk kvinna som är ingift i den samiska kulturen sedan 25 år tillbaka, och själv talar flytande samiska, uttrycker de känslor av förnekelsen av den egna kulturen som hon upplevt bland samerna:

Om man är sju år och är tvungen att bo på internat och man får inte prata sitt eget språk. Jag tror att det hämmar hela språket och läsutveckling. Jag tror att det sätter spår för resten av livet om man inte får prata sitt språk. Nu ser man ju resultatet. Alla i denna generation, de kan inte läsa samiska, de kan inte skriva samiska. Det är ett resultat av att deras språk inte var viktigt. Det var inte värt något.⁸⁹

Av många informanter har framgått att språkvalet i det offentliga livet är flexibelt. Språket varierar beroende på i vilken miljö man befinner sig, men också beroende på vilket ämne det handlar om. En medelålders sverigefinsk kvinna som flyttade från Finland till Kiruna i slutet av 1980-talet berättar att hon kunde mycket dålig svenska när hon flyttade, men att hon lärt sig på jobbet:

För det mesta använder jag svenska. Och sen, ibland i affärens talar jag finska om jag vet att expediten kan finska. Och med mina barn försöker jag prata mer på finska, och med arbetskompisar talar jag svenska.⁹⁰

⁸⁷ Elenius & Ekenberg 2002, s 41 ff.

⁸⁸ KU 2004. Primärmaterial, Intervju 20-årig kvinna, Jokkmokks kommun 2004-11-08.

⁸⁹ KU 2004. Primärmaterial, Intervju 53-årig kvinna, Jokkmokks kommun 2004-11-07.

⁹⁰ Elenius & Ekenberg 2002, s 55.

Bland meänkielitalare är det vanligt att minoritetsspråket används i vardagsmiljöer och mer jordnära verksamheter medan svenska används för att uttrycka mer komplicerade samhällsföreteelser, som en 64-årig man i Kiruna uttrycker det:

Det är vardagsspråket (hemma i byn bland syskonen). När man är ute och fiskar och ute i naturen, då känns det naturligt att använda finska, för vi kan alla orden för olika saker. Men blir det lite invecklade saker som man pratar om, om politik eller samhällsutveckling, ja då känns det naturligt att prata svenska för man kan inte alla dom här fina orden.⁹¹

En konklusion är att det inte är det geografiska rummet utan det sociala rummet som bestämmer vilket språk som används.

I vissa samiska områden, som i skogsamebyar i Jokkmokks kommun, är samiskan till stor del försvunnen som vardagsspråk. En medelålders man beskriver hur även en stor del av de bofasta kunde samiska i hans barndom, men att det i dag bara är de äldre som använder samiska. Han menar att de yngre aldrig fått en chans att lära sig samiska:

Hade de fått lära sig, då tror jag, då hade de säkert pratat. Men det är ju mest i renskötsel som det används egentligen. När man är ute i skogen och samlar. Det är ju som han sa, det är ju lättare att förklara hur renen far, hur dom har farit, vars du är och...⁹²

I fjällsamebyarna är samiskan mer utbredd, men även där är det en stor del av de yngre mäns-skorna som inte längre behärskar samiska.

Det finns åtminstone en generation som inte har det samiska språket i samhället. Där det inte existerar. Människor som har tappat språket helt och hållet, som är fullständiga analfabeter och som inte har fått lära sig att prata samiska språket eller skriva samiska språket. Det är tråkigt men det är en effekt av, inte enbart av samhället men även av skolsystemet.⁹³

Avsaknaden av en vardagsmiljö där samiska används i större utsträckning kommer till uttryck hos många samer. Likaså märks en skillnad i attityd till meänkieli och finska i städer som Kiruna och Haparanda. Medan Haparanda av många beskrivs som en stad dominerad av finska och meänkieli så finns en större försiktighet i användning av minoritetsspråken i Kiruna.

Den höga andelen vardaglig användning av samtliga tre minoritetsspråk visar att det är levande språk för många ur den äldre generationen. Hur många ur den yngre generationen som aktivt använder minoritetsspråk finns inga egentliga uppgifter om. En del av de intervjuade menar att de som är under trettio år i dag huvudsakligen använder svenska som vardagsspråk.

4.2.2 Åsikter och värderingar om lagen

Av intervjuerna 2002–2004 framgår att trots den höga privata användningen av minoritetsspråk år 2002 använder bara en tredjedel av de intervjuade sitt minoritetsspråk i kontakten med myndigheterna. Samtidigt kan konstateras att minoritetsspråkslagarna sedan sin tillkomst år 2000 varit kontroversiella i den meningen att de skapat debatt om minoriteternas språk, kultur och historia vilket insändarsidorna i lokaltidningarna i Norrbotten kan vittna om.

Uppenbarligen finns hinder för att minoritetsspråksanvändarna i högre utsträckning ska använda sig av språklagarnas möjligheter. De 103 intervjuade tillfrågades vilka hinder de såg för ett genomförande av lagarna på ett bra sätt. De olika åsikterna om hinder mot lagarnas genomförande har sammanförts till olika kategorier, se Tabell 1.

Kategorierna är indelade i lingvistiska-, socioekonomiska- och psykologiska hinder samt informationshinder. Efter typen av åsikt framgår på vilket sätt de hänförs till den ena eller

⁹¹ Intervju 62-årig man, Kiruna kommun.

⁹² KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 47-årig man, Jokkmokks kommun 2004-11-07.

⁹³ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 54-årig man, Jokkmokks kommun 2004-11-08.

andra kategorin. Vissa typer av åsikter kan även räknas till någon av de andra kategorierna, men i stora drag representerar ändå de olika kategorierna olika slags problem som kräver olika former av lösningar för ett genomförande av minoritetsspråkslagarna.

Tabell 1. Flest förekommande åsikterna om hinder mot lagarna

Åsikt	Kategori av hinder	Antal personer som framfört kategori av hinder	Summa efter kategorier	
myndighetspers. talar ej min.språket	lingvistiska	20	Lingv.	67
dålig information	dålig information	19	Socioek.	29
ej facktermer på min.språket	lingvistiska	15	Psykol.	29
ovana, blygsel eller skamkänslor	psykologiska	15	Dålig info.	29
ovilja eller tröghet från myndigheterna	socioekonomiska	13		
bekvämare använda svenska	psykologiska	12		
min.språket inget skriftspråk	lingvistiska	11		
språkmiljön är för svag	lingvistiska	11		
ej ekonomiska incitament för anställda	socioekonomiska	9		
ej ekonomiska resurser att genomföra	socioekonomiska	6		
behövs ej, alla i samhället kan svenska	lingvistiska	6		
övriga lingvistiska hinder	lingvistiska	4		
övriga socioekonomiska hinder	socioekonomiska	1		
övriga psykologiska hinder	psykologiska	2		

Kategoriseringen gjord utifrån samtliga 103 intervjuade personer, även de två med svensk bakgrund.

Sammanställningen visar att argument om lingvistiska hinder för minoritetsspråkslagarnas genomförande är betydligt mer förekommande än de övriga kategorierna. De utgör 67 stycken (43 procent) av de åsikter som de intervjuade fört fram. De socioekonomiska- och psykologiska hindren samt informationshindren utgör vardera 29 stycken (19 procent).

Av Tabell 2 framgår att åsikterna om olika former av hinder fördelar sig olika efter de minoriteterna. Sverigefinnarna är den minoritet som upplever lingvistiska faktorer som det minsta hindret medan tornedalingarna upplever dem som det största hindret. Det kan tyckas som en paradox att sverigefinnarna, som är den grupp som har dokumenterat svårast att göra sig förstådda på sitt modersmål, är den grupp som anger lägst andel lingvistiska hinder för genomförande av minoritetsspråkslagstiftningen.

Som nämnts tidigare var det enbart bland sverigefinnarna som det fanns ett fåtal personer som uteslutande använde sitt minoritetsspråk i kontakten med myndigheterna. Det var också sverigefinnarna som visade det tydligaste behovet av tolkhjälp. Förklaringen till den låga andelen lingvistiska argument bland sverigefinnarna beror på att de avser svårigheter att kommunicera på det egna *modersmålet*. En förutsättning för detta är att det finns tjänstemän som kan finnska i tillräcklig omfattning samt att språket i sig självt upplevs som användbart för de ärenden som kommuniceras.

De förutsättningarna har uppenbarligen sverigefinnarna upplevt som uppfyllda att döma av att bara 17,6 procent av åsikterna rör lingvistiska hinder. En förklaring är att finska varit officiellt språk i Finland sedan 1863 och att sverigefinnarna i sitt språk har med sig det finska språkets utveckling som statsbärande språk. De har inga svårigheter att uttrycka sig om moderna samhällsföreteelser på finska.

Bland sverigefinnarna är det istället informationshinder följt av socioekonomiska hinder som anges som de främsta hindren för ett genomförande av minoritetsspråkslagarna. En förklaring till åsikten om dålig information är att informationen på finska till sverigefinnarna upplevs som dålig. En 66-årig man i Kiruna sade exempelvis:

Jag tycker att det var helt och hållet fel på den delen, just på informationen. Att dom (invandrarna) får ingenting. Att våran förening, vi har fått ta på oss att informera. Men informationen, den är så viktig, den har vi inte fått.⁹⁴

En 29-årig sverigefinsk kvinna i Kiruna berättade att hennes mamma var helt beroende av barnen vid besök på vårdcentralen eller hos olika myndigheter:

Jag tror att om det har kommit på nyheterna så har mamma inte ens förstått vad dom har sagt i det där, om det inte kommer på finska TV:n. Så hon förstår nog inte om det kommer på svenska.⁹⁵

De två ovannämnda exemplen kommer från Kiruna kommun. Som en paradox ska nämnas att Haparanda kommun satsade stora medel på utbildning av arbetsledarna och har en allmän policy att översätta viktig samhällsinformation till finska.⁹⁶ Trots detta utgjorde informationshinder 35 procent av alla åsikter hos sverigefinnarna i Haparanda.⁹⁷ Avsaknaden av information och åsikten om socioekonomiska hinder kan också återspegla ett utanförskap i det svenska samhället och en allmänt upplevd svårighet att kommunicera med myndigheter.⁹⁸ Exempelen visar att frågan om information inte bara handlar om att sända officiell information till minoritetsgrupperna eller att utbilda de anställda, utan i minst lika hög grad om att etablera kanaler för en varaktig kommunikation med minoriteterna.

Tabell 2. Intervjuade efter språkbakgrund och åsikter om olika hinder för lagarnas genomförande (%).

	lingvistiska	socioekonom.	psykologiska	information	Sum
Samer	47,4	22,8	22,8	7,0	100
Sverigefinnar	17,6	29,4	17,7	35,3	100
Tornedalingar	62,7	11,8	19,6	5,9	100

Antal intervjuade efter språkbakgrund: samer 28, tornedalingar 42, sverigefinnar 31, svenskar 2.

Förklaringen till den betydligt högre andelen lingvistiska hinder bland samer och tornedalingar är att både samiska och meänkieli hindrats i sin utveckling av den statliga språkpolitiken i Sverige, som under så lång tid befrämjat svenska som enda undervisningsspråk i skolan och svenska som det enda officiellt erkända språket.

Samerna och tornedalingarna har utvecklat en tvåspråkighet som inneburit att modersmålet har använts enbart i privata sammanhang eller i arbetsmiljöer där kommunikationen har varit huvudsakligen horisontell bland övriga arbetskamrater/kollegor. Inom skolväsendet eller i kontakt med myndigheter har svenska använts. Under större delen av 1900-talet har skriftspråket

⁹⁴ Elenius & Ekenberg 2002, s 77.

⁹⁵ Elenius & Ekenberg 2002, s 64.

⁹⁶ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med förre minoritetsspråksansvarige i Haparanda kommun Eini Keimi 2004-11-18.

⁹⁷ Luleå tekniska universitet. LS 2002, Bearbetning av primärmaterialet.

⁹⁸ Det låga valdeltagandet i olika sammanhang i Haparanda har exempelvis ibland tillskrivits utanförskapet bland ditflyttade sverigefinnar. En närmare undersökning av detta skulle i det här sammanhanget leda för långt.

inom både det offentliga och civila samhället varit nästan uteslutande svenska. Det gäller särskilt i kontakt med myndigheter.

Den statliga språkpolitiken har starkt hämmat utvecklingen av samiska och meänkieli i relation till samhällsutvecklingen, vilket återspeglas i åsikterna om lingvistiska hinder i Tabell 2.

Åsikterna om lingvistiska hinder inom meänkieli kan exemplifieras med en hantverkare i en by i Pajala kommun som beskriver avsaknad av moderna facktermer inom sitt yrke:

Och jag funderade här på en sak då, att om man skulle börja beskriva en elektrisk, ja elektriska prylar till exempel, om det här med strömbrytare och vägguttag och sånt, energimätning på meänkieli eller finska. Det blir väldigt knepigt. Dom orden finns inte i meänkieli eller det blir nånting. Det blir svenska ord i så fall... Den har ju massor med ord alltså, tekniska ord, nya ord, tekniska prylarna, alltså orden för alla dom här sakerna som vi har runt omkring oss. Och man hör ju på Norrbottensradion att dom säger oftast då på svenska ordet för det här, för att folk ska förstå.⁹⁹

Men det finns också andra intervjuade som anser att en utveckling mot ett mer modernt språk pågår inom exempelvis samiskan.

Ja man kan säga såhär: samiskan saknar en del fackuttryck. Men nordsamiskan är ju det språk som utvecklas, där man skapar nya ord. Så att det kommer allteftersom, fackuttryck men det blir en blandning mellan samiska och svenska. En del ord måste man använda det svenska ordet för det finns inget samiskt ord för det. Nordsamiskan är ju, på norsk sida speciellt, är dom ju väldigt duktiga på att skapa nya ord för nya företeelser i samhället.¹⁰⁰

Bland samerna uttrycks också känslan av underläge och frustration när det egna språket inte räcker till:

Först och främst måste vi kunna de samiska orden om vi ska gå fram till en myndighet. För det är helt främmande för oss. Då blir det automatiskt, då måste jag ta till ord på svenska. Jag har inte den kunskapen att kunna framföra på samiska det jag vill, då blir det bakvänt. Då måste jag ta svenska till hjälp för jag klarar inte av det.¹⁰¹

Svårigheterna att uttrycka sig på modersmålet i angelägenheter som rör det moderna samhället visar sig också i en nedlåtande inställning till det egna språket. Särskilt för meänkieli förs åsikter fram att det inte är ett språk eller att det bara är "svammel".¹⁰² Det visar sig även i en defaitistisk inställning till det egna språkets framtidsutsikter att överleva. En äldre man från Pajala uttalar följande dystra profetia:

Om tjugo år är meänkieli död. Det tror jag. Alla under tjugo-trettio (år) talar svenska i dag. Av dom som är femtio-sextio-sjuttio (år), om tjugo år finns inte många kvar. Tiden verkar där automatiskt. Men det är samma med oss också om vi går till myndigheter, och dom ber oss fylla i papper på finska. Om dom säger "skriv det på finska". Inte fan kan vi det, utan det blir på svenska. Jag tror att det är så för dom flesta, även dom som är 70 år i dag, dom kan inte skriva på finska.¹⁰³

Ungefär en femtedel inom alla tre språkgrupper anger psykologiska hinder som en svårighet för att genomföra lagen. Det handlar då om skamkänslor, blygsel eller ovana att använda språket i en myndighetssituation.

⁹⁹ Elenius & Ekenberg 2002, s 70.

¹⁰⁰ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 55-årig kvinna, Jokkmokks kommun 2004-11-10.

¹⁰¹ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 64-årig man, Jokkmokks kommun 2004-11-08.

¹⁰² Elenius & Ekenberg 2002, s 72.

¹⁰³ Elenius & Ekenberg 2002, s 70.

4.2.3 Myndighetskulturen i Jokkmokk och Haparanda

I utredningen har två kommuner valts ut för en närmare undersökning av hur samverkan mellan historiska faktorer, språkmönster och policyfrågor i en kommun kan medverka till utformandet av en myndighetskultur vad gäller användningen av minoritetsspråk, vilket i sin tur påverkar hur minoritetsspråken används i kontakten mellan medborgare och myndigheter.¹⁰⁴

De två kommuner som valts ut för att närmare undersöka myndighetskulturens inverkan på språkanvändningen är Jokkmokk och Haparanda. Som nämnts i metodavsnittet har de två kommunerna valts för en närmare undersökning av hur attityden till språkanvändningen, liksom hur den faktiska språkkulturen inom olika förvaltningar, kan se ut. Det innefattar vilken minoritetsspråkspolicy kommunen har haft gentemot de anställda och vilka attityder de anställda har till minoritetsspråk och till lagen om minoritetsspråk. I Jokkmokk är det samiska som berörs av minoritetsspråkslagstiftningen. I Haparanda är det finska och meänkieli .

I undersökningen av myndighetskulturen har en enkät, Individuell enkät, skickats ut till 240 anställda vid Jokkmokks och Haparanda kommun kontaktats. Det motsvarar 16 procent av de anställda i respektive kommun.¹⁰⁵ Av dem har 126 lämnat svar. Det är 52,5 procent. Svarsprocenten i Jokkmokk är 41 procent och i Haparanda 60 procent.

Det innebär att mindre än 10 procent av de anställda inom respektive kommun har svarat. Därför kan svaren inte sägas vara representativa för hela kommunen. Eftersom det är ett slumpmässigt urval av personer som utfrågats uppvisar enkäten däremot en trend av vilken slags minoritetsspråkskompetens och vilka attityder som den enskilde minoritetsspråksanvändaren kan stöta på i sin kontakt med anställda i kommunen. Fördelen med den individuella enkäten är att den riktar sig till enskilda individer i förvaltningen. Den återspeglar därför vad språklagarna kan innebära för den enskilde tjänstemannen/anställda vid genomförandet av lagstiftningen.

Förutom den individuella enkäten används här också den enkät som skickats till samtliga myndigheter, Myndighetsenkät, samt intervjuer som gjorts med offentligt anställda och med tvåspråkiga medborgare i Jokkmokk och Haparanda inom något av de tre språken samiska, finska och meänkieli.

Minoritetsspråken i Jokkmokks och Haparanda kommun

De tre enskilda språkens historia och användning skiljer sig från varandra på olika sätt, vilket är viktigt att väga in i bedömningen när man undersöker språkanvändningen bland enskilda offentliganställda. Både samiska, finska och meänkieli var under lång tid utpräglade muntliga språk i det svenska riket. Finskan användes visserligen som religiöst skriftspråk ända från 1500-talet men var inte erkänt vare sig som administrativt språk eller offentligt språk i dagens bemärkelse.

Inte förrän 1863 blev finska språket erkänt som administrativt språk i Finland, likaberättigat med svenskan, men det förändrade inte tillvaron för de finskspråkiga som bodde i Sverige, vare sig de bodde i Svenska Tornedalen eller i Stockholmsområdet. Svenska var det enda erkända officiella administrativa språket.

Inom den offentliga sektorn har språkpolycyn till samiska, finska och meänkieli varit kliven. Så tidigt som 1869 infördes en förordning som gav företräde till sökande till statlig tjänst i Norrbottens län som talade samiska eller finska. I kungörelsen sägs att:

¹⁰⁴ Med *myndighetskultur* menas här, som tidigare nämnts, mötet mellan offentligt anställda tjänstemän och medborgare på den offentliga arena som berörs av lagar och förordningar för respektive myndighet.

¹⁰⁵ De 240 tillfrågade har valts ut proportionellt i Jokkmokk och Haparanda efter antalet anställda, samt efter en slumpmässig metod, se metodavsnittet tidigare. Frågeformuläret för Individuell enkät finns i sin helhet i Bilaga 3.

...vid tillsättning av tjänstebefattningar inom Norrbottens län, där finska och lapska talas, företräde lämnas sådan kompetent sökande som med jämn god skicklighet och lika förvärvad tjänstemannaduglighet med de övriga sökandena, styrker sig vara mäktig det eller de av ovanberörda språk som av befolkningen talas i den ort där tjänstebefattningen är ledig.¹⁰⁶

Initiativtagare var Nedertorneå sockenstämman som 1868 beslöt att hos Kungl. Maj:t begära att "särskilt avseende" skulle fästas vid om de sökande hade kännedom i befolkningens språk. Man trodde att vid en sådan meritvärdering skulle fler som sökte tjänster i bygden vinnlägga sig om att lära sig finska. Den särskilda meritvärderingen för statliga tjänstemän i Tornedalen fortsatte sedan att gälla till långt in på 1900-talet.¹⁰⁷ Lagstiftningen innebar ett tydligt stöd till samiska och meänkieli i Norrbotten.

Under främre delen av 1900-talet har språkpolitiken inom skolväsendet varit assimilativ, som framgått av beskrivningen av minoritetspolitiken tidigare.

Samiska i Jokkmokks kommun

Jokkmokk är till ytan Sveriges näst största kommun med 17 735 kvkm varav hälften av arealen i form av kalfjäll. Den 31 december 2003 hade kommunen 5 633 invånare, varav 49,5 procent var kvinnor. Från 1993 till 2003 hade kommunen ett födelseunderskott på 351 personer och ett flyttningsunderskott på 598 personer.

Kommunen utgör ett traditionellt samiskt bosättningsområde med ett stort antal fångstgröpar och kultplatser som vittnat om en lång samisk kontinuitet i området. Tätorten Jokkmokk är en traditionell samisk vintermarknadsplats där kyrk- och tingsammanskomster har hållits från 1600-talet. Samhället har under senare delen av 1900-talet utvecklats till en politisk och kulturell centralort för de svenska samerna.

Befolkningspyramiden skiljer sig från övriga Sverige på så vis att man har betydligt lägre andel invånare i åldrarna 0–10 år samt 20–40 år. I motsvarande grad är andelen vuxna över 40 år betydligt högre. Det innebär att Jokkmokk har en betydligt lägre andel människor i produktiv ålder. Av dem som arbetar är en betydligt högre andel verksamma inom utbildning/forskningservice, personliga/kulturella tjänster och byggverksamhet än i riket som helhet. Inom de två förstnämnda finns en betydande andel kvinnor, inom det sistnämnda en betydande andel män. Jämfört med riket som helhet är det en betydligt lägre andel verksamma inom handel/kommunikation, tillverkning/utvinning samt finansiell verksamhet/företagstjänster.

Andelen invånare i åldern 20–64 år med eftergymnasial utbildning är 23 procent, jämfört med 28 procent i Norrbotten och 32 procent i Sverige som helhet. Andelen öppet arbetslösa var i mars 2004 på i stort sett samma nivå som Sverige som helhet medan andelen i arbetsmarknadsåtgärder var mer än tre gånger så hög.¹⁰⁸

I Jokkmokk har under lång tid institutioner för utbildning av samer vuxit fram. Trots att staten förordade en segregeringspolitik mot de renskötande samerna för att bevara dem som "naturfolk" så gällde bevarandet inte det samiska språket. Den assimilerande språkpolitik som fördes mot tornedalingarna från slutet av 1800-talet omfattade även samerna. Från 1912 infördes ett segregeringssystem där barn till renskötande samer medvetet fick undervisas och bo i särskilda kåtaskolor. Det gjordes i enlighet med tidens rasbiologiska idéer. Kåtaskolorna omformades senare till samiska skolinternat. De flesta av de medelålders och äldre samerna har gått i en sådan samisk skolform, som en samisk man i Jokkmokk kan berätta om:

¹⁰⁶ SFS 1869, nr 27.

¹⁰⁷ Fristedt 1970:131 ff.; Tenerz 1963:307 ff.

¹⁰⁸ Källa: SCB. Kommunfakta Jokkmokk, hämtat från Internet: <http://www.jokkmokk.se>

Alltså när jag började sameskolan, jag var sex år, skulle fylla sju samma höst då. Då blev det svenska. Man gick ju över till svenska helt och hållet på skolan. Förutom då att man pratade, mellan barnen pratade vi samiska, men i övrigt var det svenska som var det språk man gick över till.¹⁰⁹

Det samiska skolhemmet omvandlades 1942 till Samernas folkhögskola. Utbildningens innehåll ändrade då inriktning mot en samisk språkbevarande utbildning. Folkhögskolan ombildades år 1999 till Samernas utbildningscentrum och är formellt ingen folkhögskola längre.

Inom den ordinarie skolverksamheten finns tillgång till samisk undervisning från förskole-nivån till gymnasiet. Den samiska förskolan Giellas har varit verksam sedan början av 1990-talet. Verksamheten bedrivs både på lulesamiska och nordsamiska. Samisk integrering finns på Östra skolan och gymnasieprogram med samisk profil och riksintag finns på Bokenskola.¹¹⁰

Ändå måste konstateras att samiskan har en svag ställning i det offentliga livet. I en intern kartläggning av språkkompetensen ibland samtliga anställda i Jokkmokks kommun år 2000 kom 41 enkätsvar in. Av dem angav 32 personer att de kunde förstå, tala, läsa och skriva på samiska. Nio uppgav att de inte var samisktalande.¹¹¹

Även i samhället i övrigt har användning av samiska minskat betydligt. Man kan därför med en samisk språkanvändare i Jokkmokk år 2004 säga:

Det har farit bort, för när man var ung, när jag var ung så kunde dom samiska i byarna här ikring och även här inne i samhället kunde väldigt många samiska. Det har försvunnit, det har förändrats helt enkelt. Samhället har förändrats. Man är inte i behov av från den, majoritetssidan, att kunna samiska utan det har blivit så att det är vi som måste kunna svenska. Det är där det måste förändras, synen på samiska från majoritetssidan.¹¹²

Det samiska språkets svaga ställning i Jokkmokk bekräftas ytterligare av en undersökning gjord av en nederländsk student, Réne Wesel, som under år 2001–2002 undersökte hur minoritetsspråklagen inom det samiska förvaltningsområdet genomförts i Arjeplogs, Jokkmokks, Gällivare och Kiruna kommuner.¹¹³ Av resultaten från undersökningen framgick att bara omkring två procent av de tillfrågade använt samiska i kontakt med myndigheter och att bara 6 procent sade sig ha fått information om minoritetsspråklagen. Den person som just då arbetade i växeln i Jokkmokks kommun sade sig bara en enda gång ha fått en förfrågan om att använda samiska sedan lagens införande år 2000.¹¹⁴

Jokkmokks kommun tog år 2003 beslut om att inrätta en arbetsgrupp för att inkomma med förslag till hur statsbidraget för nationella minoritetsspråk skulle användas. Till arbetsgruppen utsågs tre politiker och en tjänsteman med uppdrag att inhämta synpunkter från sameföreningar, samebyar m.fl. De utsedda politikerna hade samtliga samisk bakgrund.¹¹⁵

¹⁰⁹ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med minoritetsansvarige i Jokkmokks kommun Ingrid Inga 2004-11-10.

¹¹⁰ Jokkmokks kommun. *Minoritetsspråk inom Jokkmokks kommun. Verksamhetsrapport 2000-2003*, s 6-7.

¹¹¹ Jokkmokks kommun. *Minoritetsspråk inom Jokkmokks kommun. Verksamhetsrapport 2000-2003*, s 5; KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med minoritetsansvarige i Jokkmokks kommun Ingrid Inga 2004-11-10.

¹¹² KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 59-årig man, Jokkmokks kommun.

¹¹³ En särskild enkät riktades till 979 personer som fanns på Sametingets röstlista inför valet till Sametinget i november 2001 med frågor om minoritetsspråklagens genomförande. Av dem svarade 249 personer. Desutom gjordes intervjuer med en del minoritetsansvariga samt med ett mindre antal tjänstemän i Jokkmokks kommun. Se Wesel, Réne (2002), *The right to use Sami: reality or just another empty letter*. Chatolic Univresity of Nijmegen, Nederländerna, s 22 ff. och 37 ff.

¹¹⁴ Wesel 2002, s 37 ff.

¹¹⁵ Jokkmokks kommun. Kommunstyrelsen, Sammanträdesprotokoll 2003-03-17. Dnr. 619-2001 109.

Kommunens revisorer gav år 2004 en utomstående revisionsfirma i uppdrag att granska genomförandet av minoritetsspråkslagarnas intentioner i Jokkmokks kommun. Omdömet var att kommunen hade god kontroll och bra uppföljning av minoritetsspråksanslaget samt efterlevde lagens och förordningarnas intentioner på ett bra sätt. De anmärkningar revisorerna hade var:

1. Rutiner och riktlinjer för minoritetsspråkslagens genomförande bör fastställas.
2. Påskynda processen med att utforma ett minoritetspolitiskt program.
3. Öka processen med att få in ytterligare förslag på idéer från förvaltningarna över hur arbetet enligt lagen ska utvecklas.
4. Redan nu aktualisera frågan om vad som skall gälla i framtiden ifall statsbidraget förändras.¹¹⁶

De åtgärder som Jokkmokks kommun vidtagit visar på kommunens ambitioner att utforma verksamheten i enlighet med minoritetsspråkslagarna. Den samiska kulturen är väl synlig i Jokkmokk, exempelvis i form av samemuseet *Ájtte* eller sameslöjdföreningen *Sámi Duodji*. I Jokkmokk är samerna även politiskt synliga genom ett särskilt samepolitiskt parti, *Samernas väl*, och kommunen profilerar sig offentligt med en samisk profil. Inom kommunen finns en särskild minoritetsgrupp bestående av samepolitiker och en tjänsteman med samisk bakgrund, som arbetar med samiska frågor.

Finska och meänkieli i Haparanda kommun

Med norrbottniska mått är Haparanda kommun, med en yta på 927 kvkm, en relativt liten kommun. Den avgränsas till öster av Torne älv och riksgränsen till Finland. Den 31 december 2003 hade kommunen 10 346 invånare, varav 48,7 procent var kvinnor. Från 1993 till 2003 hade kommunen ett födelseunderskott på 383 personer och ett flyttningsunderskott på 210 personer.

På andra sidan älven finns den finländska staden Torneå. Haparanda grundades 1821 som ett "friköping" efter att Torneå tillfallit Ryssland i freden 1809. Haparanda var då en liten bondby som snabbt växte till Tornedalens administrativa centrum och utbildningscentrum. Haparanda fick stadsrättigheter år 1842 och är i dag en av Sveriges minsta städer till invånarantal.¹¹⁷

Kommunen hade år 2002 10 334 invånare. Av dem var 3 915 personer finländska medborgare och 2 864 födda i Sverige med minst den ena av föräldrarna född i Finland. Personer med näraliggande finländsk bakgrund utgör alltså 66 procent av den nuvarande befolkningen. Antalet sverigefinnar i Haparanda ökade från 4 301 år 1997 till 6 779 år 2002. Ökningen har alltså varit påtaglig under dessa år.

Efter 1970-talet har in- och utflyttningen i Haparanda kommun varit mycket stor. Under hela 80-talet ökade till exempel Haparandas befolkning, till skillnad från de flesta andra norrbottenskommuner. Till stor del var de inflyttade sverigefinnar, som immigrerat från Finland till södra Sverige och bott där under sin yrkesaktiva tid, men på grund av aklimatiseringsproblem valt att flyttat till Haparanda.¹¹⁸

Om man till detta lägger att en omfattande arbets- och äktenskapsmigration pågått från Finland till Haparanda under hela 1900-talet samt att Tornedalen fram till långt in på 1900-

¹¹⁶ Jokkmokks kommun. Kommunstyrelsen, Sammanträdesprotokoll 2004-05-10. Dnr. 390-2004 109.

¹¹⁷ Källa: SCB. Kommunfakta Haparanda, hämtat från Internet: <http://www.haparanda.se/fakta/pdf/2583.pdf>

¹¹⁸ Haparanda kommun. *Haparanda stad. Minoritetspolitiskt program* (2004), s 3; Haparanda kommun. Kommunkansliet, Konsekvensanalys av minoritetsspråkskommitténs förslag till bestämmelser om rätt att använda finska vid kontakt med kommunala förvaltningsmyndigheter. PM 1997-02-17.

talet var finskspråkigt (meänkieli) så inser man att det finska språket har en mycket stark historisk ställning i Haparanda. Kommunen har språkligt präglats av en tvåspråkig kultur där svenska och finska varit de två kompletterande språken.

Befolkningspyramiden skiljer sig från övriga Sverige på så vis att man har betydligt lägre andel invånare i åldrarna 0–10 år samt 20–40 år. I motsvarande grad är andelen vuxna över 40 år betydligt högre. Det innebär att Haparanda, precis som Jokkmokk, har en betydligt lägre andel människor i produktiv ålder. Av dem som arbetar är en högre andel verksamma inom utbildning/forskning och inom offentlig förvaltning än i riket som helhet. Inom utbildning/forskning finns en betydligt högre andel kvinnor. Jämfört med riket som helhet är det en lägre andel verksamma inom handel/kommunikation, tillverkning/utvinning samt finansiell verksamhet/företagstjänster.

Andelen invånare i åldern 20–64 år med eftergymnasial utbildning är 16 procent, jämfört med 28 procent i Norrbotten och 32 procent i Sverige som helhet. Andelen öppet arbetslösa var i mars 2004 dubbelt så hög som i Sverige som helhet och andelen i arbetsmarknadsåtgärder fyra gånger så hög.¹¹⁹

Tornedalingarnas västfinska dialekt var huvudsakligen ett muntligt språk under 1800-talet och mot slutet av 1800-talet minskade kraftigt användningen av finska i undervisningen, även om merparten av den ökade skrivkunnigheten fortfarande i slutet av 1800-talet försiggick på finska. År 1874 grundades ett småskollärarseminarium i Haparanda med målsättningen att utbilda småskollärare för det finskspråkiga Tornedalens behov. Undervisningen bedrevs både på finska och svenska, men från år 1891 började undervisningen bedrivas enbart på svenska i enlighet med övergång till svenska som undervisningsspråk i folkskolan. I de statligt finansierade skolor som byggdes ut efter 1888 var svenska obligatoriskt undervisningsspråk.¹²⁰

Med den offentliga sektorns framväxt under 1900-talet har de meänkielitalande tornedalingarna tagit plats inom olika statliga och kommunala förvaltningar. Resultatet av den statliga språkpolitiken inom utbildningsväsendet medförde att de offentliganställda tornedalingarna inte lärde sig att vare sig läsa eller skriva på sitt modersmål. Många av de yngre tornedalingarna har bara en passiv användning av meänkieli, alternativt att de inte talar språket alls.

Språkkulturen i Haparanda stad och på landsbygden har alltid skiljt sig åt. Stadsbarnen var i högre grad svenskspråkiga än de från byarna i kommunen, vilket Eino Kemi, Haparanda, berättar om:

Jag vet att det var mycket ungdomar från byarna som pratade finska med varann, dom pratade finska hela tiden, när dom stod och väntade på bussen... Stadsbarnen gick i egna klasser så att det vart nog inte så integrerat mellan stadsbarn och dom som bodde på landet. Men man visste att när det kom en klunga ungdomar som pratade finska, att det var tornedalingar.¹²¹

Samtidigt skedde en gradvis förändring i språkmönster bland tornedalsbarnen som föddes i slutet av 1950-talet. Skiljelinjen gick rakt igenom familjerna. De som var födda i början av 1950-talet fortsatte att prata meänkieli med föräldrarna, medan de som var födda i slutet av decenniet övergick till att prata svenska i hemmet.¹²²

¹¹⁹ Källa: SCB. Kommunfakta Haparanda, hämtat från Internet: <http://www.haparanda.se/fakta/pdf/2583.pdf>

¹²⁰ Elenius 2001, s 284.

¹²¹ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med förre minoritetsspråksansvarige i Haparanda kommun Eini Keimi 2004-11-18.

¹²² Elenius & Ekenberg 2002, s 43 ff.

För sverigefinnarna är förhållandena annorlunda. De som emigrerade till Sverige i vuxen ålder gick i skola i Finland innan och lärde sig läsa och skriva på sitt modersmål. De som är födda i Sverige och gått i svensk skola har haft möjlighet till hemspråksundervisning från mitten av 1970-talet. Sverigefinnarna har därför en jämförelsevis god läs- och skrivkunnskap på det finska modersmål, vilket skiljer dem från samerna och tornedalingarna. De flesta av de anställda inom den kommunala förvaltningen i Haparanda har en finskspråkig bakgrund antingen som tornedalingar eller sverigefinnar.¹²³ Det har medfört att minoritetsspråkskompetensen är väl tillgodosedd i kommunen.

Kommunen har haft en medveten informationsstrategi vid genomförandet av minoritetsspråkslagarna. År 2000 användes 150 000 kronor till information om lagarna, en summa som året efter minskades till 100 000 kr.¹²⁴ Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T) föreslog i maj 2000 att en arbetsgrupp skulle bildas för att ta fram ett minoritetspolitiskt program. I förslaget ingick att företrädare för de nationella minoriteterna skulle ingå i arbetsgruppen. Syftet med handlingsplanen skulle vara att underlätta mätbarheten vad gäller uppnådd effektivitet av den nya lagen.¹²⁵ Samma månad gav kommunens arbetsutskott i uppdrag till kommunledningskontoret att ta fram ett minoritetspolitiskt program. I arbetsgruppen ingick representanter från de politiska partierna samt från minoritetsorganisationerna

Arbetsutskottet gav 2000-05-22 i uppdrag till kommunledningskontoret att ta fram ett minoritetspolitiskt program.¹²⁶ Programmet var färdigskrivet hösten 2004 då det gick ut på remiss. Remissvar inkom från Haparandas Sverigefinska Pensionärer (HRSE) som var positiva och tyckte programmet var sakligt och bra. Beslut togs i kommunstyrelsen 2004-09-13 men med inhämtande av synpunkter från barn- och ungdomsnämnden och socialnämnden.¹²⁷ Särskilt sverigefinnarna har varit aktiva med initiativ till kulturarrangemang i Haparanda.

Språkanvändning bland de anställda

Som framgått av avsnittet *Åsikter och värderingar om lagen* anser minoritetsspråksanvändarna att lingvistiska hinder är det största hindret för lagarnas genomförande. Det har också framgått av tidigare beskrivna undersökningar minoriteternas vilja att använda sitt minoritetsspråk är olika beroende på vilket språk det handlar om och var det används. En grundläggande förutsättning är emellertid att det finns någon anställd på förvaltningen/myndigheten som kan tala minoritetsspråket i fråga. Ännu viktigare för viljan använda sitt minoritetsspråk är att myndighetspersonen behärskar minoritetsspråket så pass bra att det känns meningsfullt för minoriteten att använda det.

Som framgår av Tabell 3 har sverigefinnarna i Haparanda den största chansen att träffa på en person i den kommunala förvaltningen som talar det egna modersmålet. I tabellen har frågan ställts: *I hur hög grad behärskar Du att muntligt uttrycka dig på minoritetsspråket?* Slår man samman kategorierna ”relativt hög” och ”mycket hög” grad ser man att sammanlagt 59 procent av de tillfrågade kommunanställda i Haparanda anser att de kan tala och förstå finska ganska bra.

¹²³ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med före minoritetsspråksansvarige i Haparanda kommun Eini Keimi 2004-11-18.

¹²⁴ Haparanda kommun. Kommunledningskontoret 2001-05-09, Kommunstyrelsens arbetsutskott, Angående användande av minoritetsspråksmedel 2001.

¹²⁵ Haparanda kommun. Brev från Torvald Pääjärvi, STR-T, till kommunstyrelsen 2000-05-08. Dnr. 00/183.100.

¹²⁶ Haparanda kommun. Kommunstyrelsens arbetsutskott, Sammanträdesprotokoll 2000-05-22. Dnr. 2003.5 samt Sammanträdesprotokoll 2003-03-24. Dnr. 2003.147.

¹²⁷ Haparanda kommun. Kommunstyrelsen, Sammanträdesprotokoll 2004-09-13, Minoritetspolitiskt handlingsprogram. Dnr 2003.147.

Motsvarande andel för meänkieli är 39,9 procent. Läger man därtill att finska och meänkieli till stor del är ömsesidigt begripliga, så kan man konstatera att minoritetsspråksmiljön är väl tillgodosedd i Haparanda.

I Jokkmokk är det däremot bara 5,8 procent av de tillfrågade som anser att det kan tala och förstå samiska i relativt hög eller mycket hög grad. Hela 44,2 procent anser att de inte alls behärskar samiska. Motsvarande andel i Haparanda för meänkieli är 20,5 procent och för finska 12,5 procent.

Tabell 3. Muntlig språkbehärskning i ett minoritetsspråk bland personalen år 2004 (%)

	Jokkmokk (n=38)	Haparanda (n=88)	
	Samiska	Finska	Meänkieli
Mycket hög grad	2,9	42,0	17,0
Relativt hög grad	2,9	17,0	23,9
Relativt liten grad	4,4	9,1	13,6
Mycket liten grad	45,6	14,8	13,6
Inte alls	44,2	12,5	20,5
Ej uppgift	0	4,6	11,4
Procent	100	100	100

Skillnaden i språkmönstret bland de anställda i Jokkmokks och Haparanda kommun visar på den stora spännvidden som finns mellan förvaltningsområdena och mellan språken. Den låga språkkompetensen i samiska bland personalen i Jokkmokk leder till att de samisktalande i mindre grad försöker använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter. En samisk kvinna i en by utanför Jokkmokk uttrycker problemet med att försöka använda samiska i kontakt med en myndighet:

Ja det är svårt i det fallet att använda det. Jag försöker göra det men i regel finns det ju inte någon som kan det. Jag försöker använda på försäkringskassan och på kommunen och där jag är. Men det är svårt för det finns ingen och då måste de ju ta in någon som kommer. Där är svårigheten.¹²⁸

Låg språkkompetens bland personalen och en frustration hos de samisktalande leder till en ond cirkel som innebär ett osynliggörande av det samiska språket. En kommunanställd 56-årig kvinna, som enbart är svensktalande, skriver:

Samtliga som bor i vår kommun och är flerspråkiga tror jag inte anser att dom behöver använda enbart "sitt språk" i kontakt med myndigheterna. Samtliga talar svenska alltså.¹²⁹

På så vis förvandlas kompetensbristen i samiska till ett upplevt icke-behov hos de anställda. En hel del samer vittnar om samma problematik, att allt för få myndighetspersoner kan samiska, och att alla samer känner till det eftersom man på mindre orter vet vilka som arbetar på olika myndigheter. En helt annorlunda kommentar har en kommunanställd 41-årig svensktalande kvinna i Haparanda om det finska språket.:

Jag har svårt att tro att någon finstalande i Haparanda har svårt med myndighetskontakter. På vissa ställen kan det vara tvärt om. Är du svensktalande är det inte säkert du gör dig förstådd. Är du dålig på finska och talar helst svenska kan det gå

¹²⁸ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 59-årig kvinna, Jokkmokks kommun.

¹²⁹ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 56.

*en hel arbetsdag utan att man "behöver" prata. Det pratas bara finska. När det är någon person som bara pratar finska så pratar jag alltid det lilla jag kan. Men i Haparanda är inte minoritetsspråket finska utan svenska.*¹³⁰

Tabell 3 och de tre exemplen visar på den stora skillnaden för minoritetsspråksanvändarna i Jokkmokk jämfört med Haparanda. Det finns en demografisk skillnad som påverkar språkanvändningen. Den består i att det helt enkelt finns många fler anställda med finsk- och meänkielisk kompetens i Haparanda kommun jämfört med samisktalande i Jokkmokks kommun. Till detta ska fogas de anställdas attityd till minoritetsspråk som också påverkar användningen.

Skrivkunnighet brukar i vissa sammanhang användas som ett mått på modernisering på grund av den betydelse skrivkunnigheten ger till den enskilde att utnyttja sina medborgerliga rättigheter. Ser man till skrivkunnighet på minoritetsspråken anser 2,6 procent av de tillfrågade i Jokkmokk att personalen i "relativt hög grad" eller "mycket hög grad" är skrivkunniga för samiska. Motsvarande andel för finska och meänkieli i Haparanda är 42,1 procent för finska och 20,5 procent för meänkieli.¹³¹ Återigen framträder skillnaden mellan finskan, vars användare ofta lärt sig sitt minoritetsspråk i skolan som ett modersmål, och samiska och meänkieli som bland befolkningen huvudsakligen varit ett muntligt språk inom familjen och i lokalsamhället.

Den relativt höga andelen skrivkunniga i meänkieli bör rimligtvis förklaras med närheten till Finland, den språkliga närheten mellan finska och meänkieli och det faktum att man haft en tvåspråkig tidning, Haparandabladet, i Tornedalen sedan 1880-talet. Den låga andelen skrivkunniga i samiska kan omvänt förklaras med att det är ett litet språk utan externt nationalstatligt stöd, som fallet är för finska. Samerna är befolkningsmässigt mycket små i Jokkmokk i förhållande till den svenska majoritetsbefolkningen, jämfört med sverigefinnarnas och tornedalingarnas andel av befolkningen i Haparanda.

Av stor betydelse för beredskapen och öppenheten att använda ett minoritetsspråk i kontakt med medborgarna bör den egna användningen av minoritetsspråk på myndigheten/förvaltningen vara. I Tabell 8 har frågan ställts: *Hur använder Du minoritetsspråket i vardagslag inom din myndighet mellan Dig själv och dina kollegor/arbetskamrater? (Gäller dig som mer eller mindre behärskar ett minoritetsspråk)*¹³²

Tabell 8. Vardaglig användning av minoritetsspråket inom myndigheten/förvaltningen med kollegor/arbetskamrater

¹³⁰ KU 2004. Primärmaterial, Individuell enkät nr 99.

¹³¹ Se Tabell 4 i Bilaga 4.

¹³² För en mer detaljerad beskrivning av den vardagliga användningen av minoritetsspråken mellan kollegor, se Tabell 5, 6 och 7 i Bilaga 4.

Situation där minoritetsspråk används med kollegor	Samiska		Finska		Meänkieli	
	Alltid/ Relativt/ Mycket hög grad	Aldrig	Alltid/ Relativt/ Mycket hög grad	Aldrig	Alltid/ Relativt/ Mycket hög grad	Aldrig
Kontaktskapande syfte	0	52,6	42,1	17,0	21,6	31,8
Kommunikation i sakfråga	2,6	55,3	31,7	25,0	14,8	42,0
Privat sammanhang i fikarum	0	50,0	38,6	20,5	19,3	30,7

Även här är jämförelsen mellan samiska och de två finska varieteterna slående. Bara 2,6 procent av de tillfrågade i Jokkmokks kommun använder samiska i ”mycket hög grad”, ”relativt hög grad” eller ”alltid”. Samiska används aldrig i kontaktskapande syfte eller annat privat sammanhang i fika- eller lunchrum. Bland de tillfrågade i Haparanda används finska i samtliga tre situationer på arbetet bland 30–40 procent och meänkieli i 15–20 procent.

En jämförelse mellan Tabell 3 och 8 visar att bland de samisktalande är det nära sex procent av enkätsvararna som anser sig muntligt behärska samiska i relativt hög eller mycket hög grad, men det är ingen som använder språket i kontaktskapande syfte med sina arbetskamrater. En förklaring till diskrepansen ligger i få anställda med tillräcklig kompetens i samiska för att skapa en ”samisk språkmiljö”. Men det finns även andra förklaringar som framskyntat i olika sammanhang, exempelvis stigmatiseringen av det egna språket som gör att man skäms för att använda samiska, eller hänsyn till majoritetsbefolkningen. Så här säger en samisk kvinna i Jokkmokk:

*Jag kan minnas en episod för jag har jobb inom äldreomsorgen här i Jokkmokk och vi kunde tala samiska där. Det var bara en som inte kunde och det var chefen för äldreomsorgen. Det betydde då att vi bytte språk till majoritet från minoritetsspråk fast vi kunde tala samiska och så har det varit för oss alla. Är det med nån från majoritetsbefolkningen måste vi byta språk. Det har aldrig varit tvärtom för det har varit som en artighet att göra det. Det är det som är det, eftersom vi lever i det svenska offentliga samhället...*¹³³

Hänsyn till majoritetsbefolkningen är alltså ytterligare en förklaring till osynliggörandet av samiskan. I Haparanda kommun ingår både finska och meänkieli i hög grad i den språkrepertoar som används av de anställda både för att kommunicera sakfrågor och att prata personliga relationer vid fikabordet. Så dominerande är finska och meänkieli att de svenskspråkiga förvandlas till minoriteter på vissa arbetsplatser. En kommunanställd 57-årig kvinna i Haparanda kommun, som är enbart svenskspråkig, skriver i en kommentar i enkäten:

Eftersom ca 90 procent av Haparandas invånare kan någon form av finska är språket inte problem. Däremot är vi tioprocentare som enbart kan svenska (eller rättare sagt inte kan finska) en språklig minoritet. Det gör sig gällande i ”fikarum”, personalrum där det ofta pratas jobb. Vi missar mycket även socialt. Utanförskapet stort på arbetsplatser. Som icke finskspråkig har många det jobbigt när de blir gamla och måste vårdas av enbart finskspråkig personal på vårdhem och med hjälp av hemtjänst. Läget i Haparanda är så att man får inte jobb ens i en korvkiosk om du inte kan fins-

¹³³ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 59-årig kvinna, Jokkmokks kommun.

*ka, men om du kan svenska spelar ingen roll. Finskan är så oerhört mycket starkare i Haparanda än svenskan.*¹³⁴

Beskrivningen ovan ger uttryck för en upplevd frustration av att inte behärska det minoritetsspråk som på arbetsplatsen, i det sociala sammanhanget, är ett majoritetsspråk. Den ger också uttryck för en negativ attityd till finska, som verkar rinna fram ur den sociala frustrationen. Exemplet visar på betydelsen av kontakter mellan de olika språkgrupperna, samt information om minoriteterna till den svenska majoritetsbefolkningen, för att överbygga motsättningar.

Av stor betydelse för att minoriteterna ska använda sitt modersmål vid myndighetskontakter är att kommunikationen blir tillräckligt effektiv. I Tabell 9 har frågan ställts: *I de fall olika minoritetsspråksanvändare velat kommunicera muntligt med Dig på sitt minoritetsspråk: på vilket sätt har du då löst kommunikationen?* I Jokkmokk är det bara 5,3 procent av de tillfrågade som säger att de omedelbart har kunnat bemöta besökande samer på deras modersmål. I Haparanda är motsvarande andel 54,5 procent för sverigefinnar och 38,6 procent för tornedalingar. Till viss del har språkkommunikationen för alla tre språk kunnat lösas med hjälp av en språkkunnig kollega.

¹³⁴ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 117.

Tabell 9. Sätt att lösa kommunikationen då minoritetsspråksanvändare velat kommunicera muntligt på sitt minoritetsspråk (%)

	Jokkmokk (n=38)	Haparanda (n=88)	
	Samer	Sverigefinnar	Tornedalingar
Omedelbart muntligt bemötande på minoritetsspråket	5,3	54,5	38,6
Muntligt bemötande med hjälp av språkkunnig kollega	15,8	17,0	10,2
Muntligt bemötande på svenska	15,8	13,6	18,2
Inte blivit tilltalad på något minoritetsspråk	55,3	8,0	18,2
Ej uppgift	7,8	6,9	14,8
Procent	100	100	100

Ur effektivitetssynpunkt kan man konstatera att mycket saknas för att samiska på ett effektivt sätt ska kunna användas i myndighetskommunikationen. Bara drygt 21,1 procent av de tillfrågade kunde överhuvudtaget lösa kommunikationen på samiska när de blivit tilltalade på samiska.

För sverigefinnarnas del var det 71,5 procent av de tillfrågade i Haparanda som antingen själv, eller med hjälp av en kollega, kunde lösa kommunikationen på finska. Motsvarande andel för kommunikationen på meänkieli var 48,8 procent. I det sistnämnda fallet illustreras hur finskan har tagit över som dominerande minoritetsspråk i Haparanda. I de två kommunerna är det bara sverigefinnarna i Haparanda som på ett tillfredsställande effektivt sätt kan bli bemötta på sitt modersmål i kontakter med kommunens olika förvaltningar.

Myndigheternas servicenivå gentemot språkanvändarna

Sammanhängande med effektivitetsgraden är den allmänna servicenivån hos myndigheterna vad gäller minoritetsspråk. En åtgärd som finns inskriven i de två lagarna är att myndigheterna i skriftligt beslut ska ange att myndighetsbeslut på begäran kan översättas muntligt till minoritetsspråket. I Tabell 10 har frågan ställts: *I hur hög grad har Du i skriftliga beslut angett att beslutet kan på begäran översättas muntligt till minoritetsspråket?* Det visar sig att av de tillfrågade är det ytterst få som inom något av minoritetsspråken skriftligt meddelat att ett beslut kan översättas muntligt till minoritetsspråket.

Tabell 10. I vilken grad tjänstemannen i skriftliga beslut angett att beslutet kan på begäran översättas muntligt till minoritetsspråket (%)

	Jokkmokk (n=38)	Haparanda (n=88)	
	Samiska	Finska	Meänkieli
Mycket hög grad	0	6,8	2,3
Relativt hög grad	0	8,0	4,5
Relativt liten grad	2,6	9,1	3,4
Mycket liten grad	5,3	12,5	8,0
Aldrig	84,2	56,8	65,9
Ej uppgift	7,9	6,8	15,9
Procent	100	100	100

Eftersom inga intervjuer gjorts med dem som svarat på enkäten går det inte att svara på varför andelen är så låg. Delvis kan det säkert hänga samman med att en del av dem som svarat inte har den typen av arbetsuppgifter att de lämnar skriftliga beslut till enskilda. En annan tänkbar förklaring är att inga sådana rutiner utarbetats vid myndigheten.

Vad gäller frågan i vilken grad olika minoritetsspråksanvändare begärt tolkning eller översättning i myndighetsärende är andelen som aldrig har fått någon sådan förfrågan för samiska 92,1 procent. För finska är motsvarande andel 34,1 procent och för meänkieli 56,8 procent. Bland de tillfrågade har 15,9 procent angett att de i ”relativt hög grad” eller ”mycket hög grad” har fått sådan förfrågning för finska. För meänkieli är motsvarande andel 2,3 procent och för samiska 0 procent.¹³⁵ Förklaringen till den låga andelen bland samer och tornedalingar är att de i så hög grad behärskar svenska att någon tolkning eller översättning inte är nödvändig.

Som framkommit i Tabell 1, i avsnittet om minoriteternas användning av lagstiftningen ovan, upplevs bland språkanvändarna själva att lingvistiska problem är det största hindret mot en effektiv användning av lagstiftningen. I Tabell 11 har frågan istället riktats till de anställda i Jokkmokk och Haparanda: *Vilket anser Du är största språkliga hindret för att ge bra service på minoritetsspråket? (Kryssa för svar på alla språk. Flera alternativ kan kryssas för.)*

Även här skiljer sig samiskan från de andra två språken. Enligt 76,2 procent av de kommunanställda som svarat på enkäten är det grundläggande hindret för att ge bra service på samiska att de inte behärskar språket. Avsaknaden av facktermer kommer högst på listan för finska och meänkieli och näst högst för samiska. Därefter kommer på alla tre språk att man överhuvudtaget inte anser sig kunna använda minoritetsspråket tillräckligt bra.

¹³⁵ Se Tabell 32, Bilaga 4.

Tabell 11. Största språkliga hindret för att ge bra service på minoritetsspråket

	Jokkmokk (n=38)	Haparanda (n=88)	
	Samiska	Finska	Meänkieli
Kan inte facktermer på minoritetsspråket	11,9	38,5	33,6
Skäms för att använda min.språket	0	6,0	4,2
Kan minoritetsspråket för dåligt	4,8	25,6	31,1
Kan inte alls prata minoritetsspråket	76,2	16,2	18,5
Ej uppgift	7,1	13,7	12,6
Procent	100	100	100

En jämförelse mellan myndigheternas åsikter om de största hindren och medborgarnas åsikter om de största hindren för lagarnas genomförande visar att de till stor del överensstämmer. Av de flest framförda åsikterna bland minoritetsspråksanvändarna i Tabell 1 kom ”myndighetspersonen talar ej minoritetsspråket” först (20 st), därefter ”dålig information” (19 st), sedan ”kan ej facktermer på minoritetsspråket” (15 st) och därefter ”ovana, blygsel eller skamkänslor” (15 st).¹³⁶ I det sistnämnda fallet kan konstateras att de psykologiska hämningarna för att använda sitt minoritetsspråk upplevs som betydligt större bland minoritetsspråksanvändarna än bland myndighetspersonerna.

Upplevelsen av minoriteternas behov av lagstiftningen

För att undersöka vad de myndighetsanställda anser om minoriteternas behov av lagstiftningen, har de tillfrågade kommunanställda i Jokkmokk och Haparanda fått frågor om deras bedömning av motiv och önskan hos respektive minoritetsgrupp att vilja använda sitt minoritetsspråk. I kommentar till enkäten har en del av de tillfrågade förtydligat sina valda alternativ. Svaren kan tänkas återspegla både det faktiskt upplevda språkliga behovet hos minoriteterna, men också den attityd de anställda har till minoriteternas språk. Den minoritetsspråksansvarige i kommunen, Ingrid Inga, som själv är samiskspråkig beskriver den språkliga kulturen på följande sätt:

Ja, jag tror att det är mer accepterat att prata samiska på nåt sätt det upplever jag. Och Jokkmokk är det ju tvåspråkigt. Så här är det mycket mer accepterat att man använder samiskan aktivt. Nu har jag inte bott i Gällivare sen jag flyttade därifrån men jag kommer ihåg att det inte var nånting man pratade öppet, samiska då, men jag tror det har förändrats där också. Eller så är det jag själv som har förändrats så att jag tar initiativet och pratar på samiska när jag vet att det är nån som kan samiska.

¹³⁷

Det bestående intrycket är ändå att samiskan har en mycket liten plats i den dagliga verksamheten i Jokkmokks kommun. Det innebär inte att de anställda anser att samerna helt saknar behov av minoritetsspråkslagstiftningen.

¹³⁶ Se Tabell 1 tidigare.

¹³⁷ KU 2004. Intervju med minoritetsspråksansvarige vid Jokkmokks kommun Ingrid Inga 2004-11-10.

På frågan i vilken grad minoriteterna har behov av lagen för att öka självkänslan för den egna minoritetskulturen, svarar 21 procent av de tillfrågade i Jokkmokk att samerna har ett ”relativt stort behov” eller ”mycket stort behov” av detta. Bland de tillfrågade i Haparanda är motsvarande andel 50 procent för sverigefinnarna och 28,4 procent för tornedalingarna.¹³⁸ Här framträder paradoxen, att trots att sverigefinnarna verkar ha den högsta service- och effektivitetsnivån på sitt modersmål i de två jämförda kommunerna, så anses de också ha det största behovet av lagstiftningen för att öka självkänslan för den egna kulturen.

Det säger nånting om den upplevda värderingen av de tre minoritetskulturerna hos de anställda som svarat. Den samiska kulturen bedöms uppenbarligen ha högst status medan den sverigefinska kulturen bedöms ha den lägsta statusen, följaktligen också det största behovet av statushöjning.

På frågan om lagens betydelse för att minoriteterna ska kunna uttrycka sig bättre i myndighetsärenden svarar 21,1 procent av de tillfrågade i Jokkmokk att samerna har ett ”relativt stort behov” eller ”mycket stort behov” av detta. Motsvarande andel för sverigefinnarna bland de tillfrågade i Haparanda är 51,1 procent och för tornedalingarna 27,2 procent.¹³⁹ Svaren följer i stort sett samma mönster som i den föregående frågan. En kommunanställd 61-årig kvinna i Haparanda kommun, som behärskar både finska och meänkieli, skriver i en kommentar i enkäten:

Det är mycket viktigt att alla som använder minoritetsspråk, vilket det än är, blir förstådda. Inom äldreomsorgen är det viktigt att kunna kommunicera med boenden med det språk som de använder eller behärskar.¹⁴⁰

En kommunanställd 35-årig kvinna i Haparanda kommun, som även hon behärskar både finska och meänkieli, skriver i en kommentar i enkäten om det upplevda behovet hos minoriteterna:

Det är säkert jättebra för de som behöver det. Själv skulle jag gärna utbilda mig mer i att uttrycka mig korrekt på fackspråk i både finska och meänkieli då det behövs här vid gränsen.¹⁴¹

I intervjuerna år 2002 och 2004 har, som tidigare redovisats, framkommit att bl.a. samerna och tornedalingarna gärna vill veta att myndighetspersonen talar minoritetsspråket innan de vill använda sitt minoritetsspråk. I Tabell 15 har frågan ställts till de tillfrågade kommunanställda i Jokkmokk och Haparanda: *I de fall olika minoritetsspråksanvändare kontaktat Dig muntligt på sitt minoritetsspråk: av vilken anledning bedömer Du att de flesta velat använda sitt minoritetsspråk?*¹⁴²

¹³⁸ Se Tabell 33, Bilaga 4.

¹³⁹ Se Tabell 34, Bilaga 4.

¹⁴⁰ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 118.

¹⁴¹ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 60.

¹⁴² För en mer detaljerad beskrivning av myndighetpersonernas upplevda behov av lagen, se Tabell 12, 13 och 14 i Bilaga 4.

Tabell 15. Myndighetspersonens upplevda motiv hos minoritetsspråksanvändare att använda minoritetsspråk vid muntlig kontakt

Upplevt motiv hos minorit. att anv. min.språk	Samer		Sverigefinnar		Tornedalingar	
	Mycket el. relativt stort motiv	Ingen önskan	Mycket el. relativt stort motiv	Ingen önskan	Mycket el. relativt stort motiv	Ingen önskan
Kontaktskapande syfte	5,2	50,0	47,8	13,6	26,1	26,1
Bättre behärskn. av minor.språk	5,2	57,9	63,7	9,1	26,2	26,1
Bättre behandl. av sakfråga	5,3	65,8	56,4	11,4	23,9	28,4

I Jokkmokk anser omkring 5 procent av de tillfrågade att samerna har ”relativt stort behov” eller ”mycket stort behov” av att använda lagen både i kontaktskapande syfte, för att de behärskar minoritetsspråket bättre och för att de blir bättre behandlade i sakfrågor. Motsvarande procentandel för de kommunanställda i Haparanda är för sverigefinnarna ca 48–64 procent och för tornedalingarna 24–26 procent.

Bland de tillfrågade i Jokkmokk tror 50–66 procent att ”ingen önskan” att använda minoritetsspråket för de tre ändamålen finns hos samerna. Motsvarande antagande bland de tillfrågade i Haparanda är för sverigefinnarna 9–14 procent och för tornedalingarna 26–28 procent. Svaren följer även här tidigare mönster för de tre språken. Det högsta behovet inom alla tre kategorierna antas finnas hos sverigefinnarna, det lägsta hos samerna.

I Tabell 16 (se Bilaga 4) lyder frågan: *Hur stor har önskan varit bland minoriteterna att hos Dig bli muntligt bemötta på sitt minoritetsspråk enligt din bedömning?* Här anser 94,8 procent av de anställda i Jokkmokk att det finns en ”mycket liten” eller ”ingen önskan” bland samerna att vilja bli bemötta på sitt eget språk. Motsvarande andel bland de anställda i Haparanda är för sverigefinnarna 29,5 procent och för tornedalingarna 50 procent.¹⁴³ Här är polariseringen i svaren ännu större än i föregående fråga.

Det är uppenbart att de anställda i Jokkmokk tror att lagen till viss del har betydelse för att öka samerna självkänslan för den egna minoritetskulturen, men att de i mycket liten grad tror att lagen har någon praktisk betydelse för samerna i myndighetsärenden. Lagen har alltså en mycket låg legitimitet bland de tillfrågade. I Haparanda är tilltron till lagens betydelse för minoriteterna avsevärt högre även för den praktiska betydelsen.

Det finns även i Jokkmokk anställda som anser att lagen har betydelse. En kommunanställd 51-årig kvinna i Jokkmokks kommun, som säger sig kunna lite samiska, skriver i en kommentar i enkäten:

Samer som vet att jag ej är 1:a språkare, modersmålstalare, talar svenska till mig.

Det finns en kod där. Behövs insatser för språkutbildning, speciellt i de utvalda inlandskommunerna för fast b. samiska.¹⁴⁴

En kommunanställd 51-årig kvinna i Jokkmokks kommun skriver i en kommentar i enkäten:

...om samer visste att jag kunde språket skulle de vilja prata samiska hellre än svenska...men jag bedömer inte att det skulle vara så många personer det skulle gälla. Genom åren sedan lagen kom har det kanske varit ett par ärenden.¹⁴⁵

¹⁴³ Se Tabell 16, Bilaga 4.

¹⁴⁴ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 51.

¹⁴⁵ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 10.

En kommunanställd 45-årig kvinna i Haparanda kommun, som behärskar både finska och meänkieli, skriver i en kommentar i enkäten:

Meänkieli används enbart talspråk. Inget behov av det skriftliga språket. Finska används dagligen både i tal och skrift.¹⁴⁶

Svaret återspeglar den återkommande åsikten i Haparanda, att det inte är någon större skillnad mellan finska och meänkieli, och att finska är ett mer användbart språk. En kommunanställd 40-årig man i Haparanda kommun, som behärskar finska, skriver i en kommentar i enkäten:

Här vid gränsen är det naturligt att använda finska i vardagen. Jag vet att i många bostadsområden pratar man finska grannar emellan, kanske mer gärna än svenska. Jag själv som arbetar med myndighetsutövning får ganska ofta läsa beslut på finska. Trots att finnarna är skyldiga att översätta till svenska lyckas det inte alltid fullt ut. Vissa facktermer i finsk text går att få reda på via en ordbok.

Allmänt sett är det positivt att minoritetsspråkslagarna finns i Sverige, men situationen/utvecklingen får ej bli sådan att invånarna helt isolerar sig från svenska språket och inte alls lär sig svenska, eller mycket dåligt. I finska skolor är det numer frivilligt att lära sig svenska, det är alltså inte ett obligatoriskt språk längre.¹⁴⁷

Svaren från Haparanda visar hur självklart många verkar anse det naturligt att flera språk existerar parallellt med varandra. På så vis har en finländsk mentalitet vunnit insteg i gränsstaden, en mentalitet som kommer sig av att svenskan och finskan ända sedan 1919 haft samma konstitutionella status som officiella språk i Finland. Finländarna är vana att leva i ett flerspråkigt samhälle.

Från samiskt håll är åsikterna om minoritetsspråkslagstiftningen på sina håll ganska kritisk, som framgår i beskrivningen av samiska organisationer nedan. Kritiska åsikter har även framförts av intervjuade sverigefinnar, som menar att det är svårt för den enskilde att veta inom vilket myndighetsområde lagen gäller eller inte.¹⁴⁸

Synliggörandet av minoritetsspråken

En synpunkt som kommit fram i samtal med samtliga tre minoritetsgrupper är att språken borde vara mer visuellt synliga i den offentliga miljön. Det handlar exempelvis om att sätta upp informationsskyltar och gatuskyltar på minoritetsspråken och att på andra sätt synliggöra minoritetsspråken och minoritetskulturerna. Trots tal om behovet av synliggörande av minoritetsspråken i den offentliga miljön måste konstateras att de är mycket osynliga i Jokkmokk och Haparanda.

Den samiska kulturen är väl synlig i Jokkmokk, exempelvis i form av samemuseet Åjtte eller samelöjdföreningen Sámi Duodji, men det samiska språket lyser med sin frånvaro trots att kommunen profilerar sig som ett samiskt centrum. Ett besök i kommunens förvaltningsbyggnad visar inga skyltar eller annan samisk närvaro. Det kunde vara vilket kommunalhus som helst i Norrbotten. Enligt den minoritetspråksansvarige i Jokkmokk ska emellertid den inre miljön i kommunhuset i en nära framtid på ett tydligare sätt omformas så att den också återspeglar den samiska kulturen.¹⁴⁹ Inte heller i andra offentliga miljöer som Apoteket eller sjukstugan är det samiska språket synligt. Det samiska språket syns inte heller på kommunens hemsida. Hemsidan för världsarvet Lapponia har en engelsk språkversion, men ingen samisk. Hemsida-

¹⁴⁶ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 67.

¹⁴⁷ KU 2004. Primärmaterialet, Individuell enkät nr 86.

¹⁴⁸ Elenius & Ekenberg 2002, s 73 f.

¹⁴⁹ KU 2004. Intervju med minoritetsspråksansvarige vid Jokkmokks kommun Ingrid Inga 2004-11-10.

dan för Jokkmokks marknad har en svensk, engelsk och samisk språkversion. Den engelska och svenska fungerar, inte den samiska. Länkarna till samiska aktiviteter står på svenska eller engelska.

Även i Haparanda är minoritetsspråken finska och meänkieli nästan helt osynliga i den offentliga miljön, trots närheten till Finland och långt gånget samarbete mellan Haparanda och Torneå. I kommunens förvaltningsbyggnad finns bara svensk skyltning och broschyrerna i broschyrställen är så gott som uteslutande på svenska. Detsamma gäller i andra offentliga byggnader. Arbetsförmedlingen har viss information på finska vid ingången, med det är ett undantag som bekräftar regeln. Ett besök i finska Torneå på andra sidan älven bekräftar att förhållandena är likadana på den finska sidan. Där är det svenska språket påtagligt frånvarande i gatumiljön. Flerspråkighet som visualiserad kulturell norm verkar vara ett okänt begrepp både i Haparanda och i Torneå.

Hemsidan för Haparanda stad har språkversioner för engelska, ryska, italienska norska och finska. Där avhandlas kortfattat affärsverksamhet, Eurocity, turistinformation och webblänkar. All övrig medborgerlig information är på svenska. För de finskspråkiga medborgarna i Haparanda finns därför ingen större vägledning i kommunala sprörsmål.

En jämförelse mellan kommunerna

Jämförelsen mellan de två kommunerna visar att Jokkmokk under den senaste tioårsperioden har haft ett högre födelseunderskott och ett betydligt högre flyttningsunderskott i förhållande till den totala befolkningen. Förklaringen kan bl.a. sökas i den höga inflyttningen av sverigefinnar. Befolkningsstrukturen är relativt likartad med en betydligt lägre andel invånare i förskoleålder samt i den produktiva åldern 20–40 år än riksgenomsnittet. Ett motsvarande betydligt högre andel än riksgenomsnittet finns i åldrarna över 40 år. Den höga inflyttningen av sverigefinnar har bidragit till att prägla myndighetskulturen i Haparanda. Den höga inflyttningen av sverigefinnar har ökat användningen av finska också inom myndigheter och förvaltningar, dels för att behovet ökat, dels för att flera anställda behärskar finska.

De nationella minoriteterna har haft olika språkliga strategier, som också avspeglar olika slags etnopolitiska strategier. De har delvis utformats som ett resultat av den statliga minoritetspolitiken. I Jokkmokk är samerna urskiljda och profilerade som etnisk grupp på ett mycket tydligare sätt än sverigefinnar och tornedalingar i Haparanda. Det finns exempelvis i kommunen ett särskilt samepolitiskt parti och inom kommunförvaltningen en arbetsgrupp bestående av samepolitiker och en tjänsteman med samisk bakgrund. Det finns även utbildnings- och kulturinstitutioner som synliggör den samiska kulturen. Den tydligare etniska profileringen i Jokkmokk kan sökas både i samernas etniskt profilerade rennäring, som är ett resultat av den svenska minoritetspolitiken från slutet av 1800-talet, och i den kulturella statliga segregeringspolitik som fördes mot de renskötande samerna. Det har befrämjat en etnopolitisk mobilisering som starkt betonar egenarten hos samerna.

Man kan säga att samerna som etnisk grupp är mer synliga i Jokkmokk än sverigefinnarna och tornedalingarna i Haparanda. Trots detta har sverigefinnarna och tornedalingarna en betydligt bättre tillgång till minoritetsspråkskunnig personal inom den kommunala förvaltningen. I Haparanda finns inga politiska partier med etnisk profil, inte heller politiker med etnisk profilering i kommunförvaltningens arbetsgrupp för minoritetsfrågor. Här är minoritetspolitiken en integrerad del av den kommunala verksamheten med ett nära samarbete med minoritetsorganisationerna.

Inom båda kommunerna spelar den etniska särprägel in i den högre andelen anställda inom utbildning/forskning och personliga/kulturella tjänster. I Jokkmokk finns exempelvis Samernas utbildningscentrum, samemuseet Ájtte och samelöjdföreningen Sámi Duodji. I Haparanda finns bl.a. Sverigefinska folkhögskolan. Haparanda har en lång tradition som utbildningscentrum för Tornedalen. Den högre andelen verksamma inom jordbruk/skogsbruk/jakt/fiske i Jokkmokk återspeglar både skogsbrukets större betydelse och rennäringens betydelse som en etniskt utformad näring. Haparanda har i större uträkning karaktär av en tjänstemannastad än Jokkmokk. Samtidigt är andelen personer 20-64 år med eftergymnasial utbildning betydligt lägre i Haparanda än i Jokkmokk. Andelen arbetslösa och i arbetsmarknadsåtgärder är betydligt högre i Haparanda än i Jokkmokk.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skillnaderna i myndighetskultur vad gäller minoritetsspråksanvändning till inte så liten del kan hänföras till strukturella skillnader i befolkningssammansättningen. Samerna utgör en betydligt lägre andel av befolkningen i Jokkmokk än sverigefinnarna och tornedalingarna i Haparanda. Det påverkar andelen kommunanställda med kunskaper i minoritetsspråk.

Utan tvekan har även närheten till Finland, liksom den stora in- och utflyttningen av sverigefinnar i Haparanda, påverkat den etniska sammansättningen bland de kommunanställda och därigenom också språkkompetensen. Närheten till Finland, liksom likheten mellan meänkieli och finska som språk, har även bidragit till att de två språken gett stöd till varandra. Det har inte ansetts som särskilt avvikande att människor talar finska eller meänkieli, tvärtom har enkäterna och intervjuerna visat att svenskarna i många fall uppfattat sig som en minoritet i Haparanda. Det har även återspeglats i den lokala debatten i massmedia.

Till detta ska lägga samarbetet mellan Haparanda och Torneå om ett samgående. Sedan mitten av 1960-talet har ett samarbete mellan Haparanda och Torneå pågått inom områden som infrastruktur, energiförsörjning, sportanläggningar, utbildning, kultur och turism. Under 1990-talet utvecklades det till målsättningen att utveckla de båda städerna till en sammanhållen stad. En folkomröstning om ett samgående hölls i Haparanda i samband med det senaste riksdagsvalet, med ett avslag som följd. Samarbetssträvanden påverkar även attityden till det finska språket.

4.2.4 Minoritetsorganisationer m.m.

Nedanstående organisationer och institutioner knutna till de nationella minoriteterna i norra Sverige var verksamma under år 2002. Av dessa har intervjuer gjorts med företrädare för en del av de organisationer som har sin verksamhet förlagd till förvaltningsområdena för minoritetsspråkslagarna. Det är *Sametinget*, *Svenska Samernas Riksförbund (SSR)/Sámiid Riikasearvi*, *Sällskapet Same-Ätnam*, *Landsförbundet Svenska same (LSS)*, *Sáminuorra*, *Sáráhkká*, *Svenska Tornedalingars Riksförbund-Tornionlaaksoalaiset (SRT-T)*, *Tornedalsteatern*, *Nordkalottens Kultur- och forskningscentrum* samt *Sverigefinska Riksförbundet*. Deras åsikter om lagstiftningens genomförande beskrivs nedan. Övriga organisationer beskrivs mera översiktligt.

Av väsentlig betydelse för att de nationella minoriteterna ska lyckas bevara och utveckla sitt språk och sin kultur på ett långsiktigt sätt är att ekonomiskt stöd utgår både till utbildnings- och kulturändamål, men också till stöd för minoritetsorganisationer. I Tabell 17 har det totala statliga stödet till samerna, sverigefinnarna och tornedalingarna summerats i kategorier. För samernas del har bidraget på ca 30 milj. kr. till Sameskolstyrelsen räknats in i posten Kultur och utbildning. Likaså har bidraget på närmare ca 16,5 miljoner till Sametinget räknats in i Organisationsstöd.

I den ekonomiska sammanställningen ingår för samernas del alltså anslag till ändamål som utgick redan innan minoritetsspråkslagstiftningens genomförande liksom anslag till Sametinget som myndighet. De har ändå tagits med för att kunna jämföra de statliga resurser som de tre minoriteterna får för verksamheter som aktivt bidrar till bevarande av minoriteternas språk och kultur liksom möjligheten till ett aktivt politiskt inflytande i samhället med hjälp av minoritetsspråken. Det sistnämnda är en viktig demokratisk aspekt av minoritetsspråkslagarna. I jämförelsen bör även beaktas att samerna är en ursprungsbefolkning.

Tabell 17. Statliga anslag/bidrag som minoritetsorganisationer m.m. disponerade under år 2002 (Belopp i tkr)

Ändamål	Samers	Sverigefinnar	Tornedalingar
Kultur och utbildning	46 214	4 361	1 620
Organisationsstöd	16 932	2 969	340
Information	6 000	-	-
SUMMA	69 146	7 330	1 960
Procent hela	88,2	9,3	2,5
Procent kultur & utb.	88,5	8,4	3,1

Källa: Bearbetning av Justitiedepartementet Ds 2003:10, *Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer*, s 14 ff.

Som framgår av tabellen är statens bidrag till de minoriteter som berörs av språkslagstiftningen mycket asymmetriskt. Sammanställningen visar att stödet till samerna uppgår till 88 procent av det totala statliga stödet till de tre minoriteterna. Motsvarande andel för sverigefinnarna är 9,3 procent och för tornedalingarna 2,5 procent. Proportionerna är ungefär likadana när man räknar på kultur- och utbildning separat.

Som tidigare beskrivits under avsnittet om fördelning av det statliga minoritetsspråksanslaget till de berörda kommunerna i Norrbotten, så har beloppen till kommunerna räknats utifrån dels ett basbelopp per språk, dels utifrån hur många invånare i kommunerna som tillhör någon av minoriteterna. Det innebär att kommunerna i det samiska förvaltningsområdet får räkna varieteterna sydsamiska, lulesamiska och nordsamiska som separata språk, vilket ger tillgång till tre basbelopp ur det statliga stödet. Meänkieli och finska ger tillgång till ett basbelopp vardera ur det statliga stödet.

Samiska organisationer m.m.

Bland de tre minoriteterna som berörs av minoritetsspråkslagstiftningen är samerna den som är mest välorganiserad. Det beror delvis på att samerna av Sveriges Riksdag har en särskild erkänd status som urbefolkning sedan 1997, förutom statusen som nationell minoritet. Den sistnämnda delas med de övriga fyra nationella minoriteterna. De samiska intresseorganisationerna är i stort delade på politiska organisationer samt närings- och kulturorganisationer enligt nedanstående.

Sametinget bildades år 1993 för att ge visst självstyre åt samerna. Åsikterna om minoritetsspråkslagstiftningen bland de samiska partierna i Sametinget har inte undersökts i denna undersökning. Ett särskilt organ, *Sametingets kulturråd*, har inrättats av Sametinget för att i enlighet med sametingslagen fördela det statliga bidraget till samisk kultur och samiska organisationer. Som en följd av samernas särskilda status och organisation är samerna den minoritet som får överlägset störst ekonomiskt stöd. Det sammanlagda stödet till kultur och utbildning uppgår till

46,2 miljoner kronor per år.¹⁵⁰ Huvuddelen av utbildningsbidraget finansierar samebarns skolgång som annars skulle finansieras av kommunerna.

Sedan 1974 har det funnits en samisk språknämnd inom Samerådet som har haft till uppgift att arbeta med språkvård och språknormer. Under 2004 antog Sametinget ett nytt handlingsprogram för språkpolitiken. Ett kampanjråd direkt under Sametingets styrelse fungerar som styrgrupp i arbetet. En viktig utgångspunkt är att Sametinget ska leda det samiska språkarbetet. I det språkpolitiska handlingsprogrammet för det samiska språket ställer Sametinget långtgående krav på en förändring av de nuvarande minoritetsspråkslagarna. De viktigaste kraven är att förvaltningsområdet för samiska i en första etapp utvidgas till delar av det sydsamiska området samt att en översyn initieras av den samiska språklagen, med syfte att verka för att samiska språket får en officiell ställning och blir likvärdigt med det svenska språket i hela det samiska området.¹⁵¹

Enligt Elli Sivi Näkkäljärvi Utsi, avdelnings- och språkchef vid Sametinget, har minoritetsspråkslagen i stort sett bemötts positivt av samerna. Den har gett ett godkännande till samiskan som språk, inte minst på det symboliska planet. Man behöver inte ursäkta sig för att man talar ett minoritetsspråk i kontakt med myndigheter.

Det finns emellertid även negativa synpunkter på lagstiftningen. En sådan är att lagen är väldigt vagt skriven. Den känns ofullständig när man inte kan begära skriftliga handlingar på sitt minoritetsspråk. Ett annat problem med lagstiftningen är att den inte ger språkanvändarna möjlighet att utveckla de språkliga färdigheter som behövs för att kunna utnyttja lagen. Avsaknaden av språklig kompetens kan ses från två sätt. Det råder för det första brist på myndighetspersoner som talar samiska. För det andra behövs stora insatser för att öka språkkompetensen hos samerna själva. Europarådets expertgrupp har också påpekat en del svagheter och oklarheter i lagstiftningen.

Synpunkter som kommit fram från anställdas sida med samiskspråkig kompetens är att inga förhandlingar förts med dem om att deras språkkompetens ska användas i tjänsten. De har därför fått en extra börda utöver det ordinarie arbetet. Likaså har det efterlysts ett värdesättande av den språkliga kompetensen.

Som en stor brist anses att ingen skillnad görs på sydsamiska, lulesamiska och nordsamiska vad gäller lagens utformning. Likaså är det önskvärt med insatser för att utveckla det samiska språket i det moderna samhället, liksom att utveckla forskning om samiskt språk och kultur. Sametinget är även kritisk till den begränsade roll Sametinget som myndighet fått i genomförandet av minoritetsspråkslagen. Det gäller exempelvis tillvaratagandet av den kompetens som finns hos Sametinget som myndighet. Som medlem i länsstyrelsens minoritetsgrupp räknas Sametinget som en minoritetsorganisation bland andra, utan att det beaktas att det är en myndighet som tilldelats en särskilt roll i den statliga minoritetspolitiken.

Sametinget riktar även kraftfull kritik mot de begränsade ekonomiska medel som ställts till förfogande för lagarnas genomförande. Näkkäljärvi Utsi menar att det kan tyckas som att lagen om användning av minoritetsspråk har formulerats för att med minsta möjliga besvär och kostnad uppfylla Europarådets konventioner. Det återspeglas även i tillskjutning av ekonomiska medel.¹⁵²

¹⁵⁰ Bearbetning av Justitiedepartementet Ds 2003:10, *Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer*, s 19.

¹⁵¹ Sametingets hemsida, Språkarbete: <http://www.sametinget.se/sametinget/view.cfm?oid=1006>, 2005-01-10.

¹⁵² KU 2004. Intervju med avdelnings- och språkchefen vid Sametinget Elli Sivi Näkkäljärvi Utsi 2004-12-17 samt 2004-12-21.

Svenska Samernas Riksförbund (SSR)/Sámiid Riikasearvi, organiserar samebyar och sameföreningar. Målsättningen är enligt stadgarna att tillvarata och främja samernas intressen ur ett brett samhällsligt perspektiv med särskild hänsyn till renskötelsns och dess binäringars fortbestånd. Organisationen grundades 1950 vid ett samiskt landsmöte i Jokkmokk.

Projektledaren och kultursekreteraren vid SSR i Umeå, Ella-Karin Blind, upplever att lagen varit positiv för samerna. Äldre samer får exempelvis stöd i att använda sitt samiska modersmål och lagstiftningen har också inneburit en statushöjning för samiskan. Ett hinder för användning av lagen upplevs vara att allt för få tjänstemän är samisktalande. Likaså efterlyses ett synliggörande av det samiska språket i samhället.¹⁵³ Det finns på annat håll åsikten att lagstiftningen kräver betydligt större ekonomisk uppbackning till språkvårdande åtgärder om det samiska språket som helhet ska bli mer använt i samhället. Det gäller också inom samernas kärnverksamhet, rennäringen, där många yngre renskötare i dag inte kan uttrycka sig på samiska i verksamheter som rör renskötsel och slakt.¹⁵⁴ SSR ställer liknande krav som Sametinget på en utvidgning av förvaltningsområdet för samiska, samt att personal på myndigheter bör få lära sig samiska på arbetstid.

Sällskapet Same-Ätnam (Lapska odlingens framtid) bildades 1944 med uppgift att främja framförallt samisk slöjd, det samiska språket och konstytingar inom det samiska området. Ordförande i Same-Ätnam, Kristina Lakso, menar att lagstiftningen har symbolisk betydelse på så vis att den har uppmärksammat det samiska språket och bekräftat att språket finns. Same-Ätnam har sameföreningar i hela Sverige, men har känt sig utanför hela processen vid lagstiftningens tillkomst. På så vis menar hon att minoritetsspråklagen är ett "top-down" beslut. Hon menar att det är frustrerande att Sametinget inte har någon skyldighet att bidra med översättningar ifall behov skulle finnas. Informationen från statligt håll har varit dålig. Den har man fått ta reda på egen hand.¹⁵⁵

Landsförbundet Svenska samer (LSS), tidigare Vattjen Samien Sijte bildades 1971 och blev 1980 ett förbund med namnet Landsförbundet Svenska samer. Förbundets uppgift är att tillvarata samernas kulturella, sociala och ekonomiska intressen. Medlemmar är sameföreningar och enskilda samer. Förbundet bildar även ett sametingsparti.

Riksorganisationen "Samerna" bildades i Kiruna 1966. Uppgiften är att främja samisk kultur, samiska näringar och samiska värderingar. Organisationen bildar även ett sametingsparti.

Renägareförbundet bildades 1992 som en yrkes- och näringsorganisation med enskilda renägare som medlemmar. Den huvudsakliga uppgiften är att bevara och utveckla rennäringen. Förbundet bildar även ett sametingsparti.

Andra förbund av betydelse är ungdomsförbundet *Sáminuorra* som bildades 1963, kvinnorörelsen *Sáráhkká* som bildades 1985 och *Samernas Idrottsförbund*.

Sverigefinska organisationer m.m.

De sverigefinska organisationerna omfattar en ganska stor innehållslig spännvidd som rör sig mellan etnopolitiska, religiösa och språkvårdande intresseorganisationer, en del av dem med stark anknytning till Finland. Den svenska statens tidigare betraktande av sverigefinnarna som en invandrargrupp återspeglas i att ett av bidragen kommer från Integrationsverket, vilket varken samerna eller tornedalingarna har. Stödet till kultur och utbildning uppgår till 4,4 miljoner kronor per år. Det är i förhållande till deras antal relativt lågt. Bland nedanstående organisatio-

¹⁵³ KU 2004. Intervju med projektledaren och kultursekreteraren vid SSR i Umeå, Ella-Karin Blind 2004-12-15.

¹⁵⁴ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju 54-årig man, Jokkmokks kommun 2004-11-08.

¹⁵⁵ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med ordföranden i Same-Ätnam Kristina Lakso, Arvidsjaur, 2004-12-15.

ner är de flesta verksamma i centrala Mellansverige, men ett samarbete förekommer med de verksamma lokalföreningarna i Norrbotten.

Sverigefinska Riksförbundet är den mest betydelsefulla sverigefinska organisationen. Den bildades 1957 och fungerar som en paraplyorganisation för olika föreningar i Sverige. Förbundet arbetar för att verksamhet ska finnas på finska språket inom alla områden av intresse för sverigefinnarna.

Jari Törmänen är ordförande i Gällivare finska förening och sitter med i länsstyrelsens i Norrbotten minoritetsgrupp. Han konstaterar att minoritetsspråkslagen hade en positiv inverkan på den lokala finska föreningen. Många fler sverigefinnar vände sig till föreningen efter lagens genomförande, en del för att de var osäkra över lagens innehåll, andra för att de kände en stolthet över sin sverigefinska identitet. Medlemsantalet har ökat. Samarbetet med kommunen har varit mycket positivt med ett ömsesidigt utbyte. Föreningens medlemmar har exempelvis hjälpt till med enklare tolkningar eller vid kommunalvalen mot en mindre ersättning.

Avsaknaden av koppling mellan förskola och skola, vad gäller möjligheten till användning av sitt minoritetsspråk, upplevs som en nackdel med lagstiftningen. Likaså upplevs det lite märkligt att sverigefinnarna enligt lagstiftningen är en liten ”minoritet” i Norrbotten, när sverigefinnarna uppgår till närmare en halv miljon i Sverige som helhet och utgör den största av de tre minoriteter som berörs av minoritetsspråkslagarna.¹⁵⁶

Sverigefinländarnas delegation bildades på initiativ av Sverigefinska Riksförbundet och agerar som en intresseorganisation i sverigefinska frågor samt engagerar sig i minoritetssamråd och olika former av stöd. I delegationen ingår representanter från bl.a. sverigefinska riksorganisationer, *Svenska kyrkans finska arbete* och *Finska Ortodoxa kyrkan*. Delegationens uppgift är att stärka och bevara finskt språk och kultur i Sverige. *Sverigefinska Ungdomsförbundet* är det sverigefinska ungdomsförbundet.

Finlandsinstitutet är ett kulturhus i Stockholm med uppgift att synliggöra finländsk kultur i Sverige. Institutet finansieras av finländska staten. Bilateral avtal finns mellan den svenska och finska staten inom bl.a. kulturområdet och utbildningsområdet. Sedan år 2001 finns en gemensam arbetsgrupp för minoritets- och minoritetsspråkfrågor mellan Sverige och Finland.

Sverigefinska språknämnden bildades 1975 för att vårda och utveckla det finska språket i Sverige. Verksamheten finansieras av Sverige.

Tornedalska organisationer m.m.

Tornedalingarna är den av de tre minoriteterna som har den svagaste organisationen. Till viss del återspeglar det säkert den långvariga assimilations- och integrationspolitik som förts mot tornedalingarna från senare delen av 1800-talet fram till 1950-talets slut. Den låga organisationsgraden återspeglas även i det låga statliga anslaget, men det finns även andra skäl till detta. Ett är att det statliga bidragssystemet är utformat efter organisationer med en rikstäckande verksamhet. Där har tornedalingarna som regionalt förankrad grupp hamnat i kläm. Stödet till kultur och utbildning uppgår till 1,6 miljoner kronor per år. De tornedalska minoritetsorganisationerna är till stor del koncentrerade på kultur- och språkfrågor.

Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksoalaiset (SRT-T) bildades 1981. Förbundet tillvarar tornedalingarnas språkliga och kulturella behov och intressen. I arbetet med att standardisera meänkieli bildades 1990 ett språkutskott som strävar efter att få status som språknämnd. STR-T var aktivt engagerad under tillkomsten av minoritetsspråkslagarna. I ett första

¹⁵⁶ KU 2004. Primärmaterial, Intervju med ordföranden i Finska föreningen i Gällivare Jari Törmänen 2004-12-16, tillika medlem i länsstyrelsens i Norrbotten minoritetsgrupp.

skede var det tänkt att meänkieli inte skulle räknas som ett eget språk, utan vara inräknad som en del i det finska språket. Enligt Kerstin Johansson, vice ordförande i förbundet, spelade STR-T en aktiv roll för att meänkieli skulle räknas som ett eget språk.

Hon är med i den arbetsgrupp som arbetar för att utveckla en ordbok i meänkieli. Den fråga som har högsta prioritet är dock att meänkieli får en egen statligt sanktionerad språknämnd, vilket bedöms som avgörande för att språket ska användas på längre sikt, samt att organisationen får ett statligt verksamhetsstöd för att kunna arbeta på liknande villkor som de övriga nationella minoriteterna. Språklagarna bedöms som positiva för tornedalingarna genom att de varit statushöjande för meänkieli som språk.

Önskemål har framkommit om att språklagen för finska och meänkieli även ska gälla rätten att få skriftliga handlingar på meänkieli. Likaså efterlyses att meänkieli blir mer synligt i den offentliga miljön. Samarbetet med den regionala minoritetsgruppen inom länsstyrelsen bedöms som positivt, om än förbundets svaga resurser gör att det har haft svårt att få tid till mer utvecklingsarbete.¹⁵⁷

Nordkalottens kultur- och forskningscentrum i Övertorneå inrättades år 2002 för digitalisering av kulturarvsmaterial i form av ljudinspelningar, pappers- och skriftsamlingar, bilder och fotografier m.m. Material ska göras tillgängligt för forskare och andra intresserade i digitaliserad form. Centrat administrerar även Nordkalottbiblioteket och arbetar med att göra materialet sökbart i den nationella databasen Libris. Dessutom arrangerar centrat verksamhet i form av föreläsningar, kulturmöten, utställningar, sång, musik m.m.

Marita Mattson Barsk är kultursekreterare i Övertorneå kommun och sitter med i referensgruppen för Nordkalottens kultur- och forskningscentrum. Hon menar att språklagarna har betytt mycket för kulturen i Tornedalen genom att statusen höjts för meänkieli, och ser även kultur- och forskningscentrumets tillkomst som en del i den utvecklingen.¹⁵⁸

Tornedalsteatern, To-Te, är en mycket aktiv kulturinstitution som betytt mycket för revitaliseringen av den tornedalska kulturen. Den bildades i mitten av 1990-talet utifrån den amatörteaterrörelse som vuxit fram under 1980-talet. Tornedalsteatern har en betydelse som går långt utöver teaterverksamheten.

Academia tornedaliensis/Meän akateemi är en stiftelse som har till uppgift att stödja viss bokutgivning. Ambitionen är att även genomföra akademiska kurser på meänkieli.

4.2.5 Sammanfattning

Minoritetsspråklagarnas användning av de enskilda språkanvändarna måste sättas in i ett längre historiskt perspektiv av statlig minoritetspolitik för att bli förståeliga. Medborgarskapet räknades fram till år 2000 som monokulturellt och minoriteternas språk betraktades som någonting privat som man nyttjade i hemmet eller under fritiden. Det har påverkat den nutida användningen av minoritetsspråken, inte minst i kontakten med myndigheter. Lagarna måste även sättas in i den europeiska strategin för kulturell och språklig mångfald.

Undersökningen har visat att en stor del av de samer, sverigefinnar och tornedalingar som är medelålders eller äldre fortfarande använder sitt modersmål i hemmet och ute i samhället. I kontakt med myndigheter är det bland de 103 intervjuade åren 2002–2004 bara drygt 30 procent som använder sitt modersmål i kontakt med myndigheter. De främsta hindren för genom-

¹⁵⁷ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med vice ordförande i Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T) Kerstin Johansson 2004-12-16.

¹⁵⁸ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med kultursekreteraren i Övertorneå kommun, medlem i referensgruppen för Nordkalottens kultur- och forskningscentrum Maria Mattson Barsk 2004-12-16.

förandet av språklagarna anses vara olika slags lingvistiska hinder, särskilt bland samer och tornedalingar. Ungefär en femtedel inom alla tre språkgrupper anger psykologiska hinder som en svårighet för att genomföra lagen.

För att närmare undersöka hur mötet mellan myndighetsperson och språkanvändare påverkar användningen av minoritetsspråk har två kommuner, Jokkmokk och Haparanda, valts ut för en närmare undersökning. Av resultaten från en individuell enkät från 126 slumpvis utvalda kommunalt anställda framgår att omkring 6 procent av de anställda i Jokkmokk talar och förstår samiska ganska bra. I Haparanda är motsvarande andel 60 procent för finska och 40 procent för meänkieli.

Den låga språkkompetensen i samiska bland personalen i Jokkmokk leder till att de samisktalande i mindre grad försöker använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter. Låg språkkompetens bland personalen och en frustration hos de samisktalande leder till en ond cirkel som innebär ett osynliggörande av det samiska språket i Jokkmokk. På så vis förvandlas kompetensbristen i samiska till ett upplevt icke-behov hos de anställda. I Haparanda är det istället så att närheten till Finland, likheten mellan finska och meänkieli och den höga andelen sverigefinnar och tornedalingar gör att minoritetsspråken stödjer varandra.

Både vad gäller servicegrad och effektivitet i kommunikationen är det finska språket i Haparanda bäst rustat, följt av meänkieli. Samiskan är på alla områden marginaliserad som minoritetsspråk inom den kommunala förvaltningen. Det gäller ännu mer som privat samtalsspråk mellan kollegor inom kommunen. Omkring 40 procent av den tillfrågade personalen i Haparanda anger att finska används privat som samtalsspråk mellan kollegor, och omkring 30 procent vad gäller meänkieli. Den höga andelen privat användande av minoritetsspråk bidrar till en myndighetskultur som befrämjar medborgarnas användning av sina modersmål.

Av de tillfrågade i Jokkmokk är det bara drygt 20 procent som kunnat lösa kommunikationen på samiska när de blivit tilltalade på samiska. För sverigefinnarnas del är motsvarande andel över 70 procent bland de tillfrågade i Haparanda och nästan 50 procent för meänkieli.

Som största språkliga hinder för lagarnas genomförande anger över 76 procent av de anställda i Jokkmokk att de inte kan tala samiska. För finska anger 39 procent av de anställda i Haparanda, och för meänkieli 34 procent, att det största hindret är att facktermer saknas på minoritetsspråket. Mindre än tio procent av de tillfrågade har angett att beslutet kan på begäran översättas muntligt till minoritetsspråket. Det gäller för samtliga språk.

Jämförelsen mellan Jokkmokk och Haparanda visar att inflyttningen av sverigefinnar till Haparanda har stärkt finska och meänkieli inom den kommunala förvaltningen. Till detta bidrar även närheten till Finland och samarbetet mellan Haparanda och Torneå. I Jokkmokk är samiskan mer marginaliserad och isolerad. Man kan även urskilja olika språkliga och etniska strategier mellan de nationella minoriteterna. I Jokkmokk är samerna urskiljda och profilerade som etnisk grupp på ett mycket tydligare sätt än sverigefinnar och tornedalingar i Haparanda.

I Haparanda är minoritetspolitiken en mer integrerad del av den kommunala verksamheten med ett nära samarbete med minoritetsorganisationerna. Demografiska skillnader bidrar också till skillnader i myndighetskulturen. Det finns många fler anställda med finsk- och meänkieli-språklig kompetens i Haparanda kommun jämfört med samisktalande i Jokkmokks kommun. Till detta ska fogas de anställdas attityd till minoritetsspråk som också påverkar användningen.

Lagen verkar ha låg legitimitet bland de tillfrågade i Jokkmokk. De tror att lagen till viss del har betydelse för att öka samernas självkänsla för den egna minoritetskulturen, men att lagen i mycket liten grad har någon praktisk betydelse för samerna i myndighetsärenden. I Haparanda är tilltron till lagens betydelse, både för självkänslan och praktiska ändamål, för båda mi-

noriteterna avsevärt högre. Inget av språken är särskilt visuellt synliggjort i tätorterna Jokkmokk och Haparanda, inte heller i kommunhus eller på hemsidor.

Samtliga minoritetsorganisationer är positiva till minoritetsspråkslagarna för att de ökat legitimiteten för de nationella minoriteterna och gett ett erkännande till minoritetsspråken. Bland minoritetsorganisationerna är samerna mest kritiska. Sametinget kräver bland annat att förvaltningsområdet ska utsträckas till det sydsamiska området och att det samiska språket får en officiell ställning och blir likvärdigt med det svenska språket i hela det samiska området.

4.3 Myndigheterna och språklagarna

Lagarna om rätten att använda minoritetsspråk ska tillämpas hos statliga, landstingskommunala samt kommunala förvaltningsmyndigheter i ärenden som berör myndighetsutövning i det samiska samt tornedalska/sverigefinska förvaltningsområdet. Det innebär ett brett spektrum av myndigheter liksom en stor geografisk spridning. Merparten av de berörda förvaltningsmyndigheterna är lokaliserade på lokal eller regional nivå i Norrbottens län, men en del av de centrala myndigheterna finns även utanför länet.

På lokal nivå är en stor del av personalen rekryterad från det omgivande lokalsamhället, vilket ger bättre förutsättningar för kompetens i något av minoritetsspråken än bland myndigheter på regional och lokal nivå. Vid utformningen av enkäten (Myndighetsenkät) till myndigheter i KU 2004 har hänsyn tagits till den skillnaden för att kunna jämföra myndigheternas genomförande på lokal nivå jämfört med på regional/central nivå.

Resultaten i tabellerna 18-27 nedan bygger på de 96 svar som kommit in från olika myndigheter. Vid läsningen av tabellerna bör beaktas att svaren levererats av en enda person på varje myndighet och därför är att betrakta som en individuell bedömning av språkanvändningen hos respektive myndighet. Procentalen i tabellerna avser andelen svar från myndigheterna för olika kategorier av svar.

4.3.1 Bedömning av behovet att använda minoritetsspråk

En genomgående fråga i utvärderingsarbetet sedan lagarnas tillkomst har varit bedömningen av efterfrågan av lagstiftningen bland de tvåspråkiga minoriteterna. Kartläggningen i LS 2000 visade att få myndigheter (endast fem procent) redovisade en ökning av antalet kontakter på nationella minoritetsspråk efter att lagen trädde i kraft. Efterfrågan att få använda sitt minoritetsspråk tycktes ha varit liten eller ingen alls hos många tillfrågade myndigheter. Så många som 95 procent menade att efterfrågan hade varit oförändrad eller ingen alls. Resultatet visade också att efterfrågan att använda sitt minoritetsspråk varierade kraftigt både mellan de tre minoritetsspråken och mellan olika kommuner i de två förvaltningsområdena.

I Haparanda och Övertorneå uppgav 65 procent av myndigheterna att de dagligen haft kontakt med enskilda som velat använda finska. För meänkieli var andelen 50 respektive 55 procent. I Pajala kommun uppgav 25 procent av myndigheterna att finska förekom 1-4 dagar i veckan medan antal kontakter på meänkieli skedde varje dag. Endast en myndighet använde dagligen samiska i kontakter med enskilda.¹⁵⁹

Mot bakgrund av detta har det varit av intresse att i KU 2004 följa upp undersökningen från år 2000 för att se om efterfrågemönstret har förändrats under de fyra år som gått. I den nya enkäten (Myndighetsenkät) till myndigheterna ställdes frågan: *Hur har efterfrågan att använda ett*

¹⁵⁹ LS 2000, s 10.

minoritetsspråk vid kontakt med er myndighet/förvaltning förändrats efter 1 april 2000? Svaren kan avläsas i Tabell 18.

Tabell 18. Myndigheternas bedömning av förändring i efterfrågan att använda minoritetsspråk sedan 1 april 2000 (%)

Myndighet efter språk, kommun samt reg/nat lokalisering	Stor ökning	Viss ökning	Oförändrat	Minskning	Ingen efterfrågan
SAMISKA	0	8,3	38,9	0	52,8
Arjeplog	0	12,5	50,0	0	37,5
Jokkmokk	0	11,1	33,3	0	55,6
Gällivare	0	10,0	10,0	0	80,0
Kiruna	0	0	38,5	0	61,5
Reg./nationella myndigheter	0	0	23,5	2,9	70,6
FINSKA	0	13,3	68,9	4,4	13,3
Gällivare	0	10,0	40,0	20,0	30,0
Kiruna	0	0	69,2	0	30,8
Pajala	0	12,5	87,5	0	0
Övertorneå	0	28,6	71,4	0	0
Haparanda	0	36,4	54,5	0	9,1
Reg./nationella myndigheter	0	2,9	55,9	5,9	35,3
MEÄNKIELI	0	6,7	53,3	0	40,0
Gällivare	0	10,0	20,0	0	70,0
Kiruna	0	0	46,2	0	53,8
Pajala	0	12,5	75,0	0	12,5
Övertorneå	0	42,9	42,9	0	14,3
Haparanda	0	9,1	54,5	0	36,4
Reg./nationella myndigheter	0	0	41,2	2,9	55,9

Kommentar till data i tabellen: Procentsiffrorna avser andelen svar från myndigheter inom varje kategori. I underlaget till procentsiffrorna i tabellen finns 126 inkomna svar. Att det överstiger den totala summan på 96 myndigheter beror på att vissa myndigheter har en överlappande verksamhet i både det samiska och sverigefinska/tornedalska förvaltningsområdet. Vissa myndigheters svar används alltså två gånger men för olika språk. Svaren gäller dock för respektive språk separat och visar hur efterfrågan på respektive minoritetsspråk har förändrats hos varje enskild myndighet.

Under rubriken SAMISKA har samtliga kommuner i det samiska förvaltningsområdet summerats, med en specificering av varje kommun där under. Samma princip gäller för rubrikerna FINSKA och MEÄNKIELI. Rubriken Reg./nationella myndigheter avser samtliga myndigheter som till sin funktion är övergripande regionala eller nationella, men berör de två förvaltningsområdena i sin verksamhet.

Antal myndigheter i varje kommun i det samiska förvaltningsområdet som svarat: Arjeplog 8, Jokkmokk 10, Gällivare 10, Kiruna 13. Antal myndigheter i varje kommun i det sverigefins-

ka/tornedalska förvaltningsområdet som svarat: Gällivare 10, Kiruna 13, Pajala 8, Övertorneå 7, Haparanda 11.

Bland myndigheter på regional och nationell nivå konstateras en svag ökning endast för det finska språket, i övrigt oförändrat, en minskning eller ingen efterfrågan. Arbetsdomstolen skriver exempelvis:

Såvitt känt har det aldrig inträffat att någon önskat använda något av minoritetsspråken i AD. Skulle önskemål om det framställas i enlighet med bestämmelserna i de aktuella lagarna kommer AD naturligtvis att anlita tolk och översätta i den utsträckning lagstiftningen så kräver.¹⁶⁰

På lokal nivå varierar svaren stort, se Tabell 18. Bland de lokala myndigheter som svarat (kategorierna SAMISKA, FINSKA, MEÄNKIELI) anger 38,9–68,9 procent att efterfrågan är oförändrad dvs. att den bör ligga på ungefär samma nivå som i LS 2000. Ingen av de lokala myndigheterna har redovisat någon stor ökning, medan 6,7–13,3 procent redovisat en viss ökning och 0–2,9 procent en minskning.

Vad gäller finska och meänkieli menar 12,5–42,9 procent av de tillfrågade myndigheterna i de traditionella tornedalskommunerna Pajala, Övertorneå och Haparanda att en viss ökning skett i efterfrågan. I Malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna anser omvänt ungefär 30–80 procent av myndigheterna att ingen efterfrågan på användning av minoritetsspråk finns. Den högre procentandelen gäller samiska. Malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna med sin dominerande industristruktur och sitt starka ideologiska mönster från den traditionella arbetarrörelsen visar den svagaste ökningen på samtliga språk. Kiruna är den enda kommun som inte visar någon ökning för något av språken.

I Övertorneå och Haparanda noterar 28,6 respektive 36,4 procent av myndigheterna en viss ökning i efterfrågan på finska, vilket är de högsta noteringarna för finska. I Övertorneå bedömer hela 42,9 procent av myndigheterna att en viss ökning för meänkieli skett. Med tanke på den redan tidigare stora användningen av meänkieli i Övertorneå måste detta betraktas som en stabilisering av språkmönstret.

Den ökade efterfrågan bekräftas av en tjänsteman vid Övertorneå kommun som märkt att fler människor använder meänkieli i kontakten med kommunen. Användningen underlättas av att så många tjänstemän i kommunförvaltningen kan prata meänkieli.¹⁶¹ Att användningen av meänkieli är ungefär lika stor i Pajala bekräftas av följande svar från socialförvaltningen i Pajala kommun:

Stor del av muntlig kommunikation inom socialtjänsten sker på meänkieli. De alla flesta ”kunder” förstår dock svenska. Skriftligt beslut är fortfarande på svenska. Ingen efterfrågan/behov har funnits av minoritetsspråk.¹⁶²

För samiska noteras en genomgående viss ökning av efterfrågan i samtliga kommuner utom i Kiruna. Efterfrågemönstret i Arjeplog kan tjäna som exempel på efterfrågan i en liten kommun. Av de åtta myndigheter i kommunen som svarat har samtliga myndigheter inom kommunförvaltningen angett att ingen efterfrågan finns. Tre noterar att efterfrågan är oförändrad och en enda att en viss ökning skett. Miljö-, bygg- och räddningsnämnden/Miljö- och byggservicekontoret skriver:

¹⁶⁰ KU 2004. Primärmaterialet, Myndighetsenkät nr. 16.

¹⁶¹ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med kultursekreteraren i Övertorneå kommun, medlem i referensgruppen för Nordkalottens kultur- och forskningscentrum Maria Mattson Barsk 2004-12-16.

¹⁶² KU 2004. Primärmaterialet, Myndighetsenkäten nr. 95.

*Vid vår förvaltning har det inte förekommit någon efterfrågan att använda minoritetsspråk som samiska. Däremot så förekommer efterfrågan att använda tyska, engelska, italienska m.m. språk.*¹⁶³

Förutom de fyra variablerna för förändring finns även en sista variabel som anger att myndigheten inte upplevt någon efterfrågan att få använda ett minoritetsspråk. En jämförelse mellan utfallet år 2000 och 2004 visar på en betydande minskning i andelen myndigheter som inte har haft någon efterfrågan. När man i primärmaterialet undersöker samtliga 96 myndigheter anger 50 procent av myndigheterna ingen efterfrågan på samiska, 38 procent på meänkieli och 11 procent på finska.¹⁶⁴ Motsvarande variabel i LS 2000 var ca 60 procent för samiska, 50 procent för meänkieli och 40 procent för finska.¹⁶⁵ Den mest dramatiska förändringen har skett med finskan men även de två andra språken visar en betydande förändring.

4.3.2 Personalens språkkompetens och attityd

I LS 2002 ställdes frågan till de intervjuade minoritetsspråksanvändarna om de upplevde att det fanns ett behov av minoritetsspråkslagstiftningen. Detta ställdes i relation till graden av bofasthet på hemorten under livscykeln. Det fanns inget direkt samband mellan bofasthet och upplevt behov av lagstiftningen. Mellan 46-63 procent i olika kategorier ansåg att det fanns ett behov av lagen. Mer än en tredjedel hade ingen åsikt och resten ansåg inte att lagen behövdes.¹⁶⁶

I Myndighetsenkäten i KU 2004 har frågan ställts: *Hur värderar personalen behovet av lagarna i myndighetsutövningen?* Det är en enda person på varje myndighet som i enkäten tolkat vilken inställning denne tror att personalen generellt har. Det går därför inte att jämföra med de individuella frågorna i LS 2002, men ger ändå en fingervisning om attityder till lagarna hos olika myndigheter. I Tabell 19 redovisas svarsmönster hos lokala myndigheter jämfört med myndigheter på regional och central nivå. Om man tolkar kategorin ”Vet ej” och ”Ej uppgift” som uttryck för okunskap eller osäkerhet om förhållandena, så är andelen osäkra på lokal nivå 38,9 procent och på regional/central nivå 51,3 procent. En ganska hög andel säger sig alltså inte vilja eller kunna uttala sig om saken.

¹⁶³ KU 2004. Primärmaterialet, Myndighetsenkäten nr. 15.

¹⁶⁴ KU 2004. Primärmaterialet, Myndighetsenkät.

¹⁶⁵ LS 2000 s 10.

¹⁶⁶ Elenius & Ekenberg 2002, s 66.

Tabell 19. Bedömning av hur personalen värderar behovet av lagarna i myndighetsutövningen, efter hur många myndigheter som nämner åtgärden (%)

Myndighetens geografiska lokalisering	Nödvändigt stöd i verksamheten	Stöd för kunderna	Extra arbetsbelastning	Som onödiga	Vet ej	Ej uppgift	n = de åtgärder som räkats upp
Lokala förv.omr.	11,1	38,9	4,2	6,9	2,8	36,1	72
Region./nationell	2,7	29,7	2,7	13,5	48,6	2,7	37

Bland dem som uttrycker en åsikt skiljer sig svaren tydligt mellan den lokala och regionala/centrala nivån. Mer än 11 procent av myndigheterna på lokal nivå uttrycker att språklagarna är ett ”nödvändigt stöd i verksamheten”. På regional/central nivå är motsvarande andel knappt 3 procent.

Viktigt att notera är att mer än en tredjedel av myndigheterna både på lokal och på regional/nationell nivå anser att minoritetsspråklagarna är ett stöd för kunderna. Även här är andelen högre bland lokala myndigheter. Polisen i Övertorneå skriver:

För att kunna bedriva polisverksamhet i Sv. Tornedalen effektivt och serviceinriktat är det nästan ett måste att behärska meänkieli. Tyvärr försvinner meänkieli mer och mer p.g.a. att språket inte går i arv till yngre generationer. 80-talisterna behärskar ej språket.¹⁶⁷

Bland de regionala myndigheterna skriver Banverket Norra Banregionen i Luleå angående kontakter med samerna om trafikdödade renar:

De renägare som kontaktat BV har hittills pratat svenska vid kontakt angående renpåkörning.¹⁶⁸

Det är även en högre andel av de lokala myndigheterna som anser att lagstiftningen medfört en extra arbetsbelastning, men den generella nivån ligger här under fem procent bland båda.

Man kan konstatera att myndigheternas svar år 2004 inte motsäger individernas svar år 2002. Andelen osäkra svar visar på en viss osäkerhet eller ointresse för lagen. Det är få myndigheter som anser att lagen är ett nödvändigt stöd i verksamheten, men ca 30–40 procent anser att den är ett stöd för kunderna/språkanvändarna. Det är få som anser att lagarna är onödiga.

Kartläggningen i LS 2000 visade att en stor del av länets förvaltningspersonal kunde finska och/eller meänkieli, medan få behärskade samiska. Ett intressant resultat var att endast drygt 50 procent av myndigheterna angav att den som kontaktar myndigheten på finska får svar lika snabbt som den som använder sig av svenska. Motsvarande andel för meänkieli var mindre än 50 procent och för den som använder samiska bara 6 procent. Dessutom angav myndigheterna (17 procent för finska och meänkieli och 32 procent för samiska) att den enskilde fick ta med egen tolk/översättare om frågan skulle behandlas direkt. Slutligen angav 25 procent av de tillfrågade myndigheterna att de kunde tillhandahålla skriftliga beslut på samiska och meänkieli om så önskas. Motsvarande andel för finska var 32 procent.¹⁶⁹

¹⁶⁷ KU 2004. Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 47.

¹⁶⁸ KU 2004. Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 14.

¹⁶⁹ LS 2000, s 12–13.

Mot den bakgrunden har det varit av intresse att i KU 2004 följa upp undersökningen från år 2000 för att se om kompetensmönstret bland förvaltningsmyndigheternas personal har förändrats. I Tabell 20 har frågan ställts: *Har ni personal som talar något av minoritetsspråken?* Kategoriseringen är gjord efter de olika kommunerna i de två förvaltningsområdena samt de regionala/nationella myndigheterna.

Tabell 20. Myndigheter som har personal som talar minoritetsspråk (%)

Kommun/ område	Samiska				Finska				Meänkieli			
	Ja	Nej	Vet ej	Ej up.	Ja	Nej	Vet ej	Ej up.	Ja	Nej	Vet ej	Ej up.
Arjeplog	50,0	50,0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Jokkmokk	44,4	55,6	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Gällivare	25,0	50,0	0	25,0	60,0	30,0	0	0	70,0	30,0	0	0
Kiruna	35,7	50,0	0	14,3	69,2	30,8	0	0	69,2	23,1	0	7,7
Pajala	-	-	-	-	100	0	0	0	100	0	0	0
Övertorneå	-	-	-	-	100	0	0	0	85,7	14,3	0	0
Haparanda	-	-	-	-	100	0	0	0	100	0	0	0
Reg./nat.	14,7	70,6	8,8	5,9	73,5	20,6	2,9	2,9	52,9	41,2	2,9	2,9

Kommentar till data i tabellen: Lagarna gäller inte för samiska i Pajala, Övertorneå och Haparanda, inte heller för finska och meänkieli i Arjeplog och Jokkmokk, därav strecken i tabellen.

Inom den samiska språkgruppen är mönstret hos kommunerna relativt enhetligt. Omkring hälften av de lokala myndigheterna har ingen personal som talar samiska. Det är en mycket hög andel och ett stort hinder för att lagen ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Det betyder att varje gång någon vill använda samiska måste den personen ordna med en tolk. Om man då är tvåspråkig, som så gott som alla samer är i dag, vill det till en viljeansträngning för att engagera en tolk. I lokalsamhället känner människor till de olika myndigheterna relativt bra. Redan insikten att ingen på myndigheten talar samiska är tillräckligt för att avstå från att använda sitt minoritetsspråk. Det uppfattas lätt som en omöjlig situation, som att situationen blir tillkonstlad.¹⁷⁰ Det upplevs också som allt för besvärligt för den enskilde:

För många är det säkert lättare kanske, om man som kan det här, och få träffa en myndighet, om man vet att han kan riktig samiska. Då kanske det är lättare att prata, då, och uttrycka sig. Det kan ju vara så också många gånger. Men när det inte finns folk som kan det, då kan det ju vara.¹⁷¹

Det kan även upplevas som att man ställer till besvär i onödan och därigenom skapar irritation hos myndigheten.

...hindret tror jag är myndigheternas syn på att: "ni kan ju prata svensk så, va fan, sluta larva er". Det blir ju så där att jag följer med och tolkar, fast vi har rätt till en tolk. Men det är ju en sån lång och omständlig apparat. Blir du akut sjuk så det finns ingen, och då blir det så. I sådana lägen, då tycker jag åtminstone att de borde ersätta den som kommer.¹⁷²

¹⁷⁰ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med avdelnings- och språkchefen vid Sametinget Elli Sivi Näkkäljärvi Utsi 2004-12-17.

¹⁷¹ KU 2004, Primärmaterialet, Intervju 65- årig man, Jokkmokks kommun.

¹⁷² KU 2004, Primärmaterialet, Intervju 53- årig kvinna, Jokkmokks kommun.

Bland regionala/nationella myndigheter är det bara 15 procent av myndigheterna som anger att de har samisktagande personal. Där är det psykologiska hindret för den enskilde språkanvändaren att använda samiska förstås ännu större.

Förhållandet är helt annorlunda för finska och meänkieli. Där uppger 70–100 procent av de lokala myndigheterna att de har personal som talar minoritetsspråket. Svaren är också mer entydiga. Det är i Tabell 20 ingen myndighet som kryssat för ”Vet ej” och bara 7,7 procent som inte lämnat någon uppgift. För meänkieli och finska är alltså språkkompetensen väl tillgodosedd på så vis att få myndigheter helt saknar språkkompetens bland personalen. Kvaliteten på språkkunskaperna kan ej bedömas i denna undersökning.

Det förekommer även en osäkerhet över skillnaden mellan finska och meänkieli. Landsarkivet i Härnösand skriver exempelvis:

Vi kan inte avgöra skillnaden mellan finska och meänkieli . Vi har inom EU-projekt Växtkraft (Mål 1) genomfört finsk språkkurs och gjort studiebesök vid arkiv i Finland.¹⁷³

Ur personalens synvinkel är myndighetens egen attityd till språkkompetens ett viktigt incitament för att man ska använda sitt minoritetsspråk i myndighetsutövningen. Både bland lokala och regionala/nationella myndigheter verkar det finnas en viss uppmuntran till den personal som behärskar ett minoritetsspråk. Här skiljer sig inte heller mönstret mellan de lokala och regionala/nationella myndigheterna. Mellan 15–17,6 procent av myndigheterna uppger att det finns möjlighet till språkförkovran i tjänsten, se Tabell 21. Ett fåtal myndigheter har även kompenserat språkkompetens bland personalen med ett lönetillskott, som en merit i tjänsten.

Tabell 21. Värdering av personalens kompetens i något av minoritetsspråken, efter hur många myndigheter som nämner dem som en del i personalpolitiken (%)

Myndighetens geografiska lokalisering	Allmän uppmuntran	Möjlighet till språkförkovring i tjänsten	Tillskott i lönen	Inget särskilt sätt	Ingen personal talar min.-språk	Ej uppgift
Lokala förv. omr.	27,0	17,6	6,8	39,2	9,5	0,0
Region./nationell	25,0	15,0	2,5	40,0	15,0	2,5

Kommentar till data i tabellen: Till det lokala förvaltningsområdet räknas de kommuner i Norrbotten där språklagarna gäller. Till det regionala/nationella området räknas området utanför det lokala förvaltningsområdet. Som svar på frågan har flera alternativ kunnat väljas. Bland de lokala myndigheterna har 74 åtgärder för befrämjande av personalen nämnts. Motsvarande bland de regionala/nationella myndigheterna är 40 åtgärder.

För att lagarna ska fungera krävs också att servicenivån når en viss nivå dvs. att det inte tar allt för lång tid att behandla ett ärende på sitt minoritetsspråk jämfört med svenska. Det var ett återkommande argument för hinder mot lagens genomförande i LS 2002 och även bland de intervjuade i KU 2004. I Tabell 22 och 23 graderar myndigheterna sin egen förmåga att ge

¹⁷³ KU 2004, Primärmaterial till undersökningen, Myndighetsenkäten nr. 1.

service på minoritetsspråken. I Tabell 22 har frågan ställt: *Hur är förhållandena i dag för den som kontaktar myndigheten/förvaltningen på sitt minoritetsspråk?*

Tabell 22. Bemötande för den som kontaktar myndigheten/förvaltningen på samiska, finska eller meänkieli, efter hur många myndigheter som nämner åtgärden (%)

Myndighet efter språk, kommun samt reg/nat lokalisering	Svar lika snabbt som på svenska	Får återkomma senare för svar	Måste ta med tolk för direkt service	Muntligt beslut kan fås	Skriftligt beslut kan fås	Ej uppgift
SAMISKA	21,3	27,9	24,6	18,0	8,2	0
Arjeplog	38,5	23,1	15,4	23,1	0	0
Jokkmokk	18,8	25,0	18,8	25,0	12,5	0
Gällivare	0	54,5	36,4	0	9,1	0
Kiruna	23,8	19,0	28,6	19,0	9,5	0
Reg./nationella myndigheter	0,0	25,9	37,0	9,3	14,8	13,0
FINSKA	38,9	10,0	7,8	24,4	18,9	0
Gällivare	21,4	28,6	21,4	14,3	14,3	0
Kiruna	36,4	18,2	18,2	13,6	13,6	0
Pajala	37,5	6,3	0	31,3	25,0	0
Övertorneå	43,8	0	0	37,5	18,8	0
Haparanda	50,0	0	0	27,3	22,7	0
Reg./nationella myndigheter	17,1	20,0	17,1	18,6	22,9	4,3
MEÄNKIELI	44,0	8,3	4,8	27,4	15,5	0
Gällivare	38,5	23,1	15,4	15,4	7,7	0
Kiruna	40,9	18,2	9,1	18,2	13,6	0
Pajala	43,8	0	0	31,3	25,0	0
Övertorneå	38,5	0	0	46,2	15,4	0
Haparanda	55,0	0	0	30,0	15,0	0
Reg./nationella myndigheter	15,6	21,9	18,8	20,3	18,8	4,7

Kommentar till data i tabellen: Procentsiffrorna avser andelen svar från myndigheter inom varje kategori. I underlaget till procentsiffrorna i tabellen finns 126 inkomna svar. Att det överstiger den totala summan på 96 myndigheter beror på att vissa myndigheter har en överlappande verksamhet i både det samiska och sverigefinska/tornedalska förvaltningsområdet. Vissa myndigheters svar används alltså två gånger men för olika språk. Svaren gäller dock för respektive språk separat och visar hur efterfrågan på respektive minoritetsspråk har förändrats hos varje enskild myndighet.

Under rubriken SAMISKA har samtliga kommuner i det samiska förvaltningsområdet summerats, med en specificering av varje kommun där under. Samma princip gäller för rubrikerna FINSKA och MEÄNKIELI. Rubriken Reg./nationella myndigheter avser samtliga myndigheter som till sin funktion är övergripande regionala eller nationella, men berör de två förvaltningsområdena i sin verksamhet.

Antal myndigheter i varje kommun i det samiska förvaltningsområdet som svarat: Arjeplog 8, Jokkmokk 10, Gällivare 10, Kiruna 13. Antal myndigheter i varje kommun i det sverigefins-

ka/tornedalska förvaltningsområdet som svarat: Gällivare 10, Kiruna 13, Pajala 8, Övertorneå 7, Haparanda 11.

Den sista frågan om skriftligt beslut på minoritetsspråket går utöver lagens bestämmelser, som bara anger att skriftligt besked om möjlighet till översättning av beslut ska ges. Frågan finns ändå med för att undersöka den allmänna språkkompetensen hos myndigheterna. I underlaget för tabellen ingår samtliga myndigheter, även domstolarna.

Det framgår av Tabell 22 att 18 procent av de lokala myndigheterna inom det samiska förvaltningsområdet (kategorin SAMISKA) kan ge muntligt besked på samiska och 21,3 procent anser sig kunna ge lika snabba svar som på svenska. Motsvarande andel i det tornedalska/sverigefinska förvaltningsområdet (kategorierna FINSKA och MEÄNKIELI) är 24,4 procent för finska och 27,4 procent för meänkieli som kan ge muntligt besked. Motsvarande andel för lika snabbt svar på svenska är 38,9 procent för finska och 44 procent för meänkieli. Andelen myndigheter som kan ge skriftligt besked på samiska ligger lägst med 8,2 procent.

Myndigheterna har även bedömt den egna förmågan att ge service på minoritetsspråken. Både bland lokala och regionala/nationella myndigheter för finska och meänkieli är bedömningen att förmågan att ge service på minoritetsspråken är relativt hög eller mycket hög för 53–85 procent av myndigheterna. Motsvarande andel för samiska är 24–45 procent.¹⁷⁴

I Tabell 24 har frågan ställts: *I vilken grad klarar myndigheten/förvaltningen av att uppfylla minoritetsspråkslagarna dvs. att ge efterfrågad service på minoritetsspråken samiska, meänkieli och finska?*

Inom det lokala samiska förvaltningsområdet har 72 procent av myndigheterna svarat ”ja” och åtta procent ”nej”. Den höga andelen ja-svar ska jämföras med att mer än hälften av de lokala myndigheterna svarade att ingen personal talar samiska (se Tabell 20 ovan). Tolkningen av svaren bör vara att få samer använder sig av möjligheten att tala samiska och att myndighetsutövningen trots detta fungerar. Det kan också vara så att myndigheten inte är intresserad av att förändra språkkompetensen hos personalen eller att myndigheten är nöjda med situationen trots bristande språkkompetens. De regionala och nationella myndigheterna bedömer den egna kompetensen i samiska som betydligt lägre med bara 44,1 procent ja-svar.

Motsvarande andel svar för finska är 84,4 procent ”ja” och 4,4 procent ”nej”. Andelen ja-svar är till och med något högre på regional/nationell nivå. För meänkieli är andelen inom det lokala området 88,9 procent ”ja” och 2,2 procent ”nej”. Bland regionala/nationella myndigheter är ja-andelen 73,5 procent.

¹⁷⁴ Se Tabell 23 i Bilaga 4.

Tabell 24. Bedömning av om myndighets/förvaltningsutövningen fungerar med personalens nuvarande språkkompetens (%)

Förvaltningsområde efter språk samt regional/nationell lokalisering	Ja	Nej	Vet ej	Ingen uppgift	%	
Samiska	lokalt (n=36)	72,2	8,3	19,5	0	100
	reg./nat. (n=34)	44,1	17,6	26,5	11,8	100
Finska	lokalt (n=45)	84,4	4,4	11,2	0	100
	reg./nat. (n=34)	85,3	8,7	3,0	3,0	100
Meänkieli	lokalt (n=45)	88,9	2,2	6,7	2,2	100
	reg./nat. (n=34)	73,5	11,8	8,8	5,9	100

Kommentar till tabellen: Under rubriken Samiska har samtliga svarande myndigheter med anknytning till det samiska förvaltningsområdet summerats. En specificering har gjorts utifrån om det är lokala myndigheter eller regionala/nationella myndigheter. Samma princip gäller för rubrikerna Finska och Meänkieli.

Slutsatsen utifrån Tabell 24 är att bedömningen av den egna kompetensen med nuvarande språkkompetens bland personalen är relativt hög på lokal nivå inom alla tre språk. Inom finska och meänkieli bedöms nivån vara relativt hög även på regional/nationell nivå, medan den på samiska är betydligt lägre på regional/nationell nivå. Trots en hel del brister i språkkompetens anser myndigheterna i stort sett att lagarna fungerar. Över lag är myndigheternas bedömning av förmågan att motsvara lagens krav betydligt sämre gentemot den samiska språkgruppen än gentemot den tornedalska och sverigefinska språkgruppen.

4.3.3 Informationsåtgärder

Bristen på information om lagarna var det argument som oftast fördes fram i intervjuerna med språkanvändarna i LS 2002. Det kunde gälla bristen på skriftlig information på myndigheterna eller bristen på dialog med minoritetsorganisationerna, men också oförmågan hos minoriteterna att ta del av informationen i media.¹⁷⁵

I Tabell 25 har frågan ställts: *På vilket sätt har myndigheten/förvaltningen informerat allmänheten om de nya lagarna?* Av svaren framgår att informationskanalerna fördelar sig något olika mellan lokala och regionala/nationella myndigheter. De lokala myndigheterna använder sig betydligt mer av information i myndigheternas egna lokaler samt av riktad skriftlig information till hushållen. De regionala/nationella myndigheterna anger i betydligt högre grad att ingen särskild information sker.

¹⁷⁵ Elenius & Ekenberg 2002, s 77.

Tabell 25. Information till allmänheten om de nya lagarna, efter de informationsåtgärder som nämnts av respektive myndighet % (n= 124)

Myndighetens geografiska lokalisering	a	b	c	d	e	f	g	h	i	N
Lokala myndigheter	11	10	25	5	9	0	17	4	3	84
%	13,1	11,9	29,8	6,0	10,7	0,0	20,2	4,8	3,6	100
Regionala/nationella	3	1	8	2	4	0	17	2	3	40
%	7,5	2,5	20,0	5,0	10,0	0,0	42,5	5,0	7,5	100

Kommentar till tabellen: a= information i myndighetens egna lokaler, b= riktad skriftlig information till hushållen, c= muntlig information i verksamheten, d= riktad information till minoritetsorganisationer, e= på myndighetens/förvaltningens hemsida, f= genom meddelande i myndighetens/förvaltningens telefonsvarare, g= inte alls, h= på annat sätt, i= ej uppgift, N= Summa.

Svaren i Tabell 25 ska jämföras med hur minoritetsspråksanvändarna själva upplever tillgången på information om lagarna. Ur språkanvändarnas synvinkel verkar det ofta som att man saknar information om lagarnas tillämpning, inte minst om var och när de gäller, men också att språken är osynliga i den offentliga miljön.¹⁷⁶ Samtidigt kan man konstatera att minoritetsspråkslagarna skapat en dialog mellan kommunala myndigheter och minoritetsorganisationer som ibland inte existerat tidigare.¹⁷⁷

Socialförvaltningen i Övertorneå anger att man översatt visst informationsmaterial och genomfört utbildning i finska för några handläggare som inte kan finska. Dessutom har man satsat på kulturella aktiviteter och hjälpmedel.¹⁷⁸ På lokal nivå kan myndigheterna vara små till omfånget. I Arjeplog skriver Miljö-, bygg- och räddningsnämnden/Miljö- och byggservicekontoret:

*I Arjeplogs kommun är förvaltningarna väldigt små. Kommunen har gått ut med information gemensamt för alla kommunens myndigheter/förvaltningar.*¹⁷⁹

Kommunkansliet i Arjeplog skriver:

*När lagen var ny informerades vid flera olika tillfällen men eftersom tiden går blir informationen sämre.*¹⁸⁰

Både av Tabell 25 och av de kommentarer som getts om informationen verkar det som att informationen är mycket allmän och inte särskilt förekommande. Det är exempelvis anmärkningsvärt är att bara 10-11 procent av samtliga myndigheter anger att de informerar genom myndighetens/förvaltningens hemsida. Den låga andelen anger att frågan inte har någon hög informationsprioritet. Likaså anger 42,5 procent av de regionala/nationella och 20,2 procent av de lokala myndigheterna att ingen information överhuvudtaget ges.

¹⁷⁶ KU 2002, s 76 ff.

¹⁷⁷ KU 2004, Intervju med ordföranden i Finska föreningen i Gällivare Jari Törmänen 2004-12-16.

¹⁷⁸ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 8.

¹⁷⁹ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 15.

¹⁸⁰ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 64.

4.3.4 Mål eller ärende hos domstol

Lagarna gäller hos domstolar med en domkrets som helt eller delvis omfattar förvaltningsområdena. I konstitutionsutskottets betänkande lyftes bl.a. fram att skyddet av minoriteter är en viktig del av skyddet av mänskliga rättigheter och således för stabilitet, demokrati och fredlig utveckling.¹⁸¹ Möjligheten att använda sitt minoritetsspråk i domstolar är därför en viktig del av de demokratiska rättigheterna.

I propositionen (som senare också bekräftas i konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6) framhålls att lagarna inte ska ses som krav på att domstolar på begäran av någon av parterna ska hålla rättegång på nationellt minoritetsspråk, utan att de vid behov får låta översätta handlingar som kommer in eller skickas ut från domstolen. En inlaga ska översättas i fall det har betydelse för målet.¹⁸²

I LS 2000 framgick att bland de 16 domstolar som besvarat enkäten angav två domstolar att det före den 1 april 2000 någon enstaka gång per månad hände att part eller ställföreträdare givit in handling eller skriftlig bevisning på finska. En enda domstol angav att önskemålet att muntligt få tala finska hade samma omfattning. Inga önskemål hade kommit in på samiska eller meänkieli. Ingen förändring i efterfrågan hade skett ett halvår efter lagarnas genomförande, då enkäten gjordes.¹⁸³

I Tabell 26 har frågan ställts: *Hur har efterfrågan att använda ett minoritetsspråk vid kontakt med er myndighet/förvaltning förändrats efter 1 april 2000?* Av de 13 domstolar som svarat framgår att en viss ökning av efterfrågan på samiska skett i 7,7 procent av domstolarna och på finska i 15,4 procent av domstolarna. En minskning av efterfrågan kan också noteras för samtliga språk. Ökningen för samiska har skett i Gällivare tingsrätt och för finska i Haparanda tingsrätt och Kamarrätten i Sundsvall.¹⁸⁴

Tabell 26. Förändring i efterfrågan att använda minoritetsspråk hos domstolar sedan 1 april 2000 (%) (n= 13)

	Stor ökning	Viss ökning	Oförändrat	Minskning	Ingen efterfrågan
Samiska	0	7,7	7,7	7,7	76,9
Finska	0	15,4	30,8	7,7	46,2
Meänkieli	0	0	15,4	7,7	76,9

Det språk som visar den största ökningen, både absolut och relativt, är finskan. Det korresponderar med resultatet i LS 2002 där slutsatsen var att sverigefinnarna var den grupp som hade störst behov av att använda sitt modersmål för att göra sig förstådda.¹⁸⁵

Av svaren för meänkieli, i kombination med svaren i LS 2000, kan man konstatera att ingen ökad efterfrågan skett på att använda meänkieli i domstolar. Anledningen kan vara att så gott som alla meänkielitalande i dag är tvåspråkiga med relativt goda kunskaper i svenska. Det finns helt enkelt inget behov av att använda meänkieli för att göra sig förstådd. Svaret från Haparanda tingsrätt bekräftar ett sådant antagande:

¹⁸¹ Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 21.

¹⁸² Regeringens proposition 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 48-51.

¹⁸³ LS 2000, s 13.

¹⁸⁴ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen.

¹⁸⁵ Elenius & Ekenberg 2002, s 80.

Samiska och meänkieli har aldrig använts hos tingsrätten av någon part eller annan aktör. Finska språket har förekommit alltid och vid förhandlingar används tingstolk, i andra sammanhang är fyra av fem domstolssekreterare kunniga i finska och två av tre domare.¹⁸⁶

Andra orsaker kan vara vanan att använda svenska eller lingvistiska orsaker. Samtliga dessa orsaker fördes fram som hinder mot att använda sig av lagarna i LS 2002.

Det finns även en rättssäkerhetsaspekt som betonats av samer i Jokkmokk vid användning av minoritetsspråk i domstol. Genom den assimilerande språkpolitik som fördes mot samer (och tornedalningar) inom skolväsendet lärde sig samerna inte att läsa och skriva ordentligt på sitt eget språk. Detta i kombination med avsaknaden av ett modernt ordförråd gör att osäkerheten är mycket stor inför att använda samiskan inför en domstol när det är extra viktigt att på ett exakt sätt göra sig förstådd.¹⁸⁷ Samma förhållande gäller för dem som talar meänkieli.

Språkkompetensen hos tjänstemännen är naturligtvis en viktig förutsättning för att medborgarna ska begära att få använda sitt modersmål hos domstolarna. Om man vet att domstolen inte har språklig kompetens i ens modersmål är det lätt gjort att man helt enkelt struntar i att begära ett bemötande på minoritetsspråket. Det blir för krångligt, vilket angavs som orsaker av en del av de intervjuade i LS 2002.

I Tabell 27 har frågan ställts: *Hur är förhållandena i dag för den som kontaktar myndigheten/förvaltningen på sitt minoritetsspråk?* Av tabellen framgår att bara 5,3 procent av domstolarna kan ge direkt muntligt besked på samiska, medan 10,5 procent kan ge skriftligt beslut. En femtedel av domstolarna hade ingen uppgift om förmågan till bemötande på samiska.

Tabell 27. Bemötande för den som kontaktar domstolar på samiska, finska eller meänkieli, efter hur många myndigheter som nämner åtgärden (%) (n= 13)

	Svar lika snabbt som på svenska	Får återkomma senare för svar	Måste ta med tolk för direkt service	Muntligt beslut kan fås	Skriftligt beslut kan fås	Ej uppgift
Samiska	0	26,3	36,8	5,3	10,5	21,1
Meänkieli	15,8	21,1	26,3	15,8	21,1	0
Finska	15,0	25,0	25,0	10,0	15,0	10,0

Kommentar till tabellen: Den sista frågan om skriftligt beslut på minoritetsspråket går utöver lagens bestämmelser, som bara anger att skriftligt besked om möjlighet till översättning av beslut ska ges. Frågan finns ändå med för att undersöka den allmänna språkkompetensen hos myndigheterna.

För många domstolar kan frågorna i Tabell 27 vara helt irrelevanta. Hovrätten för Övre Norrland i Umeå skriver exempelvis ”De nya lagarna har gått spårlöst förbi. Ingen efterfrågan hittills.”¹⁸⁸ För finska och meänkieli överensstämmer svaren till stor del med varandra. I båda fallen kan 15–16 procent av domstolarna ge svar lika snabbt som på svenska. Det är inte oväntat de lokala domstolarna i Gällivare och Haparanda, men också Kammarrätten i Sundsvall.

¹⁸⁶ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 39.

¹⁸⁷ KU 2004, Primärmaterialet, Intervju 64-årig man, Jokkmokks kommun.

¹⁸⁸ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 24.

Den sistnämnda myndigheten skriver att man har egen personal som talar finska. Vid kontakter kan denne i princip ge svar lika snabbt på finska som på svenska. Om övriga språk skriver man:

Om man däremot vid ett vanligt besök eller telefonkontakt vill tala ett annat språk än svenska (utom finska) finns det inte personal på plats som kan anlitas som tolk.¹⁸⁹

Det betyder att ingen möjlighet finns att ge direkt svar på samiska och meänkieli. Så är det för majoriteten av tillfrågade domstolar. Muntligt besked på samiska kan bara ges vid 5 procent av myndigheterna och på finska och meänkieli vid 10-16 procent av domstolarna enligt tabellen ovan.

För samtliga språk gäller att 47-63 procent angav att den minoritetsspråkstalande får återkomma senare för att få svar, eller att denne måste ta med tolk om han/hon vill ha direkt service. I 10-21 procent av domstolarna kan skriftligt beslut på minoritetsspråket fås. Servicenivån är sämst för den samisktalande minoriteten och något bättre för de som talar finska och meänkieli. Ett genomgående svar hos domstolarna är att man inte tilldelats statliga medel, men exempelvis Kammarrätten i Sundsvall säger att domstolarna, som tidigare, bekostar nödvändiga översättningar och tolkar. Det gäller även Gällivare tingsrätt.¹⁹⁰ En viss utbildning av personalen har skett. Lokal åklagare i Haparanda har exempelvis utbildat två sekreterare i finska språket vid Sverigefinska folkhögskolan.¹⁹¹

Slutsatsen om minoritetsspråkslagarnas implementering inom domstolsväsendet är att efterfrågan enligt domstolarna är svag men med en viss ökning för finska. Samtidigt är språkkompetensen att möta minoriteterna på deras modersmål mycket låg vilket i sig själv bör förstärka motståndet mot att använda sitt minoritetsspråk i domstolar. Man måste konstatera att servicenivån är relativt dålig för den som vill använda sitt minoritetsspråk i kontakt med domstolar. Som framkommit är språkkompetensen svag inte bara hos myndigheten. Det gäller också för minoriteterna själva, särskilt för samiska och meänkieli som utsatts för en språkpolitik som hämmat färdigheterna i det egna modersmålet. Av svaren framgår att minoritetsspråkslagarna inte har förändrat myndighetsutövningen.

4.3.5 Landstingets verksamhet

En representant från landstinget har suttit med i länsstyrelsens minoritetsgrupp. En upplevd komplikation med lagen inom landstingets myndighetsområde är att lagarna fungerar olika inom de kommunala myndigheternas verksamhetsområden och landstingets verksamhetsområden. Lagarna gäller exempelvis inom den kommunala barn- och äldreomsorgen men inte inom landstingets hälso- och sjukvård.

Inom landstinget gäller lagarna enbart inom den del av verksamheten som är knuten till myndighetsutövningen. De gäller därför inte inom exempelvis den hälso- och sjukvård som landstingen bedriver på vårdcentralerna. Bland de intervjuade språkanvändarna är det uppenbart att skillnaden inte framgått, men också att inte heller de med anställning inom vården uppmärksammat den skillnaden. En informationsfråga är att på ett begripligt sätt förklara när minoritetsspråkslagarna gäller för språkanvändningen inom barn- och äldreomsorgen och när andra lagar träder in.¹⁹²

¹⁸⁹ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 13.

¹⁹⁰ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 13 och 19.

¹⁹¹ KU 2004, Primärmaterialet till undersökningen, Myndighetsenkät nr. 22.

¹⁹² Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6, *Nationella minoriteter i Sverige*, s 21.

Under försommaren 2003 begärde länsstyrelsen utifrån en särskild frågelista in uppgifter på hur statsbidraget till kommuner och landsting använts, som tidigare beskrivits. Från landstingets sida konstaterades att de ekonomiska medlen var kopplade till ärenden i myndighetsutövningen, inte till någon separat verksamhet. Inom den löpande verksamheten hade ingen förfrågan om ekonomiskt bidrag kommit in för särskilt ändamål. De statliga medlen hade använts bl.a. till översättning av broschyr för rullstolar till samiska och finska samt översättning av olika slags avgifter i verksamheten för publicering på landstingets hemsida. Uppgifter i telefonkatalogens blå sidor samt annan information var översatta till samiska och finska, däremot inte till meänkieli. Samrådsfrågor kring minoritetslagstiftningen sker genom den regionala minoritetsgruppen som koordineras av länsstyrelsen.¹⁹³ Under år 2004 ska kompletterande hänvisningsskyltning inom myndigheten göras på minoritetsspråk.

4.3.6 Sammanfattning

I undersökningen av hur olika myndigheter har genomfört minoritetsspråklagarna för samiska, finska och meänkieli i Norrbottens län har en enkät skickat ut till samtliga berörda myndigheter på lokal, regional och nationell nivå. Sammanlagt 96 svar har kommit in, som är sammanställda av en person på varje myndighet.

De slutsatser man kan dra ur de undersökningar som gjorts år 2000 och 2004 av myndigheternas egen bedömning av efterfrågan, är att efterfrågan bland de myndigheter som svarat på regional eller nationell nivå är mycket svag eller obefintlig. Lokalt har en svag ökning skett men resultatet varierar kraftigt. De största ökningarna har skett för meänkieli med över 40 procent ökning i Övertorneå kommun. En motsvarande ökning finns för finska bland 28,6 procent av myndigheterna i Övertorneå och 36,4 procent i Haparanda. För samiska har en viss ökning noterats bland drygt tio procent av myndigheterna, utom i Kiruna kommun. Jämfört med år 2000 har andelen myndigheter utan efterfrågan på minoritetsspråk minskat betydligt. Sammantaget har alltså efterfrågan på minoritetsspråk ökat något sedan år 2000.

Mer än 11 procent av myndigheterna på lokal nivå uttrycker att språklagarna är ett nödvändigt stöd i verksamheten. På regional/central nivå är motsvarande andel knappt 3 procent. Mer än en tredjedel av myndigheterna både på lokal och regional/nationell nivå anser att minoritetsspråklagarna är ett stöd för kunderna.

Bland regionala/nationella myndigheter är det bara 15 procent av myndigheterna som anger att de har samisktalande personal. Motsvarande andel för finska är 73 procent och för meänkieli 53 procent. Bland lokala myndigheter anger 25–50 procent att de har personal som talar samiska. För finska och meänkieli uppger 60–100 procent av de att de har personal som talar minoritetsspråket.

Både bland lokala och regionala/nationella myndigheter verkar det finnas en viss uppmuntran till den personal som behärskar ett minoritetsspråk. Här skiljer sig inte heller mönstret mellan de lokala och regionala/nationella myndigheterna. Mellan 15–17,6 procent av myndigheterna uppger att det finns möjlighet till språkförkovran i tjänsten.

En genomgång visar att 18 procent av de lokala myndigheterna inom det samiska förvaltningsområdet kan ge muntligt besked på samiska. Motsvarande andel i det sverigefinska/tornedalska förvaltningsområdet är 24 procent för finska och 27 procent för meänkieli. Myndigheterna bedömer att den egna kompetensen med nuvarande språkkompetens bland

¹⁹³ Länsstyrelsen i Norrbottens län. E-post från Ulla Johansson, Norrbottens läns landsting, till Hans Landberg, Länsstyrelsen i Norrbotten 2003-06-12.

personalen är relativt hög på lokal nivå inom alla tre språk. Inom finska och meänkieli bedöms nivån vara relativt hög även på regional/nationell nivå.

Trots en hel del brister i språkkompetens anser myndigheterna i stort sett att lagarna fungerar. Över lag är förmågan att motsvara lagens krav betydligt sämre bland den samiska språkgruppen än bland den tornedalska och sverigefinska språkgruppen. Myndigheternas positiva uppskattning av den egna kompetensen motsägs delvis av resultaten från den individuella enkäten bland kommunanställda i Jokkmokk och Haparanda där språkkompetens, servicegrad och effektivitet är mycket låg för samiska.

Det framgår också att informationen om lagarna är mycket allmän och inte särskilt förekommande. Det är exempelvis anmärkningsvärt att bara 10-11 procent av samtliga myndigheter anger att de informerar genom myndighetens/förvaltningens hemsida.

Bland domstolarna har en viss ökad efterfrågan skett på finska, men inte i de andra språken, sedan år 2000. Det framgår att muntligt besked på samiska kan ges vid 5 procent av myndigheterna och på finska och meänkieli vid 10-16 procent av domstolarna. En femtedel av domstolarna har ingen uppgift om förmågan till bemötande på samiska. Av svaren framgår att minoritetsspråkslagarna inte har förändrat myndighetsutövningen.

En upplevd komplikation med lagen inom landstingsområdet är att lagarna fungerar olika inom olika myndigheters verksamhetsområden. Lagarna gäller exempelvis inom den kommunala barn- och äldreomsorgen men inte inom landstingets hälso- och sjukvård. Efterfrågan är mycket liten och inom den löpande verksamheten hade ingen förfrågan om ekonomiskt bidrag kommit in för särskilt ändamål.

4.4 Kommunernas genomförande

Ett stort ansvar för lagarnas genomförande vilar på de enskilda kommunerna. Det hänger samman med den långsiktiga målsättning för bevarande av minoriteters språk och kultur som finns inbyggd i lagstiftningen. En sådan långsiktighet kan inte befrämjas av den enskilde myndigheten, utan måste ske inom politiska församlingar. Kommunerna inom förvaltningsområdena i Norrbotten har alltså att verka både för ett långsiktigt stöd och för ett bevarande av de nationella minoriteterna, samt att verka för ett genomförande av den särskilda lagstiftningen för minoritetsspråk.

4.4.1 Användning av statsanslaget till minoritetsspråk

Kommunerna och landstinget har disponerat det fördelades statsbidraget på det sätt man funnit lämpligt utifrån gällande förordning om användning av statsbidraget. Användningen har därför skilt sig något mellan olika kommuner. Den viktigaste skillnaden är den tolkning man gjort av hur statsbidraget kan användas i den kommunala verksamheten utifrån direktiven i regleringsbrevet. Statsbidrag har utgått till Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. I beskrivningen nedan sker ingen detaljgenomgång av hur statsbidraget använts, utan istället koncentrerar framställningen på principiella skillnader samt hur man lyckats genomföra lagstiftningen inom centrala områden som barn- och äldreomsorgen.

En viss samverkan har skett mellan en del kommuner för att utveckla samarbetsformer och utbyte erfarenheter. Ett organiserat samarbete i minoritetsfrågor har skett inom *Lapplands kommunalförbund (LKF)* i en verksamhet med namnet *Kraftfält Norr*. Kraftfält Norr bildades år 1999 som ett samarbetsprojekt mellan Kiruna, Gällivare, Pajala och Jokkmokks kommun. Målsättningen var att skapa en effektivare organisation och samverkan mellan kommunerna.

Projektgrupper bildades inom 25 olika kommunala verksamheter där ”nationella minoriteter” var ett område bland de många andra områdena. Under oktober 2000 arrangerades ett seminarium i Pajala med information om den nya lagstiftningen. Det följdes upp i oktober 2001 med seminariet ”Individen i äldreomsorgen ur språkligt och kulturellt perspektiv” tillsammans med kommuner och andra intressenter på samemuseet Ájtte i Jokkmokk. Verksamheten verkar ha varit vital med kontinuerlig information från projektledaren i form av veckobrev. En särskild projektperson var anställd inom Kraftfält Norr åren 2000–2003 under finansieringen för verksamheten som Mål 1-projekt.¹⁹⁴

Från lagstiftningens genomförande år 2000 har en diskussion förts bland kommunerna inom förvaltningsområdena i Norrbotten om hur användningen av statsbidraget skulle tolkas. I stort sett utkristalliserades två tolkningar. Den ena, som följdes av exempelvis Jokkmokk och Pajala, tolkade regleringsbrevet på ett något bredare sätt, som att statsbidraget kunde användas till stöd för konst och kultur och inte bara till ren myndighetsutövning. Den andra tolkningen hade en mer strikt syn på användningen och menade att regleringsbrevet bara avsåg merkostnader för själva myndighetsutövningen. Till de sistnämnda hörde bl.a. Kiruna och Gällivare.¹⁹⁵

I den tidigare nämnda undersökningen av statsbidragets användning år 2003, som initierades av länsstyrelsen i Norrbotten, utreddes vilka insatser och kostnader kommunerna haft med anledning av minoritetsspråkslagarna, samt en undersökning av kommunernas kompetens i minoritetsspråken. Av svaren på frågorna framgår att policyn skiljde sig något mellan kommunerna.

Ett exempel på hur bidragen använts och fördelats är budgeten för Jokkmokk för år 2003/2004, som då hade ett rullande överskott på 1 146 000 kronor som överförts från år 2002 och tidigare. Med anslaget på 573 000 kronor för 2003 var de disponibla medlen vid budgetårets början 1 719 000 kronor. Av dessa användes 759 000 kronor enligt följande fördelning, se Tabell 28:

Tabell 28. Fördelning av statsbidraget i Jokkmokks kommun 2003/04

Användningsområde	Kr	%
Information		
Administration	30 000	4
Utbildning	335 000	44
Äldreomsorg	184 000	24
Förskola/barnomsorg	75 000	10
Tolkning/översättningar	45 000	6
Kulturändamål	60 000	8
Övrigt	30 000	4
Summa:	759 000	100

Av Tabell 28 framgår att 44 procent av anslaget gått till utbildning, till en lulesamisk ordbok, fortbildning i lulesamiska på Bokenskolan och inköp av särskolematerial. Nästa stora post är äldreomsorgen där ett generellt bidrag gått in i den samiska äldreomsorgen. Kommunen har förutom detta prioriterat kulturområdet och biblioteket där medvetna satsningar gjorts. Kom-

¹⁹⁴ Lapplands kommunalförbund. Kraftfält Norr Delrapport 000601-001231, Lägesrapport per 2002-12-31 samt Slutrapport per 2003-12-31.

¹⁹⁵ KU 2004. Primärmaterial, Intervju med minoritetsansvarige Hans Landberg vid länsstyrelsen i Norrbottens län 2004-12-14.

munens minoritetsansvarige menar att propositionen inte bara uppehåller sig vid språket utan diskuterar sambandet mellan språk, kultur och värderingar och då har vi tagit fasta på alla dom där bitarna:

Passar det in i nåt av dom här sammanhangen så har vi använt minoritetsspråkspengarna till det. Huvudfåran är ju kommunala merkostnader men är det så att det främjar språket genom kulturen eller genom att man får andra värderingar och sånt där då har vi använt minoritetsspråkspengarna. Så vi har varit lite flexibla där.¹⁹⁶

Enligt Jokkmokks kommuns minoritetspolitiska program har inriktningen varit att använda statsbidraget till kommunala merkostnader för åtgärder i enlighet med lagen om minoritetsspråk. Redan i november 1999, alltså innan lagen trädde i kraft, ingick Jokkmokks kommun i det tidigare beskrivna samarbetet inom *Lapplands kommunalförbund*. Deltagande kommuner var Jokkmokks, Kiruna, Gällivare och Pajala kommun. Ett av samverkansprojekten var att hitta samarbetsformer mellan kommunerna i genomförandet av minoritetsspråkslagen samt en enhetlig tillämpning när det gäller genomförandet.¹⁹⁷

Jokkmokks användning av statsbidraget kan jämföras med motsvarande fördelning i Haparanda kommun. I det sistnämnda fallet gäller det stöd till finska och meänkieli istället för samiska. Utifrån statsbidraget år 2003 på 1 145 000 kronor lades följande förslag på budget enligt Tabell 29.

Tabell 29. Fördelning av statsbidraget i Haparanda kommun 2003

Användningsområde	Kr	%
Information	140 000	12
Administration	24 690	2
Utbildning	26 700	2
Äldreomsorg	201 125	18
Förskola/barnomsorg	353 482	31
Tolkning/översättningar	65 358	6
Kulturändamål	183 645	16
Övr. mynd. verksamhet	150 000	13
Summa:	1 145 000	100

Jämförelse mellan Haparanda och Jokkmokk visar att Haparanda lagt merparten av statsbidraget, 50 procent, på äldreomsorg och förskoleverksamhet, med en övervikt på förskolan. Nästan en tredjedel går till utåtriktad verksamhet som information och kulturändamål. Inom informationsdelen ligger framtagningen av ett minoritetspolitiskt program, där Haparanda har varit ledande bland kommunerna. Jämfört med Jokkmokk lägger Haparanda bara en marginell del på utbildning.¹⁹⁸

Prioriteringen i Haparanda har följt samma mönster från år 2000 och framåt. Den förre minoritetsansvarige för minoritetsfrågor vid Haparanda kommun menar att kommunen prioriterat barnomsorgen och äldreomsorgen eftersom det följer prioriteringen i lagens innehåll. I

¹⁹⁶ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med minoritetsansvarige vid Jokkmokks kommun Ingrid Inga 2004-11-10.

¹⁹⁷ Jokkmokks kommun. *Minoritetsspråk inom Jokkmokks kommun. Verksamhetsrapport 2000-2003*.

¹⁹⁸ Haparanda kommun, Kommunstyrelsens arbetsutskott. Förslag till budget för minoritetsspråksmedlen 2003, 2003-01-16.

början använde man en hel del medel för att informera i syfte att undanröja missförstånd, men också för att legitimera användningen av finska i myndighetsutövningen:

...och vad vi ville då, det här första året, var att gå ut och informera så att det inte ifrågasätts. Att det inte ifrågasätts att man kommer och, att nån kommer på finska och begär om en upplysning eller en service, och att man säger då att: 'Nej, men här finns inte nån som kan finska. Du får hämta nån som kan hjälpa dig eller att du får prata svenska.' Eftersom den här lagen var väldigt klar med det: 'Vill man prata finska i Haparanda så ska man få göra det när man besöker sin kommun'.¹⁹⁹

I Arjeplog användes under 2003 närmare 60 procent av anslaget till ospecificerad administration, 33 procent till förskoleverksamhet och nio procent till konsultköp. Kommunen har anställt en person som talar samiska. Denne ska även översätta handlingar till samiska ifall behov finns. Samråd med samebyar och sameföreningar sker två gånger per år. Kostnaderna för minoritetsspråksverksamheten är oförändrad.²⁰⁰ Minoritetsspråksansvarige Lena Sundström skriver:

En svårighet som finns är att samerna i dag till största del pratar enbart svenska och att det samiska språket alltmer glöms bort eftersom få använder det i dagligt tal.²⁰¹

Gällivare kommuns fördelning av statsbidrag skiljer sig påtagligt från de föregående kommunerna. I Gällivare har under åren 2000–2003 bara 90 000 kronor förbrukats av det totala statsbidraget på drygt 3 milj. kronor, se Tabell 30. Det betyder att det år 2003 kvarstod 2,9 miljoner kronor i fonderade medel.

Tabell 30. Fördelning av statsbidraget i inom Gällivare kommun

Användningsområde	2000 -2003	Beräkn. utfall 2004	Budget 2005
Information			450 000
Administration			
Utbildning			
Äldreomsorg			
Förskola/barnomsorg/kultur		536 000	286 000
Tolkning/översättn./litteratur	90 000	37 000	50 000
Summa:	90 000	573 000	786 000

I Gällivare har man betraktat minoritetsspråkslagarna som relaterade till efterfrågan. Eftersom man betraktat efterfrågan på att få använda minoritetsspråk som låg så har man anpassat omsättning efter detta. Anders Åhl, minoritetsspråksansvarig i kommunen, hävdar att den största påverkan som minoritetsspråkslagen haft i Gällivare är den mediala fokuseringen på hur kommunen använder, eller inte använder, de statliga medlen som är avsedda för nationella minoriteter.²⁰²

¹⁹⁹ KU 2004. Primärmaterialet, Intervju med förre minoritetsansvarige vid Haparanda kommun Eino Kemi 2004-11-18.

²⁰⁰ Arjeplogs kommun. Odaterat svar från kommunstyrelsens ordförande i Arjeplog Bengt-Urban Fransson till fråga från länsstyrelsen i Norrbotten 2004-03-09 angående fördelning av statsbidrag till nationella minoritetsspråk för år 2003.

²⁰¹ Luleå tekniska universitet, CUFS. Brev från kommunsekreteraren i Arjeplog, Lena Sundström, till Lars Elenius Luleå tekniska universitet 2004-11-24.

²⁰² KU 2004. Primärmaterialet, Skriftlig information från minoritetsspråksansvarige, informationschef Anders Åhl, vid Gällivare kommun 2004-12-17.

Han menar att tjänstemännen inte kan föregå politikerna i avsaknad av riktlinjer. Därför har man varit avvaktande i beviljning av medel. Den generellt restriktiva användningen av minoritetsmedel i Gällivare motiveras även med att LKAB:s expansion kan medföra stor inflyttning av minoritetsgrupper vilket gör att medel bör fonderas för att då garantera att lagarna om minoritetsspråk kan efterlevas.

Som tidigare nämnts har en dialog förts mellan kommunerna och länsstyrelsen i Norrbotten om användningen av minoritetsmedlen. Detta tillsammans med mediedebatten har gett fart till minoritetspolitiken i Gällivare, enligt Åhl. Under år 2005 kommer en särskild person att anställas för att arbeta fram ett minoritetspolitiskt program. Kostnaden utgör 250 000 kronor under posten Information i Tabell 30. Den övriga delen under samma post används för att implementera minoritetsspråk i text- och ljudformat på den kommunala hemsidan.

I de undersökningar man gjort internt i Gällivare av antalet minoritetsspråksanvändare har man funnit ut att den sverigefinska gruppen är den största. Kommunen har därför utvecklat ett samarbete med bl.a. Finska förening i samhället. Man har även erbjudit kommunanställda språklig förkovran i finska. Däremot har man inte satsat på meänkieli eftersom man ansett att det inte funnits ett sådant engagemang i frågan, som exempelvis i Pajala. Inte heller samiska nämns.²⁰³

I Kiruna kommun har samma restriktiva linje praktiserats som i Gällivare. Under år 2003-04 användes totalt 268 541 av det statliga anslaget till minoritetsspråksverksamhet. Av detta användes 45 procent till litteratur i utbildningsändamål inom Samernas utbildningscentrum och Komvux, 15 procent till informationsändamål bl.a. en konsultverksamhet, 10 procent till utbildning av äldreomsorgspersonal. Inga minoritetsmedel användes till förskoleverksamhet. Kommunen argumenterar, precis som Gällivare, att medel fonderats för att möta kommande efterfrågan inom bl.a. äldreomsorgen. Framtagning av ett samepolitiskt handlingsprogram förväntas öka efterfrågan av minoritetsspråksanvändning inom skilda verksamheter.²⁰⁴

De ovanstående exemplen visar på spännvidden i den kommunala tillämpningen av minoritetsspråkslagarna. En osäkerhet verkar ha funnits hos tjänstemännen hur man ska tolka den tvetydighet som finns i förordningen om statsbidragen mellan, å ena sidan strikta insatser för att täcka merkostnaderna som uppkommit på grund av lagen, å andra sidan målsättningen att verka för ett långsiktigt stöd för bevarande och utveckling av minoritetsspråken och minoriteternas kultur. Det har varit upp till de kommunala tjänstemännen att tolka var tyngdpunkten ska ligga.

Minoritetspolitiskt program och minoriteternas synlighet

Processen med att arbeta fram minoritetspolitiska program kan i sammanhanget betraktas som ett sätt att normera användningen av anslagen. Här har kommunerna kommit olika långt. Ett minoritetspolitiskt program fyller många syften. Bland kommunerna har Haparanda kommit längst, som i slutet av 2004 har antagit ett minoritetspolitiskt program som riktlinje för kommunens arbete med minoritetsfrågor.

Även Kiruna kommuns mångkulturella minoritetsprogram visar en vägriktning för minoritetspolitiken. Inriktningen är där att forma en gemensam plattform för de tre minoriteter som berörs av språklagarna; samer, sverigefinnar och tornedalingar.

²⁰³ KU 2004. Primärmaterial, Intervju med minoritetsspråksansvarige Anders Åhl vid Gällivare kommun 2004-12-17.

²⁰⁴ Kiruna kommun. Kompletterande svar angående fördelning av statsbidrag. Dnr 004-03-23.

Utöver att vara en politisk vägledning bidrar även ett minoritetspolitiskt program till att synliggöra minoriteterna och deras språk. En sådan synlighet lyser än så länge med sin frånvaro på de flesta håll. Besök i olika kommuncentra visar inga synliga bevis i den yttre miljön på att tre minoritetsspråk lever sida vid sida med det svenska språket. Samma sak är det när man kommer in i kommunala förvaltningsbyggnader, se närmare beskrivning av Jokkmokk och Haparanda nedan.

4.4.2 Service och omvårdnad inom ramen för äldreomsorgen

Som framgått av tidigare undersökningar är det av stor vikt att äldre människor har möjlighet att uttrycka sig på sitt modersmål.²⁰⁵ Det är också en prioriterad målsättning i minoritetsspråkslagarna. Användningen av medel till äldreomsorgen följer i kommunerna samma generella huvudmönster som inom barnomsorgen. Vissa använder en mer strikt tolkning av lagarna med låg användning av statsanslaget. Andra använder en mer generös tolkning med beviljning av utgifter som i ett längre tidsperspektiv stödjer de nationella minoriteternas språk och kultur.

I **Arjeplogs kommun** fanns år 2003 i äldreomsorgen 167 personer. Det fanns ingen verksamhet som bedrevs vare sig helt eller delvis på samiska. Däremot förekom samiska i delar av verksamheten. Det handlar då om arjeplogssamiska och nordsamiska. Ingen ökad efterfrågan beräknades och kommunen ansåg sig klara verksamheten. Inga merkostnader angavs och inte heller att några medel från statsbidraget för minoritetsspråk hade använts inom äldreomsorgen. Kommunen har angett att en särskild informationsutredning pågår för att säkerställa att informationen om möjlighet till äldreomsorg på samiska når ut till medborgarna, likaså att planer finns på att utveckla äldreomsorgen på samiska.²⁰⁶

I **Jokkmokks kommun** bedrevs år 2003 samisktalande äldreomsorg med möjlighet till särskilt samiskt boende på Luojddo/Loaidu på Kaitungården i Jokkmokk. Verksamheten omfattade då sex platser. Samisktalande personal finns på avdelning och har getts möjlighet till fortbildning i samiska med finansiering av minoritetsspråksanslaget. Verksamheten vid Luojddo/Loaidu fanns redan innan minoritetsspråkslagens tillkomst. Informationsmaterial och blanketter som rör äldreomsorgen har översatts till lule- och nordsamiska.²⁰⁷

I **Gällivare kommun** fanns år 2003 i äldreomsorgen 835 personer. De tre minoritetsspråken var integrerade i verksamheten inom alla verksamhetsområden. Med samiska avses här lulesamiska. Det fanns ingen verksamhet som bedrevs enbart på ett minoritetsspråk och användningen av minoritetsspråk beskrevs som att ”den boende styr språket”. Ingen särskild information gick ut till allmänheten om möjlighet till äldreomsorg på minoritetsspråk och information gavs om frågan togs upp av någon. Socialnämnden fattade 2003 beslut om att se till att samisktalande personal även skulle finnas på demensboende och ett av sjukhemmen. Behovet från allmänheten ansågs vara täckt och kommunen ansåg sig inte se någon ökad efterfrågan på minoritetsspråken de närmaste åren.²⁰⁸ Ingen del av statsbidraget angavs ha använts till äldreomsorg år 2003.

²⁰⁵ Socialstyrelsen, *Äldreomsorg för finsktalande i Sverige* (2001).

²⁰⁶ Länsstyrelsen i Norrbottens län. Inkomna enkätsvar från kommunerna i förvaltningsområdena för minoritetsspråk 2003. Om inte annat anges så bygger nedanstående beskrivningen av äldre- och barnomsorgen på svaren från denna enkät.

²⁰⁷ Jokkmokks kommun. *Minoritetsspråk inom Jokkmokks kommun. Verksamhetsrapport 2000-2003*.

²⁰⁸ Prognosen år 2003 om att ingen ökad efterfrågan på minoritetsspråk inom äldreomsorgen beräknas de närmaste åren verkar ha svängt år 2004, se intervju med minoritetsansvarige Anders Åhl i avsnittet *Användning av statsanslaget till minoritetsspråk* ovan. Där förväntas LKAB:s expansion medföra en ökad inflyttning av nationella minoriteter.

I **Kiruna kommun** fanns år 2003 i äldreomsorgen 273 personer i särskilt boende och 370 som har hemtjänst. Försök har gjorts med en samisk dagligstuga på samiska, men på grund av bristande efterfrågan lades verksamheten ned. Det fanns 2003 ingen verksamhet som bedrevs enbart på något av minoritetsspråken. Meänkieli- och finsktalande personal fanns inom samtliga verksamheter. Minoritetsspråken angavs därför förekomma naturligt som en del i verksamheten. Antalet minoritetsspråkstalande personal är störst i de östra kommundelarna. Samtliga informationsblad om de tjänster som socialförvaltningen erbjuder fanns översatta till samiska och finska.

Den direkta informationen om möjligheten till minoritetsspråk i äldreomsorgen har mestadels gått ut muntligt. I det mångkulturella handlingsprogrammet som är under utarbetande tas frågan om en ökad efterfrågan på äldreomsorg med minoritetsspråk upp.

I **Pajala kommun** erbjöds år 2003 på alla orter äldreomsorg med meänkieli eller finska som naturligt ingående språk. Det omfattade alla verksamhetsformer. Däremot fanns ingen särskild verksamhet med enbart minoritetsspråk. Verksamheten beskrevs som att språken förekommer naturligt i verksamheten. Omkring 150 personer bodde i särskilt boende och 230 hade hemtjänst. Samtliga orter klarade efterfrågan på minoritetsspråk och ingen utökning förväntades. Information om äldreomsorg på minoritetsspråk har införts i Tornedalsbladet och genom personalen. Merkostnaden beräknades till ca 150 000 kronor.

I **Övertorneå kommun** talade år 2003 de flesta boende i äldreomsorg antingen meänkieli eller finska. Andelen boende som enbart behärskade svenska var i minoritet. Det fanns ingen särskild enhet för enbart minoritetsspråkstalande. Inom äldreboenden fanns 122 boendeplatser och inom hemtjänsten ca 200 vårdtagare. Meänkieli eller finska talades inom alla verksamheter i äldreomsorgen. Omkring 80–85 procent av personalen behärskade 2003 något av dessa språk.

I **Haparanda kommun** fanns år 2003 inom äldreomsorgen ca 450 personer. Kommunen har tvåspråkig personal inom hela verksamheten och hela eller delar av verksamheten bedrevs på meänkieli eller finska. Det fanns däremot ingen separat verksamhet på något av minoritetsspråken utan de integrerades i verksamheten. Som riktlinjer angavs den enskilde personens behov och att tvåspråkighet anses som naturligt i verksamheten. Efterfrågan på platser med minoritetsspråk angavs inte vara större än efterfrågan, däremot ökar enligt statistiken antalet äldre vilket kan tänkas öka efterfrågan på minoritetsspråk. Ökad efterfrågan möts bl.a. genom utbildning av personalen. Efterfrågan på minoritetsspråk anses ha ökat i och med lagstiftningen för minoritetsspråk. Statsbidraget anses som nödvändigt för att kunna fullfölja lagstiftningens krav.

4.4.3 Plats i kommunal förskoleverksamhet

I juni 2003 skickades, på initiativ av länsstyrelsens minoritetsgrupp, en enkät ut till kommunerna i de två förvaltningsområdena. De svar som levererades visade att efterfrågan på barnomsorg på minoritetsspråket har lösts på lite olika sätt beroende på språkminoritetens traditioner, men också utifrån den geografiska belägenheten.

I **Arjeplogs kommun** fanns år 2003 totalt 70 barn i förskola. Av dem ingick 50 barn i verksamhet som delvis bedrivs på samiska. Det motsvarar 61 %. Från juni 2003 finns information om möjligheten till barnomsorg på minoritetsspråk inlagd på ansökningsblanketten. Ungefär en tredjedel av statsbidraget används till barnomsorgen. Det används för att ersätta merkostnader för personal- och materialkostnader.

I **Jokkmokks kommun** fanns år 2003 totalt 195 barn i förskola. Av dem gick 27 barn i förskolan Giella som bedrivs helt på samiska. Både lule- och nordsamiska används i verksamheten.

Skriftlig information finns på Giella om möjligheten till samisk förskoleverksamhet. Även muntlig information lämnas till föräldrarna, samt genom skolassistenter. Annonser har även lagts in i annonstidningen Reklamjournalen. Drygt en tredjedel av statsbidraget används inom förskolan. Det används till fortbildning av personalen, översättning av riktlinjer samt inköp av böcker, CD-skivor och annat kulturmaterial.

I **Gällivare kommun** fanns år 2003 totalt 705 barn i förskola. Av dem gick 20 barn i den samiska förskolan Skierri. Den fanns innan språklagarna trädde i kraft och är alltså ingen nyttkommen verksamhet. Sverigefinnarna är en relativt stor grupp i Gällivare och det användes finska i kommunens förskolor för omkring 10 barn år 2003. Efterfrågan på finskspråkig förskoleverksamhet bedöms som liten. Samiska förekommer på förskolan i Gällivare och finska på förskolor i Gällivare och Malmberget. Meänkieli nämns däremot inte.

Information om möjligheten till förskola på minoritetsspråk ges skriftligt i lokalt annonsblad samt på kommunens hemsida inför terminstart. Dessutom ges information av samordnare och assistenter på respektive skola. Kommunen bedömer sig inte ha haft några direkta merkostnader förutom utbildningsinsatser i finska.²⁰⁹

I **Kiruna kommun** fanns år 2003 totalt 730 barn i förskola. Av dem fanns 139 barn i familjedaghem. Verksamheten på samiska bedrevs då i egen regi av Sameskolstyrelsen på same-skolan i Kiruna och Karesuando. På kommunens förskola i Karesuando bedrevs verksamheten på svenska, finska och meänkieli. Det fanns även i Kiruna två samisktalande barnvårdare som hade både svensk- och samisktalande barn placerade. Den samiska som avses är nordsamiska.

I helt samisktalande verksamhet fanns år 2003 tio barn på sameförskolan i Kiruna och nio barn på sameförskolan i Karesuando. I familjedaghem i Kiruna fanns två samisktalande barn. I kommunala förskolan i Karesuando, där verksamheten delvis bedrevs på samiska, meänkieli eller finska, fanns 14 barn.

Andelen barn i verksamhet med minoritetsspråk var 5 procent av samtliga barn i kommunal förskola. Tillgången till verksamhet på minoritetsspråk bedömdes motsvara efterfrågan. Information om möjlighet till förskola på minoritetsspråk gjordes genom förfrågan på anmälningsblankett till barnomsorg vilket språk som talas i hemmet, samt muntlig redogörelse ifall föräldrarna frågar. Sameskolstyrelsen annonserar i dagspressen ett par gånger per år. I Karesuando bedöms föräldrarna känna till den verksamhet som bedrivs. I Kiruna kommun användes år 2003-04 inga minoritetsmedel särskilt till förskoleverksamhet.²¹⁰

I **Pajala kommun** fanns år 2003 förskoleverksamhet på alla orter som till vissa delar bedrevs på meänkieli, däremot ingen förskoleverksamhet där enbart meänkieli används. Totalt fanns ca 230 barn i förskoleverksamhet. Samiska förekom inte i verksamheten. Inga uppgifter fanns heller om verksamhet på finska. Efterfrågan på minoritetsspråk bedömdes kunna klaras helt. Tidigare har information om möjligheten till förskola på minoritetsspråk getts genom annonsering. Numera görs det i samband med föräldramöten. I Pajala har en offensiv verksamhet bedrivits för att utveckla meänkieli som språk inom både förskola och skola. Aktionsforskning och en medveten målsättning att bevara meänkieli som språk förväntas medföra en ökad efterfrågan av förskoleverksamhet på minoritetsspråk.

²⁰⁹ En förändring verkar ske i synen på användningen av statsbidraget i Gällivare inför 2005, se tidigare referat av intervju med minoritetsansvarige Anders Åhl under avsnittet om kommunernas användning av statsbidraget.

²¹⁰ Kiruna kommun. Kompletterande svar angående fördelning av statsbidrag. Dnr 004-03-23.

I **Övertorneå kommun** fanns år 2003 ca 160 barn i förskola samt 18 barn i enskild förskoleverksamhet. Efterfrågan på särskilda grupper inom förskolan med verksamhet som bedrivs på enbart finska eller meänkieli bedömdes vara marginell. Ifall önskemål fanns hos föräldrarna om förskoleverksamhet på minoritetsspråk tillgodosågs detta inom befintlig verksamhet. Större delen av personalen är tvåspråkig. Inga planer finns att inrätta särskilda förskolor med minoritetsspråklig inriktning. Inga direkta merkostnader har beräknats på grund av minoritetsspråkslagstiftningen. Omkring hälften av det statliga anslaget till minoritetsspråk användes inom barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområde.

I **Haparanda kommun** fanns år 2003 totalt 350 barn i förskola. I kommunen finns ingen särskild förskola för vissa minoritetsspråk. Minoritetsspråkanvändningen är istället integrerad i den ordinarie verksamheten. Från Torneå stad köps tre helt finskspråkiga platser. På de flesta förskolor finns finskspråkig verksamhet under delar av dagen. Tvåspråkig personal finns på nästan alla förskolor. Information om möjligheten till förskola på minoritetsspråk sker vid ansökningsförfarandet. Barn och ungdomsnämnden skulle år 2003 ta fram ett dokument för tvåspråkighet. Från 2004 finns i kommunen ett minoritetspolitiskt program.

4.4.4 Sammanfattning

Genomgången av de olika kommunerna har visat att kommunerna inom förvaltningsområdena kunnat erbjuda plats i förskoleverksamhet med minoritetsspråk. I Haparandas fall har man löst efterfrågan på helfinsk förskoleverksamhet genom att köpa platser från Torneå i Finland. I många fall har förskoleverksamhet funnits på minoritetsspråk redan innan minoritetsspråkslagarna tillkomst.

I Malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna fanns redan tidigare en barnomsorgsverksamhet på samiska. De största nya insatserna verkar där ha gjorts för finskspråkiga barn. Vad gäller meänkieli finns en viss integrerad verksamhet på minoritetsspråket inom förskolan, särskilt i Karesuando, men efterfrågan verkar vara låg och likaså kommunernas engagemang att utveckla verksamheten på meänkieli. Det illustreras av att ingen av de två kommunerna ansett att några nya merkostnader uppkommit inom förskolan eller äldreomsorgen på grund av minoritetsspråkslagarna.

Även äldreomsorgen har kunnat tillgodoses med minoritetsspråkig personal i kommunerna inom förvaltningsområdena. I det samiska förvaltningsområdet finns viss äldreomsorg som inriktats på enbart samiska. Det gäller exempelvis boende vid Kaitumgården i Jokkmokk. Inom förvaltningsområdet för finska och meänkieli tillämpas integrerade lösningar där personalen tilltalar enskilda individer efter det minoritetsspråk de har. Ett problem har kunnat vara att vid rumsbrist tvingas låta äldre människor med olika språk bo tillsammans.

Språkkompetensen bland de anställda varierar inom olika förvaltningar och kommuner. Generellt är den lägre för samiska och högre för finska och meänkieli. I Haparanda, Övertorneå och Pajala verkar en stor del av verksam personal behärska finska och meänkieli. Kompetensen förstärks av att det är två mycket närstående språk. Minoritetsspråkslagarna verkar i det avseendet inte ha påverkat den befintliga verksamheten inom förskola och äldreomsorg. I de tre kommunerna talar man gärna om verksamheten på minoritetsspråk som integrerad i ordinarie verksamhet.

Två huvudmodeller för finansiering har använts inom kommunerna. Den ena har inneburit en restriktiv hållning, den andra en bredare och mer expansiv minoritetspolitik. I framförallt Gällivare och Kiruna har den mer restriktiva hållningen använts. Man har där bara beviljat

medel utifrån den efterfrågan man tycker sig ha upplevt från minoritetsspråksanvändarna. Det har medfört att en stor del av medlen har fonderats istället för att användas i verksamheten.

I exempelvis Jokkmokk, Pajala, Övertorneå och Haparanda har medel beviljats till en bredare form av verksamhet, exempelvis kulturella ändamål, som har ansetts relevanta för att befrämja användningen av minoritetsspråk och därigenom uppmuntrat till användning av möjligheten att använda sitt minoritetsspråk i kontakt med myndigheter.

5. KONKLUSIONER

I utredningen har de tre kriterierna *identitet*, *deltagande* och *effektivitet* använts som analytiska bedömningsgrunder för hur minoritetsspråkslagarna har genomförts i de två förvaltningsområdena i Norrbottens län. De tre kriterierna står för olika aspekter av lagstiftningen. Minoritetsspråkslagarna är också en del i en samlad svensk minoritetspolitik i syfte att stärka de nationella minoriteterna i Sverige och deras språk. Därför sätts den nutida användningen av minoritetsspråk in i ett historiskt sammanhang.

5.1 Identitetsperspektivet

Identitetsperspektivet anknyter till den långsiktiga målsättningen med den svenska minoritetspolitiken, att bevara och utveckla de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i sitt europeiska sammanhang. För samerna, sverigefinnarna och tornedalingarna står det utom tvivel att minoritetsspråken har en mycket stor betydelse för upprätthållandet av en särpräglad minoritetsidentitet. Samtidigt finns stora svårigheter i upprätthållandet av minoritetsspråken, särskilt för samiska och meänkieli, som i dag talas mest bland medelålders eller äldre människor.

Anledningen till tillbakagången är mångfasetterad. Det finns demografiska faktorer som talar mot minoritetsspråkens fortlevnad, liksom den allmänna moderniseringen och standardiseringen i samhället, som gynnat övergripande och centraliserade lösningar. En viktig samhällelig faktor till tillbakagången är också den tidigare avsaknaden av en minoritetspolitik som gynnat bevarandet av minoritetsspråken. Under den mest expansiva fasen i det allmänna skolväsendets utveckling i Sverige, från slutet av 1800-talet fram till andra världskrigets slut, osynliggjordes samiska och meänkieli i skolundervisningen. De samer och tornedalingar som då gick i skola var tvungna att förtränga sina modersmål. De lärde sig varken att läsa eller skriva på sina respektive språk. Samtidigt övergick många familjer till att lära sina barn uteslutande svenska, som en språklig strategi för att underlätta för barnen att ta sig fram i det svenska samhället.

För sverigefinnarna är prognosen för upprätthållandet av minoritetsspråket bättre. Det beror bl.a. på närheten till Finland där det finska språket är majoritetsspråk och har en hög status sedan lång tid tillbaka som ett officiellt statsbärande språk. Genom språkvårdande institutioner och en självklar roll i utbildningssystemet har det finska språket därför utvecklats och haft en självklar roll i samhället sedan mitten av 1800-talet. Det har inneburit att det finska språket har moderniserats i takt med samhället på ett helt annat sätt än samiska och meänkieli.

En annan anledning till finskans starkare ställning är att många sverigefinnar verkar att aktivt försöka upprätthålla finska språkkunskaper hos sina barn. Eftersom Finland haft en tvåspråkig konstitution sedan 1919 är sverigefinnarna också vana vid att hävda rätten till att använda sitt modersmål i samhället. Det finns även sedan lång tid tillbaka ett mellanstatligt samarbete mellan Sverige och Finland för att underlätta användningen av finska i det svenska samhället.

Man ska emellertid skilja på prognosen för finska i olika delar av förvaltningsområdet i Norrbotten. Medan förutsättningarna är mycket gynnsamma i exempelvis Haparanda och Övertorneå kommun är de betydligt sämre i Malmfältskommunerna.

Det finns också en identitetsaspekt som berör användningen av minoritetsspråken i kontakt med myndigheter. Språkets allmänna roll och status i samhället kan inte skiljas från användningen i kontakten mellan medborgare och myndigheter. Av utredningen har framkommit att användningen av minoritetsspråk är betydligt lägre i kontakt med myndigheter än i det privata livet och ute i samhället i övrigt. En viktig orsak till detta är det faktum att det svenska språket har dominerat i det offentliga livet under så lång tid. Det har inneburit att samer och tornedalingar fått en kluven språklig identitet.

Det egna minoritetsspråket har betraktats som ett privat och familjärt språk som inte haft någon nytta i det offentliga samhället. De aktiviteter som hört samman med utnyttjandet av medborgerliga rättigheter har varit förknippade med användning av svenska. Det gäller exempelvis kontakten med myndigheter och aktiviteter i det civila samhället som varit förknippade med exempelvis kontraktsskrivande eller protokollskrivning. Minoriteterna har därför fått dubbla språkliga identiteter, dels en privat minoritetsspråkig identitet, dels en medborgerlig svenskspråkig identitet.

Den kluvna identiteten har i sin tur påskyndat tillbakagången för minoritetsspråken eftersom det inte funnits medborgerliga incitament för att utveckla sitt minoritetsspråk. Den kluvna identiteten verkar ha utvecklats till en likaledes kluven myndighetskultur. På många håll vittnar minoriteterna om att man gärna använder minoritetsspråket om man känner myndighetspersonen i fråga, men att det då också kan vara fråga om ett kontaktskapande samtal innan man går över till att tala på svenska då det gäller de medborgerliga frågorna. Spännvidden är även här stor mellan olika kommuner och språk.

Ur ett identitetsperspektiv verkar det som att minoritetsspråkslagstiftningen på ett kraftfullt sätt har ökat minoriteternas deltagande och möjlighet till inflytande. Det gäller framförallt inom kulturområdet där en formidabel explosion har skett i Tornedalen och inom det samiska området. Den är inte lika synbar inom det sverigefinska området. Man bör i sammanhanget påpeka att den kulturella expansionen påbörjades innan minoritetsspråkslagarna trädde i kraft, men uppenbarligen har lagstiftningen bidragit till att legitimera det kulturella deltagandet bland de nationella minoriteterna.

Det finns ett långsiktigt och ett kortsiktigt mål för att utveckla de nationella minoriteternas identitet genom minoritetsspråkslagstiftningen. Det långsiktiga målet kräver stora insatser för att öka minoriteternas synlighet både i samhället i stort och inom förvaltningar och myndigheter. Det gäller exempelvis att minoritetsspråken märks i den yttre miljön, att de ingår som en del i den regionala och lokala identiteten, att informationen om minoriteterna och minoritetsspråken riktas till samhället i stort och att de får plats inom kultur och massmedia. Genom att öka minoritetsspråkens status i samhället stärks också minoriteternas identiteter. Det har i sin tur betydelse för i viken grad språkanvändarna kan tänkas använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter.

Det kortsiktiga målet handlar om att stärka minoritetsspråkens ställning inom förvaltningar och myndigheter för att på så vis skapa en myndighetskultur som är bejakande till användning av minoritetsspråk. En viktig faktor måste även här vara att sträva efter att synliggöra och höja statusen hos minoritetsspråken inom förvaltningar och myndigheter.

5.2 Deltagandeperspektivet

Deltagande handlar i det här sammanhanget om individens och gruppens möjlighet till deltagande i den samhälleliga processen genom sitt minoritetsspråk. Möjligheten till ett sådant deltagande kan begränsas av både formella och informella institutioner. Den lagliga möjligheten för nationella minoriteter att använda sina egna språk i kontakter med myndigheter kan begränsas av majoritetskulturens påverkan, enskilda byråkraters tjänstemäns (???) motvilja att följa minoritetsspråklagarna, gamla vanor, praxis etc. Ett sätt att mäta deltagandet är att se i vilken mån användningen av minoritetsspråk har ökat inom de två förvaltningsområdena. Uppenbarligen har användningen av minoritetsspråk ökat inom vissa kommuner i de två förvaltningsområdena efter lagarnas genomförande 2000. Det gäller särskilt för meänkieli och finska i de södra delarna av Tornedalen, men inte lika mycket för samiska.

Deltagandet har också en politisk innebörd. Det formella kravet på deltagande är viktigt ur ett demokratiskt perspektiv, men lika viktigt är att deltagandet är meningsfullt d.v.s.dvs. att det ger reella möjligheter till inflytande. I fallet med minoritetsspråklagarna torde ett meningsfullt deltagande kännetecknas av att språkanvändaren känner att han eller hon har nytta av att använda sitt språk. Nyttan bör i det här sammanhanget definieras på ett brett sätt som faller in i både identitetsaspekten och effektivitetsaspekten av minoritetsspråklagstiftningen.

Vad gäller möjligheten till deltagande och inflytande i ett effektivitetsperspektiv är slutsatserna snarare de motsatta än den positiva utvecklingen för identiteten. Många samer vittnar exempelvis om frustrationen inför vetskapen att lagstiftningen inte kan användas i realiteten därför att det finns för få myndighetspersoner som talar samiska, men också därför att det samiska språket kommer till korta i ett myndighetssammanhang. De enskilda samernas synpunkter har i undersökningen verifierats genom konstaterande av myndigheternas svaga kompetens vad gäller samiska.

Situationen är betydligt bättre för finska. Genom den höga andelen finskspråkiga inom den kommunala förvaltningen i exempelvis Haparanda och Övertorneå finns goda möjligheter för de finskspråkiga att dra nytta av sitt språk i ett samhälleligt sammanhang. Den möjligheten förstärks ytterligare genom att det finska språket är välutvecklat för att användas i det nutida samhället. Även på regional och nationell nivå är kompetensen inom finska bättre än för samiska och meänkieli.

Meänkieli har betydligt bättre förutsättningar än samiska, framförallt därför att det finns relativt många anställda inom den kommunala förvaltningen i tornedalskommunerna som behärskar meänkieli. Det gör att talarna av meänkieli har goda möjligheter att på lokal nivå möta en myndighetsperson som talar det egna modersmålet. På regional och central nivå är kompetensen emellertid sämre för meänkieli än för finska. Precis som i fallet med samiska uttrycker många språkanvändare en frustration över att språket inte räcker till för det nutida samhällets behov.

Skillnaden mellan de tre språken visar också att det behövs olika slags åtgärder för att öka minoriteternas deltagande i den samhälleliga processen genom sina respektive språk. En grundläggande förutsättning för samiska och meänkieli torde vara att öka språkens kommunikativa förmåga i det nutida samhället genom att satsa resurser på en utveckling av språken. För samernas del krävs också en medveten rekrytering av samisktalande personal till förvaltningar och myndigheter, liksom att den befintliga tvåspråkiga personalen får möjlighet att utveckla sina språkliga färdigheter.

5.3 Effektivitetsperspektivet

Effektivitet betecknar här institutionell förmåga att förverkliga lagstiftningens innehåll. Detta är ett funktionellt begrepp för att beskriva institutionernas kapacitet att lösa problem och tillgodose mål som formulerats i politiska program eller målsättningar. I undersökningen är det två aspekter av effektivitetskriteriet som står i centrum. Det ena är språkanvändarnas upplevelse av hur effektivt deras ärenden blir behandlade på det ena eller andra språket. Det andra är myndigheternas kapacitet att tillmötesgå de nationella minoriteternas möjligheter att tala sina egna språk i kontakter med myndigheter.

Språkanvändningen måste ur ett effektivitetsperspektiv betraktas i ljuset av både myndigheters kapacitet och språkanvändarens möjlighet till reellt deltagande. Vad gäller myndigheternas kapacitet till service på minoritetsspråk har utredningen visat att den är mycket ojämnt spridd mellan olika slags myndigheter, olika nivåer och mellan de tre minoritetsspråken.

Bland regionala/nationella myndigheter är det bara 15 procent av myndigheterna som anger att de har samisktalande personal. Motsvarande andel för finska är 73 procent och för meänkieli 53 procent. Bland lokala myndigheter anger 25-50 procent att de har personal som talar samiska. För finska och meänkieli uppger 60-100 procent av de att de har personal som talar minoritetsspråket. En genomgång visar att 18 procent av de lokala myndigheterna inom det samiska förvaltningsområdet kan ge muntligt besked på samiska. Motsvarande andel i det sverigefinska/tornedalska förvaltningsområdet är 24 procent för finska och 27 procent för meänkieli. Myndigheterna bedömer att den egna kompetensen med nuvarande språkkompetens bland personalen är relativt hög på lokal nivå inom alla tre språk.

Myndigheternas positiva uppskattning av den egna kompetensen motsägs delvis av resultaten från den individuella enkäten bland kommunanställda i Jokkmokk och Haparanda där språkkompetens, servicegrad och effektivitet är mycket låg för samiska. Av de tillfrågade i Jokkmokk är det bara drygt 20 procent som kunnat lösa kommunikationen på samiska när de blivit tilltalade på samiska. För sverigefinnarnas del är motsvarande andel över 70 procent bland de tillfrågade i Haparanda och nästan 50 procent för meänkieli.

Det framgår också att informationen om lagarna är mycket allmän och inte särskilt förekommande. Det är exempelvis anmärkningsvärt att bara 10-11 procent av samtliga myndigheter anger att de informerar genom myndighetens/förvaltningens hemsida.

Ett viktigt mål vad gäller stärkandet av effektiviteten måste vara ett stärkande av den lingvistiska kompetensen både hos individer och hos myndigheter. Som tidigare nämnts har minoriteternas kompetens i samiska och meänkieli allvarligt hämmats av den monokulturella språkpolitik som svenska staten riktat mot de två minoriteterna under framför allt den främre delen av 1900-talet. Det gör att varken medborgare eller myndighetspersoner har den kompetens som krävs för att på ett effektivt sätt kunna kommunicera i mer komplicerade samhällsfrågor.

Ett stärkande av den lingvistiska kompetensen kan gälla uppmuntran och fortbildning till personal som vill utveckla sin språkliga kompetens, information om lagarnas innehåll eller anställning av personal med kompetens i minoritetsspråk

5.4 Medborgarens möte med myndigheten i ett historiskt perspektiv

Som en fördjupad studie av mötet mellan medborgare och myndighetspersoner har en särskild undersökning av myndighetskulturen inom Jokkmokks och Haparanda kommun gjorts vad gäller användning av minoritetsspråk. I studien undersöks hur myndighetspersonerna själva använder olika språk i sin myndighetsutövning, både kollegor emellan och i förhållande till

medborgarna. Det är också en undersökning i hur samverkan mellan historiska faktorer, språkmönster och policyfrågor i en kommun kan medverka till utformandet av en myndighetskultur vad gäller användningen av minoritetsspråk, vilket i sin tur påverkar hur minoritetsspråken används i kontakten mellan medborgare och myndigheter.

Målsättningen har varit att spegla språkanvändningen, samt attityden till minoritetsspråk och minoritetsspråkslagstiftningen, bland anställda inom olika förvaltningar i Jokkmokks och Haparanda kommun. I studien understryks att användningen av minoritetsspråk bestäms i mötet mellan medborgare och myndighetsperson i en specifik myndighetsmiljö, där båda parter språkanvändning påverkar det som här kallas *myndighetskulturen*. Det är myndighetskulturen som på ett avgörande sätt kan förklara användningen av minoritetsspråk i kontakten mellan myndigheter och medborgare.

Jämförelsen mellan Jokkmokks och Haparanda kommun visar att finska och meänkieli har en mycket stark ställning inom den kommunala förvaltningen i Haparanda kommun. I Jokkmokks kommun har samiskan en motsvarande svag ställning. De nationella minoriteterna har haft olika språkliga strategier, som också återspeglar olika slags etnopolitiska strategier. De har delvis utformats som ett resultat av den statliga minoritetspolitiken.

I Jokkmokk är samerna urskiljda och profilerade som etnisk grupp på ett mycket tydligare sätt än sverigefinnar och tornedalingar i Haparanda. Den tydligare etniska profileringen i Jokkmokk kan sökas både i samernas etniskt profilerade rennäring, som är ett resultat av den svenska minoritetspolitiken från slutet av 1800-talet, och i den kulturella statliga segregeringspolitik som fördes mot de renskötande samerna. Det har befrämjat en etnopolitisk mobilisering som starkt betonar egenarten hos samerna. Det har även påverkat minoritetspolitiken i kommunen.

I Haparanda finns ingen motsvarande stark etnopolitisk mobilisering bland sverigefinnar och tornedalingar. Den svagare profileringen kan sökas i osynliggörande av Tornedalen och meänkieli som en följd av den statliga assimileringsspolitiken från slutet av 1800-talet. Medan segregationspolitiken mot samerna har betecknats "lapp skall vara lapp" kan motsvarande assimileringsspolitik mot tornedalingarna betecknas "finne skall bli svensk". Den etniska profileringen i Haparanda är mer påverkad av närheten till Finland där finskan har en stark statsbärande roll. Minoritetspolitiken i Haparanda har blivit en mer integrerad del i den ordinarie kommunala verksamheten.

Inom båda kommunerna spelar den etniska särprägel in i den högre andelen anställda inom utbildning/forskning och personliga/kulturella tjänster. Haparanda är till sin yrkesprofil mera av tjänstemannastad än Jokkmokk. Sammanfattningsvis kan konstateras att skillnaderna i myndighetskultur vad gäller minoritetsspråksanvändning till inte så liten del kan hänföras till strukturella skillnader i befolkningssammansättningen. Samerna utgör en betydligt lägre andel av befolkningen i Jokkmokk än sverigefinnarna och tornedalingarna i Haparanda. Det påverkar andelen kommunanställda med kunskaper i minoritetsspråk.

6. KÄLLOR

Otryckta källor

Konstitutionsutskottet, Sveriges Riksdag, Enkäter och intervjuer till utredning om minoritetsspråkslagarna implementering i Norrbottens län 2002.

Luleå tekniska universitet, Enkäter och intervjuer till undersökningen om minoritetsspråkslägarna i Kiruna, Pajala och Haparanda kommun 2002.

Wesel, Réne (2002), *The right to use Sami: reality or just another empty letter*. (Otryckt uppsats vid institutionen Public administration and organisation Sciences, Faculty of Policy Sciences, Catholic University of Nijmegen, Nederländerna)

Offentligt tryck, utredningar, förordningar m.m.

Dir. 2004:6, *Finska språket i Stockholms- och Mälardalsregionen*.

Departementsskrivelse 1994:97, *Finska i Sverige. Ett inhemskt språk*, Stockholm

Folkbildningsrådet, Jan-Olof Blomster, *En rapport om Nationella minoriteters deltagande i folkbildningen* (2001).

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6, *Nationella minoriteter i Sverige*.

Kungl. Maj:ts stadga angående nomadundervisningen 1938.

Kungl. Maj:ts nomadskolstadga 1967.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, *Finska, meänkieli och samiska. Utvärdering av regionala åtgärder för nationella minoritetsspråk* (Luleå 2000).

Regeringsbrev Ku2000/3958/IM.

Regeringens proposition 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*.

SFS 1999:1175, Lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

SFS 1999:1176, Lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

SFS 2000:86, Förordning om statsbidrag till åtgärder för att stödja användningen av samiska, meänkieli och finska.

Skolverket, *Undervisning i och på nationella minoritetsspråken – kartläggning av situationen 2001* (2001).

Socialstyrelsen, *Äldreomsorg för finsktalande i Sverige* (2001).

SOU 1997:192, *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk*.

SOU 1997:193, *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention för skydd mot minoriteter*.

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*, demokratiutredningens betänkande.

SOU 2002:27, *Mål i mun*. Förslag till handlingsprogram för svenska språket.

Statens kulturråd 2001:4, *De nationella minoriteterna och kulturlivet*.

Böcker och artiklar

Aikio, Marjut, *Saamelaiset kielenvaihdon kierteessä. Kielisosiologinen tutkimus viiden saamelaiskylän kielenvaihdosta 1910-1980* (Helsinki 1988).

Amft, Andrea, *Sápmi i förändringens tid. En studie av svenska samers levnadsvillkor under 1900-talet ur ett genus- och etnicitetsperspektiv* (Kulturens frontlinjer 20: Umeå 2000).

Arell, Nils, *Kolonisationen av lappmarken* (Esselte Studium: Stockholm 1979).

Beach, Hugh, *The Saami of Lapland* (The Minority Rights Group Report, No. 55: London 1988).

Börenstam, Ulla och Huss, Leena, *Språkliga möten. Tvåspråkighet och kontaktlingvistik* (Studentlitteratur: Lund 2001).

Castells, Manuel, *Informationsåldern: Ekonomi, samhälle och kultur. Band 2, Identitetens makt* (Daidalos: Göteborg 2000).

- Cedersund, Elisabet, *Talk, Text and Institutional Order. A Study of Communication in Social Welfare Bureaucracies* (Linköping 1992).
- Christensen, Trygve (2002), *Skogsfinner og finnskoger*. Oslo: Eget forlag.
- Dahl, Robert A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (Yale University Press: New Haven och London 1961).
- Elenius, Lars (2001), *Både finsk och svensk*. (avhandling) (Kulturens frontlinjer 34), Umeå universitet: Umeå.
- Eriksson, Johan, *Partition and Redemption, A Machiavellian Analysis of Sami and Basque Patriotism* (Umeå 1997).
- Fichman, Joshua A., The Sociology of Language: An Interdisciplinary Social Science Approach to Language in Society, i (ed. Joshua Fishman) *Advances in the Sociology of Language, Volume I* (Mouton-The Hague-Paris 1971).
- Fjellström, Phebe, *Samernas samhälle i tradition och nutid* (Stockholm 1985).
- Fristedt, Erik (1970). *Torneå Domsaga 1270-1970*. Stockholm.
- Foucault, Michel, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, sammanställd av Colin Gordon (Brighton: Harvester 1980).
- Foucault, Michel, The Means of Correct Training, i (ed. Paul Rabinow), *The Foucault Reader* (Penguin Books: Harmondsworth 1991).
- Gal, Susan, *Language Shift. Social Determinants of Linguistic Change in Bilingual Austria* (New York-San Francisco-London 1979).
- Granberg, Nils, *The Dynamics of Second Language Training. A longitudinal and qualitative study of an adult's learning of Swedish* (Nordsvenska 12: Umeå 2001).
- Hansegård, Nils Erik, *Den norrbottensfinska språkfrågan : en återblick på halvspråkighetsdebatten* (Uppsala multiethnic papers 19: Uppsala 1990).
- Henrysson, Sten & Flodin, Johnny (1992), *Samernas skolgång till 1956*. Umeå.
- Huss, Leena, *Reversing Language Shift in the Far North. Linguistic Revitalization in Northern Scandinavia and Finland* (Studia Uralica Upsaliensia 31: Uppsala 1999).
- Hyltenstam, Kenneth och Stroud, Christopher, *Språkbyte och språkbevarande: om samiskan och andra minoritetsspråk* (Lund 1991).
- Hyltenstam, Kenneth & Tuomela, Veli (2001) [1:a tryck 1996], *Hemspråksundervisning*, i (Kenneth Hyltenstam red.), *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Hyltenstam, Kenneth (red.), *Sveriges sju inhemska språk* (Studentlitteratur: Lund 1997).
- Hyltenstam, Kenneth, Inledning: Ideologi, politik och minoritetsspråk, i (red. Kenneth Hyltenstam) *Sveriges sju inhemska språk - ett minoritetsperspektiv* (Studentlitteratur: Lund 1999).
- Kenttä Mattias och Weinz Erik (1968). *Lärarutbildningen och den finsktalande befolkningen i Tornedalen*. Luleå.
- Lainio, Jarmo (red.) (1996), *Finnarnas historia i Sverige 3*. Helsinki: SHS/NM.
- Lainio, Jarmo & Wandé, Erling (1996), *Finskan i utbildningsväsendet och sverigefinnarnas utbildning i Sverige*, i (Jarmo Lainio red.), *Finnarnas historia i Sverige 3*. Helsinki: SHS/NM.
- Lantto, Patrik, *Tiden börjar på nytt. En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1959* (Kulturens frontlinjer 32: Umeå 2000).
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York 1980).

- Lundmark, Lennart, *Så länge vi har marker. Samerna och staten under sexhundra år* (Rabén Prisma: Stockholm 1998).
- Municio, Ingegerd, *The Return of the Repressed Others - Linguistic Minorities and the Swedish Nation-state, from the 1840s to the 1990s* (Department of political science, University of Stockholm: Stockholm 1997).
- Mörkenstam, Ulf, *Om "Lapparnes privilegier": Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997* (Stockholm 1999).
- Pusch, Simone, Nationalism and the Lapp Elementary School, i (red. Peter Sköld & Patrik Lantto) *Den komplexa kontinenten* (Umeå 2000).
- Romaine, Suzanne, *Bilingualism* (Blackwell: Oxford 1995).
- Ruong, Israel, *Samerna i historien och nutiden* (Bonnier Fakta: Stockholm 1982).
- Sillanpää, Lennart, *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination: A Comparative Study of Public Administrations in Fennoscandia on the Issue of Sami Land Title as an Aboriginal Right* (Societas Scientiarum Fennica: Helsinki 1994).
- Sillanpää, Lennart, 'A Comparative Analysis of Indigenous Rights', i *Fennoscandia' Scandinavian Political Studies*, vol. 20 (1997).
- Sjölin, Rolf
- Slunga, Nils, *Staten och den finskspråkiga befolkningen i Norrbotten* (Tornedalica nr 3: Luleå 1965).
- Sundström, Hans, *Bönder bryter mark* (Luleå 1984).
- Wallerström, Thomas, *Norrbotten, Sverige och medeltiden. Problem kring makt och bosättning i en europeisk periferi del 1* (Stockholm 1995).
- Svonni, Mikael och Hyltenstam Kenneth, Språkbyte, språkbevarande, revitalisering. Samiskans ställning i svenska Sápmi, i (red. Kenneth Hyltenstam) *Sveriges sju inhemska språk - ett minoritetsperspektiv* (Studentlitteratur: Lund 1999).
- Svonni, Mikael, Skolor och språkundervisning för en inhemsk minoritet – samerna, i (red. Kenneth Hyltenstam), *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige* (Studentlitteratur: Lund 1996).
- Tandefelt, Marika, *Mellan två språk. En fallstudie om språkbevarande och språkbyte i Finland* (Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Multiethnica Upsaliensia 3: Uppsala 1988).
- Tarkiainen, Kari (1990), *Finnarnas historia i Sverige 1*. Helsinki: SHS.
- Tarkiainen, Kari (1993), *Finnarnas historia i Sverige 2*. Helsinki: SHS/NM.
- Tenerz, Hugo, *Folkupplysningsarbetet i Norrbottens finnbygd under förra hälften av 1900-talet jämte språkdebatten* (Strängnäs 1963).
- Winsa, Birger (1998), *Language Attitudes and Social Identity. Oppression and revival of a minority language in Sweden*. Applied linguistic association of Australia. Occasional Paper No 27, 1998.

Internetkällor

- SCB. Kommunfakta Jokkmokk, hämtat från Internet: <http://www.jokkmokk.se>, 2005-01-10
- SCB. Kommunfakta Haparanda, hämtat från Internet: <http://www.haparanda.se/fakta/pdf/2583.pdf>, 2005-01-10
- Sametingets hemsida, Språkarbete: <http://www.sametinget.se/sametinget/view.cfm?oid=1006>, 2005-01-10