

”Svensk skola – Bara bromskloss eller
minoritetspolitikens huvudmotståndare?”

Minoritetspolitiskt bokslut 2022

Rapport av Lennart Rohdin
på uppdrag av Sverigefinländarnas delegation
Augusti 2022

Innehåll

Förord	s. 3
Sammanfattning	s. 4
1 Bakgrund	s. 7
2 Förändringar sedan 2014	s. 7
- minoritetslagen skärptes 2019	s. 8
- fler kommuner i förvaltningsområde, men ökningen har stagnerat	s. 9
- nationella resursbibliotek	s. 9
- språkcentrum för minoritetsspråk	s. 10
- upprättelse och försoning	s. 10
3 Språk som diskrimineringsgrund	s. 11
4 Språk och kultur – minoritetspolitikens kärna, men svensk skola håller emot	s. 12
- rätten till sitt språk i skolan	s. 13
- de nationella minoritetsspråken i skolan	s. 13
- tvåspråkig undervisning	s. 15
- lärarutbildning	s. 15
- friskolor med inriktning på de nationella minoritetsspråken	s. 16
- läroplanens kunskapskrav	s. 17
5 Inflytande och samråd – mer än information	s. 18
- vantolkning för att slippa samråda med minoriteternas föreningar	s.18
- starka institutioner för att hävda minoriteternas intressen	s. 19
6 Tandlös uppföljning	s. 20
- alldeles för svag uppföljning av minoritetspolitiken	s. 21
- kommunerna och grundskyddet	s. 22
- mål och riktlinjer	s. 22
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	s. 23
7 Enade vi stå - söndrade vi	s. 23
Referenser	s. 24

Förord

I höst är det tjugotre år sedan riksdagen beslutade att Sverige skulle ansluta sig till Europarådets minoritetskonventioner och Sverige fick en nationell minoritetspolitik. Till nyår är det tretton år sedan lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk trädde i kraft i syfte att stärka efterlevnaden av minoritetskonventionerna. För fyra år sedan skärptes lagen mot bakgrund av hur många kommuner som helt enkelt struntat i att tillämpa lagen fortfarande nästan tio år efter dess tillkomst 2010. Den 11 september är det riksdagsval och en mandatperiod har passerat sedan lagen skärptes. Det är dags att göra ett bokslut inför den kommande mandatperioden.

Inför valet 2014 fick jag i uppdrag av Sverigefinländarnas delegation att göra en rapport i form av ett minoritetspolitiskt bokslut för åren 2010–2014. Inför valet 2022 har jag nu på nytt fått i uppdrag av Sverigefinländarnas delegation att göra ett bokslut över den nationella minoritetspolitiken i Sverige. Däremellan var jag regeringens särskilda utredare av en stärkt minoritetspolitik *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60 respektive 2017:88).

Urval och ställningstaganden i rapporten är givetvis mina egna. Ansvar för dem är bara mitt. I bokslutet 2014 riktades stark kritik mot omfattande brister i hur såväl regeringen som kommuner och landsting (numera regioner) lever upp till de åtaganden som Sverige gjorde när Europarådets minoritetskonventioner ratificerades. Denna rapport konstaterar tyvärr, trots att vissa förbättringar vidtagits, att många av de grundläggande bristerna kvarstår och särskilt inom skolans område. Då de ansvariga haft ytterligare åtta år på sig att rätta till bristerna måste den nödvändiga kritiken anses ha vuxit i styrka.

Ljusdal den 10 augusti 2022

Lennart Rohdin

Sammanfattning

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) tillkom efter det att såväl de nationella minoriteterna själva som Europarådets återkommande granskningar och Utredningen om *de finska och sydsamiska språken* (SOU 2005:40 resp. 2006:19) kunnat konstatera, att riksdagens beslut 1999 visserligen inneburit ett erkännande av Sveriges fem historiska nationella minoriteter och minoritetsspråk, men att det brast i såväl kunskapen om den nationella minoritetspolitikens innehåll som i förverkligandet.

Sedan det förra minoritetspolitiska bokslutet 2014 från Sverigefinländarnas delegation har flera steg tagits som var för sig är något steg framåt.

Minoritetslagen skärptes 2019

Genom ett enigt beslut över alla parti- och blockgränser i riksdagen skärptes minoritetslagen i flera avseenden med verkan från 1 januari 2019. Lagen är nu tydligare med att samråd avser en strukturerad dialog mellan myndighet och minoriteter, där minoriteternas bidrag ska kunna beaktas i myndighetens beslutsfattande. Alla landets kommuner och regioner ska nu också anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete.

Det framgår nu tydligt att den verksamhet som erbjuds i förskola och äldreomsorg i kommuner i förvaltningsområde ska ske helt eller till väsentlig del på minoritetsspråket. Bestämmelserna om förskola på minoritetsspråk är nu också införda i Skollagen.

Fler kommuner i förvaltningsområde, men ökningen har stagnerat

Utöver de 38 kommuner som från 2010 ingick i något eller flera av de tre förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska, har ytterligare 46 kommuner efter ansökan beslutats ingå i förvaltningsområde. Nu ingår 66 av dessa i förvaltningsområde för finska, 9 för meänkieli och 25 för samiska. Antalet kommuner i förvaltningsområde är nu 84 och antalet regioner är 15. Endast tre nya kommuner har tillkommit denna mandatperiod.

Detta måste ändå ses som den klart största framgången för den nationella minoritetspolitiken sedan 2010. Förtjänsten av detta tillkommer i allt väsentligt den lokala mobiliseringen hos minoriteterna i dessa kommuner – särskilt sverigefinnarna.

Nationella resursbibliotek för minoritetsspråk

Nationella resursbibliotek har inrättats för de nationella minoritetsspråken.

Språkcentrum också för de icke-samiska minoritetsspråken

Språkcentrum också för de icke-samiska minoritetsspråken är under inrättande under 2022.

Upprättelse och försoning

Efter regeringens vitbok 2014 om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, har de senaste åren sanningskommissioner för övergrepp och kränkningar av tornedalingar, kväner och lantalaiset respektive för samer påbörjats. En utredning rörande förutsättningar för judiskt liv i Sverige har också tillsatts.

Snart fyra år efter det att minoritetslagen skärptes tvingas man dock konstatera, att väldigt mycket fortfarande återstår innan lagen och dess innebörd blir ett levande inslag i vardagen

runt om i kommuner, regioner och hos övriga myndigheter. Särskilt allvarligt är det att inga av de strukturella brister som i tjugo års tid har uppmärksammats särskilt av Europarådets granskningsarbete avseende minoritetsspråken i skolan har åtgärdats långsiktigt hållbart.

Språk som diskrimineringsgrund

Mot bakgrund av de omfattande bristerna på lokal, men även central nivå, i Sveriges tillämpning av Europarådets minoritetskonventioner särskilt vad avser minoritetsspråken, har Europarådet i sin granskning förordat, att språk bör införas som diskrimineringsgrund i diskrimineringslagstiftningen i Sverige. Detta har också lyfts i flera statliga utredningar. Regeringen har hittills avvisat detta.

Språk – minoritetspolitikens grundbult, men svensk skola sviker

Den nationella minoritetspolitiken syftar främst till att stärka de nationella minoriteternas språk och kultur, så att de kan fortleva som levande språk i vårt samhälle. I samband med att minoritetskonventionerna ratificerades förpliktade Sverige sig till en rad åtgärder inom förskola, skola och högskola. Trots Europarådets återkommande kritik och förslagen från regeringens utredning 2017 har regeringen ännu inte levererat:

En sammanhållen och hållbar kedja av undervisning i minoritetsspråk från förskola till högskola;

En långsiktigt hållbar lärarutbildning för alla fem minoritetsspråken:

Ett utökat utbud av tvåspråkig undervisning på minoritetsspråken;

Regler som underlättar tillkomsten av friskolor för de nationella minoritetsspråken.

Samråd – mer än information

Minoritetslagen föreskriver att myndigheter ska samråda med företrädare för de nationella minoriteterna i frågor som berör dem. Den skärpta minoritetslagen tydliggör att samråda innebär inflytande på beslutsprocessen. Samråd är således mer än en envägs information till minoriteterna. Här återstår fortfarande mycket att utveckla i kommunernas arbetsformer inom minoritetspolitiken.

Ett fåtal kommuner efterlever lagens krav på ”grundskydd” för alla minoriteter

Fortfarande tretton år sedan minoritetslagen trädde i kraft har alldeles för få av de drygt 200 kommuner som inte ingår i något förvaltningsområde vidtagit några åtgärder för att uppfylla lagens krav om *grundskydd* för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

Av de 84 kommuner som ingår i förvaltningsområde, har alldeles för många inte vidtagit några åtgärder med avseende på de minoriteter/minoritetsspråk som inte berörs av förvaltningsområdet.

Detta kan svårligen betraktas som något annat än *uppenbart lagtrots* från dessa kommuner.

Alldeles för svag uppföljning av minoritetspolitiken!

Det borde vara självklart att landets kommuner efterlever de lagar som riksdagen infört. Ansvariga statsråd har hittills hävdats att det måste till mer information till kommunerna om lagen och dess innebörd. Här kunde SKR ha en viktig stödande roll för sina kommuner.

Flera utredningar har pekat på att uppföljningsuppdraget till Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget dels är otydligt, dels att de båda myndigheterna valt en strikt minimalistisk tolkning av sitt uppdrag. En pådrivande motor för minoritetspolitiken på myndighetsnivå saknas helt. Minoriteternas förtroende för uppföljningsmyndigheterna är lågt. Det är ingen lösning att bara låta uppföljningsmyndigheterna anställa fler.

Det är nu hög tid att regeringen också prövar den möjlighet som den redan i propositionen 2009 pekade på, att införa en operativ tillsyn med sanktioner mot dem som trotsar lagen.

Stärk de nationella minoriteternas organisationer!

De nationella minoriteternas föreningar och organisationer har, både lokalt och nationellt, en ytterst viktig roll för att bidra med minoriteternas kunskaper och behov i hur minoritetspolitiken hanteras. Dessa organisationer är hårt pressade av de omfattande och växande förväntningarna på att delta och saknar de ekonomiska och personella förutsättningar som detta kräver. Det är hög tid att stödet till de nationella minoriteternas ges en kraftig och långsiktigt uthållig höjning.

1 Bakgrund

Den 2 december 2022 är det 23 år sedan riksdagen 1999 beslutade att Sverige skulle ansluta sig till *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter* och till den *européiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*. Riksdagen uttalade samtidigt att judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar är Sveriges fem historiska nationella minoriteter samt att finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska är de fem nationella minoritetsspråken i Sverige. Därmed fick Sverige också en nationell minoritetspolitik. Tyngdpunkten i minoritetspolitiken ligger på de nationella minoriteternas språk och kultur.

Med sitt förslag 1999 (Prop. 1998/99:143) ville regeringen lägga ”*en grund för en samlad nationell minoritetspolitik*”. Vidare underströks att de föreslagna ”*Åtgärderna skall ses som ett första steg mot en samlad minoritetspolitik*.”

Ganska snart blev det tydligt att de föreslagna åtgärderna inte var tillräckliga för att kunna leva upp till de åtaganden som gjorts gentemot Europarådets två minoritetskonventioner. I praktiken kom minoritetspolitiken att gälla i huvudsak i de sju kommuner i Norrbotten som kom att ingå i förvaltningsområde för finska, meänkieli och/eller samiska.

Med sitt förslag 2009 (Prop. 2008/2009:158) ville regeringen därför gå ”*Från erkännande till egenmakt*”. Det byggde på utredningen om de *finska och sydsamiska språken* (SOU 2005:40 resp. 2006:19). Genom en lag skulle det göras tydligt att minoritetspolitiken gäller alla fem nationella minoriteter och fem minoritetsspråk i hela landet. I lagens inledning fastställs minoritetspolitikens s.k. *grundskydd* som gäller överallt i landet. Enligt detta ska

- förvaltningsmyndigheter informera om de nationella minoriteternas rättigheter,
- främja de nationella minoriteternas språk och kultur, och
- samråda med företrädare för de nationella minoriteterna i frågor som berör dem

Den 1 januari 2023 är det tretton år sedan lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) trädde i kraft. Syftet med lagen var att stärka den nationella minoritetspolitiken.

Den 1 januari 2019 skärptes minoritetslagens bestämmelser i flera avseenden.

Sverige fick 2009 också en *Språklag* (2009:600). I den fastslås att Sverige förutom svenskan som officiellt språk också har fem nationella minoritetsspråk. Vidare hävdas att:

”8 § *Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken.*”

2 Förändringar sedan 2014

Sedan 2014 har flera åtgärder vidtagits för att stärka den nationella minoritetspolitiken. De kan dock alla bara ses som komplement till det som först och främst skulle säkra de nationella minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige. Det är bara en obruten, sammanhängande och tillräckligt omfattande utbildningskedja från förskola över grundskola och gymnasieskola till högskola som kan ge elever en fullt utvecklad kompetens i minoritetsspråken.

Här saknas, trots att Europarådet och minoriteterna oupphörligen pekat på bristerna i svensk skola, varje seriös ansats från varje skolminister från Thomas Östros över Ibrahim Baylan, Jan Björklund, Gustav Fridolin och till Anna Ekström. Och ansvaret för bristerna växer med varje ny skolministers underlåtenhet att vidta nödvändiga och hållbara åtgärder. Bakom skolministrarna är det svårt att inte se det tydliga motståndet hos skolbyråkratin på

utbildningsdepartementet och Skolverket. Skolan i Sverige är kanske inte bara bromsklossen för en fungerande minoritetspolitik utan rentav dess huvudmotståndare?

Minoritetslagen skärptes 2019

Mot bakgrund av den återkommande kritiken från Europarådets granskningar av Sveriges efterlevnad av Europarådets ramkonvention och språkstadga, men också återkommande kritik från de nationella minoriteternas företrädare, tillsatte regeringen hösten 2016 en särskild utredare med uppdrag att ta fram förslag för en stärkt minoritetspolitik. Utredningen lämnade ett delbetänkande *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60) sommaren 2017.

Utredningen föreslog ett antal ändringar och skärpningar av minoritetslagen men också en rad andra förslag för att stärka minoritetspolitiken som t.ex. inrättande av språkcentrum också för de icke-samiska minoritetsspråken. Förslagen till ändringar av minoritetslagen remissbehandlades hösten 2017. Sveriges Kommuner och Landsting - numera Sveriges Kommuner och Regioner - riktade stark kritik mot förslagen, vilka ansågs inskränka det kommunala självstyret. En överväldigande majoritet av de kommuner som besvarade remissen ställde sig däremot tydligt positiva till förslagen.

Det blev då enkelt för regeringen att gå vidare till riksdagen med förslag till *En stärkt minoritetspolitik* (Prop. 2017/18:199) som skärpte minoritetslagen i enlighet med utredningens förslag. Liksom vid besluten 1999 om en nationell minoritetspolitik i Sverige och 2009 om en reformerad minoritetspolitik samt införandet av minoritetslagen ställde sig 2018 åter en enig riksdag över parti- och blockgränser bakom riksdagens beslut att skärpa minoritetslagen.

- Mål och riktlinjer

Då en klar majoritet av landets 290 kommuner fortfarande åtta år efter minoritetslagens ikraftträdande inte påbörjat tillämpa lagens grundskydd, infördes i lagen en ny bestämmelse:

”5 b § Kommuner och landsting ska anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete.”

- Tydligare om samråd

De uppenbara bristerna i hur kommuner hanterar kravet på samråd gav följande tillägg:

”5 § st 3 Samråd enligt första stycket ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

5 a § Förvaltningsmyndigheter ska särskilt främja barns och ungas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem och anpassa formerna för detta till deras förutsättningar.”

- ”Hela eller delar”

Vidare ändrades den starkt kritiserade skrivningen om att *”hela eller delar”* av verksamheten ges på minoritetsspråket på förskola och äldreomsorg i kommuner i förvaltningsområde. I enlighet med den exakta formuleringen i Europarådets språkstadga står det nu i lagen att verksamheten ska erbjudas, där *”hela eller väsentlig del”* ges på minoritetsspråket.

- *Från minoritetslag till sektorslag*

Bestämmelserna om rätten till förskola eller äldreomsorg på minoritetsspråk i förvaltningsområde var från början införda endast i minoritetslagen. Nu är bestämmelsen om förskola införd också i Skollagen. Utredningen föreslog också att bestämmelsen om äldreomsorg skulle införas i Socialtjänstlagen. För detta förslag valde regeringen att invänta en pågående översyn av Socialtjänstlagen.

Fler kommuner i förvaltningsområden, men ökningen har stagnerat

Riksdagens beslut 1999 om en nationell minoritetspolitik innehöll som framgång ett införande av s.k. förvaltningsområden för de *territoriella minoritetsspråken* finska, meänkieli och samiska i sju kommuner i Norrbotten. Syftet var att ge den enskilde en lagstadgad rätt att använda dessa språk ”i de geografiska områden där språken har använts av hävd och fortfarande används i tillräcklig utsträckning.”

Från 2010 kom ytterligare 13 kommuner från Arvidsjaur i norr till Älvdalen i söder att ingå i förvaltningsområde för samiska och 18 kommuner i Mälardalen i förvaltningsområde för finska från 2010. I lagen infördes också en möjlighet för andra kommuner som önskar ingå i förvaltningsområde att ansöka om detta hos regeringen. Fram till 2016 ansökte därefter ett stort antal kommuner att få ingå i förvaltningsområde. Sammanlagt ingick då således 75 av landets 290 kommuner i förvaltningsområde för ett eller flera av minoritetsspråken liksom 14 av landets 21 landsting/regioner. Det främsta skälet till denna framgång var den lokala mobilisering som gjorts av främst den sverigefinska minoriteten. Detta får nog anses vara den riktigt stora framgången för den minoritetspolitiska reformen.

Jiddisch och romani chib bedömdes 1999 inte som territoriella minoritetsspråk, varför det inte finns några förvaltningsområden för dessa minoritetsspråk. Något önskemål om att införa förvaltningsområde för jiddisch har inte förts fram, till skillnad från för romani chib, där Romadelegationen i sitt slutbetänkande *Romers rätt* (SOU 2010:55) föreslog att så skulle ske. Detta tillstyrktes också av flera remissinstanser som t.ex. länsstyrelsen i Stockholms län – uppföljningsmyndighet för bl.a. romer - men har hittills inte föranlett någon åtgärd från regeringens sida.

När regeringen hösten 2016 tillsatte utredningen för att stärka minoritetspolitiken sattes sex ytterligare ansökningar om att få ingå i förvaltningsområde och två att få ingå i ytterligare förvaltningsområde på väntelista i avvaktan på utredningens resultat. Sedan utredningen slutrapporterat tillkom 2018 dessa sex kommuner. 2019 tillkom ytterligare tre kommuner i förvaltningsområde. Därmed uppgår antalet kommuner i ett eller flera av de tre förvaltningsområdena nu till 84 av landets 290 kommuner. 15 av landets 21 regioner ingår också i förvaltningsområde. Sedan 2018 har således endast tre nya kommuner ansökt om och beviljats inträde i förvaltningsområde.

2018 blev Luleå den första kommunen som på egen begäran ingår i alla tre förvaltningsområden. Kiruna och Gällivare har gjort det sedan starten år 2000. Luleå följdes 2019 av Stockholm och 2020 av Umeå.

Nationella resursbibliotek

Kungliga biblioteket (KB) föreslog 2019 i *Demokratins skattkammare – förslag till nationell biblioteksstrategi* att nationella resursbibliotek inrättas för de fem nationella

minoritetsspråken. Regeringen gav 2020 KB i uppdrag att genomföra en satsning på de nationella minoriteternas bibliotek som resursbibliotek för respektive språkgrupp och för landets kommuner.

Under 2022 inrättas nationella resursbibliotek för finska vid Finlandsinstitutets bibliotek i Stockholm, för jiddisch vid Judiska biblioteket i Stockholm, för meänkieli vid Nordkalottbiblioteket i Övertorneå och för samiska vid Samernas bibliotek i Jokkmokk. KB har också i uppdrag att inrätta ett resursbibliotek för romani chib.

Språkcentrum för minoritetsspråk

2010 inrättades samiska språkcentrum med placering i Tärnaby och Östersund med uppgift att stärka revitaliseringen av det samiska språket och dess olika varieteter. Sverigefinnar och tornedalingar har redan tidigt begärt att språkcentra med samma uppgift inrättas också för de nationella minoritetsspråken finska och meänkieli. Utredningen *Nästa steg?* som hade till uppgift att utvärdera de samiska språkcentrens resultat och hur lämplig språkcentrumsmetoden är för främjande av språkrevitalisering gjorde bedömningen att:

”Det arbete med språkrevitalisering som bedrivs av de samiska språkcentrumen är ett nödvändigt och värdefullt bidrag till revitaliseringen av de samiska språken”, och vidare att *”Främjande av revitalisering genom språkcentrum bör kunna fungera utmärkt även för andra minoritetsspråk.”*

Utredningen föreslog därför:

”Regeringen bör ge Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att utreda formerna för att inrätta språkcentrum för meänkieli och finska, samt förutsättningarna för att skapa motsvarande funktion för jiddisch och romani chib.”

Regeringen gav 2018 Institutet för språk och folkminnen (ISOF) detta uppdrag. Sametinget gavs samtidigt i uppdrag att utreda formerna för att främja fler samiska språkvarieteter. Detta trots att de två ursprungliga samiska språkcentren var avsedda för samtliga varieteter av det samiska språket och inte endast för sydsamiska.

Under 2022 inrättas nu under ISOF språkcentrum för finska i Uppsala, för jiddisch i Stockholm och för meänkieli i Övertorneå och Kiruna. ISOF har också i uppdrag att inrätta ett språkcentrum för romani (som ISOF valt att kalla språket). Två ytterligare språkcentrum inrättas samtidigt under Sametinget.

Upprättelse och försoning

Hur minoriteterna setts på och behandlats av majoritetssamhället historiskt och fram också till i dag har gjort behovet tydligt av att detta synliggörs och kan ligga till grund för upprättelse och försoning från majoritetssamhället. Här har Svenska Kyrkan gått före vad avser både romer och samer.

2014 presenterade regeringen en vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet *Den mörka och okända historien* (Ds 2014:8). Kritik har riktats mot att vitboken avgränsats till att endast avse 1900-talet och att resandefolket fått en undanskymd plats i boken. Trots detta var vitboken ett första viktigt steg från regeringens sida.

2020 tillsatte regeringen en *sannings- och försoningskommission för granskning av kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset* (Dir. 2020:29, tilläggsdir. 2021:49) med uppgift att utreda den assimileringspolitik som bedrevs av svenska staten under 1800- och 1900-talen samt verka för att minoritetens historiska erfarenheter synliggörs. Arbetet i kommissionen har kraftigt fördröjts av den pågående pandemin.

I slutet av 2021 tillsatte regeringen en *sanningskommission som ska kartlägga och granska den politik som förts gentemot samerna i ett historiskt perspektiv och dess konsekvenser för det samiska folket* (Dir. 2021:103).

Sommaren 2022 tillsatte regeringen dessutom en särskild utredare som ska *kartlägga hinder och möjligheter för judiskt liv i Sverige* och ge förslag till nationell strategi för att stärka judiskt liv (Dir. 2022:78).

3 Språk som diskrimineringsgrund

I sin senaste granskning 2020 (Sjunde granskningen sedan den första 2003) av hur Sverige lever upp till sina åtaganden gentemot Europarådets språkstadga lyfte ministerrådet frågan om språk som diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen (2008:567) som högsta prioritet. Det får nog ses som en tydlig reaktion på att Sverige återkommande lämnat Europarådets rekommendationer avseende minoritetsspråken i skolan utan åtgärd.

I diskrimineringslagen anges sju diskrimineringsgrunder. Till dessa hör inte ”*språk*”. De sju återfinns alla i Europakonventionen, där däremot även diskrimineringsgrunden ”*språk*” återfinns. När diskrimineringslagen antogs 2008 hade inga förslag om ytterligare diskrimineringsgrunder beretts i det föregående utredningsarbetet, varför sådana förslag inte kunde framläggas av regeringen. I propositionen 2007/08:95 skrev dock regeringen:

”På sikt kan det emellertid vara av intresse att undersöka om det är lämpligt och möjligt att utforma ett generellt och heltäckande diskrimineringsförbud med utgångspunkt i principen om alla människors lika värde.” Och vidare: *”Regeringen överväger därför att låta utreda möjligheterna till ett diskrimineringsförbud med en öppen lista.”* Med en ”öppen lista” avses att bl.a. ”språk” skulle vara en diskrimineringsgrund. Detta har dock inte utretts vidare.

I utredningen *Nästa steg? En stärkt minoritetspolitik* föreslogs:

”Regeringen bör i lämpligt sammanhang pröva frågan om att införas språk som diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen.”

Även i betänkandet *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering* (SOU 2017:91) lyftes förslaget att införa språk som diskrimineringsgrund.

I sin Åttonde rapport till Europarådet skriver regeringen sommaren 2021:

”I diskrimineringslagen (2008:567) finns skydd mot diskriminering på sju olika grunder. Dessa grunder motsvarar i huvudsak de som följer av olika EU-direktiv om likabehandling. Det finns i nuläget inga planer om att utöka antalet diskrimineringsgrunder.”

Det är korrekt att de sju nuvarande diskrimineringsgrunderna återfinns i olika EU-direktiv. Men svensk diskrimineringslagstiftning och flera av de sju diskrimineringsgrunderna infördes

i svensk lagstiftning redan innan det var aktuellt för Sverige att 1994 bli medlem i EU, och hade således inget med några EU-direktiv att göra.

Tvärtom har de sju nuvarande diskrimineringsgrunderna successivt införts som följd av en stark inrikespolitisk opinionsbildning för dem, alltefter hur de aktualiserats i svensk politisk debatt. För dessa gäller emellertid att de haft/har större politisk tyngd, då de berör inte minst betydande delar av majoritetsbefolkningen.

Att åberopa diskrimineringsgrunden ”*ethnicitet*” som tillräcklig visar däremot bara på en fullständig oförståelse inför att det att vara språkbärare inte i sig självklart har något med etniska rötter att göra.

4 Språk och kultur – minoritetspolitikens kärna, men svensk skola håller emot

Målen för den nationella minoritetspolitiken vad avser minoritetsspråken är som det beskrivs i regeringens proposition 2009:

- de nationella minoriteterna ska ges möjligheter att tillägna sig, bruka och utveckla sitt modersmål och utvecklas en egen kulturell identitet;
- de nationella minoriteterna ska kunna överföra sitt minoritetsspråk och sin kultur till nästa generation;
- de nationella minoritetsspråken, som utgör en del av det svenska kulturarvet, ska kunna bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige.

I propositionen 2009 föreslogs vidare en rad åtgärder för att stärka efterlevnaden av de åtaganden som Sverige gjort i förhållande till Europarådets minoritetskonventioner. Däremot saknades då åtgärder inom skol- och utbildningsområdet. Regeringen angav att dessa är ”*under beredning*” och att den skulle återkomma i dessa frågor. Tretton år senare tvingas man konstatera att så bara skett i begränsad utsträckning och utan långsiktig hållbarhet eller fortsatt är ”*under beredning*”.

Alltsedan Europarådet inledde sina återkommande granskningar av hur Sverige lever upp till sina åtaganden med anledning av Språkstadgan, har en allt starkare kritik riktats mot hur de nationella minoritetsspråken hanteras i den obligatoriska skolan. Det finns dock enskilda lärare som gör ett engagerat och förtjänstfullt arbete, men nästan helt utan stöd i skolans strukturer.

I Europarådets rekommendation i oktober 2011 (Fjärde granskningen) uppmanades Sverige:

- att stärka utbildningen i alla minoritetsspråk,
- att säkerställa att modersmålsundervisningen möter språkstadgans krav och erbjuder verklig och adekvat språkundervisning,
- att öka omfattningen av tvåspråkig utbildning tillgänglig på finska och samiska och etablera tvåspråkig utbildning på meänkieli,
- att etablera en engagerad lärarutbildning med tillräckliga resurser för alla minoritetsspråk, och
- att tillskapa läromedel för alla minoritetsspråk.

I Europarådets senaste rekommendation nio år senare i december 2020 (Sjunde granskningen) uppmanades Sverige åter:

- att stärka utbildningen när det gäller samtliga minoritetsspråk genom att anta en övergripande och strukturerad strategi som utgår från såväl de minoritetsspråkstalandes behov som situationen för respektive språk,
- att se till att ”modersmålsundervisningen” uppfyller de krav som anges i konventionen och erbjuder en adekvat språkundervisning som gör att eleverna kan uppnå fullt utvecklad kompetens i de berörda språken,
- öka utbudet av tvåspråkig undervisning för finska och samiska och se till att tvåspråkig undervisning erbjuds för meänkieli,
- att utveckla ett lärarutbildningssystem som utgår från såväl de minoritetsspråkstalandes behov som situationen för respektive språk

Detta visar med stor tydlighet att Europarådet fortfarande inte ser att några grundläggande förbättringar ägt rum vad avser de fem nationella minoritetsspråken i svensk skola. Europarådets nästa granskningsrapport av Sveriges efterlevnad av språkstadgan – den åttonde - kommer med stor sannolikhet än en gång tvingas upprepa dessa rekommendationer. Den kommer dock inte att offentliggöras förrän efter riksdagsvalet i september,

Rätten till sitt språk i skolan

Den formella rätten till modersmålsundervisning har successivt stärkts vad avser de fem nationella minoritetsspråken. I dag räcker det med att det finns en elev i kommunen för att rätten ska falla ut. Vidare behöver språket inte vara ett talat språk i hemmet. Från 2015 togs även kravet på tillräckliga förkunskaper bort, varför nationellt minoritetsspråk ska kunna erbjudas som modersmål till var och en som så begär. Däremot kvarstår kravet på förkunskaper i bestämmelserna för gymnasieskolan.

Skolinspektionen har emellertid vid flera tillfällen kunnat konstatera att informationen om rätten till modersmålsstöd och modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken brister på många håll i landet. Det gör att alldeles för många barn inom de nationella minoriteterna förvägras sin rätt till sitt språk. Även där stöd och undervisning ges sker det ofta i så begränsad omfattning, att målet om att kunna tillägna sig sitt språk omöjliggörs.

De nationella minoritetsspråken i skolan

Klart allvarligast är förhållandet vad avser de nationella minoritetsspråken i grundskolan. Det bryter oåterkalleligt den nödvändiga och sammanhållna kedjan av undervisning från förskola till högskola som är en förutsättning för minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige.

Den allt starkare kritiken tvingade till slut dåvarande skolministern Gustav Fridolin att i december 2016 åtminstone tillsätta en utredning för att för en tid begrava frågan – kanske åtminstone över valet 2018. Särskild utredare blev professor Jarmo Lainio vid Stockholms universitet. Då hade kulturministern redan i september 2016 tillsatt en särskild utredare av en stärkt minoritetspolitik. De båda utredningarna arbetade parallellt och frågor som rörde skolans område hanterades av Jarmo Lainios utredning.

I juni 2017 kom utredningen om en stärkt minoritetspolitik med sitt första delbetänkande *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60) och i november lämnades

slutbetänkandet. Redan i mars 2018 gick regeringen på kulturministerns förslag vidare till riksdagen med utredningens förslag att skärpa minoritetlagen. Lagen trädde i kraft 2019.

Samtidigt som utredningen *Nästa steg?* lämnade sitt slutbetänkande, lämnade Jarmo Lainio sitt slutbetänkande ”*Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*” (SOU 2017:91). Betänkandet utgjordes av en gedigen genomgång av det svåra läget för de nationella minoritetsspråken i svensk skola och en lång rad förslag som skulle stärka minoritetsspråken i skolan.

Inledningsvis konstaterade utredningen mot bakgrund av kartläggningen av de nationella minoritetsspråken i skolan:

”att undervisningen i dessa språk bör omfattas av en sammanhållen och långsiktig planering. Språken, även de största bland dem, är hotade och sårbara. Antalet deltagande elever når sällan ens upp till hälften av de rapporterat berättigade. Det finns i kartläggningen också tecken på att det på det lokala planet finns variationer som direkt hotar språken i undervisningen, speciellt för de mindre språken. En sådan sammanhållen och långsiktig strategi för att säkerställa undervisningen i dem, i de olika undervisningsformerna, saknas i dag. De ramar och praxis som utvecklats sig i många kommuner kommer, om ingen långsiktighet iakttas, sannolikt leda till att de nationella minoritetsspråken försvinner. De stora variationerna utgör osäkerhetstecken även i de fall där det synbarligen ser ut att finnas positiva utvecklingstendenser för något av språken. Som konstateras på annan plats i utredningen behövs en kontinuerlig utbildningskedja av möjligheter till undervisning i och på de nationella minoritetsspråken, från förskola till högskola. Ingen kedja är starkare än sin svagaste länk, inte heller inom utbildningsområdet.”

Utredningen lämnade därefter ett antal omfattande förslag:

- undervisningen i de fem nationella minoritetsspråken i grundskolan ska regleras särskilt och benämnas nationella minoritetsspråk och anges som ämne i skollagen;
- den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet nationellt minoritetsspråk ska regleras i timplanerna för grundskolan och vara 960 timmar;
- det ska inte finnas krav på förkunskaper för undervisning i nationellt minoritetsspråk i gymnasieskolan;
- tvåspråkig undervisning på de nationella minoritetsspråken bör införas och utökas och för alla fem nationella minoritetsspråken bör gälla samma villkor för tvåspråkig undervisning som för finska i åk 1–9;
- jiddisch och romani chib bör ges möjlighet till någon form av motsvarande stöd som de övriga tre minoritetsspråken har inom förskolan inom förvaltningsområdena;
- en strategisk handlingsplan behövs för att kunna skapa en fungerande lärarutbildning i de nationella minoritetsspråken på kort och på lång sikt och vara relaterad till målet att stötta en språklig förstärkning och revitalisering av språken;
- ämnet nationellt minoritetsspråk ska kunna ingå i en ämneslärarexamen;

Fortfarande sommaren 2022 – snart fem år sedan utredningen var klar - har skolministern inte tagit i ett enda av förslagen i Lainios utredning! Det avhjälpes inte på något sätt av att kulturministern våren 2022 gick ut med ett handlingsprogram som angavs vara en ”*historisk satsning på minoritetsspråken*”. Det handlar dessutom numera alldeles för ofta endast om tre-åriga satsningar, vilket undergräver långsiktig uthållighet.

Det betyder att det gått 22 år sedan Sverige ratificerade Europarådets språkstadga utan att några genomgripande åtgärder vidtagits för att stärka de nationella minoritetsspråken i skolan. En elev i svensk skola går 12 år i skolan. Om två år har två fulla skolperioder passerat utan att skolan på allvar säkerställt en fungerande undervisning i/på de fem nationella minoritetsspråken. Detta är det utan jämförelse främsta skälet till att språkbytarprocessen för samtliga fem nationella minoritetsspråk gått så långt, trots att Sverige genom att ratificera Europarådets språkstadga förbundit sig till att stärka de nationella minoritetsspråken i Sverige.

Tvåspråkig undervisning

Tvåspråkig undervisning på nationellt minoritetsspråk förekommer idag endast inom sameskolans undervisning och i de sverigefinska friskolorna samt sedan 2017 i förskoleklass och åk 1–2 i den kommunala Vikingaskolan i Haninge kommun. Europarådet har upprepade gånger uppmanat Sverige att förbättra tillgången till tvåspråkig undervisning. Som Skolinspektionen kunnat konstatera är tillgången på tvåspråkig undervisning på nationellt minoritetsspråk på kommunal nivå obefintlig. Med den förskoleverksamhet på nationella minoritetsspråk som nu växer fram i kommuner i förvaltningsområde för minoritetsspråk borde underlaget för tvåspråkig undervisning öka påtagligt.

Lärarytelse

Endast vad avser finska har det sedan hemspråksreformen på 1970-talet funnits ett större utbud av modersmåls lärare. Då utbildningen av nya lärare också av dessa varit starkt eftersatt, har antalet på senare år minskat kraftigt som en följd av pensionsavgångar. Det gör att väldigt många kommuner inte klarar av att uppfylla den rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk som skollagen ger – inte ens på finska. Skälet uppges ofta vara just avsaknad av modersmåls lärare.

I slutet av 2008 kom betänkandet *En hållbar lärarytelse* (SOU 2008:109). Där konstaterade utredaren ”att Sverige ligger långt efter andra länder inom och utom EU när det gäller satsningar på undervisning i nationella minoritetsspråk.” Vidare slog utredaren fast att det inte räcker ”att bara ge ett lärosäte ett särskilt ansvar för språket.”

När regeringen i början av 2010 lade sin proposition (2009/2010:89) *Bäst i klassen – en ny lärarytelse* lämnades utredarens förslag åt sidan med hänvisning till att Högskoleverket skulle ges i uppdrag att göra en översyn av utbildningarna i nationella minoritetsspråk.

Sverige har som regeringen i propositionen skriver genom sin anslutning till Europarådets minoritetskonventioner ”förbundit sig att tillhandahålla grundutbildning och fortbildning av de lärare som behövs för att kunna erbjuda modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken.”

I sin rapport *Lärarytelsen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas?* (Rapport 2011:14 R) föreslog Högskoleverket i början av hösten 2011 en rad åtgärder för att säkerställa och stärka lärarytelsen i och på de fem nationella minoritetsspråken. Förslagen beräknades till en kostnad av 26,3 miljoner kronor, vilket Högskoleverket bedömde vara ett minimum för att kunna bedriva kvalitativ lärarytelse.

I samband med budgetpropositionen för 2013 gav regeringen sedan till slut tre lärosäten i uppdrag att bygga upp ämneslärarytelse i romani chib (Södertörns högskola), finska och meänkieli (Stockholms universitet) och samiska (Umeå universitet) ”i syfte att på längre sikt

tillgodose en långsiktig försörjning av lärare.” Till detta anslog regeringen 6,5 miljoner kronor att jämföra med de 26 miljoner Höskoleverket bedömde som miniminivå. Till skillnad från Höskoleverket lämnade regeringen vidare frågan om lärarutbildning i jiddisch åt sidan. Först hösten 2022 har universitetet i Lund fått motsvarande uppdrag för jiddisch.

Hösten 2013 gav regeringen Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk *”i syfte att minst tolv personer blir verksamma som modersmålslärare”* i första hand för samiska och meänkieli. Uppdraget finansierades inte inom ramen för Utbildningsdepartementets budget utan medlen togs från den nationella minoritetsbudgeten. Vilka andra satsningar på lärarutbildning finansieras utanför utbildningsdepartementets budget?

Höskoleverket föreslog i sin rapport också ekonomiska stimulanser till studerande som väljer att utbilda sig till lärare i nationella minoritetsspråk. Detta avvisades av regeringen som principiellt avvikande, och förslaget remitterades inte ens. Bristen på lärare i matematik och naturvetenskapliga ämnen har sedan dess gjort att regeringen däremot infört likartade ekonomiska stimulanser till lärarstuderande i dessa ämnen.

Det borde därför vara hög tid för regeringen att ompröva sitt ställningstagande rörande lärarstuderande i nationella minoritetsspråk, om den menar allvar med vad den skrev redan i budgetpropositionen 2013 *”att detta är en oroande utveckling, eftersom det behövs lärare i skolväsendet som kan undervisa i språken och på språken för att de nationella minoritetsspråken ska kunna fortleva och utvecklas och för att barn och ungdomar ska kunna få undervisning i sitt minoritetsspråk.”*

Men, kommunerna undgår inte sitt ansvar för bristen på modersmålsundervisning och modersmålslärare. Genom att ge sådana lärartjänster begränsat tidsmässigt innehåll och dåligt samordnade scheman blir dessa väldigt ofta inte särskilt attraktiva. För modersmålslärare i samiska blir då t.ex. tjänster i grannlandet Norge betydligt mer attraktiva. Med lite mer kreativitet vid tillskapandet av modersmålslärartjänster och samarbete över kommungränser skulle dessa tjänster kunna göras betydligt mer attraktiva.

Friskolor med inriktning på de nationella minoritetsspråken

Införandet av friskolor i Sverige på 1990-talet blev en möjlighet också för de nationella minoriteterna. Flera sverigefinska skolor skapades, vilket ökade möjligheterna att inom skolans ram slå vakt om och utveckla det finska språket som modersmål hos den sverigefinska minoriteten. Det skedde mot bakgrund av att antalet finska klasser sjönk drastiskt i landets kommuner under 1990-talet.

Friskolor för de fem nationella minoriteterna regleras inom samma regelverk som friskolor generellt. Trots att samhällets stöd för de nationella minoritetsspråken har en annan utgångspunkt än modersmålsstödet för invandrarspråk, har det förekommit att enskilda kommuner i sina yttranden till den centrala tillståndsmyndigheten Skolinspektionen avstyrkt nya sverigefinska skolor med hänvisning till att kommunen inte vill ha mer segregation i kommunen. Ett par sverigefinska friskolor har dessutom tvingats lägga ned.

Skolinspektionen kräver numera, att den som ansöker om att få starta en friskola kan påvisa tillräckligt elevunderlag. Det kan säkert vara ett rimligt krav i största allmänhet. När en tänkt friskola vänder sig till en betydligt mindre målgrupp, får det lätt negativa konsekvenser. I och

med att Sverige gjort särskilda åtaganden gentemot Europarådets minoritetskonventioner vad gäller stöd till undervisning i och på nationella minoritetsspråk, blir bestämmelserna för friskolor ett systemfel för möjligheten att starta friskolor med inriktning på minoritetsspråken.

Läroplanens kunskapskrav

Som en följd av ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner har det sedan 2002 ingått krav på kunskaper om de nationella minoriteterna i grundskolans läroplaner. I läroplanen för grundskolan (Lgr 2011) är ett av de uttalade kunskapskraven:

- *Skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola har fått kunskaper om de nationella minoriteternas (judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och tornedalingar) kultur, språk, religion och historia*

Detta har sedan utvecklats i kursplanerna i historia, samhällskunskap, svenska och religion. Efter beslut av utbildningsminister Anna Ekström sommaren 2021 kommer på förslag av Skolverket undervisningen om de nationella minoriteternas historia från höstterminen 2022 tas bort ur kursplanen i historia för åk 7–9 och föras till undervisningen om mänskliga rättigheter i ämnet samhällskunskap.

De nationella minoriteternas historia i Sverige kommer således inte längre att vara en del av undervisningen i Sveriges historia på grundskolans högstadium. Men, minoriteternas historia är ingen egen historia utan djupt integrerad i Sveriges historia. Däremot återfinns undervisningen om t.ex. jämställdhet både i undervisningen om mänskliga rättigheter i samhällskunskap och i undervisningen om Sveriges historia. Men, då berör det ju förstås majoritetsbefolkningen.

Skolverket är en statlig myndighet som sedan minoritetslagen trädde i kraft 2010 är ålagd att samråda med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem. I denna fråga inbjöd Skolverket först efter att det påtalats till ett möte, som emellertid inte kan kallas samråd då verkets förslag redan var färdigt. Regeringen i sin tur inbjöd likaså till ett möte först då beslutet redan var utformat. Även på högsta nivå i Sverige återstår det mycket innan kravet på verkligt inflytande för de nationella minoriteterna genom samråd respekteras fullt ut.

Ansvar för, hur och i vilken omfattning undervisningen om de nationella minoriteterna sker, ligger lokalt och ytterst hos rektor och den enskilde läraren. Någon uppföljning av om och hur detta genomförs i landets skolor sker ej. De flesta berörda lärare har själva inte fått någon utbildning om de nationella minoriteterna i sin lärarutbildning. Framställningen av läromedel ligger numera helt på de privata läromedelsförlagen, som själva väljer vad de vill lyfta fram i sina läromedel. Ytterst ligger ansvaret för att berörda lärare fortbildas för att kunna leva upp till läroplanens kunskapskrav hos rektor för resp. skola. Och anslagen för fortbildning är starkt begränsade och används främst för fortbildning om IT och digitalisering.

Det finns därför anledning att befara att läroplanens krav vad avser kunskap om de nationella minoriteterna långt ifrån uppfylls. Samma kunskapskrav som för grundskolan gäller också för gymnasieskolan. Det kommer att ta lång tid innan kunskapen om de nationella minoriteterna i Sverige blir tillräckligt utbredda.

5 Inflytande och samråd – mer än information

En nyckel till framgång för den nationella minoritetspolitiken är fungerande samråd i frågor som berör minoriteterna. Genom samråd kommer minoriteterna till tals och beslutsfattarna får bättre underlag för sina beslut. Det ger möjlighet att prioritera utifrån de önskemål och specifika behov som minoriteterna själva har och att anpassa den lokala utformningen till de lokala förutsättningarna.

Samråd innebär, vilket också tydligt framgår av propositionen 2009, en aktiv medverkan i beslutsprocessen med möjlighet till påverkan för de nationella minoriteterna, eller som regeringen skrev i budgetpropositionen 2010 - *”de nationella minoriteterna ska ges reellt inflytande i frågor som berör dem”*.

Alltför ofta uppfattas dock fortfarande samrådsskyldigheten, trots att skrivningarna i minoritetslagen om samrådets förutsättningar skärptes 2019, endast som en envägs information från beslutsfattare till berörda minoritetsföreträdare. Här återstår väldigt mycket innan kommuner och myndigheter genom hela sin organisation insett och tillämpar lagens samrådsskyldighet. De båda uppföljningsmyndigheterna har återkommande påpekat, att en framgångsfaktor för minoritetspolitikens genomförande lokalt är *”att verksamheten har tydliga mål och en klar förankring i både den politiska och verksamhetsmässiga ledningen”*.

Vantolkning för att slippa samråda med minoriteternas föreningar

Utredningen *Nästa steg?* noterade att flera kommuner också ingående i förvaltningsområde förklarade uteblivna samråd med att det inte fanns någon minoritetsförening och hänvisade till lagtextens referens till att *”samråda med representanter för minoriteterna”*. Regeringen gick vidare till riksdagen med utredningens förslag att ändra lagtexten till *”samråda med minoriteterna i sådana frågor”* för att undvika tolkningen att samråd endast avser *”representanter för minoriteterna”*. I regeringens proposition anfördes att *”en återkommande anledning till att samråd inte genomförs uppges vara att kommunerna saknar föreningar att samråda med.”*

Det har nu visat sig att flera kommuner har tagit strykningen av ordet *”representanter”* till intäkt för att utesluta minoritetsföreningar från samrådsskyldigheten lokalt.

Regeringen skrev däremot väldigt tydligt i propositionen:

”Som Sverigefinska riksförbundet (SFRF) har påtalat har föreningarnas verksamhet stor betydelse för minoritetspolitikens genomförande. Utan civilsamhällets insatser skulle politikområdets utveckling och framsteg vara mer begränsad, antalet kommuner som ingår i förvaltningsområden färre och den operativa verksamheten mindre träffsäker. Regeringen vill därför betona att de organisationer som företräder de nationella minoriteterna har en betydande roll, och att de kommer att ha det även i framtiden. Avsikten med att ta bort representanter ur lagen är inte att myndigheterna ska samråda mindre med det civila samhällets organisationer, utan att de i stället ska sträva efter att ha en så bred kontaktyta som möjligt och därigenom även nå individer som inte är organiserade genom en förening.”

Att stryka ordet *”representanter”* syftade därför till att visa att lagen kräver samråd oavsett om det finns föreningar eller andra företrädare. Eller som det står i texten: *”Detta kan innebära att myndigheterna behöver söka kontakt med de nationella minoriteterna även*

utanför föreningslivet.” De nationella minoritetsföreningarna är en värdefull resurs att ta vara på, men om de inte finns är det ingen ursäkt för att inte kunna samråda.

Det rapporteras allt oftare om en utbredd trötthet hos de nationella minoriteternas företrädare runt om i landet över att just minoritetslagen tar så lång tid att genomföra i många kommuner. Till det kommer att minoriteternas företrädare ofta gång på gång möter nya politiker/tjänstemän, som inte är insatta i minoritetslagen, vilket alldeles för ofta leder till att den lokala processen måste börja om, om än inte alltid helt från noll. Detta kan i sin tur leda till att minoritetsföreträdare med lång erfarenhet och kunskap om minoritetspolitikens innehåll av kommunens företrädare uppfattas som ”jobbiga”. Det kan emellertid aldrig vara skäl för att försöka minska utrymmet för föreningsrepresentanter.

Lagens avsikt med samråd är enligt riksdagens beslut 2009 (Prop. 2008/09:158) att ”*de nationella minoriteternas inflytande behöver stärkas*”.

Starka institutioner för att hävda minoriteternas intressen

Minoritetspolitiken och minoritetslagen har lett till ett ökande och numera mycket stort antal samråd i olika former. Till det kommer att minoriteternas organisationer ges möjlighet att kontinuerligt yttra sig över en rad utredningar och förslag. Detta är givetvis i sig ytterst positivt. Men, de nationella minoriteternas mycket små och resurssvaga organisationer och lokala föreningar drunknar bokstavligen i dessa dialoger med myndigheter centralt, regionalt och lokalt. Att inte delta och att inte besvara frågor/remiser befarar man ska ge intryck av att man inte är intresserad. Det dränerar dessa organisationer nästan helt på möjligheterna att utveckla egna mer långsiktiga idéer och förslag.

I utredningen *Nästa steg?* framfördes därför:

”Regeringen bör i det fortsatta arbetet med att utveckla den nationella minoritetspolitiken särskilt uppmärksamma behovet av att bygga upp starka institutioner för de nationella minoriteternas språk och kultur.” Där framhölls vidare att *”För närvarande är det endast samerna som kan sägas förfoga över en förhållandevis stabil institutionell struktur, främst genom Sametinget och dess språkcentrum.”*

I dagsläget finansierar den svenska staten Sametinget och dess organ med i storleksordningen 60 miljoner kronor årligen. Det är i sig inte på något sätt för mycket, men förklarar varför man från samiskt håll har helt andra resurser att driva sina önskemål än vad de övriga fyra icke-samiska minoriteterna har.

Till de fyra icke-samiska minoriteternas riksorganisationer har sedan 2010 årligen utgått sammanlagt 6,5 miljoner kronor eller 1,5–2 miljoner per minoritet. Ibland har det skett ett tillfälligt mindre påslag – så också 2022. Det är uppenbart att detta inte på något sätt möjliggör ett långsiktigt arbete för att driva dessa minoriteters och minoritetsspråks intressen eller att kunna motsvara majoritetssamhällets flodvåg av samråd och remisser.

Frågan om att inrätta ett nationellt center för romska frågor lyftes redan 2010 av Delegationen för romska frågor i betänkandet *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55). Förslaget fick stöd av en rad av de remissinstanser som arbetar med frågor rörande romer.

Kommissionen mot Antiziganism föreslog i sitt slutbetänkande *Kraftsamling mot antiziganism* (SOU 2016:44):

”Regeringen bör inrätta ett nationellt center för romska frågor.”

Det ledde i sin tur till att regeringen tillsatte en utredning för att utreda hur ett nationellt center för romska frågor kan inrättas. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor* (Ds 2019:15):

”Utredningens slutsats är att inrättandet av ett organ i form av en statlig förvaltningsmyndighet skulle utgöra den extraordinära och kraftfulla åtgärd som behövs” och vidare ”att inrätta en statlig förvaltningsmyndighet förefaller således vara nästa nödvändiga steg i regeringens arbete för att tillförsäkra mänskliga rättigheter för minoriteten romer.”

Fortfarande sommaren 2022 har ingenting vidare hänt i denna fråga från regeringens sida.

Vad avser finansieringen av de nationella minoriteternas organisationers alltmer omfattande insatser gentemot myndigheter, kommuner och regioner skrev utredningen *”Nästa steg?”*:

”Statsbidraget till nationella minoriteters riksorganisationer bör minst fördubblas. Utöver detta bör det stöd som lämnas till Sverigefinländarnas delegation och Svenska Tornedalingars riksförbund- Tornionlaaksolaiset (STR-T) höjas till 600 000 kronor årligen. Stöd till samrådsarbete bör även lämnas till lämpliga riksorganisationer som företräder den judiska och den romska minoriteten om 400 000 kronor vardera.”

Den fortsatta utvecklingen av minoritetspolitikens formella hantering gör att dessa förslag redan är långt i underkant liksom regeringens senaste mindre påslag. I slutändan är det bara när de fyra icke-samiska minoriteterna ges förutsättningar på något sätt i nivå med den samiska nationella minoriteten, som dessa på ett rimligt sätt kan delta i och driva sina frågor i minoritetspolitiken.

6 Tandlös uppföljning

Från 2010 har Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget ett gemensamt uppdrag att följa upp hur minoritetslagen efterlevs. De två myndigheterna redovisar årligen till regeringen en bedömning av detta.

Under den nationella minoritetspolitikens första tio år var det knappast någonstans den efterlevdes utanför Norrbotten och de sju kommuner vilka ingick i förvaltningsområde för finska, meänkieli och/eller samiska. Någon reell uppföljning på nationell nivå fanns inte.

I sin proposition 2009 redovisade regeringen att Europarådet i sina granskningar av Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna konstaterat att *”bristen på åtgärder från myndigheters sida på lokal och regional nivå har lett till att många åtaganden inte har efterlevts, trots att det finns en rättslig grund för åtagandet”*. Tillkomsten av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk var därför inte minst avsedd att tydliggöra dessa åtaganden.

I propositionen föreslog regeringen därför att ett uttalat uppföljningsansvar skulle läggas på Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget i sin egenskap av statlig myndighet vid sidan av att vara ett folkvalt organ. Sametinget gavs uppföljningsansvaret för den samiska gruppen och det samiska språket och länsstyrelsen för de övriga fyra minoriteterna och språken.

I propositionen valde regeringen att inte införa den skarpare formen med tillsyn utan i stället en uppföljning med *”informationsinsamling som kan ligga till grund för en utvärdering som ska rapporteras till regeringen.”*

Alldeles för svag uppföljning av minoritetspolitiken

De nationella minoriteterna möter fortsatt alltför ofta lokalt, ibland allt starkare, motstånd från lokala tjänstepersoner och lokala politiker mot en fungerande minoritetspolitik, inte minst vad gäller de faktiska möjligheterna till fungerande samråd på likvärdig grund.

Det belyser problemet med alldeles för svaga uppföljningsmyndigheter på central nivå, som inte anser sig ha till uppgift eller resurser att påtala uppenbara brister i den lokala tillämpningen av minoritetspolitiken. Här föreligger ju också en märklig strukturell obalans, då samer företräds av sin egen myndighet medan de fyra icke-samiska minoriteterna företräds av en statlig förmyndarmyndighet.

Utredningen *”Nästa steg?”* föreslog:

”Regeringen bör inrätta en särskild myndighet för uppdraget att följa upp, främja och samordna minoritetspolitiken. Uppdraget bör ligga på en myndighet i stället för två. Regeringen bör i anslutning till inrättandet av myndigheten säkerställa att en analys av uppdragets inriktning och mål görs.”

Utredningen skrev vidare: att *”Uppdraget till uppföljningsmyndigheten att vara en pådrivande motor för att minoritetslagens skydd och rättigheter får genomslag i hela landet måste göras tydligare.”*

Sametinget löper genom sin dubbelkonstruktion risken att som uppföljningsmyndighet på många håll främst uppfattas som en företrädare för den samiska gruppen. Länsstyrelsen å sin sida är en myndighet med en lång rad väsensskilda uppdrag och har att i många frågor ha ett förtroendefullt samarbete med kommuner. Det kan göra det svårt att vara en alltför kritisk granskare av landets kommuner. De båda myndigheterna har därför inte blivit den motor i utvecklingen av den nationella minoritetspolitiken som hade varit önskvärt.

Regeringen valde 2018 att tillsätta en ny utredning med uppgift *”att närmare analysera och föreslå hur ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska organiseras.”* Utredningen om uppföljning av minoritetspolitiken lämnade våren 2020 sitt betänkande *Högre växel i minoritetspolitiken* (SOU 2020:27). Utredningen konstaterade:

”Uppföljningsmyndigheternas uppdrag är otydligt. Detta har fått betydelse för hur myndigheterna dels väljer att tolka sitt uppdrag, dels prioriterar i arbetet. Uppföljningsmyndigheterna har inte använt sig av möjligheterna att själva definiera sitt uppdrag. Ingen fördjupad analys av uppdraget och myndigheternas roll utifrån skrivningar i förarbeten och regleringsbrev tycks ha gjorts.” Utredningen redovisade vidare att: *”Minoriteterna efterlyser en tydligare dialog kring nödvändiga prioriteringar och saknar i hög utsträckning en pådrivande funktion – en motor – i minoritetsarbetet.”* Slutsatsen blev att: *”Regeringens styrning av minoritetspolitiken behöver bli tydligare. Möjligheterna att inom länsstyrelsestrukturen åstadkomma den styrning som krävs bedöms som mycket begränsade. Utmaningen i uppföljningsarbetet kan inte heller helt lösas genom att regeringen tillför ytterligare resurser till länsstyrelsen.”*

Utredningen *Högre växel i minoritetspolitiken* gick dock inte lika långt som utredningen *Nästa steg?* utan nöjde sig med att föreslå att Sametinget fortsatt skulle vara ansvarig myndighet för samer och det samiska språket och att uppföljningsansvaret för de fyra icke-samiska minoriteterna och minoritetsspråken skulle föras över från Länsstyrelsen i Stockholms län till Institutet för språk och folkminnen, men skrev att:

”Sametinget och Institutet för språk och folkminnen ska utifrån ett rättighetsperspektiv vara pådrivande, stödande och samlande vid genomförandet av minoritetspolitiken.”

I budget för 2022 för Länsstyrelsens uppföljningsuppdrag tillförde regeringen resurser för ytterligare några tjänster, men fortfarande har inte regeringen på något sätt tagit itu med uppföljningens otydliga uppdrag eller uppföljningsmyndigheternas minimalistiska tolkning av sitt uppdrag. Tolv år efter uppföljningsansvarets införande är det helt uppenbart att detta är otillräckligt, om Sverige menar allvar med sitt åtagande att efterleva Europarådets minoritetskonventioner.

Redan i proposition 2008/09:158 skrev regeringen:

”att om det skulle visa sig att det uppföljningsansvar som nu föreslås inte är tillräckligt för att förbättra efterlevnaden av minoritetsrättigheter får frågan om införandet av en operativ tillsyn på minoritetspolitikens område väckas på nytt.”

Det är därför hög tid att regeringen prövar den möjlighet som dess proposition 2009 pekade på att införa en operativ tillsyn med någon form av sanktion mot dem som trotsar lagen. Det återstår därutöver fortfarande att inrätta en fungerande uppföljning på myndighetsnivå.

Kommunerna och grundskyddet

Liksom länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget konstaterade utredningen *Nästa steg?* att endast ett litet antal av de drygt 200 kommuner som inte ingår i något förvaltningsområde vidtagit åtgärder för att uppfylla det lagstadgade grundskyddet inom minoritetspolitiken, som regeringen har beskrivit som en *”minimistandard inom minoritetsarbetet”*.

Av de 84 kommuner som ingår i förvaltningsområde för något eller flera av de berörda språken, är det dock alldeles för många som inte vidtagit några åtgärder med avseende på de minoriteter/minoritetspråk som ej berörs av förvaltningsområdet.

Detta kan svårligen betraktas som något annat än uppenbart lagtrots från de allra flesta av landets kommuner.

Uppföljningsmyndigheterna – Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget - har i flera av sina årliga rapporter till regeringen framhållit hur få kommuner som gör något för att leva upp till grundskyddets krav. Det som regeringen själv kallar en miniminivå. Då mer än tolv år gått sedan lagen trädde i kraft hade det varit naturligt med en tydlig dialog mellan regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) om hur lagen ska kunna efterlevas bättre i landets kommuner. Inget tyder dock på att någon sådan dialog ägt rum.

Mål och riktlinjer

Med skärpningen av minoritetslagen 1 januari 2019 infördes ett krav på alla landets kommuner och regioner att anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Kravet tar sin utgångspunkt i minoritetslagens grundskydd för nationella minoriteter och

minoritetsspråk i alla kommuner och regioner i hela Sverige utan undantag. Syftet med det nya lagkravet var att stärka grundskyddet i landets alla kommuner och regioner.

Sveriges Radio Finska och Sameradion gjorde våren 2022, snart fyra år sedan lagens nya bestämmelser trädde i kraft, en kartläggning av hur landets samtliga kommuner arbetat med mål och riktlinjer. Av landets 290 kommuner svarade 279. Enligt Sveriges Radios bedömning har 137 kommuner mål och riktlinjer medan 142 saknar detta. Och då finns det flera kommuner som inte har mål och riktlinjer för alla nationella minoriteter/minoritetsspråk - ibland bara för det som kommunen ingår i förvaltningsområde för.

Att långt mer än hälften av landets kommuner saknar de mål och riktlinjer som lagen kräver sedan snart fyra år, visar på den icke fungerande uppföljningen av minoritetslagen på myndighetsnivå, men också på SKR:s totala ointresse för den nationella minoritetspolitiken.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Kommuner och regioner har självklart samma ansvar för att tillämpa minoritetslagens bestämmelser som för vilken annan lag som helst som rör deras verksamhetsområde. Det måste anses helt unikt att en majoritet av landets kommuner mer än tolv år efter minoritetslagens ikraftträdande så uppenbart struntar i att tillämpa lagen.

Det går i det sammanhanget inte att komma ifrån det ointresse som under minoritetspolitikens nu mer än tjugo år i Sverige visats av Sveriges Kommuner och Regioner. När det kommer en ny plan- och bygglag eller en ny socialtjänstlag, så tillämpas den givetvis från dag ett av landets kommuner. Det har då i god tid fått omfattande kunskapsstöd och utbildningsstöd av SKR. Så har inte skett för den nationella minoritetspolitiken eller minoritetslagen – vare sig vid införandet 2010 eller vid skärpningen av lagen 2019. SKR säger sig gärna bidra om de får finansiering för detta. Är det någon som tror att SKR skulle strunta i att arbeta med jämställdhetsfrågor bara för att de inte får finansiering av staten?

7 Enade vi stå – söndrade vi

I bokslutet 2014 lyftes det glädjande att företrädare för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken under minoritetspolitikens första fjorton år hittat varandra över minoritetsgränserna och utvecklat samarbete i flera frågor. Var för sig är minoriteterna små och svaga.

Tyvärr har denna positiva utveckling brutits. Sametinget som företrädare för den nationella minoritet som kommit längst på vägen med ett mer än hundraårigt arbete för sina rättigheter, har i allt högre grad gått sin egen väg åberopandes deras särskilda roll som urfolk i Sverige. Det har möjligen hjälpt den samiska minoriteten men lämnat de fyra icke-samiska minoriteterna efter.

Detta har i sin tur inneburit att regeringen, som på ett anmärkningsvärt sätt vägrar att enligt ILO-konventionen 167 ta i frågan om urfolkens rättigheter särskilt avseende mark och vatten, valt att "som plåster på såren" också inom ramen för den nationella minoritetspolitiken i högre grad tillgodose samiska anspråk. Nu senast t.ex. fyra språkcentrum mot de övriga minoritetsspråkens vardera ett, förutom två för meänkieli. Anspråk som den samiska minoriteten har helt andra resurser att lyfta och driva genom det statligt finansierade Sametinget.

Referenser

Europarådets granskningar

Council of Europe; Committee of Ministers Recommendation, CM/RecChL(2011)3

Council of Europe; Committee of Ministers Recommendation, CM/RecChL(2020)5

Lagar

Språklag (2009:600)

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724)

Regeringens propositioner/skrivelser

Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143)

Från erkännande till egenmakt (prop. 2008/09:158)

Bäst i klassen - en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89)

En stärkt minoritetspolitik (prop. 2017/18:199)

Nystart för en stärkt minoritetspolitik (prop. 2017/18:282)

Offentliga utredningar/departementspromemorior

Rätten till mitt språk – Förstärkt minoritetsskydd (SOU 2005:40)

Att återta mitt språk – Åtgärder för att stärka det samiska språket (SOU 2006:19)

En hållbar lärarutbildning (SOU 2008:109)

Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet (Ds 2014:8)

Kraftsamling mot antiziganism (SOU 2016:44)

Nästa steg? - Förslag för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:60)

Nästa steg? Del 2 – Förslag för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:88)

Nationella minoritetsspråk i skolan – Förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering (SOU 2017:91)

Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – En myndighet för romska frågor (Ds 2019:15)

Högre växel i minoritetspolitiken – Stärkt samordning och uppföljning (SOU 2020:27)

Övrigt

Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2010 (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget 2011)

Läroplan för grundskolan (Lgr 2011)

Lärförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas (Högskoleverket 2011:114 R)

Kolla kartan: Har din kommun minoritetspolitiska mål och riktlinjer? (Sveriges Radio Finska, 2022-05-31)