



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johanna Parikka Altenstedt

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och effektiva rättsmedel

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: Hösttermin 2019

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Förord	4
2. Summary in English	4
3. Sammanfattning	6
3.1. Introduktion	6
3.2. Frågeställning	7
3.3. Resultat	7
4. Inledning	8
4.1. Bakgrund	8
4.2. Den historiska kontexten.....	8
5. Syfte och frågeställning	10
5.1. Disposition	10
5.2. Avgränsningar	10
5.3. Forskningsläge.....	11
6. Vetenskapsteori som metod	13
6.1 Rättsdogmatisk metod	13
6.2. Kritiska objektivitetsteorier	14
6.3. Critical Racial Theory (CRT) - en ansats	14
7. Konventionerna och tolkning	16
7.1. Ramkonventionen	16
7.2. Språkstadgan.....	16
7.3. Europakonventionen.....	16
7.4. Margin of Appreciation	17
8. Effektiva rättsmedel	18
8.1. Europadomstolens praxis om effektiva rättsmedel.....	18
8.1.1. Förvaltningslagen	19
8.1.2. Rättsprövningsinstitutet.....	20
8.1.3. Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallag	20
8.1.4. Primära rättsmedel enligt Europadomstolens rättsrättspraxis.....	20
8.1.5. Justitieombudsmannen JO	20
8.1.6. Justitiekanslern JK	21

8.1.7. Skadestånd	21
8.1.8. Kränkingsersättning.....	22
8.1.9 Diskrimineringsersättning enligt DO.....	22
9. Rätten till språk	23
9.1. Europarådets tolkningsregler	23
9.1.1. Tematisk tolkningskommentar av artikel 5	23
9.1.2. Tematisk tolkningskommentar av artikel 10	23
9.2. Konventionskonform tolkning av minoritetslagen	24
9.2.1. Effektivt deltagande och inflytande i § 5 och artikel 15	24
9.2.2. Främja de nationella minoriteternas möjlighet att behålla och utveckla sin kultur § 4 och artikel 5	24
9.2.3. Artikel 4 om full och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter och §§ 3, 10	25
10. Rättsligt skydd för minoritetsspråk.....	26
10.1 Förvaltningsområden: olika språk, landsdelar och skydd	26
11. Tre fall från verkligheten.....	28
11.1. Biståndsbeslut i äldreomsorgen	28
11.2. Elever som inte fick tala finska i skolan	28
11.3. Kommun som inte vill bli förvaltningsområde.....	29
12. Analys - finns effektiva rättsmedel till hands?	31
13. Slutdiskussion.....	32
13.1 Tuoris rättssociologiska modell över rättens nivåer.....	32
13.1.1 Grundnivån – lagstiftaren.....	32
13.1.2 Rättskulturen – rättsliga sociala praktiker	32
13.1.3. Ytnivån – den normativa djungeln.....	33
13.2. Fortsatt forskning.....	34
Källförteckning	34
Bilaga 1, DO:s beslut TIL 2018/6.....	41

1. Förord

Uppsatsen är en kandidatuppsats i rättsvetenskap på juristprogrammet vid Lunds universitet, höstterminen 2019. Ett stort tack riktas till handledare Sacharias Votinius för att hjälpt mig att se problemområdet. Även ett tack till alla mina barn som stod ut med mammas ”tvångsfinska” och idag är helt tvåspråkiga vuxna, samt till min kära make som inte kan språket men alltid stöttat mig. Sist men inte minst tack till Sölvesborgs bibliotek som tålmodigt skaffat fram litteratur för mina studier.

Kiitos!

Johanna Parikka Altenstedt

2. Summary in English

Title

The Framework Convention for the Protection of National Minorities and access to effective remedy

The Problem

This Bachelor’s Thesis examines which efficient legal remedies the Finnish speaking largest minority group in Sweden can access, if any, in the case of discrimination of the language use according to Swedish Discrimination Law, the ECHR, and the Framework.

The Implementation and The Results

Council of Europe’s Committee of Ministers stated in the Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden CM/ResCMN (2018)9 on 12th of September 2018 as follows: “The Committee recommends Sweden immediately Strengthen the implementation of the Act on National Minorities and Minority Languages at local level; amend the legislation where it provides for too wide a margin of appreciation; and introduce an effective remedy in case of non-compliance with the Act.”

The result suggests that there is a wide assessment gap between what the national interpretation of the rule of law and what the Council of Europe and the European Court has established as prejudicial legal practice in Europe for the member countries of the Convention. Considering Sweden's obligations according to the Framework Constitution and the binding ECHR which is also part of national law in Sweden there seems to be too much of the non-compliance and margin of appreciation.

The reason could partly lie in the discrimination against the national minorities. There is a Swedish norm that is internalized also by the legal system and does not recognize discrimination of national minorities when denied the language rights. Kaarlo Tuori's conceptual tools have been useful to examine the deep structure, the cultural structure and the surface level of the legal system from the historical value point.

Another explanation could be the lack of legal practice, prejudicial guidance and doctrine, which can be derived from the lack of remedies. The production chain of legal prejudicial cases and legal science is depending on judgements, legal decisions and other order with power of the law. The causal connection with legal effective remedies is no doubt clear. Without remedies there will be no lawsuits and without cases no judgements to create any rules and doctrine. Since the group of Finnish speakers is large, around 400 000 in Sweden there should be some legal activity around this topic. From the cultural production and human scientific research point of view one can assure that the lack of cases does most probably not reflect non-discrimination, but rather a breach in the system that keeps a large group asking from its rights.

The Thesis summarizes the need of a new legal research area of National Minority Law in Sweden, and how it can use the learnings from Critical Race Theory (CRT) and from feminist jurisprudence.

3. Sammanfattning

“ Recommendations for immediate action:

- Strengthen the implementation of the Act on National Minorities and Minority Languages at local level; amend the legislation where it provides for too wide a margin of appreciation; and introduce an effective remedy in case of non-compliance with the Act; ”¹ (Commission of Europe, 2018)

3.1. Introduktion

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter² och Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk³ implementerades den 1 januari 2010 genom lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk⁴. Minoritetslagen syftar till att ge de fem nationella minoriteterna och deras språk⁵ i Sverige ett grundskydd för deras kulturella och språkliga rättigheter i hela landet och informera allmänheten om dessa rättigheter. Lagen har därefter reviderats senast 2019 efter kritik från Europarådet på grund av en utebliven effekt.⁶

Sverigefinländare är den i särklass största gruppen av nationella minoriteter i Sverige och antalet beräknas av myndigheter mellan 400 000 och 650 000.⁷ En genomgång av rättsfall som gäller minoritetslagen visar att det finns inga prejudikat beträffande språkliga rättigheter för nationella minoriteter, och lika lite vägledning i doktrin.⁸

Frågan är om de bristande effektiva rättsmedlen och den obefintliga rättsrättspraxisen inom nationella minoritetsrätt har ett samband.

¹ Ur Resolution CM/ResCMN (2018)9 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden adopted by the Committee of Ministers on 12 September 2018 at the 1323rd meeting of the Ministers' Deputies.

² Konventionen kallas hädanefter Ramkonventionen.

³ Stadgan kallas hädanefter Språkstadgan.

⁴ Lagen kallas hädanefter minoritetslagen.

⁵ Samer, judar, romer, sverigefinländare och torndedalsfinländare; samiska, (alla dialekter), jiddisch, romani chib, finska och meänkieli.

⁶ Se länkarna till COE Ministerrådets resolutioner i käll- och innehållsförteckningen

⁷ Det ska påpekas att det förs ingen formell statistik i Sverige över antalet och spridning av talare av de olika nationella språken.

⁸ 2017-12-29. KU2017/01390 DISK. Uppsala universitet kartlade 2017 förvaltningsmyndigheters tillämpning av principen om fördragskonform tolkning i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter i en genomgång av 236 vägledande domar och 11 internationella traktat. Ramkonventionen och Språkstadgan var bland de elva men berördes inte av några beslut eller domar.

3.2. Frågeställning

Forskningsfrågan som ställs är som följer.

Har sverigefinländare effektiva nationella rättsmedel för att beivra konventionskränkningar med i samband med diskriminering av det finska språket enligt Ramkonventionens, Språkstadgans och Europakonventionens syften?

Ett underliggande syfte är även diskutera svaret genom att påvisa skillnader mellan *de lege lata* och *de lege ferenda* och reflektera över behovet av nationell minoritetsrätt.

3.3. Resultat

Studien visar att det saknas effektiva rättsmedel för den sverigefinska gruppen för att få reella möjligheter att beivra språkrättighetsöverträdelser av det allmänna i den svenska rättsordningen i den bemärkelsen som Europadomstolen har i sin rättsrättspraxis definierat effektiva rättsmedel. De som finns till förfogande kräver en hög juridisk kompetens inom konventionsrätt och goda kunskaper i förvaltningslagen. Detta kan inte betraktas som "omedelbart, tillgängligt, effektivt och adekvat" rättsmedel för den sverigefinska gruppen i Sverige, såsom Europarådets praxis påbjuder. I förlängningen berövas gruppen en möjlighet att erhålla en rättelse samt en gottgörelse, vilket också betyder att man inte får språkstödet som krävs för att hålla språket levande.

En annan effekt är bristen på rättsrättspraxis som leder till att viktiga juridiska definitioner uteblir vilket leder i sin tur till osäkerhet och oförutsebarhet för den berörda. Oklarheten av rättsläget skapar därmed utrymme för diskriminering av minoritetsspråk till exempel genom felgrundade förvaltningsbeslut som läggs med överklagningsförbud.

Ett forskningsområde inom nationell minoritetsrätt bör etableras snarast.

4. Inledning

4.1. Bakgrund

Europarådet har kritiserat Sverige ett antal gånger sedan 2000⁹ beträffande saktfärdigheten och bristen på styrning och konkreta åtgärder för att ge de nationella minoriteterna för att utveckla och upprätthålla sina språkliga och kulturella särart, och samtidigt bli delaktiga på riktigt i samhället med möjlighet att påverka beslut och utveckling som berör dem. Även modellen med förvaltningsområden kritiserar eftersom dessa kräver att kommunal politisk styrning säkrar de nationella minoriteternas konventionsstadgade rättigheterna. Se mer om förvaltningsområden i kapitel 10.

Ministerrådets resolution 2018 angående Sverige är tydlig i sin kritik. Man måste till exempel ändra lagstiftningen på de punkter där den ger för stort utrymme för skönmässig bedömning ("margin of appreciation") samt att Sverige ska införa *ett effektivt rättsmedel* om lagen inte efterlevs.

4.2. Den historiska kontexten

Bilden av nationella minoriteter präglas dock av stereotyper och förutfattade meningar¹⁰. Inför fortsatt läsning av detta arbete är det viktigt att ha med sig det konkreta strukturella förtrycket av nationella minoriteter och minoritetsspråk som en onkologisk bas. Under hela medeltiden talades finska från Blekinge och Skåne till Norrbotten i Sverige-Finland och rörligheten i riket var stor. Men när Sverige förlorade Finland 1809 började en nationalistisk era som utmynnade senare i en mörk period för de nationella minoriteterna; fenomen som raslära¹¹ och rashygien¹², samernas tvångsflyttningar och tvångsexpropriering av marker och skogar till staten och kyrkan, lagar mot

⁹ Se listan över Europeiska rådets ministerråds rekommendationer i källförteckningen.

¹⁰ Gitta Hägg-Lundvall: Jarmo från Finland ja muita stereotyyppisiä Pro gradu, Turun yliopisto, 2017. Kulturarvstudier.

¹¹ Sverige grundade 1921 som första land i världen ett statligt, rasbiologiskt institut som forskade om "raser" och samlade skallar. Rasbiolog Herman Lundborg klassificerade finnar som lägre ras "östbalter".

¹² Sverige införde 1938 kravet att stämpla inkommande judarnas pass med ett rött "J". Forum för levande historia <https://www.levandehistoria.se/fakta-om-forintelsen/judeforfoljelserna-under-1930-talet/ett-j-i-alla-tyska-judars-pass>. Länk besöktes 2019-12-29.

att romer skulle få bosätta sig eller gå i skolan ("resande folk"), samt tvångssteriliseringar och språkförbud. En omfattande förminskning i skolböcker och förlöjligande i kulturella uttryck blev vardag för "judejävlar", "lappar", "zigenare" och "finnjävlar".¹³

Paret Alva och Gunnar Myrdal uppfostrade det svenska folket i social ingenjörskonst som innebar bland annat att välfärdsstaten byggdes med ett rätt språk.¹⁴ Socialtjänsten, mödravården, lärare och läkare fick lära sig i utbildningar att tvåspråkighet var skadligt och alla skulle uppmuntras enbart tala svenska.¹⁵

På 50-talet uppstod skriande brist av arbetskraft inom industrin. Under ett par årtionden rekryterades det in flera hundra tusen invandrare till Sverige särskilt från Finland. Språkfrågorna blev synliga för majoritetssamhället. Invandrarverket grundades, och 1975 togs formellt avstånd från assimilation av kulturella minoriteter. Istället infördes en multikulturell politik.¹⁶

Denna ideologiska vändningen markerades i den nya regeringsformen genom att "etniska, *språkliga* och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas" (SFS 1974:152). Formuleringen vässades ytterligare när samer gavs status officiellt som ursprungsfolk den 24 november 2010 i samband med revidering av regeringsformen¹⁷ genom RF 2 § 5 stycke: "Samiska *folkets* och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas."¹⁸

Trots rättigheter i grundlagen har den stora debatten sedan 1970-talet handlat främst om invandring och integration och numera asylrätten och migration. De nationella minoriteterna med sina språkliga rättigheter har fallit helt utanför debatten och siktet även om de omfattas av konventionsrättens omfång.

¹³ Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer, Ds 2014:8 eller Maja Hagerman: Det rena landet. Om konsten att uppfinna förfäder. 2006. 2019 användes "lappar" på s.k Girjas-målet i Högsta domstolens förhandlingar. T 853-18.

¹⁴ Alva och Gunnar Myrdal: Kris i befolkningsfrågan (1934).

¹⁵ Varför har finskan så låg status i Sverige? Obs! P1 Sveriges Radio 28 augusti 2013. Författaren fick rådet på BVC i Lund 1987 att inte tala sitt finska med förstfödda för att inte störa hennes utveckling. <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/243560?programid=503>.

¹⁶ Se mer till exempel i Karin Borevi: Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället. Uppsala universitet, 2002, Sofia Gullberg: "De osynliga minoriteterna - om hur de nationella minoriteternas rättigheter har varit osynliga i svensk politik under 40 år, mellan 1970 och 2010" Uppsala universitet, 2014.

¹⁷ SFS 2010:1408.

¹⁸ Samernas status som urfolk inom ramen för FN:s folkrättsliga bestämmelser hade erkänts av Sveriges riksdag redan 1977, dock med undantaget av konventionen ILO 169 om samernas land- och vattenrättigheter.

5. Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats att analysera vilka effektiva rättsmedel de nationella minoriteterna har idag i den nationella rätten för att framgångsrikt tillvara ta sina rättigheter enligt Ramkonventionen, Språkstadgan och Europakonventionen vid en rättighetskränkning. Uppsatsen syftar även till att reflektera huruvida dessa rättsmedel uppfyller enligt Europadomstolens rättspraxis samt om de kan anses befinna sig inom fältet för "margin of appreciation". Forskningsfrågan som ställs är alltså följande.

Har sverigefinländare effektiva rättsmedel för att beivra konventionskränkningar med i samband med diskriminering av det finska språket enligt Ramkonventionens, Språkstadgans och Europakonventionens syften samt enligt Europadomstolens rättspraxis?

Ett underliggande syfte är även diskutera svaret och framtida forskningsansatser inom fältet genom att påvisa skillnader mellan *de lege lata* och *de lege ferenda* av nationell minoritetsrätt.

5.1. Disposition

Detta arbete delas upp i en relativt omfattande inledning och bakgrundsstycke för att mejsla fram utgångspunkten och perspektivet i uppsatsen i kapitel 1–4. I kapitel 5 presenteras syftet, avgränsningarna och forskningsläget. Kapitel 6–7 beskriver de vetenskapsteoretiska och metodologiska ansatserna samt konventionerna som studeras. Kapitel 8 presenterar begreppet "effektiva rättsmedel", kapitel 9–10 presenterar en genomgång rättighetsperspektivet utifrån gällande rättsregler och tolkningen av dem. I kapitel 11 presenteras tre empiriska fall som analyseras i kapitel 12. Resultatet och slutdiskussion förs i kapitel 13.

5.2. Avgränsningar

Även om EU-rätten går hand i hand med europeiska konventioner och Europadomstolens rättspraxis

idag ses som gällande rätt inom tolkning av EU:s författningar, och trots Rättighetsstadgans bestämmelser¹⁹ kommer jag att i huvudsak fokusera på Europakonventionen.

Inte heller FN:s traktat har vägts in i detta arbete även om de kan vara relevanta utifrån folkrättslig traktattolkning av minoriteternas rättigheter. Samernas status som ursprungsfolk har inte heller lyfts i detta arbete.

Eftersom just finska språket är huvudmålet för den här studien avgränsas fokus från de andra minoritetsspråkens status och situation.

Några angränsningar när det gäller begrepps användning har gjorts. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter benämns i detta arbete om Europakonventionen. En annan förkortning som förekommer i doktrinen och används i debatten är EKMR, men för tydlighetens skull används bara en förkortning. När det gäller benämningar i konventionerna så är den formella översättningen av rättslig status som "victim" som "den som har fått konstaterad kränkning av sina rättigheter", men i vissa ställen har detta förkortats till exempel till "den drabbade". Slutligen används begrepp "kränkning" och "överträdelse" av konventionsrättigheter parallellt utan skillnad i betydelse, då båda förekommer i doktrin.

5.3. Forskningsläge

Som tidigare nämnts finns inga prejudikat att finna i den svenska rätten beträffande hur man ska tolka bestämmelser inom det nationella minoritetsrättsområdet. Övrig samhällsvetenskaplig forskning inom området är dock idag omfattande. Några viktiga studier som finns som grund för uppsatsens onkologiska antaganden finns listade i litteraturförteckningen.

När det gäller forskning inom *processuella frågor* av konventioner och om effektiva rättsmedel finns det däremot en hel del. En ovärderlig källa av doktrin utgörs av Europarådets expertkommitténs katalog av resolutioner, rapporter och rekommendationer samt Europadomstolens rättsrättspraxis.

¹⁹ Exempelvis artikel 21 - Non-discrimination - i EU Charter of Fundamental Rights.

Inom den rättsvetenskapliga doktrinen finns även en hel del aktuell forskning om konventionskonform tolkning av nationell rätt. Exempelvis Uppsala universitetets kartläggning KU2017/01390 år 2017 av förvaltningsmyndigheters tillämpning av principen om fördragskonform tolkning i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter har använts som källa.

EU finansierade under 2010 – 2013 ELDIA (European Language Diversity for All) är ett till exempel på det moderna tvärvetenskapliga komparativa forskning som sker inom EU om nationella minoritetsspråk. Forskningsprojektet innefattade över 100 forskare och juridik var ett av forskningsfälten. Av viktig äldre forskning kan nämnas professor Tove Skuttnabb-Kangas²⁰ och hennes banbrytande arbete sedan 70-talet inom lingvistiska mänskliga rättigheter. Färska forskning finns i Sofia Gullbergs magisteruppsats i statskunskap från 2014: "De osynliga minoriteterna".

Den omfattande litteraturlistan innehåller en del referenslitteratur som är inte direkt citerad i uppsatsen men som bedöms som viktig eftersom den utgör en onkologisk grund för teserna som drivs i uppsatsen.

²⁰ Hennes forskning baserad på folkrättslig definition av rätten till modersmål var utmanande i välfärdsstaten med ett gällande språk på 80- och 90-talet.

6. Vetenskapsteori som metod

Metodologin i detta arbete består av en kombination av teorier och metoder. I den här studien används *rättsdogmatisk metod* för den deskriptiva delen av normanalysen, dvs. studier av innehållet i artiklarna och paragraferna samt deras inbördes rättsliga normrelation. Comte ansåg att vetenskap ska grundas på fakta och regelbundenheten mellan dessa fakta.²¹ Han ansåg att det på så sätt blir möjligt att veta, förutse och agera. Att vetenskapen utgår från fakta innebär att kunskap genereras genom empiriska erfarenheter och kausala analyser. Inom logiska positivism är utgångspunkten att kunskap nås genom observationer av empiriska fakta samt logiska resonemang. Objektivitet är ledord och innebar att genom distans, neutralitet och opartiskhet kan man nå sanningen. Fokus är alltså på studieobjektet och forskningsprocessen.

Forskningsprocessen dvs. studierna av själva materialet i studien präglas dock av att forskaren är ett tydligt subjekt som gör subjektiva val. Med objektivitetsprinciper utifrån *kritisk feministisk vetenskapsteori och -metodologi* samt genom att göra ett försök att använda *Critical Racial Theory, CRT* som ett verktyg strävar uppsatsen att få få syn på maktrelationer mellan majoriteten och minoriteterna dock utan att helt kasta den empiriska logiken.

Slutligen används *rättssociologisk metod* utifrån Kaarlo Tuoris rättsvetenskapliga modell av olika nivåer av rättsordningen för att analysera materialet och svara på forskningsfrågan.

Materialinsamling har styrts av metodologin, samt de begränsningar som en juris kandidatuppsats omfång sätter.

6.1 Rättsdogmatisk metod

Principerna i den svenska normhierarkin gällande rättskällorna används för enligt följande; först kommer författningssamlingarna, dvs lagar och förordningar. Därefter kommer propositioner, och andra förarbeten och rättsrättspraxis från högsta instanser samt eventuellt vägledande domar från

²¹ Franske August Comte betraktas som sociologins grundare med verket *Cours de Philosophie Positive*, 1830.

lägre instanser. Grundlagar och Europakonventionen har högre rang än vanliga lagar. Enligt principen *lex specialis derogat legi generali* går speciallagar före lagar som reglerar allmänna frågor, till exempel ramlagar. Slutligen kommer doktrinen, dvs den rättsvetenskapliga diskussionen.

När det gäller hierarkin av bestämmelser i internationella folkrättsliga traktat och konventioner i förhållande till inhemska författningar och principer, används vid stundande normkonflikter en särskild fördragskonform tolkningsmetod. Den starka fördragskonforma tolkningen används då svensk lag ska åsidosättas på grund av en reell konflikt med den internationella rätten som Sverige åtagit sig att följa. Det är bara vid inkorporerade²² traktat som denna regel vanligtvis används.²³ Svag fördragskonform tolkning används för att bättre förstå en rättsregels innebörd.

6.2. Kritiska objektivitetsteorier

Den feministiska forskningsteorin menar att den positivistisk objektivism befäster osynliga normer och maktstrukturer även om dessa inte är rättfärdigade.

Enligt Sandra Harding kan värderingar finnas i vetenskaps- eller kunskapsprocesser på två sätt. Dels handlar det om frågan kring "vems blick" man har på sin forskning, dvs synliga värderingar såsom till exempel genusperspektivet eller etnicitetsperspektivet²⁴, dels "vems axiom" gäller, dvs när de inbyggda strukturerna som är varken synliga eller medvetna.²⁵ "Gudstricket" innebär att författaren framställer sig själv som, eller snarare gömmer sig bakom, en blick som betraktar världen utan att själv synas. Jag tror att utan min bakgrund hade jag inte fått syn på min forskningsfråga.

6.3. Critical Racial Theory (CRT) - en ansats

Majoriteten har ofta svårt att se tvåspråkighet som ett perspektiv, en merit eller kompetens, utan betraktar minoriteternas rättigheter som särintressen som man inte vill ta hänsyn till i objektivitetens namn.²⁶ Kritisk metod tillsammans med förståelse för etnicitet lyfter exempelvis fram hur stater har

²² Med inkorporering är det traktatstexten som ger uttryck för det folkrättsliga åtagandet och genom transformering är det den svenska rättspraxis som uttrycker det folkrättsliga åtagandet.

²³ Gäller även vid EU-rättens doktrin om direkt effekt, i artikel 4.3 EUF. Se Grahn-Farley, M., "Fördragskonform tolkning av MR-traktat" i Svensk Juristtidning, nr 5/6, 2018.

²⁴ Harding, S., "After the Neutrality Ideal. Science, Politics and Strong Objectivity" i Social Research, 1992, s. 567–587.

²⁵ Harding, S., Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives, 1991.

²⁶ EU:s forskningsprojekt ELDIA 2010–2013.

sedan första världskriget har både tvingat och övertalat minoriteter att lämna sina språk för att bli "normaliserade". Så sent som 1977 skrev auktoritet inom migrationsforskning Stephen Adler i "International Migration and Dependence" att tvåspråkighet kan leda till delad personlighet och som värst till schizofreni.²⁷ Ett viktigt syfte som CRT har är att synliggöra pseudovetenskapliga diskurser där fördomar styr kunskapssynen.

²⁷ ELDIA 2010–2013 ff.

7. Konventionerna och tolkning

7.1. Ramkonventionen

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter antogs i Strasbourg den 1 februari 1995 och trädde i kraft den 1 februari 1998 sedan den ratificerats av 12 länder. Hösten 1999 fattade riksdagen beslut om åtgärder för att Sverige skulle kunna ratificera den samt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. 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. 39 stater har anslutit sig till konventionen i början av 2020.

7.2. Språkstadgan

Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk trädde i kraft den 1 mars 1998 sedan den ratificerats av fem länder. Skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i europeiska länder och regioner utgör "ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som vilar på demokratiska principer och kulturell mångfald inom ramen för nationell suveränitet och territoriell integritet".

Språkstadgan är uppbyggd så att de ratificerande staterna får en viss valfrihet att välja vilka av de 23 artiklarna i konventionen man vill anta och vilken ambitionsnivå man vill uppnå. Därmed upprätthålls subsidiaritetsprincipen.

7.3. Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, undertecknades år 1950 i Rom den 4 november 1950.

Konventionen bygger på FN:s konvention om mänskliga rättigheter och ger skydd mot diskriminering i 47 europeiska länder. Sverige ratificerade konventionen den 4 februari 1952 och den har inkorporerats i svensk rätt genom lag (1994:1219) om europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Alla EU-länder har anslutit sig till konventionen. Därigenom är Europakonvention även gällande EU-rätt och rättspraxis från Europadomstolen används idag även i tolkningar av unionsrätten.²⁸

Europakonventionen är stadgad i grundlagen under Regeringsformen 2 kap. §19 där det anges att "lag eller annan föreskrift inte får meddelas" i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Men det betonades i förarbetena att konventionen inte fick en status som grundlag och att i fall av verklig eller skenbar konflikt mellan konventionen och annan lag fick konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpning metoder. Om en fördragskonform tolkning inte kan göras utan att en svensk lag ska åsidosättas, krävs ett *klart stöd* att den är oförenlig med konventionen eller Europadomstolens rättspraxis.²⁹

7.4. Margin of Appreciation

De allmänna principerna om traktattolkning i Wienkonventionens artiklar 31–32 ska tillämpas då oklarheter angående tolkningen av Europakonventionen uppstår. De nationella domstolarna har en skönsmässig bedömningsmarginal, så kallad "Margin of Apperception", vid tolkning av Europakonventionen.³⁰ Principen innebär att nationer ska uppfylla konventionens bestämmelser, ändamål och syfte men på ett lämpligt nationellt sätt. Därigenom uppfylls subsidiaritetsprincipen. Vid tolkningen är det rättspraxis från Europadomstolen som gäller. Avgöranden där staten är en part blir bindande för staten.

²⁸ Se Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Europarådet och kansliet vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna: En handbok i europeisk diskrimineringsrätt (2011), echr.coe.int. Länk besöktes 2020-01-03.

²⁹ NJA 2000 s. 622.

³⁰ Dom den 21:e februari 1975, Series A, No. 18, p. 29.

8. Effektiva rättsmedel

De nationella rättsmedlen definieras som lagliga möjligheter för den som träffas av domstols dom eller beslut få till stånd en omprövning eller upphävning beslutet. Ett ordinärt sådant är till exempel överklagande, som kan användas innan domen eller beslutet vunnit laga kraft eller en återvinning av en tredskodom. Som extraordinära rättsmedel räknas resning, återställande av försutten tid och besvär över domvilla. I det följande presenteras ett urval av rättsmedel som betraktas som effektiva enligt Europadomstolens praxis. Dock bör de bedömas inom ramen för forskningsfrågan analogt eftersom praxis inte innehåller fall av nationella minoritetspråksrättigheter i Sverige.

8.1. Europadomstolens praxis om effektiva rättsmedel

Det är i första hand de inhemska domstolarna som ska förebygga och gottgöra kränkningar av Europakonventionen. Rättsmedlets effekt ska vara *omedelbara, tillgängligt, effektivt och adekvat*.³¹ Ett effektivt rättsmedel ska vara *praktiskt möjligt för alla enskilda att använda*. Det måste även erbjuda *reella möjligheter* till prövning av den aktuella frågan. Vidare ska rättsmedlet *syfta till att rättelse* ska kunna erhållas och *ge rimliga utsikter till framgång*.³²

Bristen på tillgång till ett effektivt rättsmedel innebär två konventionsbrott: dels mot artikel 6 och dels mot artikel 13.³³ Den som fått sina civila rättigheter kränkta ska ha rätt till rättvis rättegång inom skälig tid enligt artikel 6. Det krävs *effektiva rättsmedel* för att uppfylla kraven.³⁴ Av artikel 13 följer att om kränkning av artikel 6 konstaterats, ska den som fått sina rättigheter kränkta, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet eller domstol.

Det är *effekten* av rättsmedlet (omedelbart, tillgängligt, effektivt och adekvat) som avgör om artikeln ska anses uppfyllt, och inte formellt urval av instrument.³⁵ Effekten som krävs är att den

³¹ NJA 2012 s. 217. ³² Crafoord, Inhemsk gottgörelse för kränkningar av Europakonventionen, ERT 2001, s. 528.

³² Hirschfeldt, Ny Juridik 2011 nr 1, s. 10. 61 och SOU 2010:87 s. 284.

³³ Europadomstolens dom den 26 oktober 2000, Kudla mot Polen.

³⁴ NJA 2012 s. 218 och Kudla mot Polen, st. 147–149.

³⁵ Det är upp till länderna själva att välja hur de uppfyller de krav som ställts i artikeln utifrån Europarådets rättspraxis. Flera effektiva rättsmedel kan tillsammans med fördel tillgodose kraven utan att de var för sig uppnår effekten. Prop. 2017/18:7

kompenserar, förebygger eller minskar skadeverkningar av de ovannämnda kränkningarna. Om rättelse inte kan ske genom de rättsmedel som finns, tvingas den enskilde väcka talan i en ny process.

Av artikel 41 följer grunderna för ideellt skadestånd som döms för olika slags lidande och ideella kränkningar. Europadomstolen kan även själv utdöma skadestånd till den klagande men *enbart om kränkningen inte till fullo har kompenserats av nationella domstolar*. Domstolen har även klargjort att staten måste upphöra med konventionsbrottet och så långt det är möjligt *reparera* skadan.³⁶ Sverige har sedan 2018 infört en ny paragraf i skadeståndslagen för att uppfylla detta krav.

Det är de primära rättsmedlen som ska uttömmas först.³⁷ Det kan vara vilka rättsliga åtgärder som helst som överensstämmer med landets rättsordning och inte strider mot legalitetsprincipen. Om de är otillräckliga får de sekundära (ekonomiska) rättsmedlen aktualiseras.

Varje konventionsstat får utdöma det belopp som den anser vara skälig gottgörelse för en konventionskränkning så länge nivåerna inte *avsevärt* understiger Europadomstolens rättspraxis. Rättsmedel utvecklas hela tiden med den nationella lagstiftningen och processrätten. Uttömmande lista är svår att ge men här är några vanliga primära rättsmedel inom utan inbördes ordning.

8.1.1. Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:900) innehåller möjligheter för omprövning av förvaltningsbeslut med stöd i § 38 och för överklagan av ett beslut med stöd i § 23 om det inte finns *lex specialis* som ska följas. När förvaltningslagen reviderades 2018 togs begreppet myndighetsutövning bort. Istället innefattar begreppet "handläggning" alla de åtgärder som en myndighet vidtar i samband med ett ärende och ett beslut. Lagen innehåller även ett nytt rättsmedel i 12 § mot långsam handläggning i samband med ärendehantering.

³⁶ Papamichalopoulos mot Grekland, den 31 oktober 1995, st. 34.

³⁷ Schultz, Skadestånd som medel för ersättning vid kränkningar av mänskliga rättigheter, JT 2007/08 s. 147.

8.1.2. Rättsprövningsinstitutet

Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut anger i 1 § att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Ett regeringsbeslut om förvaltningskommuner får inte överklagas enligt förordningen (2009:1299), samtidigt som ansökan ska göras av kommunen. Utifrån minoritetsperspektivet blir det uppenbart bristande möjligheter för minoriteter att vara delaktig i ett beslut som berör en, något som skulle föranleda en grund för kränkning av rätten till rättvis rättegång (beslut) enligt artikel 6.1.

8.1.3. Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallag

Som kommuninvånare kan man överklaga enligt kommunallagen (2017:725) när man anser att kommunen har överskridit sina befogenheter eller fattat beslut i strid mot gällande lagar och regler. Svårigheten ligger främst i att få fram ett juridiskt bindande konstaterande av själva kränkningen av minoritetsspråk i kommunal verksamhet.

8.1.4. Primära rättsmedel enligt Europadomstolens rättsrättspraxis

Några effektiva rättsmedel som Europadomstolens rättspraxis har identifierat i nationell lagstiftning är till exempelvis det preventiva eller påskyndande rättsmedel förtur; ett erkännande av en konventionsöverträdelse; straffnedsättningen som skälig gottgörelse inom straffrätten; ändring av domstolsbeslut genom resning eller ny rättegång som räknas till extraordinära rättsmedel samt befriande från särskilda avgifter och kvittning av rättegångskostnader.

8.1.5. Justitieombudsmannen JO

Enskilda som anser att de blivit felbehandlade av en förvaltningsmyndighet och fått sina rättigheter kränkta kan JO-anmäla händelsen. JO har olika alternativ till sitt förfogande vid en anmälan; JO kan utreda en överträdelse av en rättsregel och klandra ansvariga inom myndigheten, men JO kan också välja väcka talan mot de ansvariga, något som sker väldigt sällan. JO:s uttalanden och åläggandet av

disciplinpåföljd kan dock inte ensamt betraktas som ett effektivt rättsmedel, eftersom de inte är formellt bindande för myndigheten. Däremot konstaterade Europadomstolen i fallet Leander mot Sverige 1991, att JK och JO sammantaget kan utgöra ett inhemskt rättsmedel.³⁸

8.1.6. Justitiekanslern JK

Enligt Europadomstolens rättsrättspraxis bör Justitiekanslern i sin roll som frivillig skadereglerare betraktas som ett effektivt nationellt rättsmedel i Sverige vad gäller kränkningar av Europakonventionen trots att Justitiekanslerns beslut inte är bindande rättsligt.³⁹

Justitiekanslern bedömer bland annat skadestånd som ska också ges ut när Europakonventionen har överträtts enligt artikel 13 i konventionen, vilket förutsätter att staten ska gottgöra överträdelsen. Sedan 1 april 2018 är 3 kap. 4 § skadeståndslagen ett sådant rättsmedel. I dessa fall ska skadestånd i första hand ges ut med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen enligt Högsta domstolens rättspraxis. Vid prövningen ska bestämmelsen tolkas konformt med konventionen.⁴⁰

Enligt Justitiekanslern kan ersättning för ideell skada vid överträdelser av konventionen i regel inte grundas på skadeståndslagen, men den kan lämnas utan särskilt lagstöd. Då krävs att det inträffade har *orsakat skada för den enskilde*. Den som begär ersättning har bevisbördan.

8.1.7. Skadestånd

Staten och kommuner kan alltså bli ersättningskyldig vid konstaterade överträdelser av Europakonventionen enligt skadeståndslagens 3 kapitel 4 §. Europadomstolens rättspraxis innehåller ideellt skadestånd för bl. a psykiskt lidande, stress, frustration, ångest, sorg och saknad, begränsad frihet och andra olägenheter på och skadad hälsa samt lägre levnadsstandard grund av kränkningen. Även känslor som inte kan påvisas genom ett medicinskt utlåtande eller styrkas på annat sätt har

³⁸ "JO har rätt att i beslut uttala sig om en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot en lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig; JO har rätt att göra vägledande uttalanden som bidrar till att rättstillämpningen blir enhetlig och ändamålsenlig; JO kan, som särskild åklagare, väcka åtal mot en befattningshavare som har begått en brottslig gärning genom att åsidosätta sina skyldigheter i tjänsten eller uppdraget. Det omfattar dock inte tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott – där är JK åklagare; JO kan anmäla en tjänsteman för prövning av disciplinansvar.", 6 § i lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

³⁹ Eriksson mot Sverige, para. 52. 2012-04-12 och Ruminski mot Sverige, para. 37. 2017-05-02.

⁴⁰ NJA 2005 s. 462 och NJA 2007 s. 584 beträffande skadefall som inträffar efter den 1 april 2018.

kunnat ersättas.

Reparation av den skadegörande handlingens följder kan kompenseras genom en ekonomisk reglering. Skadan ska värderas ur den kränktes perspektiv och ersättningen ska stå i proportion till skadan. Europadomstolen accepterar att konventionsstaterna ersätter klaganden i nivå med statens rättsliga traditioner och levnadsstandard men den får inte vara oskälig.⁴¹

8.1.8. Kränkningersättning

Kränkningersättning utgår enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) vid vissa typer av allvarliga brott mot person.⁴²

8.1.9 Diskrimineringsersättning enligt DO

Skyddet mot diskriminering är en mänsklig rättighet och överträdelser av diskrimineringsförbudet anses vara allvarliga kränkningar. De ersätts i Sverige i huvudsak genom diskrimineringsersättning enligt 5 kap. § 1 av diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringsersättningen har både en reparativ och en preventiv funktion, och den beslutas av DO.

Kränkningar av sverigefinska romer som på grund av främst kvinnornas traditionella kläder är synliga minoriteter har resulterat i ersättningsnivåer mellan 8000 kr och 30 000 kr. Den som diskriminerats har i alla fallen varit privata näringsidkare.⁴³

⁴¹ Södergren, Rätt till skadestånd i Sverige direkt på grundval av Europakonventionen, JT 2004/05, s. 770; Crafoord, ERT 2001, s. 534 f.

⁴² Crafoord, ERT 2001, s. 536.

⁴³ DO domar och förlikningar; Se till exempel ANM 2016/1810, tredsdom 13 januari 2017, förlikning den 13 november 2017.

9. Rätten till språk

9.1. Europarådets tolkningsregler

Europarådets expertkommitté har den 4 december 2019 gett vägledning på hur man ska tolka konventionskonformt de viktigaste materiella bestämmelserna av nationella minoritetslagen.⁴⁴ Enligt kommittén ska Ramkonventionen tolkas konventionskonformt. Det finns dock en skevhet i perspektivet som finns i förarbetena. Forskningens roll blir att säkerställa att det är minoriteternas mänskliga rättighetsperspektiv som blir "blicken" i frågor som berör dem. Tolkningsregler behövs eftersom Ramkonventionen utgör en slags allmän minimistandard för skydd av nationella minoriteter.⁴⁵ I det följande beskrivs två väsentliga artiklar som språkrättigheterna kan lutas mot utifrån Europarådets tematiska tolkningskommentarer.

9.1.1. Tematisk tolkningskommentar av artikel 5

Språkbestämmelsen innebär både negativa och positiva förpliktelser för staten. Å ena sidan får staten inte förbjuda eller hindra någon medlem av en minoritet att använda sitt språk, och å andra sidan måste staten också främja förutsättningarna för att minoriteten ska kunna använda sitt språk.

9.1.2. Tematisk tolkningskommentar av artikel 10

Ramkonventionens tionde artikel går närmare in på språkrättigheterna. Konventionsparterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har *rätt att fritt* och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, och såväl muntligt som skriftligt.

⁴⁴ "Nationella minoriteters rättigheter i Europa och Sverige". Presentation av Marie B Hagsgård, Vice president i Europarådets rådgivande kommitté för Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter. Tematiska tolkningskommentarer.

⁴⁵ Läs mer om fördragskonform tolkning i Proposition 2017/18:186 s.60 ff.

I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter ska parterna, om dessa personer begär detta och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt behov, sträva efter att så långt möjligt säkerställa att de förutsättningar finns som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i umgänget mellan dessa personer och förvaltningsmyndigheterna.

9.2. Konventionskonform tolkning av minoritetslagen

Enligt tolkningskommentarer och fördragstolkningsregler ska Ramkonventionen tolkas enligt svaga tolkningsregler. Men Europarådet rekommenderar i Ministerrådets resolution 2018 att omedelbart stärka tillämpningen av minoritetslagen på lokal nivå enligt följande.⁴⁶

9.2.1. Effektivt deltagande och inflytande i § 5 och artikel 15

Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem; rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt delta i beslut; att bli hörda så att hänsyn tas till deras synpunkter.

Europarådet: För att ge personer som tillhör nationella minoriteter samma rätt att påverka och vara delaktiga som personer som tillhör majoriteten behövs särskilda åtgärder för att kompensera för de svårigheter personer som tillhör en nationell minoritet har att få inflytande.

9.2.2. Främja de nationella minoriteternas möjlighet att behålla och utveckla sin kultur § 4 och artikel 5

En skyldighet för stater och myndigheter att främja positiva åtgärder som behövs för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bevara och utveckla sin kultur och sin identitet

Europarådet: Positiva åtgärder behövs för att kompensera för tidigare diskriminering av urfolk/ minoriteter, så att de får samma möjligheter som majoriteten att behålla och utveckla sin kultur.

⁴⁶ COE Expertgrupp, Marie Hagsgard, 4 dec 2019, Stockholm.

9.2.3. Artikel 4 om full och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter och §§ 3, 10

Trots artikelns krav⁴⁷ är de enda absoluta strikta och icke villkorade krav på det allmänna som kan konsolideras ur formuleringen av minoritetslagens grundskydd 2020 i hela landet följande:

3 §: informationskrav. Kommuner och regioner ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar enligt denna lag och de föreskrifter som denna lag hänvisar till. Detsamma gäller statliga förvaltningsmyndigheter vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.” (SFS 2019:938). Informationskravet har varit med från 2000 men har knappast uppfyllts. Än idag finns det många tjänstemän som inte vet att de har ett rättsligt ansvar gentemot nationella minoriteter och då är ju uppgiften att dessutom förmedla kunskapen vidare till allmänheten helt övermäktig.⁴⁸

10 § rätten att använda språken: ”enskilda har alltid rätt att använda finska, meänkieli och samiska vid sina skriftliga kontakter med Riksdagens ombudsmän och Diskrimineringsombudsmannen. Detsamma gäller vid enskildas skriftliga kontakter med Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part”.

⁴⁷ Andra tematiska kommentarer, Effektivt deltagande, p.13–15; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc813>. Länk besöktes 2020-01-04.

⁴⁸ Tre av fem kommuner i Blekinge hade inga ansvariga för verksamheten med nationella minoriteter och var ovetande om sitt ansvar 2019. Källa: Länsstyrelsens rapport 2019 av uppdrag 7 till regeringen, Nationella minoriteter, Länsstyrelsen Blekinge, Dnr. 851-5364-2019.

10. Rättsligt skydd för minoritetsspråk

10.1 Förvaltningsområden: olika språk, landsdelar och skydd

Språkstadgan är konstruerad så att stater kan till viss del välja vilka delar de vill implementera nationellt, exempelvis ha olika regler för olika geografiska områden. Sverige valde att delegera ansvaret för att garantera minoriteternas rättigheter till olika kommuner. Idag varierar skyddet av exempelvis finska beroende på vilken kommun man bor i. Inom de så kallade förvaltningsområden har språket starkare skydd än miniminivån. Men efter kritik av Europarådet under tio år beträffande att det bara var möjligt i Norrbotten, där 5 % av målgruppen bor ⁴⁹, få reella möjligheter att använda finska med myndigheter eller på skola, vård och omsorg utökades den 10 maj 2010 möjligheten att söka förvaltningskommunskap till hela landet genom förordning (2009:1299). ⁵⁰ Idag är det drygt 60 kommuner av landets 290 som har anslutit sig. Flera län har inga förvaltningsområden alls, och till exempel Stockholm som är den största koncentrationen av finska i Sverige har inte anslutit sig.

Förvaltningsområden erbjuder följande förstärkta rättighet enligt minoritetslagen (SFS 2009:724) i ärendehantering:

Enligt 8 § har enskilda rätt att använda finska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet som finns inom förvaltningsområdet. Detta gäller när den enskilde är part eller ställföreträdare för part i ett ärende som har anknytning till förvaltningsområdet.

Om den enskilde använder finska är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på samma språk.

Enskilda utan juridiskt biträde har rätt att få en skriftlig översättning av beslut och beslutsmotivering i ärendet på finska.

Enligt förarbeten har lagstiftaren gått ifrån konventionskonform tolkning även i ett annat hänseende och säkrat sig om att ekonomiska värden inom kommuner och staten går före skyddet av

⁴⁹ Sveriges rapport till Europarådet under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, Tredje rapporten i enlighet med artikel 25.2, Regeringskansliet, 11 maj 2011.

⁵⁰ Ds 2008:26; Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter. Ett alternativ.

de enskilda nationella minoriteters mänskliga rättigheter. Detta sker genom två ventiler i förordningen som konstituerar undantag; ett vid brist på "behov av språkanvändning" då "särskilda skäl" krävs (§ 8 och § 19), samt vid ekonomiska skäl ("i mån av tillgång på medel"). I dessa fall kan staten avstå från medel till en förvaltningskommun eller en specialistmyndighet. Begränsningarna har aldrig prövats rättsligt och nivån av behov eller vilka särskilda skäl som krävs är inte klarlagt. Förarbeten visar alltså tydligt att staten prioriterar ekonomiska aspekter före minoriteternas rätt.⁵¹

Hela idén om förvaltningsområden har förverkligats så att den kommunala politiska organisationen tillsammans med regeringen beslutar över huvudet på minoriteterna. Därtill har man byggt in lagen en ojämlikhet dels mellan olika minoritetsgrupper⁵² med olika möjligheter att få gehör för sina konventionsrättigheter dels mellan olika kommuner. Den här lagkonstruktionen kunde argumenteras vara i strid med principerna av att alla är lika inför lagen och exempelvis artikel 6 i Europakonventionen.

⁵¹ Prop. 1998/99:143, s. 82.

⁵² Jiddisch och romska språk har inte alls samma förvaltningskommuninstrument till sitt stöd.

11. Tre fall från verkligheten

Rättsreglernas karakteristiska drag innebär att de ska uppfattas som legitima, rimliga, rättvisa och befogade. Rättsordningen ska även innehålla ett sanktionssystem som innebär att om man bryter man mot rättsliga handlingsnormerna riskerar man någon rättslig påföljd.

11.1. Biståndsbeslut i äldreomsorgen

Biståndsbesluten är en central del av äldreomsorg på modersmålet eftersom det främjar välmående, hälsa och identitet enligt medicinsk forskning.⁵³ Kommuner ser dock ofta personalbehovet som en kostnad och vill inte tillmötesgå behovet av finsktalande personal. Istället erbjuds svensktalande personal.

Diskrimineringslagen har inte språk som diskrimineringsgrund 1 kap. 1 § DL och 2 kap. 13 §, minoritetslagen saknar sanktioner och en överklagan av ett förvaltningsbeslut enligt kommun- eller förvaltningsbesvär 13 kap. 1 § KL kan verka överflödigt då ett bifallande beslut som inte gått emot den enskilde lämnats av kommunen. Att stämma kommunen på en ideell skada på grund av överträdelse av Europakonventionen enligt 3 kap. 4 §, 2 stycket skadeståndslagen känns också övermäktigt.

11.2. Elever som inte fick tala finska i skolan

Diskrimineringsombudsman DO beslutade 2019-07-18 i ett tillsynsmål i linje med kommunen och emot de som påtalat en kränkning avseende språkanvändning i grundskolan (DO:s beslut bifogas som bilaga 1). Föräldrarna hade anmält till Skolinspektionen⁵⁴ att deras barn förbjöds tala finska i

⁵³ Heikkilä, Kristiina m.fl. 2007. Culturally Congruent Care for Older People: Finnish Care in Sweden. *Scandinavian Journal of Caring Science*, 21 (3): 354–361, Ekman, Sirkka-Liisa. 1996. Monolingual and Bilingual Communication Between Patients with Dementia Diseases and Their Caregivers. *International Psychogeriatrics* 8 (1): 127–132.

⁵⁴ Rätten för enskilda att i vissa fall erbjudas förskola och viss annan pedagogisk verksamhet på finska, meänkieli eller samiska regleras i 8 kap. 12 a § och 25 kap. 5 a § skollagen (2010:800).

skolan där de går på tvåspråkig finsk klass.⁵⁵ Svensk personal på Västerås kommun svarade att detta var för att de övriga barnen inte ska känna sig exkluderade. DO hade utredningsansvar men beslutet att avvisa anmälan togs utan hänsyn till Europakonventionen och innehöll ett överklagningsförbud. Från anmälan till beslutet tog det mer än 13 månader.

Frågan är om beslutet lever upp till kraven av att utreda den civilrättsliga rättighetskränkningen uttömmande⁵⁶ och tolka de nationella reglerna konventionskonformt och därtill om familjen gavs effektiva, omedelbara, adekvata och tillgängliga rättsmedel som ger en reell möjlighet att pröva frågan; fallet skickades vidare till DO, att beslutet togs utan hänsyn till Europeiska konventionen och handläggningen tog över ett år – för barnens språkutveckling är det en evighet – och att det fick inte överklagas.

11.3. Kommun som inte vill bli förvaltningsområde

Enligt 4 § av förvaltningsområdesförordningen ska regeringen vid prövningen efter att ansökan kommit in ta hänsyn till *ett uttalat* intresse från minoriteterna. Men om kommunen avstår att ansöka finns det inga rättsmedel i förordningen för att kräva rättelse.

Olofströms finska förening har sedan lagen trädde i kraft försökt två gånger förmå kommunförvaltningen att ansöka om status som förvaltningskommun för finska, men utan framgång. Något formellt beslut med en motivering lämnades inte till föreningen utom kommunalrådets intervju om att det skulle bli för betungade för kommunens barnomsorg och skola⁵⁷. Ingen av minoritetsrepresentanter har uppfattat eller fått information om att man skulle kunna överpröva detta som ett förvaltningsbeslut.

Förordning (2018:1967) reglerar en situation där en ansökan har kommit till regeringen i 4 § men inte en situation där kommunen avstått att lämna in ansökan. Det torde vara klart att föreningen ska delta i en sådan beslutsprocess enligt konventionerna och minoritetslagen, samt att det finns en civil

⁵⁵ TIL 2018/6.

⁵⁶ En utredning som landar i att kommunen skulle agera mot likabehandlingsprincipen gentemot "alla andra barn" räcker inte eftersom man förbigår den lagstadgade särställningen som minoritetsspråken har.

⁵⁷ Sveriges radio: Sverigefinnarna nekas särskilt stöd. 2017-12-06.

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=101&artikel=6836623>.

rättighet att få sina mänskliga rättigheter uppfyllda och därmed bör förmodligen den här frågan bedömas i en domstol.

Men frågan är om det finns lagstöd och effektiva rättsmedel nationellt eller om man kan vända sig till Europadomstolen:

4 § Ansökningar enligt 7 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk prövas av regeringen årligen. En sådan ansökan ska ha kommit in till Regeringskansliet senast den 1 mars. Vid prövningen av om en kommun efter ansökan ska få ingå i ett förvaltningsområde, ska hänsyn tas till om det finns ett uttalat intresse från berörda minoriteter för att kommunen ska ingå i förvaltningsområdet. Det är kommunen som ska visa att ett sådant intresse finns hos den berörda minoriteten i kommunen.

12. Analys - finns effektiva rättsmedel till hands?

För nationella minoriteter kan otillgängligheten av effektiva rättsmedel på det egna språket bli ytterligare diskriminerande av två skäl; dels att man är redan en svagare part genom att inte kanske tala, förstå eller skriva svenska tillräckligt bra, och dels för att en utebliven reparation av konventionskränkning förhindrar Ramkonventionens syfte att förstärka och upprätthålla de nationella minoritetsspråken samt upplysa majoritetsbefolkningen om dessa rättigheter. På ett rättsfilosofiskt plan blir det en dubbelstraffning.

Europadomstolens rättspraxis ställer krav på att rättsmedel ska vara adekvata, omedelbara, effektiva och tillgängliga samt ska *ge rimliga utsikter till framgång*. Även om den enskilde skulle vända sig till JO eller Justitiekanslern (och använda sin rätt att kommunicera på finska) skulle inte deras beslut vara bindande juridiskt. Att begära överprövning hos regeringen är inte omedelbart och tillgängligt.

En stor utmaning för den sverigefinska gruppen föreligger i att kunna bevisa en reell kränkning av språkrättigheterna för att överhuvudtaget kunna hävda sin rätt till gottgörelse. Det förekommer i beslut en tolkning av likabehandlingsprincipen som vänds mot nationella minoriteter genom att "om man tillåter särbehandling, exkluderas andra." När rättspraxis och doktrin saknas blir det svårt vilket i sin tur leder till ointresse inom professionen. En annan väg för den finsktalande är att överklaga kommunala beslut till förvaltningsdomstolen, men då får man räkna med en överklagningsprocess som kanske siktar till och med till på prejudikat och tar åratals och återigen den omedelbara verkan försvinner. De ca 60 000 gamla som behöver vård hinner dö innan rättens hjul har malt klart. Rättsmedlet som *syftar till att rättelse i form av att språket ska kunna användas* saknas.

Slutsatsen från denna genomgång tyder på att det finns inget rättsmedel som idag uppfyller Europakonventionens krav på att vara omedelbara, tillgängliga, effektiva och adekvata för den som vägras skola, vård eller omsorg på finska trots konventionsrättigheten.

13. Slutdiskussion

Man kan fråga sig varför vi har hamnat i limbo när det gäller de språkliga rättigheterna. I det följande görs ett försök att presentera ett svar genom Kaarlo Tuoris⁵⁸ modell om rättens olika nivåer.

13.1 Tuoris rättssociologiska modell över rättens nivåer

13.1.1 Grundnivån – lagstiftaren

Det är framförallt i värdegrunderna av det rättsliga sedimentet i botten av det djupa juridiska havet där vi finner den logiska positivismens majoritetsblick på nationella minoriteter och deras rättigheter. Även om denna blick inte skulle konstitueras av samma rasistiska värderingar idag som när den gav upphov till världens första rashygieniska institution i Uppsala 1921 så anses inte minoriteter viktiga. Den gällande logiken som framförallt uttrycks i förarbeten av minoritetslagar handlar till sist om vad som är mest effektivt, enkelt och ekonomiskt för majoriteten. Fast det ser inte majoritetens blick. Minoriteternas rättigheter erkänns i teorin och konventionernas syften finns inskrivna i förarbeten, men i den rättsliga praktiken får andra skyddsvärden högre status.

Det aktiva förtrycket från förr har istället förvandlats till osynliggörande och förminskande.⁵⁹ Hardings gudatricket som viskar om att verkligheten inte kan vara beskaffad på något annat sätt än detta. Inget utrymme finns för att till exempel beakta Ramkonventionens 5 artikel som reglerar att enligt konventionskonform tolkning ska stater kompensera för tidigare diskriminering av minoriteter.

13.1.2 Rättskulturen – rättsliga sociala praktiker

⁵⁸ Källa: <https://svjt.se/svjt/2002/330>. Länk besöktes 2019-12-22, samt Kaarlo Tuori: *Oikeuden ratio ja voluntas* (2007) och Kaarlo Tuori: *Rättens nivåer och dimensioner* (2013).

⁵⁹ Finnar får ofta som komplimang höra att de "är ju som svenskar" vilket signalerar att det bästa är att visa så lite särart som möjligt för att bli inkluderad. Frågan är om det är positivt eller diskriminerande tankelogik. Diskussion vid Litorina folkhögskola 5 dec 2019 på seminarium "Nationella minoriteter i Blekinge". Länsstyrelsen Blekinge.

I Tuoris kulturella strömmen av mellannivån finns de sociala praktikerna som reproducerar rättskulturen, bland annat genom tolkningen av doktrin och dömande verksamhet, samt värderingen av rättsliga komponenter. Ett bra exempel enligt min mening är de intervjuer som genomförts i konventionstolkningsstudien vid Uppsala universitet 2018 med rättens representanter: "fördragskonform tolkning är inte något som är aktivt närvarande i myndighetens beslutsfattande. Det finns inga aktiva ställningstaganden från myndigheterna kring hur de ska arbeta med internationella traktat i beslutsfattandet. Utgångspunkten är istället att svensk rätt är i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. Myndigheten utgår med andra ord från att det är *lagstiftaren* som har till uppgift att säkerställa att regelverket inte står i strid med de traktats om rör mänskliga rättigheter."⁶⁰ Det är typiskt att alla tror att någon annan gör den konventionsenliga tolkningen som är den rättsliga livlina för de vars rättigheter kränks nationellt.

13.1.3. Ytnivån – den normativa djungeln

Denna studie har bekräftat otydligheten kring effektiva rättsmedel för de nationella minoriteterna. Detta uttrycks väl i nästa citat.

*Det finns gott om oklara överklaganderegler och överklagandeförbud, trots att europarätten kan påfordra domstolsprövning. I så fall vandrar man in i en "normativ djungel" där de flesta kan gå vilse mellan "paragrafer, principer och prejudikat". Den enskilde kan behöva föra en rätt ojämn kamp mot "övermakten".*⁶¹

I sverigefinskt perspektiv handlar kampen just nu om att överhuvudtaget få erkänt att språket är en mänsklig rättighet som skyddas av konventioner som Sverige har anslutit sig till.

Sammantaget med den rättshistoriska djupnivån som präglar än idag rättskulturen och produktionen av nya författningar och rättsregler, tillämpningar och tolkningar kan man förmodligen ifrågasätta bredden av den skönsrättsliga marginalen ("the margin of appreciation") som Sverige har inmutat i samband med konventionskonform tolkning av Europakonventionen.

⁶⁰ KU2017/01390, 2017

⁶¹ Warnling-Nerep, 2015

13.2. Fortsatt forskning

Det är viktigt att skyndsamt skapa ett rättsvetenskapligt forskningsområde inom nationell minoritetsrätt för att få igång en produktion av rättslig doktrin inom fältet. På grund av studieobjektets mångsidighet krävs en bred vetenskaplig ansats med rättshistoria, komparativa studier, metodutveckling, EU-rätt och konventionsrätt, civilrätt och konstitutionell rätt, för att nämna några.

Min bedömning är att ett kritiskt perspektiv främst från CRT och feministisk rättsteori är väsentligt i sammanhanget eftersom dessa forskningstraditioner har kommit långt inom relevant teoretisk och metodologisk utveckling. Möjligen bör vi döpa CRT eftersom "ras" finns inre genetiskt och regeringen har sedan 2014 inte använt det i lagstiftningen.⁶² Vi kan med fördel skapa en teoribildning som döps till Critical National Minority Theory.

Källförteckning

I det följande presenteras gällande författningar och rättskällor för att hjälpa läsaren med fortsatt forskning. Litteraturlistan innehåller vetenskaplig litteratur som citeras i uppsatsen samt

⁶² <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rasbegreppet-ska-bort-ur-lagen>

referenslitteratur som citeras inte direkt men bedöms som viktiga källor för den onkologiska ansatsen som uppsatsen vilar på. Därmed är listan omfattande.

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1997:192	Steg mot en minoritetspolitik II
SOU 1997:193	Steg mot en minoritetspolitik - Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter
SOU 2005:40	Rätten till mitt språk. Förstärkt minoritetsskydd
SOU 2010:87	Skadestånd och Europakonventionen
SOU 2011:9	Barnen som samhället svek
SOU 2016:02	Utredningen om en stärkt minoritetspolitik
SOU 2017:60	Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik
SOU 2017:88	Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik

Utskottsbetänkande

Lagrådsremiss	En stärkt minoritetspolitik, 15 februari 2018
Betänkande	Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering, 2017

Departementsserier och betänkanden

Ds 2003:010	Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer
Ds 2008:26	Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter
Ds 2014:8	Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer

Propositioner

Prop.	2017/18:186
Prop.	2017/18:7
Prop.	1998/99:143
Prop.	1998/99:143
Prop.	2008/09:158

Författningar

Diskrimineringslag (2008:567)
Förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Förvaltningslag (2017:900)
Kommunallag (2017:725)
Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. (Regeringsformen)
Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsdomstolar och domstolar

Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
Lag (2008:962) om valfrihetssystem
Lag (2019:938) om ändring i lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen
Skadeståndslag (1972:207)
Skollag (2010:800)
Socialtjänstlag (2001:453)
Språklag (2009:600)

Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter SÖ 2000:2
Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk SÖ 2000:3
Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000
Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, (Europakonventionen/EKMR) 1950

Beslut och myndighetsrapporter

TIL 2018/6, DO

Rapportering av uppdrag 7 till regeringen, 2019 Nationella minoriteter, Länsstyrelsen Blekinge, Dnr. 851-5364-2019.

Domar

NJA 2000 s. 622

NJA 2012 s. 217

NJA 2012 s. 218

NJA 2005 s. 462

NJA 2007 s. 584

NJA 2012 s. 218

NJA 2012 s. 211

Europadomstolens prejudicerande domar

Sporrang och Lönnroth mot Sverige, den 23 september 1982

Silver m. fl. mot Förenade kungariket, den 25 mars 1985

Leander mot Sverige, den 26 mars 1987

Pudas mot Sverige, den 27 oktober 1987

Papamichalopoulos mot Grekland, den 31 oktober 1995

Kudla mot Polen, den 26 oktober 2000

Zullo mot Italien, den 10 november 2004

Mendel mot Sverige, den 7 april 2009

Eriksson mot Sverige, den 12 april 2012

Ruminski mot Sverige, den 5 maj 2017

Övrigt tryck

Röda korset: Nationella minoriteter och urfolk – skydd och rättigheter, utbildningsmaterial, 2011

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet: Handbok om europeisk rätt rörande tillgång till rättslig prövning, 2016

Svenska kyrkan: De historiska relationerna mellan svenska kyrkan och samerna, vitbok, 2016

Vetenskaplig litteratur och referenslitteratur

Adler, Stephen: International Migration and Dependence, 1977.

Borevi, Karin: Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället, avhandling, Uppsala universitet, 2002.

Borevi, Karin: Invandrarbyrån i Uppsala: en studie av en förvaltnings framväxt. Uppsala universitet, 1993.

Crafoord, Clarence: "Inhemsk gottgörelse för kränkningar av Europakonventionen", ERT 2001/4, s. 528.

Ekman, Sirkka-Liisa: Monolingual and bilingual communication between patients, with dementia diseases and their caregivers. University of Umeå. 1993.

Grahn-Farley, Maria: Fördragskonformtolkning (KU 2017/01390/DISK – UFV 2017/1056) Uppsala, 2017.

Gullberg, Sofia: "De osynliga minoriteterna - om hur de nationella minoriteternas rättigheter har varit osynliga i svensk politik under 40 år, mellan 1970 och 2010", Uppsala universitet 2014

Hagerman, Maja: Det rena landet. Om konsten att uppfinna förfäder. 2006.

Hagsgård, Marie B., Vice president i Europarådets rådgivande kommitté för Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter: Presentation om konventionskonform tolkning av minoritetslagen, Stockholm, den 4 december 2019.

Harding, Sandra: After the Neutrality Ideal. Science, Politics and Strong Objectivity i Social Research, 1992.

Harding, Sandra: Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives, 1991.

Heikkilä, Kristiina: Mer än halva livet. En studie om äldre finländska invandrare i Stockholm. FoU 1994.

Heikkilä, Kristiina m.fl.: Culturally Congruent Care for Older People: Finnish Care in Sweden. Scandinavian Journal of Caring Science, 2007.

Hägg-Lundvall, Gitta: Jarmo från Finland ja muita stereotyppejä. Tutkimus ruotsinsuomalaisten kokemuksista. Pro gradu, Turun yliopisto 2017.

Hirschfeldt, Johan: "Europakonventionen, skadestånd och andra effektiva rättsmedel – behovet av nya svenska regler", Ny Juridik 2011 nr 1, s. 10.

Laakso, Johanna m fl.: EU:s forskningsprojekt ELDIA 2010–2013, ELDIA Publications <https://www.eldia-project.org/> och <https://phaidra.univie.ac.at/view/o:80789>. Länk besöktes 2020-01-06.

Lainio, Jarmo: (red) Finnarnas historia i Sverige 3. Helsingfors: Finska Historiska Samfundet och Stockholm, Nordiska museet. 1996.

Limrell, Camilla: Justitiekanslerns roll som effektivt rättsmedel vid Europakonventionskränkningar, Magisteruppsats. Stockholms universitet 2015.

Lohilahti, Satu: Minoriteters rättigheter, En minoritetspolitisk studie med sverigefinnarna i fokus, 2016, Växjö universitet, Institutionen för samhällsvetenskap.

Myrdal, Alva och Gunnar: Kris i befolkningsfrågan, 1934.

Nääv, Maria; Zamboni, Mauro (red.): Juridisk metodlära, 2. uppl. Lund. 2018.

Parikka, Johanna: Äldreomsorgen, en problematisering, Examensarbete för magisterexamen o sociologi, Lunds universitet 1988.

Pietilä, Marika: Sverigefinnar, en bortglömd minoritet, Examensarbete för masterexamen i journalistik, Stockholms universitet 2014.

Pyökkimies, Irma-Liisa (red.): #Vågafinska. Berättelser om det finska språket i

Sverige. Stockholm: Sveriges Radio, Sisuradio. 2014.

Radioundersökningar AB RUAB: Hur svenska folket talar och förstår finska och meänkieli samt en kartläggning av radiovanor. Stockholm: RUAB. 2005.

Schultz, Mårten: Skadestånd som medel för ersättning vid kränkningar av mänskliga rättigheter, JT 2007/08 s. 147.

Silfvrell, Tove: Rättsprövningsinstitutet – ett effektivt rättsmedel? Magisteruppsats i juridik, Uppsala universitet 2016.

Skutnabb-Kangas, Tove: Om tvåspråkighet och skolframgång, Svenska Litteratursällskapet i Finland, Åbo, 1975.

Skutnabb-Kangas, Tove & Toukoma, Pertti: Teaching migrant children's mother tongue and learning the language of the host country in the context of the sociocultural situation of the migrant family, Unesco Report. University of Tampere, 1976.

Skutnabb-Kangas, Tove: Bilingualism or not - the education of minorities in Clevedon, Avon: Multilingual Matters, 378 p. 2007.

Södergren, Jan: Rätt till skadestånd i Sverige direkt på grundval av Europakonventionen, JT nr 3 2004/05.

Tarkiainen, Kari: Finnarnas historia i Sverige 1. Helsingfors: Finska Historiska Samfundet och Stockholm: Nordiska museet. S. 13, 15, 133. (1990).

Tarkiainen, Kari: Finnarnas historia i Sverige 2. Helsingfors: Finska Historiska Samfundet och Stockholm: Nordiska museet. 1993.

Tarkiainen, Kari: Svenska Finlandsuppfattningar under två hundra år. I Suominen, T. & Björnsson, A. (red.) Det hotade landet och det skyddade. Sverige och Finland från 1500-talet till våra dagar. Historiska och säkerhetspolitiska betraktelser, Stockholm 1996.

Trolle Önnersfors, Elsa & Wenander, Henrik: Att skriva rätt, 2 uppl. Stockholm 2019.

Tuomela, Veli: Tvåspråkig utveckling i skolåldern. En jämförelse av sverigefinska elever i tre undervisningsmodeller. Stockholm: Stockholm University 2001.

Tuori, Kaarlo: Rättsvetenskapen och lagstiftningsarbete, <https://svjt.se/svjt/2002/330>, 2002. Länk besöktes 2019-12-22.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas , Helsinki, WSOYpro, 2007.

Tuori, Kaarlo: Rättens nivåer och dimensioner, Helsingin yliopisto, 2013.

Warning-Nerep, Wiweka: Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut, 2015.

Winsa, Birger: Diskriminering av finsktalande i Sverige. Representation av sverigefinländare och tornedalingar i fackföreningar, politiken och inom olika yrken. Skogås: Meänkielen förlaaki. 2012.

Ågren, Marja: Vad sägs om finskhet? Stereotypa skildringar av finnar i Sverige, 2002.

Länkar

Allmänna källor

Forum för levande historia <https://www.levandehistoria.se/fakta-om-forintelsen/judeforfoljelserna-under-1930-talet/ett-j-i-alla-tyska-judars-pass>. Tillgängligt 2020-01-03.

Konferens vid Litorina folkhögskola, 5 dec 2019, Karlskrona, seminarium "Nationella minoriteter i Blekinge". Länsstyrelsen Blekinge.
<https://www.youtube.com/channel/UCzGQWh1wvN3g9Kao8vMHxLQ/videos>

Parikka Altenstedt, Johanna: Varför har finskan så låg status i Sverige? Obs! P1 Sveriges Radio 28 augusti 2013. <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/243560?programid=503>
Tillgängligt 2020-01-03.

Sveriges radio: Sverigefinnarna nekas särskilt stöd. 2017-12-06.
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=101&artikel=6836623>
Tillgängligt 2020-01-03.

Sveriges radio: Elever: "Vi har förbjudits prata finska" 2017-11-13
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=185&artikel=6819403>
Tillgängligt 2020-01-03.

Europarådets digitala publikationer

Council of Europe (1992). European Charter for Regional or Minority Languages.
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>.
Tillgängligt 2020-01-03.

Council of Europe (1995). Framework Convention for the Protection of National Minorities. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.
Tillgängligt 2020-01-03.

Ministerrådets rekommendationer till Sverige baserade på Expertkommitténs tillsyn

RecChL(2003)1, Adopted by the Committee of Ministers on 19 June 2003
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805df8d9
Tillgängligt 2020-01-03.

RecChL(2006)4, Adopted by the Committee of Ministers on 27 september 2006
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d79d1
Tillgängligt 2020-01-03.

RecChL(2009)3, Adopted by the Committee of Ministers on 6 May 2009
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d1297
Tillgängligt 2020-01-03.

RecChL(2011)3, Adopted by the Committee of Ministers on 12 October 2011
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cc1e0

Tillgängligt 2020-01-03.

RecChL(2015)1, Adopted by the Committee of Ministers on 14 January 2015
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c4509
Tillgängligt 2020-01-03.

RecChL(2017)1, Adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2017
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680711410.pdf.
Tillgängligt 2020-01-03.

Resolutioner

Council of Europe, Committee of Ministers (2003). Resolution ResCMN(2003)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=98247>. Tillgängligt 2020-01-03.

Council of Europe, Committee of Ministers (2008). Resolution CM/ResCMN(2008)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1307569>. Tillgängligt 2020-01-03.

Council of Europe, Committee of Ministers (2013). Resolution CM/ResCMN(2013)2 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2075435>. Tillgängligt 2020-01-03.

Periodical Country Reports

Sweden's report to the Council of Europe on the European Charter for Regional and Minority Languages. Fifth Periodical Report (2013)
http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/PeriodicalReports/SwedenPR5_en.pdf.
Tillgängligt 2020-01-03.

Sweden's report to the Council of Europe on the European Charter for Regional and Minority Languages. Fourth Periodical Report (2010)
http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/PeriodicalReports/SwedenPR4_en.pdf.
Tillgängligt 2020-01-03.

Sweden's report to the Council of Europe on the European Charter for Regional and Minority Languages. Third Periodical Report (2007)
http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/PeriodicalReports/SwedenPR3_en.pdf.
Tillgängligt 2020-01-03.

Council of Europe (2001). Swedish Report on the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages. Initial Periodical Report. (2001)
http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/PeriodicalReports/SwedenPR1_en.pdf.

Tillgänglig 2020-01-03.

Sveriges rapport till Europarådet under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, Tredje rapporten i enlighet med artikel 25.2, Regeringskansliet, 11 maj 2011.

Bilaga 1, DO:s beslut TIL 2018/6

Diarienummer: TIL 2018/6
Handling: 101
Handläggare: Anna Werner

Västerås kommun
Box 1150
721 29
Västerås

Tillsyn avseende språkanvändning i grundskolan

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om utbildningsanordnaren Västerås kommun har överträtt förbudet mot diskriminering inom utbildningsområdet i samband med vissa anmälda händelser där elever vid Emausskolan ska ha förbjudits att tala finska.

DO:s beslut

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att Västerås kommun har överträtt diskrimineringsförbudet för utbildningsanordnare i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567), DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Vårdnadshavare till tre barn har gjort anmälningar till Skolinspektionen. Skolinspektionen har överlämnat anmälningarna till DO. I anmälningarna uppges bland annat följande. Barnen förbjuds att använda sitt modersmål finska. De stöter på motstånd och okunskap från skolans sida om barnens rätt till sitt modersmål. Barnens språkliga rättigheter respekteras inte. Barnen var i skogen under en idrottslektion och barnen talade finska med varandra. Idrottsläraren förbjöd dem att tala finska med varandra. De förbjöds att tala just finska, inte att inte prata överhuvudtaget. Vårdnadshavarna fick även information från fritidspersonal om att idrottsläraren framfört att de inte får tala finska under lektionstid. Barnen har inte heller fått tala finska på en av skolans fritidsavdelningar.

Utredningen i ärendet

Utbildningsanordnarens yttrande

DO har begärt yttranden från Västerås kommun som är utbildningsanordnare och ställt frågor om huruvida utbildningsanordnaren

har riktlinjer eller förhållningssätt till elevers användande av finska under lektionstid, raster och fritids. DO också ställt frågor om de enskilda händelserna där eleverna enligt uppgifterna i anmälan ska ha förbjudits att tala finska.

Västerås kommun har sammanfattningsvis uppgett följande.

Sedan hösten 2017 när den sverigefinska klassen placerades på Emausskolan har skolan arbetat på följande sätt. Eleverna går i en gemensam klass från förskoleklass till årskurs 3 och barnen får ca 50 % undervisning på finska och 50 % undervisning i svenska. Eftersom finska är ett minoritetsspråk erbjuds det även till barn som inte har språket som modersmål men som har anknytning till det finska språket.

Under lektioner som slöjd och idrott ingår de sverigefinska eleverna istället i den klass de tillhör åldersmässigt. Under dessa lektioner går sverigefinska elever med övriga elever. Vad gäller fritids är fritidsverksamheten uppdelad i förskoleklass till årskurs 1 samt årskurs 2–4. På detta sätt får den sverigefinska gruppens elever möjlighet att vidga sina kontaktytor och lära känna fler elever.

Skolan har varken någon riktlinje eller något särskilt förhållningssätt gällande språkanvändning annat än att eleverna ska få tala finska under lektioner, på raster och på fritids. När adekvat kunskap ska redovisas under lektioner där det är nödvändigt att annat språk används, såsom i ämnet svenska, är det givet att även de sverigefinska eleverna använder det svenska språket. I händelse att en elev stör undervisningen, en genomgång eller studieron i klassrummet får läraren vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Detta gäller även de sverigefinska eleverna om de på något sätt stör. På fritids och på raster får de sverigefinska eleverna tala finska med varandra. Elever kan dock bli tillsagda att tala så att alla förstår när situationen så kräver. Det kan exempelvis röra sig om att något barn signalerar att det känner sig utanför eller kränkt, och att eleverna därför behöver tala ett språk som alla förstår. Om en konflikt uppstår kan elever behöva översätta vad de har sagt till icke-finsktalande personal för att personal ska kunna reda ut vad som har hänt. Elever får tala finska men oavsett vilket språk de pratar får de inte kränka någon annan.

Såvitt gäller de anmälda händelserna delar inte utbildningsanordnaren uppfattningen att barnen har förbjudits att tala finska under idrottslektioner och på fritids. När uppgiften om att elever inte skulle ha fått tala finska

under en idrottslektion kom till skolledningens kännedom informerade rektorn den berörde läraren om att barnen har rätt att tala sitt modersmål med varandra, så länge det inte stör någon annan eller finns en risk för konflikter. Det som hände vid det anmälda tillfället i skolan var att sverigefinska elever talade finska med varandra under en lektion på ett sätt som störde lektionen för övriga elever. De andra eleverna förstod inte vad de sverigefinska barnen sade och ifrågasatte vad pratade om. De finsktalande eleverna blev då tillsagda av läraren att inte prata med varandra just där och då. Det läraren menade var att eleverna inte ska prata på ett annat språk, när det finns andra elever precis bredvid som inte förstår språket och konflikter kan uppstå på grund av språkförobistring.

Situationen på fritidshemmet uppstod på ett liknande sätt. Fritidspersonal sade till de finsktalande eleverna att inte tala finska. Syftet med tillsägelsen var att undvika missuppfattningar och onödiga kränkningar. Fritidshemmet hade vid den aktuella tidpunkten en aktivitet som krävde att barnen skulle sitta på förutbestämda platser. Vid en sådan aktivitet väger personalen in flera aspekter för att det ska bli så gynnsamt som möjligt för eleverna. Resultatet kan då bli att de finsktalande eleverna inte alltid får sitta bredvid varandra. De finskspråkiga eleverna både kan och får tala finska under merparten av sin tid på fritidshemmet

Uppgifter från anmälarna

DO har inhämtat uppgifter från anmälarna som bland annat har uppgett följande. Vad gäller uppgifterna om att anmälarnas barn inte fått prata finska för idrottsläraren, vidhåller anmälarna det man tidigare uppgett. Idrottsläraren har sagt till barnen att de inte skulle prata finska på hans lektioner eftersom han inte förstår finska. Vad gäller fritidshemmet, har deras barn inte stört verksamheten genom att prata finska. Det har inte heller funnits någon finskspråkig personal på barnens fritidsavdelning sedan barnen började där.

Det framgår av utbildningsanordnarens yttrande att barnen saknar rätt att prata finska på gemensamma aktiviteter. Finskan är ett komplext språk och svårt att lära sig. Det kräver mycket arbete och disciplin för att utveckla barnens språk. Skolan borde stötta eleverna i detta vilket de har stöd för i språklagen (2009:600), lagen om nationella minoriteter (2009:724) samt skollagen (2010:800).

Ett av barnen har förbjudits att tala finska den 5 oktober 2018 av svenskläraren under en utflykt. Det uppstår nya sådana situationer hela tiden.

Kompletterande uppgifter från Västerås kommun

Vad gäller uppgiften om att en elev har förbjudits att tala finska den 5 oktober 2018 bekräftar Västerås kommun att en elev uppmanades att sluta prata för att eleven pratade med en annan elev. Tillsägelsen skedde eftersom eleven annars riskerade att komma efter gruppen. Att säga till eleven ingick i lärarens tillsynsansvar under utflykten.

Rättslig reglering på området

Diskrimineringslagen

Enligt 1 kap. 4 § 1 DL avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 1 kap. 4 § 2 DL avses med indirekt diskriminering att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Av 2 kap. 5 § DL framgår att utbildningsanordnare inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget,

Annan lagstiftning av betydelse för DO:s bedömning

Enligt 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

Enligt 8 § språklagen har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken.

DO:s bedömning

Regler och förhållningssätt kring språkanvändning

DO konstaterar inledningsvis att språk inte utgör någon diskrimineringsgrund i sig.

En språkpolicy skulle dock kunna strida mot förbudet mot direkt diskriminering, om det finns etniska överväganden bakom införandet av policyn. Detta gäller oavsett om policyn är uttryckt som ett förbud att använda ett visst språk eller som ett påbud att endast tala ett språk.

En språkpolicy som handlar om i vilka situationer ett visst gemensamt språk bör användas i en verksamhet kan emellertid, i avsaknad av sådana etniska överväganden, inte i sig anses ha ett samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. En tillämpning av en sådan policy träffas därför inte av förbudet mot direkt diskriminering. Däremot kan en sådan språkpolicy innebära en överträdelse av förbudet mot indirekt diskriminering (se här DO:s beslut i ärende med diarienummer GRA 2016/226).

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av ett förfaringsätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med till exempel viss etnisk tillhörighet. Ett sådant förfaringsätt kan dock vara tillåtet om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Med missgynnande avses i diskrimineringslagen något som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande. Att inte tillåtas tala det språk en person själv önskar använda i en viss situation kan innebära en nackdel eller negativ effekt och får därför anses utgöra ett missgynnande i diskrimineringslagens mening.

För att bedöma om personer med exempelvis en viss etnisk tillhörighet kan komma att särskilt missgynnas vid tillämpningen av förfaringsättet ska en jämförelse göras med en annan grupp. Om ett förfaringsätt innebär att elever i vissa särskilt angivna situationer ska använda det för samtliga elever gemensamma språket svenska får det anses stå klart att ett sådant förfaringsätt vid en jämförelse typiskt sett missgynnar en högre andel elever som har en annan etnisk tillhörighet än svensk.

Ett sådant förfaringsätt är som utgångspunkt förbjudet om det inte uppfyller vissa krav. För att kunna tillåtas, måste förfaringsättet ha ett berättigat syfte och de medel som används för att uppnå syftet måste vara lämpliga och nödvändiga. Av EU-domstolens praxis framgår vidare att en ytterligare förutsättning är att de olägenheter som förfaringsättet orsakar

den enskilde inte är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se dom av den 16 juli 2015, *Chez*, C-83/14, EU:C:2015:480, p. 123).

DO bedömer att en språkpolicy som syftar till att tillämpas i vissa situationer för att motverka att barn exkluderas får anses ha ett berättigat syfte. Att skolpersonal under vissa förhållanden ber alla elever att prata ett språk som alla förstår i syfte att undvika att enskilda elever ställs utanför gemenskapen framstår också som såväl lämpligt som nödvändigt. Detsamma gäller krav på användningen av ett gemensamt språk där detta krävs i en undervisningssituation eller för att en viss gemensam aktivitet ska kunna genomföras.

Med det sagt kan policyn likväl vara otillåten om den är orimligt ingripande i förhållande till elevernas berättigade intresse att tala finska med varandra. I sammanhanget måste här vägas in att det allmänna enligt 8 § språklagen (2009:600) har en lagstadgad skyldighet att skydda och främja de nationella minoritetsspråken – en skyldighet som svarar mot Sveriges internationella åtaganden enligt ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk. Det betyder att kommunen har en skyldighet att inte tillämpa policyn på ett sätt som innebär att elevernas berättigade intresse att använda sitt språk inte inskränks på ett oförsvarligt sätt.

Vid sådana förhållanden och under förutsättning att det endast är i situationer där det bedöms som strikt nödvändigt för att säkerställa de angivna syftena som ett krav på användning av det gemensamma språket svenska upprätthålls, bedömer DO att det förhållningssätt för språkanvändning som kommunen har redovisat inte i sig framstår som oförenligt med diskrimineringslagen.

Såvitt gäller de enskilda händelser som varit föremål för DO:s tillsyn har anmälarna och kommunen lämnat olika uppgifter om skälen till att barnen har blivit tillsagda när de har pratat finska. De uppgifter som anmälarna har lämnat är allvarliga anklagelser om att kommunen inte har tillämpat sin språkpolicy på ett sätt som är förenligt med diskrimineringslagen. Kommunen har å sin sida angett att åtgärderna varit nödvändiga antingen för att upprätthålla studieron eller i ljuset av de något av de syften som DO ovan har godtagit som berättigade.

Mot bakgrund av de svårigheter som finns i utredningshänseende vad gäller personalens faktiska bevekelsegrunder, och eftersom DO därför saknar underlag för att sätta anmälarnas uppgifter framför kommunens, har DO

inte heller stöd för konstatera att kommunen faktiskt har överträtt diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § DL vad avser anmälda situationerna.

Med dessa bedömningar avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande diskrimineringsombudsmannen Martin Mörk efter föredragning av chefsjuristen Mattias Falk.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Martin Mörk
Ställföreträdande diskrimineringsombudsman

En kopia av beslutet skickas till anmälarna.