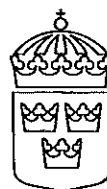


Kommittédirektiv



En stärkt minoritetspolitik – översyn av
lagen om nationella minoriteter och
minoritetsspråk

Dir.
2016:73

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor. Med utgångspunkt i översynen, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) ska utredaren föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en sammanhållen analys av minoritetspolitiken för att tydliggöra styrkor och utmaningar och lämna förslag för att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter,
- analysera och föreslå hur de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet kan stärkas,
- föreslå hur den statliga samordningen och uppföljningen ska organiseras samt överväga om en möjlighet till prövning av beslut ska införas,
- utreda behovet av kunskapshöjande åtgärder i syfte att öka samhällets kunskap om de nationella minoriteterna, och
- se över lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och lämna förslag till förändringar.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 15 juni 2017.

Dags att ta ytterligare steg för en stärkt minoritetspolitik

Sedan propositionen Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) beslutades och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen (2009:600) började tillämpas har en sammanhållen och långsiktig minoritetspolitik lett till att framsteg har gjorts på nationell, regional och lokal nivå – men mycket arbete återstår.

Regeringens ambition är att efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter ska säkras. Det av riksdagen antagna målet för politikområdet är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Det minoritetspolitiska målet är i sin tur uppdelat i tre delområden: diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet. För att det ska vara möjligt att uppnå målet är det nödvändigt att ambitionen och målsättningarna omsätts i insatser på ett flertal områden, vilket också är den inriktning som slås fast i regeringens strategi för de nationella minoriteterna. Strategin och Sveriges internationella åtaganden, tillsammans med de centrala författningarna på området, utgör utgångspunkterna i det fortsatta arbetet med att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Eftersom drygt sex år med den nuvarande ordningen har förflutit och nationell och internationell uppföljning visat på ett antal utmaningar, finns det starka skäl för att genomföra en samlad genomlysning och översyn av minoritetspolitiken med avstamp i utvecklingen på området. Syftet är att ta ytterligare steg i riktning mot säkrad efterlevnad av rättigheter i enlighet med den minoritetspolitiska strategin.

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Lagen innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om vissa skyldigheter inom förskola och motsvarande sådan pedagogisk verksamhet samt

äldreomsorg. Lagen innehåller också bestämmelser om den uppföljning av tillämpningen av lagen som genomförs av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget på uppdrag av regeringen. Denna uppföljning avser tillämpningen av lagen samt minoritetspolitikens utveckling såväl inom som utanför förvaltningsområdena. Uppföljningen omfattar bland annat redovisningar från kommuner inom förvaltningsområdena och från myndigheter med uppgifter inom det minoritetspolitiska området samt underlag som samlats in av de uppföljande myndigheterna.

Skyddet för de nationella minoriteterna tillförsäkrar individer de rättigheter som följer av bl.a. lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Den personkrets som omfattas av lagen är de individer som själva anser sig tillhöra en nationell minoritet och väljer att göra anspråk på det skydd och stöd som samhället erbjuder minoriteten. Tillhörigheten baseras således på individuell självidentifikation och förankring i gruppen.

Uppdraget att göra en sammanhållen analys för en stärkt politik

Vilket genomslag har den minoritetspolitiska reformen haft?

Den nationella och internationella uppföljningen och granskningen av Sverige har visat på ändamålsenligheten med den sammanhållna minoritetspolitiken. Dock har en problembild med ett antal utvecklingsområden framträtt, särskilt i förhållande till det av riksdagen antagna minoritetspolitiska målet och regeringens strategi på området.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har regeringens uppdrag att följa upp minoritetspolitikens utveckling. Denna uppföljning presenteras i årliga rapporter som benämns Minoritetspolitikens utveckling. I dagsläget finns sex rapporter om utvecklingen från och med 2010 till och med 2015. Vidare har bl.a. Statens skolinspektion genomfört kvalitetsgranskningar med inriktning mot insatser för undervisning i de nationella minoritetsspråken. Uppföljningen har visat på kontinuerlig

positiv utveckling, i synnerhet när det gäller de kommunala och statliga myndigheternas verksamhet. Samtidigt tecknar uppföljningen en bild av en utveckling som på senare tid i stort avstannat, vilket i sin tur föranleder ett behov av att analysera vad detta beror på.

Den internationella granskningen av Sverige, främst genom Europarådet och Förenta nationerna (FN), har löpande identifierat de styrkor som Sverige kan uppvisa på området, t.ex. en starkare integrering av frågorna i många statliga verksamheter. Genom samma granskning framträder dock samtidigt en bild av ett antal områden där en utveckling inte uppnåtts alternativt där den har avstannat. Sammantaget finns det behov av att säkerställa att utvecklingen fortsätter i positiv riktning.

1. Utredaren ska därför

- a) • analysera och utvärdera den minoritetspolitiska reformens genomslag utifrån dess tre delområden, särskilt i förhållande till Sveriges internationella åtaganden,
- b) • utifrån denna analys genomföra en kartläggning av nuläget samt en bedömning av situationen för de nationella minoriteterna i Sverige, och
- c) • överväga behovet av ytterligare åtgärder inom de tre delområdena i syfte att förbättra måluppfyllelsen för politikområdet.

Lever Sverige upp till de internationella åtagandena på det minoritetspolitiska området?

Sedan Sverige 2000 ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan) har dessa två konventioner utgjort grunden för den svenska minoritetspolitiken. Därutöver finns det även åtaganden på det minoritetspolitiska området enligt ett antal andra internationella konventioner. Bland dessa kan särskilt nämnas den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), konventionen om avskaffande av alla

former av rasdiskriminering (CERD) och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). De kommittéer som är knutna till dessa konventioner har publicerat ett antal rapporter med rekommendationer i förhållande till de nationella minoriteternas rättigheter. Under 2016 har det t.ex. utfärdats rekommendationer avseende minoritetsrättigheter i förhållande till ICCPR och CEDAW.

Det har gått sexton år sedan Sverige ratificerade de europeiska konventionerna om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Ett antal övervakningscykler under vilka Europarådet granskar Sveriges efterlevnad av åtagandena i de europeiska konventionerna har genomförts. I dessa cykler har de expertkommittéer som ansvarar för genomförandet av övervakningen publicerat åtta rapporter om Sverige med rekommendationer om åtgärder i förhållande till ramkonventionen och språkstadgan. Mot bakgrund av dessa rapporter och rekommendationer finns det anledning att analysera hur Sverige lever upp till sina internationella åtaganden. Vidare finns det anledning att belysa och beakta eventuell sedvanerättslig och traktaträttslig utveckling på området.

Utredaren ska därför

2. • analysera och överväga om Sverige bör ratificera ytterligare artiklar i ramkonventionen och språkstadgan, särskilt i syfte att harmonisera åtagandena i förhållande till de olika nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

Vilken betydelse har lagstiftningens karaktär?

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk är till övervägande del en ramlag där intentioner och målsättningar slås fast i förhållande till det allmänna. Som en följd finns ingen möjlighet till överklagande eller sanktioner i förhållande till de rättigheter som regleras i lagen. I stället har uppföljning av lagens tillämpning valts som metod för att säkerställa att intentionen med lagstiftningen uppfylls.

Uppföljningen av lagens praktiska tillämpning, tillsammans med kontinuerliga synpunkter i de samråd som genomförs med företrädare för de nationella minoriteterna, visar på ett behov av

ytterligare analys av lagstiftningens karaktär och ändamålsenlighet. Det är angeläget att säkerställa att intentionen med lagstiftningen uppfylls.

3. Utredaren ska därför
- analysera hur lagstiftningen på området på bästa sätt kan bidra till att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

Främjar språkcentrum revitaliseringen av minoritetsspråk?

I dagsläget finns det samiska språkcentrum inom ramen för den minoritetspolitiska strategin i Östersund och i Tärnaby. Dessa språkcentrum har arbetat med genomförandearbete och metodutveckling under ett flertal år och därmed finns det anledning att genomlysna de resultat som dessa har gett samt språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering. I detta sammanhang kan nämnas den förstudie om ett språkcentrum för finska och meänkieli som Sverigefinländarnas delegation och Svenska Tornedalingars Riksförbund har gett in till regeringen (dnr Ku2015/02857/DISK). Vidare kan även nämnas avgränsningen till det sydsamiska området för de befintliga samiska språkcentrumen.

4. Utredaren ska därför
- utvärdera de samiska språkcentrumens resultat samt språkcentrummetodiken som främjande av revitalisering.

Är det minoritetspolitiska området jämställt?

De nationella minoriteternas rättigheter innefattar även behovet av jämställdhetsinsatser. Liksom i samhället i stort finns det skillnader mellan könen som inte kan förklaras på annat sätt än att de beror på individens kön. Ett antal kunskapshöjande och operativa insatser har genomförts sedan den minoritetspolitiska reformen, dock kvarstår behovet av både analys och fortsatta insatser på operativ nivå för att överbrygga dessa skillnader. En analys av det minoritetspolitiska området ur ett jämställdhetsperspektiv är därför nödvändig för att ytterligare motverka dessa könsrelaterade skillnader.

5.

- Utredaren ska därför analysera området ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget att säkra sammanhållna rättigheter i det grundläggande skyddet och i förvaltningsområdena

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ger ett grundläggande skydd i hela landet och ett utökat skydd i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Utformningen av skyddet tar sin utgångspunkt i ramkonventionen, språkstadgan och det sätt på vilket Sverige har ratificerat dessa.

Det grundläggande skyddet innefattar i huvudsak språk- och kulturfrämjande åtgärder, möjlighet till inflytande och delaktighet, informationsskyldighet för förvaltningsmyndigheter, och rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakterna med förvaltningsmyndigheter om myndigheten är någon av de i lagen angivna eller, beträffande övriga myndigheter, det finns personal som behärskar språken. Det utökade skyddet inom förvaltningsområdena ger, utöver det grundläggande skyddet, enskilda rätt till förskoleverksamhet och äldreomsorg helt eller delvis på de berörda språken och rätt att använda finska, meänkieli och samiska i alla kontakter med förvaltningsmyndigheter. Kommuner kan efter anmälan om att de önskar ingå i ett eller flera förvaltningsområden anslutas genom beslut av regeringen.

Är förhållandet mellan det grundläggande skyddet, förvaltningsområdena och förvaltningsmyndigheterna tydligt?

Den kontinuerliga uppföljningen på området har visat att det grundläggande skyddet, som gäller i hela landet, är bättre uppfyllt i de områden som ingår i förvaltningsområdena. Det gäller särskilt möjligheterna till inflytande och delaktighet samt språkfrämjande arbete. Vidare visar uppföljningen att det utökade skyddet inom förvaltningsområdena uppfylls i varierande grad i kommunerna, t.ex. när det gäller tillgången till förskola, annan pedagogisk omsorg och äldreomsorg på minoritetsspråk. Detta medför skillnader för individer som tillhör de nationella

minoriteterna beroende på var de är bosatta eller annars befinner sig.

I dag finns en rad begränsningar i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller de skyldigheter som förvaltningsmyndigheter har, t.ex. baserat på deras geografiska belägenhet inom eller utom ett förvaltningsområde (8–10 §§) och möjligheten att begränsa tid och plats för service på de nationella minoritetsspråken (12 §). Det finns behov av att bedöma om förvaltningsmyndigheternas ansvar ligger i nivå med Sveriges åtaganden, om ansvaret behöver tydliggöras och i så fall på vilka sätt. Mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter och den sammanhållna analysen finns det även behov av att se över vilka myndigheter som ska omfattas.

För att den positiva utveckling som har skett ska kunna fortsätta är det nödvändigt att belysa skillnader i efterlevnaden av rättigheter mellan olika geografiska områden inom förvaltningsområdena. Genomlysningen ska beakta Sveriges internationella åtaganden och de relevanta skillnader som kan följa av dessa.

Utredaren ska därför

- a) • analysera och utvärdera ordningen med ett grundläggande skydd och ett utökat skydd i förvaltningsområden och, om det behövs, överväga om ordningen bör förändras,
- b) • utvärdera det grundläggande skyddets effekt på minoritetspolitikens utveckling och överväga behovet av förtydligad reglering av rättigheterna i det grundläggande skyddet,
- c) • överväga om förvaltningsmyndigheternas ansvar ligger i nivå med Sveriges internationella åtaganden, om ansvaret behöver tydliggöras och i så fall på vilka sätt, och
- d) • överväga om ytterligare förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av det grundläggande skyddet.

Hur kan förvaltningsområdenas roll tydliggöras?

Det lokala arbetet är en pelare i arbetet med att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter, därför är det också avgörande att de förutsättningar som krävs finns på plats i varje kommun som ingår i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Flera olika parametrar påverkar förut-

sättningarna, däribland organisation, systematik i arbetet, lokala förutsättningar och det statsbidrag som lämnas till kommuner som ingår i förvaltningsområdena. Vidare har utvidgningen av förvaltningsområdena skett i snabb takt och det är nödvändigt att säkerställa systemets långsiktighet.

Den årliga uppföljning som genomförs av de uppföljande myndigheterna har visat att regleringen av förvaltningsområdena har brister. Det gäller särskilt det förhållandet att kommuner som ingår i förvaltningsområdena anges i både lag och förordning samt bristen på reglering av situationen att en kommun önskar utträde. Det finns sammantaget skäl att se över förvaltningsområdenas roll och reglering i sin helhet.

Utredaren ska därför

- a) • utvärdera förvaltningsområdenas effekt på minoritetspolitikens utveckling och överväga behovet av förtydligad reglering av rättigheterna i förvaltningsområdena, och
- b) • föreslå en förändrad reglering av förvaltningsområdena i syfte att tydliggöra bestämmelserna, särskilt i fråga om hur de kommuner och landsting som ingår anges, möjligheterna till in- och utträde och eventuella andra relevanta frågor.

Hur ska ordningen med statsbidrag till de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområden se ut?

Av förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att det statsbidrag som kommuner och landsting inom förvaltningsområdena får ska användas till merkostnader som uppkommer med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, och till åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli och samiska. Vidare ska kommunen tillsammans med de nationella minoriteterna kartlägga de behov som finns i kommunen av åtgärder till stöd för användningen av språken.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget lämnade den 1 februari 2016 en rapport med anledning av regeringsuppdraget att utvärdera och analysera användningen av det statsbidrag som lämnas till de kommuner och landsting som ingår i förvaltningsområdena (dnr Ku2015/01867/DISK). I rapporten

konstaterar myndigheterna att det råder stora skillnader i hur kommuner tolkar och tillämpar föreskrifterna på området. Utredningen bör därför genomlys statsbidragsordningen i syfte att säkerställa både att kommunerna har möjlighet att erbjuda god service i enlighet med lagen och att statsbidraget används på det mest ändamålsenliga och effektiva sättet. Utgångspunkten ska vara att förslag till ändringar i regelverket ska vara tydliga och administrativt enkla.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av en ändrad ordning för det statsbidrag som utbetalas till kommuner och landsting som ingår i ett förvaltningsområde.

Uppdraget att säkra förskoleundervisning som stärker revitaliseringen av minoritetsspråken

En del av målet med minoritetspolitiken är att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Förskolan utgör ett relevant verktyg i arbetet med språkrevitalisering och kan möjliggöra för barn att tillgodogöra sig språkkunskaper som av historiska och andra skäl kan saknas i hemmet. Det är av stor betydelse att undervisning på minoritetsspråken påbörjas i en tidig ålder då grunden för additiva språkkunskaper, dvs. ytterligare språkkunskaper utan försämring av ett annat språk, läggs i tidig ålder samt då möjligheterna för sådan inläring försämras ju äldre barnet blir. Sammantaget kan därför förskoleundervisning utgöra en viktig faktor i arbetet med språkrevitalisering.

Varför tillämpas den nuvarande bestämmelsen i 17 § olika?

När en kommun i ett förvaltningsområde erbjuder plats i förskolan, eller i sådan pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, tillämpas 17 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Denna bestämmelse föreskriver att kommunen ska erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det en plats där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Den nationella uppföljning och internationella granskning som genomförts på området har visat att bestämmelsens lydelse har lett till stor skillnad i tillämpningen mellan olika kommuner inom förvaltningsområdena. Denna diskrepans överensstämmer inte med intentionen med bestämmelsen såsom den uttalas i regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158 s. 97). Det finns därför anledning att analysera orsakerna till att bestämmelsen tillämpas olika och föreslå förtydliganden enligt intentionen att undervisning i förskola och annan pedagogisk verksamhet utgör ett verktyg i revitaliseringen av minoritetsspråken.

q.

Utreddaren ska därför

- a) • analysera vilka behov som finns i fråga om förskoleverksamhet eller annan pedagogisk omsorg på de nationella minoritetsspråken i syfte att identifiera metoder för verksamhetsutveckling eller stöd till huvudmän, och
- b) • vid behov föreslå en förändrad utformning av bestämmelsen om förskola eller motsvarande pedagogisk verksamhet i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkerställa att enskilda, på begäran, erbjuds plats i sådan verksamhet på finska, meänkieli respektive samiska inom förvaltningsområdena.

Uppdraget att säkra individuellt anpassad vård och omsorg för de nationella minoriteterna

Hälsosituationen för de individer som tillhör de nationella minoriteterna avviker i hög grad från majoritetsbefolkningens hälsosituation samtidigt som det finns variationer mellan och inom de fem nationella minoriteterna (Statens folkhälsoinstitut, Hur mår Sveriges nationella minoriteter? 2010). Möjligheten att få vård och omsorg anpassad efter individens förutsättningar är en förutsättning för att överbrygga den skillnad som råder. Av 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår visserligen att målet för hälso- och sjukvården är en vård på lika villkor för hela befolkningen. Det finns dock ett behov av att säkerställa att det fullt ut tas hänsyn till de nationella minoriteternas situation.

Hur kan kunskapen om de nationella minoriteternas hälsa öka?

Den senaste analysen av hälsosituationen för de individer som tillhör de nationella minoriteterna genomfördes av Statens folkhälsoinstitut 2010 vilket medför att kunskapen på området delvis saknas och delvis är inaktuell. Detta gäller exempelvis förutsättningar för individer med funktionsnedsättning som tillhör de nationella minoriteterna och personer med sammansatta vårdbehov. Det finns också ett kunskapsunderskott när det gäller metodik som kan användas för att bemöta olika behovsbilder hos personer som tillhör de nationella minoriteterna, särskilt avseende språk och kultur. Det kan till exempel röra sig om modeller för samarbete mellan kommuner och landsting, systematiskt kunskapsutbyte och insatser för kulturell och språklig kompetens. Sammantaget finns det således ett behov av att genomföra en analys av behoven på området för att öka kunskapen samt i syfte att skapa förutsättningar för vårdgivare att möta de utmaningar och möjligheter som finns på området.

Utredaren ska därför

- analysera de behov som finns när det gäller vård och omsorg för de nationella minoriteterna, både ur de nationella minoriteternas och ur vårdgivarnas perspektiv.

Varför tillämpas den nuvarande bestämmelsen i 18 § olika?

Enligt 18 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har kommuner i förvaltningsområdena en skyldighet att erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Detsamma gäller kommuner utanför ett förvaltningsområde, om kommunen har tillgång till personal som är kunnig i språket. Uppföljningen av minoritetspolitikerna har dock visat att denna bestämmelse, utifrån de förutsättningar som gäller inom respektive utom förvaltningsområdena, tolkas på mycket olika sätt bland kommunerna, särskilt i fråga om hur stor del av omsorgen som erbjuds på minoritetsspråket och hur verksamheten organiseras.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av en förtydligad utformning av bestämmelsen om äldreomsorg i 18 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkerställa att enskilda ges adekvat tillgång till äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska inom förvaltningsområdena.

Hur kan individer bemötas på minoritetsspråken?

Det är av stor vikt att det finns personal med kunskap i minoritetsspråken inom all hälso- och sjukvård och inom omsorg om äldre inom socialtjänsten. Detta uppnås även till viss del genom dagens reglering. Bestämmelser om skyldighet att verka för att det ska finnas tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråken finns i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt i socialtjänstlagen (2001:453). Uppföljningen på området har dock visat att det finns anledning att överväga om nuvarande bestämmelser är tillräckliga eftersom de i många fall har fått begränsat genomslag i verksamheterna.

Utredaren ska därför

- överväga hur kommuners och landstings skyldighet att verka för att det ska finnas personal som behärskar minoritetsspråk inom äldreomsorgen ska regleras och överväga om en liknande ordning för annan vård och omsorg än äldreomsorg bör införas.

Uppdraget att säkra stärkt inflytande och förbättrad delaktighet för de nationella minoriteterna

Sedan Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan har olika former för inflytande och delaktighet kontinuerligt utvecklats. Det finns starka skäl för att regelbundet säkerställa att de former som används är ändamålsenliga och att de utgör en reell möjlighet till inflytande och delaktighet. En sådan kontroll bör göras i detta sammanhang.

Hur kan de nationella minoriteterna ges reell möjlighet till inflytande och delaktighet?

Enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska förvaltningsmyndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Det är helt nödvändigt att den rätt till inflytande och delaktighet som kommer till uttryck i lagen även kommer de nationella minoriteterna till del i praktiken. I uppföljningen har det framkommit indikationer på att vissa av de aktörer som har skyldighet att samråda enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har tolkat rätten till inflytande och delaktighet som att informationstillfällen eller liknande möten är tillräckligt. Vidare finns det indikationer på att samråd i vissa fall inte genomförs alls. Sammantaget medför detta att den skillnad som internationell och nationell uppföljning visat råder mellan det som slås fast i intention och föreskrifter och det som sker i praktiken måste överbryggas. Det är angeläget för att möjligheten till delaktighet och inflytande ska kunna fortsätta att utvecklas i positiv riktning i hela samhället.

Utredaren ska därför

- utreda hur de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande, delaktighet och samråd ser ut i dag och överväga behovet av förändring och tydligare reglering.

Vilka förutsättningar krävs för effektiv representation?

Det har genom uppföljning och tät dialog med företrädare för de nationella minoriteterna blivit allt tydligare att de organisationer som företräder de nationella minoriteterna har en central roll i det löpande arbetet. Detta medför att organisationerna har ett omfattande uppdrag, både personellt och ekonomiskt, och det finns behov att säkerställa att organisationerna har möjlighet att vara en effektiv part för att inflytandet och delaktigheten ska vara reell. Ytterst är det en fråga om att möjliggöra utövandet av den egenmakt som ska tillkomma de nationella minoriteterna. En översyn av de förutsättningar som gäller för dem som företräder de nationella minoriteterna måste ofrånkomligen inklu-

dera de bidrag som enligt förordningar och andra styrdokument fördelas till riksorganisationer med verksamhet i detta syfte. Detta innebär att effektiviteten i ordningen med statsbidrag måste säkras.

Utredaren ska därför

- a) • analysera förutsättningarna för de organisationer som företräder de nationella minoriteterna och överväga hur de ska utformas, och
- b) • överväga om och i så fall hur nuvarande ordning med organisationsbidrag kan effektiviseras eller förändras.

Hur kan ungdomars inflytande stärkas?

Ungdomars möjlighet att utöva inflytande på samma villkor som andra åldersgrupper är en viktig faktor i utvecklingsarbetet, särskilt eftersom flera av de stora utmaningarna på området tydligt påverkar ungdomars förutsättningar och möjligheter att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Regeringen ser mycket positivt på den verksamhet som bedrivs inom ungdomsförbunden. Det är nödvändigt att ungdomar har tydlig möjlighet att påverka utvecklingen, särskilt på lång sikt. Det finns anledning att fortsätta utveckla ungdomsinflytandet på det minoritetspolitiska området i syfte att stärka möjligheten till inflytande och delaktighet i dag och i framtiden.

Utredaren ska därför

- utreda hur ungdomsinflytande kan utövas.

Uppdraget att kvalitetssäkra den statliga samordningen och uppföljningen

Det huvudsakliga syftet med uppföljningen och samordningen på det minoritetspolitiska området är att driva på och aktivt samordna genomförandet av de i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk angivna rättigheterna och skyldigheterna i förhållande till kommunala och statliga myndigheter. Av 2 och 3 §§ förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och myndigheternas regleringsbrev följer att Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har ett

gemensamt ansvar för den statliga uppföljningen och samordningen av minoritetspolitiken. Vidare ansvarar myndigheterna för att till regeringen återrapportera en samlad bedömning av minoritetspolitikens utveckling.

Hur ska samordnings- och uppföljningsansvaret se ut framöver?

För att säkerställa att den positiva utveckling som kan ses både inom och utom förvaltningsområdena fortsätter på lång sikt är det nödvändigt att den statliga samordningen och uppföljningen bedrivs på ett aktivt och ändamålsenligt sätt. I samband med att regeringens strategi för de nationella minoriteterna antogs av riksdagen gavs Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget det statliga samordnings- och uppföljningsansvaret. Efter drygt sex år med denna ordning är det av stor vikt att kvalitetssäkra denna centrala del i den minoritetspolitiska strategin.

Utgångspunkterna för samordnings- och uppföljningsansvaret bör fortsätta att vara de nu gällande. Uppdraget ska i denna del samordnas med den del som avser prövning av beslut.

Utredaren ska därför

16.
 - a) • analysera effektiviteten och kvaliteten i den nuvarande ordningen för statens samordning och uppföljning av området, och
 - b) • föreslå hur statens centrala samordning och uppföljning av minoritetspolitiken kan organiseras på det mest ändamålsenliga sättet.

Hur kan kvalitativa beslutsunderlag säkerställas?

En återkommande fråga som lyfts av internationella övervakningsorgan och företrädare för de nationella minoriteterna är behovet av statistiskt underlag för beslut. Sverige har en restriktiv syn på statistik och datainsamling i förhållande till bl.a. de nationella minoriteterna och det finns goda skäl för att vidmakthålla denna ordning. Dock kan kvalitativ frivillig datainsamling på total nivå, med utgångspunkt i respektive nationell minoritetsförutsättningar och behov, möjliggöra en tydligare bild av situationen och därmed medföra mer kvalitativt beslutsunderlag.

17. Utredaren ska därför

- överväga behovet av åtgärder för att förbättra kvalitativa data om de nationella minoriteterna utifrån respektive minoritets förutsättningar och behov.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som innebär datainsamling på individnivå eller enbart baserat på vilken nationell minoritet en grupp personer tillhör.

Uppdraget att överväga en möjlighet till prövning av beslut för att säkerställa efterlevnaden av rättigheter

Enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och angränsande föreskrifter finns det ingen möjlighet för enskilda att överklaga beslut som fattats med stöd i dessa. Tillämpningen av lagen i förhållande till syftet med lagen följs upp av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, men myndigheterna har inte möjlighet att förhålla sig till enskilda beslut som fattats av kommunala och statliga myndigheter. Det saknas således möjlighet för enskilda att säkerställa att de rättigheter som tillkommer dem även uppfylls av de kommunala och statliga myndigheter som tillämpar de aktuella föreskrifterna. Detta förhållande riskerar att leda till otillfredsställande situationer för enskilda och därför finns det ett behov av att se över området.

Finns det ett behov av en möjlighet till prövning av beslut?

De rättigheter som genom lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och angränsande föreskrifter tillkommer de nationella minoriteterna ska också komma enskilda till del. Möjligheten att begära omprövning av ett beslut hos den berörda förvaltningsmyndigheten samt möjligheten att begära överprövning av beslutet i högre instans ger möjlighet för enskilda att säkerställa att rättigheter i lag och andra föreskrifter fullt ut har kommit dem tillgodo. Eftersom det fortfarande finns brister i genomförandet av lagen på nationell, regional och lokal nivå och skillnader i hur bestämmelser i lagen har tillämpats av olika kommuner och förvaltningsmyndigheter, finns det anledning att överväga om en möjlighet till om- och

18. överprövning av beslut fattade med stöd i berörd lagstiftning ska införas.

Utredaren ska därför

- a) • analysera möjligheterna för enskilda att få sina rättigheter tillgodosedda med nuvarande ordning, och
- b) • analysera behovet av om- och överprövning av beslut, och om en sådan möjlighet föreslås, lämna förslag om hur detta ska regleras samt föreslå en tydlig reglering av vilka beslut som ska omfattas.

Uppdraget att säkra kunskapen om de nationella minoriteterna i samhället

I dagsläget är kunskapen om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken låg hos allmänheten. Enligt en undersökning genomförd av Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget genom TNS Sifo känner en tredjedel av Sveriges befolkning inte till någon av de nationella minoriteterna och ungefär samma förhållande gäller för minoritetsspråken. Liknande undersökningar har tidigare påvisat samma problembild. Undersökningen visar samtidigt att 81 procent av befolkningen anser att det är mycket viktigt eller ganska viktigt att samhället stöder minoriteternas språk och kulturer.

En förutsättning för att efterlevnaden av rättigheterna ska kunna säkras är att kännedomen om de nationella minoriteterna och de rättigheter som tillkommer personer som tillhör en nationell minoritet ökar. Utbildningsväsendet har en central roll i att höja kunskapen hos dem som genomgår utbildningar i olika utbildningsformer. Även radio och tv i allmänhetens tjänst har en central roll i att öka kunskapen om de nationella minoriteterna i breda samhällslager, något som även återspeglas i sändningstillståndets krav på att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Samtidigt är det av betydelse att andra aktörer i samhället, t.ex. kulturinstitu-

tioner, övriga medier och det civila samhället, bidrar till att öka kunskapen.

19.

Utredaren ska därför

- a) • analysera vilka aktörer som är centrala för att höja kunskapsnivån om de nationella minoriteterna och de rättigheter som tillkommer dem i samhället i stort,
- b) • redogöra för åtgärder som har lett till goda resultat, och
- c) • utreda behovet av ytterligare kunskapshöjande åtgärder.

20. Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska kostnadsberäknas och utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar.

Konsekvensbeskrivningen ska även redovisa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller t.ex. möjligheterna att tillgodogöra sig rättigheter som tillkommer dem såsom nationella minoriteter. Vidare ska konsekvensbeskrivningen beakta Sveriges internationella åtaganden. Därtill ska konsekvensbeskrivningen göras ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget redovisas särskilt.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande samråda med företrädare för de nationella minoriteterna på nationell och lokal nivå. Utredaren ska integrera såväl ett jämställdhets- som ett ungdomsperspektiv i uppdragets genomförande. Utredaren ska vinnlägga sig om att skapa forum för en kontinuerlig dialog med berörda intressenter

under utredningstiden, t.ex. de kommuner som ingår i förvaltningsområdena, utbildningsanordnare, vårdgivare och det civila samhällets organisationer. En referensgrupp med företrädare för de nationella minoriteterna och en parlamentarisk referensgrupp ska knytas till utredaren.

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är särskilt berörda av de frågor som uppdraget omfattar, bl.a. Sametinget, länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för språk och folkminnen, Barnombudsmannen, Statens skolverk och Socialstyrelsen.

Utredaren ska samråda med Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (A 2014:01), Utredningen om en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (S 2015:03) och andra utredningar som anknyter till detta uppdrag.

Om utredarens förslag förutsätter författningsändringar ska utredaren redovisa nödvändiga och fullständiga förslag till sådana. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017.

(Kulturdepartementet)