

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
ku.remissvar@regeringskansliet.se

NÄSTA STEG? DEL 2 FÖRSLAG FÖR EN STÄRKT MINORITETSPOLITIK (SOU 2017:88)

1. Sammanfattning

Civil Rights Defenders välkomnar del 2 i översynen och analysen av lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) och angränsande frågor. Civil Rights Defenders är positiv till större delen av utredningens förslag för ytterligare åtaganden enligt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan), framför allt vad rör utbildningsväsendet (artikel 8) och svensk förvaltning och samhällsservice (artikel 10). Förslaget att ge Riksarkivet och Institutet för språk och folkminnen (ISOF) uppdrag att hantera samiskt immateriellt kulturarv avslås då förvaltningen av samiskt kulturarv ska, i likhet med Norges ordning och i linje med samiskt självbestämmande, uteslutande ligga hos Sametinget och andra samiska institutioner.

Den okunskap kring minoritetslagstiftningen som präglar rättstillämpningen visar ett tydligt behov av ansvarsutkrävande mekanismer som idag inte existerar i svensk förvaltning. Det krävs därför ett tydligare ansvarsutkrävande av kommuner och andra huvudaktör som har att tillförsäkra en effektiv tillgång till dessa rättigheter. Ett tydligt ansvarsutkrävande kan enligt Civil Rights Defenders mening endast uppnås genom att en myndighet får i uppdrag att utöva aktiv och systematisk tillsyn över minoritetslagens tillämpande aktörer. Civil Rights Defenders föreslår att tillsynsfrågan utreds tillsammans med frågan om inrättande av en ny nationell människorättsinstitution. Vid utformningen av nya organ är det dock centralt att samernas rätt till självbestämmande som folk tillgodoses.

Civil Rights Defenders delar utredarens slutsats att minoritetspolitiska överväganden inte i några sammanhang bör kopplas till urfolk. En konsekvens av att utredningar i frågor som rör det samiska folket görs inom ramen för minoritetspolitiken och inte urfolkspolitiken är att förslagen i regel inte förmår leva upp till Sveriges internationella åtaganden om urfolksrätt.

Civil Rights Defenders vill här särskilt lyfta fram Sametingets förslag till en samisk språklag som en möjlig lösning på frågan.¹

2. Närmare om utredningens förslag

Rättslig utgångspunkt och utredningens förhållande till Sveriges internationella åtaganden rörande urfolket samer och de nationella minoriteterna (kap 2-5)

Syftet med utredningen är enligt regeringens direktiv att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter. Civil Rights Defenders är bekymrade över att utredningen, i enlighet med de direktiv som ges, förhåller sig snävt till Sveriges internationella åtaganden med endast språkstadgan som internationellt ramverk för översyn och analys. Denna rättsliga utgångspunkt medför en uppenbar risk för att de slutsatser som dras inte lever upp till Sveriges övriga internationella åtaganden.²

För det samiska folket aktualiseras, på grund av dess status som urfolk, en ytterligare dimension av mänskliga rättigheter som inte kan bortses ifrån i den minoritetsrättsliga kontexten. Civil Rights Defenders konstaterar att det råder mycket låg kunskap hos både förvaltningsverige och allmänheten om detta förhållande, för vilket staten bär ansvaret. Artikel 13 urfolksdeklarationen utgör den ledande internationella normen för urfolks språkrättigheter.³ Enligt *International Law Association's* (ILA:s) mening är stater, utöver eventuella traktaträttsliga skyldigheter, bundna av internationell sedvanerätt i förhållande till urfolks rätt till sitt språk.⁴

Finlandssvenskarnas ställning samt utökade åtaganden enligt språkstadgan (kap 2-3)

Civil Rights Defenders är positiv till att gruppen som talar finlandssvenska får större uppmärksamhet och att språkets ställning i Sverige förstärks. Civil Rights Defenders vill

¹ Sametingets språkpolitiska handlingsprogram, antagen 2016-05-31, s 18. Handlingsprogrammet finns tillgängligt på https://www.sametinget.se/handlingsprogram_sprak.

² Se främst internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) artiklarna 14 och 27, vars innebörd förtydligas genom General Comments No. 13 respektive 23.

³ Av artikel 13 urfolksdeklarationen framgår bland annat att stater ska vidta effektiva åtgärder för att tillförsäkra ett skydd för urfolks språkrättigheter och garantera att urfolk gör sig förstådda i politiska, rättsliga och administrativa processer, genom tolk eller andra nödvändiga åtgärder. Artikel 30 Barnkonventionen stadgar vidare urfolksbarns rätt att inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp använda sitt eget språk.

⁴ En sedvanerättslig skyldighet som omnämns av ILA är staters förpliktelse att, vid skolplikt för urfolksbarn, bistå med lärare som kan tala urfolksspråket. Se ILA, Protokoll från Sofiakonferensen om urfolksrättigheter, 2012, s 8-15.

också i sammanhanget föra fram begäran från företrädare för gruppen kväner att undersöka kväners status i Sverige.

Det är positivt att utredningen föreslår en höjd statlig ambition när det gäller skyddet för de samiska urfolksspråken och minoritetsspråken i skolväsendet. Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att Sverige utökar sina åtaganden som rör förskola, grund- och gymnasieskola samt universitets- och högre utbildning enligt *artikel 8* punkt 1.a-1.e. Urfolks- och minoritetsspråkens skydd i förhållande till utbildning har framhållits som en central fråga av företrädare för de nationella minoriteterna och det samiska folket, samt även understrukits i den regionala och internationella kritik som givits Sverige.⁵

Utredningen kommer fram till att “det för närvarande inte är realistiskt” att höja Sveriges åtagande till den högsta nivån enligt artikel 8, vilket baseras på att en majoritet kommunala tjänstepersoner i en enkätundersökning ska ha svarat att det är svårt att rekrytera förskolepersonal med kunskap i de aktuella språken (s 68). Civil Rights Defenders har förståelse för att en utveckling mot att uppfylla Sveriges internationella åtaganden kan behöva ske stegvis, men är kritiska till bristen på ambition. Både regionala och internationella granskningsorgan har också konstaterat att Sverige kan göra betydligt mer för att läka den lärarbrist som råder. Detta till exempel genom att göra samiska- och minoritetsspråkläraryrket mer attraktivt exempelvis genom stipendier och utbildningsinsatser för personer med samiska- eller minoritetsspråk som förstaspråk, rekrytera lärare från Norge och Finland,⁶ samt att tillskjuta mer utbildningsresurser för lärare i Sverige.⁷

Det kan inte anses rimligt att, såsom återkommande sker, använda omständigheter som regeringen själv har kontroll över som anledning till att inte öka den effektiva tillgången till samiska och minoritetsspråk i skolan. Civil Rights Defenders anser att Regeringen omgående behöver vidta åtgärder i linje med de rekommendationer som givits Sverige så att en ökad undervisning för samisk- och minoritetsspråkstalande på sina respektive språk, inklusive på universitetsnivå, blir en realitet.

⁵ See text Committee of Ministers, Council of Europe, Recommendation CM/RecChL(2015)1 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, 14 januari 2015; Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR-kommittén), Concluding observations on the sixth periodic report of Sweden, FN-dokument E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, paragraf 46, samt artiklarna 2 och 13 internationella konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). Se också Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, FN-dokument A/HRC/33/42/Add.3, 9 augusti 2016, paragraf 52.

⁶ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Sweden – adopted on 22 June 2017 (ACFC/OP/IV(2017)004), 16 oktober 2017, paragraf 92.

⁷ CESCR-kommittén, not 5, paragraf 46.

Det bör framhåvas att målet för all skolundervisning för det samiska folket innebär, i enlighet med bindande urfolksrättsliga normer, att den ska erbjudas huvudsakligen på de samiska språken.⁸

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att det i förhållande till *artikel 10* bör finnas möjlighet för Sverige att utöka sina åtaganden till punkt 1.b genom att vissa myndigheter tillhandahåller översättningar till samiska, finska och meänkieli av de mest använda och relevanta förvaltningstexterna.

För det samiska folkets del aktualiseras skyldigheter för Sverige enligt artikel 13 urfolksdeklarationen. Det får anses rimligt å det allmännas vägnar att, eventuellt med hjälp av tolk, att tillse att de som använder de samiska urfolksspråken inom Sápmi åtminstone ska ha rätt att göra muntliga och skriftliga framställningar till, och få svar av, kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter på samiska, i enlighet med artikel 10 punk 1.a.iii och 3.b.

Det är väl känd av bland annat Sisuradions undersökning från 2016 att efterlevnaden av de minoritetsrättigheter som redan finns idag är mycket låg.⁹ Den okunskap kring minoritetslagstiftningen som präglar rättstillämpningen visar ett tydligt behov av ansvarsutkrävande mekanismer som idag inte existerar i svensk förvaltning. Det krävs därför ett tydligare ansvarsutkrävande av kommuner och andra huvudaktör som har att tillförsäkra en effektiv tillgång till dessa rättigheter. Civil Rights Defenders hänvisar härvid till sitt tidigare remissvar kring delbetänkandet (SOU 2017:60). Civil Rights Defenders vill påpeka att den brist på lösningar som föreslagits i delbetänkandet tyvärr lägger grund för att ytterligare formella åtaganden enligt språkstadgan som föreslås i slutbetänkandet, kommer leda till en begränsad de facto skillnad för de nationella minoriteterna och det samiska folket vad gäller deras språkrättigheter.

Ett tydligt ansvarsutkrävande kan enligt Civil Rights Defenders mening endast uppnås genom att en myndighet får i uppdrag att utöva aktiv och systematisk tillsyn över minoritetslagens tillämpande aktörer. Civil Rights Defenders föreslår att tillsynsfrågan utreds tillsammans med frågan om inrättande av en ny nationell människorättsinstitution. Vid utformningen av nya organ är det centralt att samernas rätt till självbestämmande som folk tillgodoses. En utredning bör dock inte enbart omfatta tillsyn relaterad till minoritetsspråk utan även teckenspråk. Detta i enlighet med språklagens (2006:900) intention och uttalade skrivning om att döva eller hörselskadade, precis som den som tillhör en nationell minoritet, ska ha rätt att lära sig, utveckla och använda språket.

⁸ Se artikel 14 urfolksdeklarationen samt ILA, not 4.

⁹ Sisuradions undersökning finns på: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=4979&artikel=6596738>.

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att öka representationen av minoritets- och urfolksperspektiv inom massmedia enligt *artikel 11*. Detta en viktig åtgärd för att bland annat höja kunskapen bland allmänheten om det samiska folket och Sveriges minoriteter.¹⁰

Utredaren identifierar en rad viktiga frågor hänförlig till *artikel 13* och de ekonomiska och sociala sfärerna i samhället som bör utredas närmare. En sådan fråga är diskrimineringslagen i förhållande till begränsningar av användningen av de samiska urfolksspråken och minoritetsspråken. Civil Rights Defenders anser att språk bör införas som diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen. En sådan regel bör jämställa användning av urfolks- och minoritetsspråk med användning av svenska i de situationer som omfattas av urfolks- och minoritetsspråkliga rättigheter. Diskrimineringslagen bör vidare utvidgas till att omfatta all offentlig verksamhet.

Behovet av åtgärder för förbättrade beslutsunderlag (kap 4)

Civil Rights Defenders vill peka på de vitt skilda perspektiv som kan finnas mellan olika minoritetsgrupper och det samiska folket kring olika frågor inom ramen för minoritetspolitiken. Frågan om jämlikhetsdata är en sådan. Typiskt sett är jämlikhetsdata en känslig fråga för de grupper, som till exempel samer, judar och romer, som har historiska erfarenheter av statligt förtryck som möjliggjorts genom bland annat registrering av känsliga personuppgifter. Vissa minoritetsgrupper kan vara mer positivt inställda till registrering av till exempel språk för ökat genomslag av rättigheter. Alla åtgärder som företas inom ramen för minoritets- och urfolkspolitiken måste dock ske i fullt samarbete med minoritetsgrupperna och det samiska folket samt vara utformade i enlighet med de potentiellt olika perspektiv som finns.¹¹

I linje med samers rätt till självbestämmande ska hanteringen av frågor som berör samer, inklusive samiska språk, i första hand tillkomma Sametinget som myndighet. Det är därför positivt att Sametinget ges uppgiften att komplettera lägesrapporterna om det samiska språket med indikatorer avseende språkets utveckling vilka möjliggör jämförelser över tid. Civil Rights Defenders vill understryka att alla ytterligare uppgifter som tilldelas Sametinget ska mötas upp med motsvarande resurser.

¹⁰ Se Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, not 6. Enligt artikel 16.2 urfolksdeklarationen ska stater vidta åtgärder för att statligt ägd media ska genomföras av urfolksperspektivet.

¹¹ För det samiska folket gäller den sedvanerättsliga artikel 19 urfolksdeklarationen enligt vilken Sverige har en skyldighet att erhålla samernas fria och informerade förhandssamtycke (*free, prior and informed consent*) innan antagande eller implementering av rättsliga eller administrativa åtgärder som kan komma att påverka dem.

Övriga frågor (kap 5)

Utredaren omnämner en rad övriga frågor angelägna för de nationella minoriteterna och det samiska folket som regeringen bör se över. Civil Rights Defenders delar utredarens bedömning i frågan om immateriellt kulturarv men avstyrker, för det samiska folkets del, förslaget att ge Riksarkivet och Institutet för språk och folkminnen (ISOF) uppdrag att hantera samiskt immateriellt kulturarv. I likhet med Norges ordning och i linje med samiskt självbestämmande ska förvaltningen av samiskt kulturarv uteslutande ligga hos Sametinget och andra samiska institutioner, exempelvis Ájtte. I sammanhanget vill Civil Rights Defenders tillägga att frågan om skyddet för det samiska folkets kulturarv har varit akut under många år. Hur Sverige avser leva upp till sina internationella åtaganden kring det samiska folkets rätt till sitt kulturarv bör, inom ramen för urfolkspolitiken, utredas omgående och i sin helhet, det vill säga avseende både materiella och immateriella aspekter.

Civil Rights Defenders vill, för det samiska folkets vidkommande, poängtera att det bör vidtas en rad åtgärder hänförliga till frågorna om samiska person- och Ortsnamn. Några av dessa är att erkänna samisk ortografi och att Sametinget, istället för ISOF, ska åläggas uppgiften att föreslå samiska Ortsnamn till Lantmäteriet.¹²

Civil Rights Defenders delar utredarens slutsats att minoritetspolitiska överväganden inte i några sammanhang bör kopplas till urfolk. En konsekvens av att utredningar av frågor som rör det samiska folket görs inom ramen för minoritetspolitiken och inte urfolkspolitiken är att förslagen i regel inte förmår leva upp till Sveriges internationella åtaganden om urfolksrätt. Civil Rights Defenders vill här särskilt lyfta fram Sametingets förslag till en samisk språklag som en möjlig lösning på frågan. Den samiska språklag som Sametinget föreslagit skulle omfatta både befintlig minoritetspolitisk lagstiftning som gäller samer och lagstiftning som behöver komma på plats för att nå urfolksrättslig nivå.¹³ Sametinget har en stående önskan om att samerna ska benämnas urfolk och inte nationell minoritet, vilket bör respekteras.

Stockholm som ovan

John Stauffer
Chefsjurist och tillförordnad chef

¹² Det samiska folket har enligt artikel 13 urfolksdeklarationen en rätt att utse och behålla sina namn för grupper (*communities*), platser och personer.

¹³ Se not 1.