



Strasbourg, 2 mars 2006

ACFC/25DOC(2006)002

**DEN RÅDGIVANDE KOMMITTÉN OM RAMKONVENTIONEN OM SKYDD
FÖR NATIONELLA MINORITETER**

**Kommentarer till utbildning under
ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter**

Kommentarerna antogs av den rådgivande kommittén på deras 25:e session den 2 mars 2006. Kommentarererna har formulerats av Athanasia Spiliopoulou Åkermark, andre vice ordförande för den rådgivande kommittén. Den rådgivande kommittén har vid flera tillfällen hållit samråd med oberoende experter.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning.....	4
Del I Introduktion.....	5
1.1 Syftet med kommentarerna.....	5
1.2 Ramkonventionen som en integrerad del av internationella instrument för mänskliga rättigheter.....	6
1.3 Mål för utbildning.....	8
1.4 Betydelsen av artiklarna 4–6 i ramkonventionen.....	9
Del II Specifika bestämmelser i ramkonventionen om utbildning.....	13
2.1 Artikel 12 i ramkonventionen.....	13
2.1.1 Förklarande rapport (Explanatory Report).....	13
2.1.2 Huvudfrågor.....	13
2.2 Artikel 13 i ramkonventionen.....	22
2.2.1 Förklarande rapport (Explanatory Report).....	22
2.2.2 Huvudfrågor.....	22
2.3 Artikel 14 i ramkonventionen.....	23
2.3.1 Förklarande rapport (Explanatory Report).....	23
2.3.2 Huvudfrågor.....	24
Del III Viktiga faktorer som påverkar minoritetsutbildning och interkulturell utbildning.....	29
Bilaga: Förteckning över utbildningsfrågor som den rådgivande kommittén tagit upp under den första utlåtanomgången.....	30

Sammanfattning

Kommentarerna är uppdelade i tre delar:

Del I Introduktion – Den viktigaste delen i introduktionen är avsnitt 1.4 som diskuterar betydelsen av artiklarna 4, 5 och 6 i ramkonventionen inom minoritetsutbildningsområdet. Kommentarna konstaterar att ramkonventionen är betydelsefull när det gäller att garantera rätten till gratis grundskoleutbildning av god kvalitet och allmänt och lika tillträde till gymnasieutbildning (rätt till utbildning) för personer som tillhör minoriteter. Den är även av betydelse för att fastställa normer för hur sådan utbildning bör utformas när det gäller innehåll och form (rättigheter inom utbildningen) för att främja utvecklingen av barnets förmågor och personlighet, garantera barns säkerhet och omfatta de språkliga, religiösa, filosofiska ambitionerna hos elever och deras föräldrar.

Bestämmelserna i ramkonventionen om utbildning bör ha i åtanke i all planering och alla åtgärder för interkulturell utbildning som har ambitionen att främja ömsesidig förståelse, kontakter och interaktion mellan olika grupper som lever i ett samhälle.¹ Effekterna av de många målen med minoritetsutbildning och interkulturell utbildning samt betydelsen av starka band mellan ramkonventionen och andra instrument för mänskliga rättigheter diskuteras också i introduktionen.

Del II – Huvuddelen av kommentarerna ägnas åt artiklarna 12–14 i ramkonventionen. Här följer kommentarerna strukturen för bestämmelserna, så för artikel 12 tas lika tillträde till utbildning upp som tredje fråga, även om detta redan har nämnts i samband med artikel 4 som garanterar likhet inför lagen och förbjuder diskriminering i allmänhet. Frågorna som tas upp visar att de relevanta bestämmelserna har fått ett viktigt normativt innehåll som ger betydande vägledning till konventionsstater och beslutsfattare. Fotnoter som görs i kommentarerna med hänvisningar till specifika regeringsrapporter eller utlåtanden från den rådgivande kommittén är inte utförliga redogörelser för alla tillfällen då en viss fråga har kommit upp. De är exempel som valts ut för att belysa de påpekanden som gjorts. Den här delen avslutas med vägledande principer som tagits fram inom olika internationella institutioner rörande planeringen och genomförandet av utbildningsinsatser för personer som tillhör nationella minoriteter.

Del III innehåller den rådgivande kommitténs lista över de viktigaste faktorerna som påverkar minoritetsutbildning och interkulturell utbildning. Listan kan konventionsstater använda som en referenspunkt i planering, genomförande och utvärdering av utbildningspolitik och lagstiftning inom utbildningsområdet som är relevant för personer som tillhör nationella minoriteter. I det här avsnittet finns en sammanfattning av huvudfrågorna som tas upp i kommentarerna.

Bilagan är en förteckning över utbildningsfrågor som den rådgivande kommittén tagit upp i den första utlåtandeomgången. I praktiken inledde den rådgivande kommittén sin översikt av området minoritetsutbildning genom att ta fram den här förteckningen. Den medföljer som en bilaga eftersom den kan vara ett användbart verktyg som kan fungera som en checklista för aspekter som man behöver fundera över när man diskuterar minoritetsutbildning och interkulturell utbildning. Förteckningen kan även vara ett användbart verktyg för frivilligorganisationer som planerar att skriva alternativa rapporter inom området minoritetsutbildning. Läsare kommer att upptäcka att kommentarerna i princip följer strukturen i förteckningen.

¹ Läs mer om begreppen ”multikulturell” och ”interkulturell” utbildning nedan under avsnitt 2.1 om artikel 12.

DEL I INTRODUKTION

1.1 Syftet med kommentarerna

Utbildning ses i dag som ett mål i sig och som ett kraftfullt verktyg för att överföra kunskap, attityder och värderingar. Ingen annan fråga har fått så mycket utrymme i ramkonventionen (FCNM) med tre specifika bestämmelser (av sexton operativa bestämmelser i avsnitt II), artiklarna 12–14 samt även uttryckliga hänvisningar till utbildning i allmänna bestämmelser om jämlikhet och interkulturell dialog (artikel 6).

Under senare år har den rådgivande kommittén om tillämpningen av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (hädanefter ”den rådgivande kommittén”) upprepade gånger diskuterat behovet av att sammanfatta sina erfarenheter och åsikter om specifika tematiska frågor. Denna debatt fick ett viktigt tillskott vid konferensen för att markera femårsdagen av ikraftträdandet av ramkonventionen år 2003.² De tre teman som diskuterades var deltagande, massmedia och utbildning. Av dessa tre teman valde den rådgivande kommittén att börja med att göra en djupgående analys av sina erfarenheter på utbildningsområdet.

De aktuella kommentarerna syftar till att omfatta fem olika men besläktade frågor:

- De sammanfattar den rådgivande kommitténs erfarenheter av att arbeta med och för rätten till utbildning (huvudsakligen artiklarna 12–14 i ramkonventionen) och med utbildningens roll när det gäller att främja en anda av tolerans och mellankulturell dialog som föreskrivs i artikel 6 (1) i ramkonventionen. Dessa kommentarer är främst inriktade på artiklarna 12 och 14 eftersom dessa två bestämmelser utgör kärnan i den rådgivande kommitténs övervakningsaktiviteter på utbildningsområdet under den första övervakningsomgången.
- De betonar den stora mängd information som finns i regeringsrapporter och det breda spektrum med lösningar som används i olika sammanhang. Sådan statlig praxis från många olika länder i Europa ger en omfattande bild av genomförandet av ramkonventionen och gör det möjligt att ytterligare utveckla de olika specifika frågor som tas upp i dessa kommentarer.
- De identifierar frågor som behöver ägnas mer uppmärksamhet i framtiden, såväl i den rådgivande kommitténs arbete, i genomförandet av ramkonventionen och konventionsstaters rapportering som i andra aktörers aktiviteter, däribland frivilligorganisationer och akademiker.
- De försöker placera den rådgivande kommitténs arbete och synpunkter i ett bredare internationellt sammanhang.
- De lyfter fram några av de spänningar som den rådgivande kommittén har stött på inom området minoritetsutbildning och interkulturell utbildning och medvetna val som alla inblandade aktörer behöver göra, däribland konventionsstater och deras regeringar, minoriteter, föräldrar och studerande/elever.

Kommentarerna grundar sig på den rådgivande kommitténs utlåtanden om specifika länder, på regeringsrapporter som lämnats till den rådgivande kommittén och på andra källor, för att bestyrka de slutsatser som inkluderas under varje avsnitt i kommentarerna.

Det är den rådgivande kommitténs förhoppning att kommentaren ska ge praktisk vägledning åt konventionsstater om ramkonventionen och åt andra aktörer som är inblandade i utbildningsrelaterade aktiviteter. Dessa aktörer omfattar lärare, elever eller studerande och deras föräldrar³, minoriteter och deras organisationer samt lokala och regionala myndigheter. Det bör emellertid klargöras från början att

² Rapporten från konferensen publicerades 2004 av Europarådet, ”Filling the Frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities” ISBN 92-871-5472-2.

³ Kommentarererna omfattar inte bara barns utbildning utan även äldre personers (unga studerande, vuxna osv.)

det med tanke på de många målen med utbildning och mängden faktiska situationer inte finns några enhetliga lösningar på det här området.

Syftet med dessa kommentarer är inte att ge en uttömmande analys av alla aspekter av minoritetsutbildning och interkulturell utbildning som omfattas av ramkonventionen. Syftet är att sammanfatta den rådgivande kommitténs erfarenheter av den första övervakningsomgången och att understryka några av de viktigaste frågorna som den rådgivande kommittén har stött på under arbetet. Den andra övervakningsomgången kan omfatta andra frågor som inte har varit centrala under den första omgången⁴.

Fokus i kommentarerna ligger på ramkonventionens roll att balansera å ena sidan behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter av att bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet och, å andra sidan, deras fria integration och deltagande i samhället som de lever i. Den rådgivande kommittén hoppas att dessa kommentarer kan användas som ett verktyg i utformningen och genomförandet av relevant utbildningspolitik i konventionsstater och även som en ytterligare del i den konstruktiva dialog som kommittén har utvecklat under den första övervakningsomgången med konventionsstater.

1.2 Ramkonventionen som en integrerad del av internationella instrument för mänskliga rättigheter

Skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter som föreskrivs i artikel 1 i ramkonventionen.

”Skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter och faller som sådant inom ramen för internationellt samarbete.”

Rätten till utbildning och rättigheterna inom utbildningen för minoriteter, som garanteras av ramkonventionen, är således en integrerad del av utbildningsrättigheter som befästs i ett antal specifika bestämmelser i internationella instrument, däribland Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om barnets rättigheter, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, UNESCO:s konvention mot diskriminering inom utbildningen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den reviderade Europeiska sociala stadgan.

Ett antal olika rättigheter omfattas av dessa bestämmelser, bland annat:

- principen om gratis och obligatorisk grundskoleutbildning,
- lika tillträde till utbildning och lika möjligheter inom utbildningssystemet,
- föräldrars frihet att välja vilken typ av utbildning som deras barn ska få, i enlighet med deras egna religiösa, moraliska eller filosofiska övertygelse,
- rätten för individer och juridiska personer att upprätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner,
- rätten till språkundervisning för migrerande arbetstagare och deras familjer.

Man kan också få mycket vägledning i frågor som rör nationella minoriteters rätt till utbildning i

⁴ Därför hänvisar kommentarerna bara till material från den första övervakningsomgången.

OSSE:s Haagrekommendationer om nationella minoriteters rätt till utbildning. När det gäller frågor om minoritetsspråk i undervisning finns ytterligare vägledning i europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Ramkonventionen säkerställer rättigheter för ”personer som tillhör nationella minoriteter”. Det är tydligt att dessa ”personer” kan vara män eller kvinnor, barn eller vuxna. Bestämmelserna i konventionen avser inte bara formell skolverksamhet, utan avser utbildning och utbildningssystem i en vidare bemärkelse. Under senare år har den rådgivande kommittén blivit allt mer lyhörd för de olika konsekvenserna av rättigheter för personer som tillhör olika nationella minoriteter, eller grupper inom minoritetsgrupper, för män och kvinnor, för medborgare och icke-medborgare.⁵

Ramkonventionen behandlar emellertid inte bara minoriteters rätt till utbildning och specifikt till en viss typ av utbildning. Det är lika viktigt att främja medvetenheten och kunskapen bland majoritetsbefolkningen om minoriteters språk, kultur och traditioner.⁶ Vidare föreskriver artikel 14 (3) att rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att undervisas i minoritetsspråket eller få undervisning på detta språk inte ska inverka menligt på undervisningen och inläringen av statens officiella språk.

Som nämndes tidigare är rätten till utbildning en rättighet i sig, men den är även instrumentell som en förutsättning för att kunna åtnjuta många andra rättigheter fullt ut, till exempel rätten till deltagande, yttrandefrihet, föreningsfrihet osv. Av det skälet är betydelsen av ramkonventionens ställning i raden av bestämmelser om mänskliga rättigheter mycket viktig som en garanti för hela spektret av mänskliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter.

Vid planering och aktiviteter inom utbildningsområdet behöver man ta hänsyn till arbetet som gjorts i dessa olika fora, däribland FN:s kontrollmekanismer (”Treaty Monitoring Bodies”), FN:s specialrapportör för rätten till utbildning, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europarådets organ (till exempel expertkommittén som övervakar europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, Directorate of School, Out-of-School and Higher Education och dess enhet för språkpolitik (”Language Policy Division”). Rätten till utbildning och rättigheter inom utbildningen behöver också sättas in i ett större sammanhang med staters åtaganden när det gäller utbildning om mänskliga rättigheter, och särskilt det pågående världsprogrammet för utbildning om mänskliga rättigheter (”World Programme for Human Rights Education”).⁷

1.3 Mål för utbildning

Målen för utbildning i mångkulturella samhällen gör att vi ser på utbildning inom ramkonventionen som något med flera och ibland motstridiga mål som behöver förenas och balanseras. Det finns många olika intressenter i utbildning: elever, lärare, föräldrar, minoritetsgrupper, lokala, regionala och centrala myndigheter. Deras behov och ambitioner kan variera och behöver ständigt fastställas och tillgodoses i allra möjligaste mån. Konventionen om barnets rättigheter placerar barnets behov och önskingar i främsta rummet, en dimension som saknades i tidigare dokument. Detta har stor betydelse på

⁵ Exempelvis inkluderade Slovakien i sin regeringsrapport ACFC/SR(99)8 information om speciella utbildningsinsatser för romska kvinnor. Storbritannien noterade i sin regeringsrapport ACFC/SR(99)13 att ”Regeringen är bekymrad över det oproportionerliga antalet elever från nationella minoriteter, särskilt afrokaribiska pojkar som ... utestängs från ... skolor”. Den rådgivande kommittén noterade i sitt utlåtande om Storbritannien ACFC/INF/OP/I(2002)006 när det gäller tillträde till högre utbildning att ”medan vissa etniska grupper är väl representerade ..., förblir andra grupper, till exempel bangladeshiska kvinnor och afrikanska och afrokaribiska män, allvarligt underrepresenterade” (stycke 85).

⁶ Se den rådgivande kommitténs utlåtande om Cypern ACFC/INF/OP/I(2002)4, stycke 30. I andra utlåtanden uppmärksammas behovet av utbildning för personer som tillhör specifika yrkesgrupper. Det här gäller för den rådgivande kommitténs utlåtande om Albanien ACFC/INF/OP/I(2003)004 där den rådgivande kommittén understryker behovet av utbildning för yrkesgrupper som personal vid brottsbekämpande organ, rättsväsendet och massmedia om situationen för och behoven hos romska och egyptiska grupper för att främja tolerans (stycke 94).

⁷ För en uppdatering och sammanfattning av det här arbetet se: FN:s generalförsamling, Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education, A/59/525/Rev.1 (2 mars 2005).

utbildningsområdet där andra internationella dokument tidigare har gett företräde åt föräldrars och lärares intressen och möjligheter på bekostnad av barnets synpunkter.

Målen för utbildning anges utförligt i artikel 29 i konventionen om barnets rättigheter. I artikeln anges att:

”1. Konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning skall syfta till att:

- (a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;
- (b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta nationernas stadga;
- (c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden, och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;
- (d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar;
- (e) utveckla respekt för naturmiljön [...]”

Några av dessa mål, till exempel utvecklingen av barnets språkliga förmåga, tolkas som primärt instrumentella mål. I dessa fall ses utbildning som ett verktyg för att uppnå andra mål (till exempel att få arbete eller delta i beslutsfattande).

Andra mål med utbildning uppfattas som grundläggande i och med att de upplevs som viktiga i sig även om det inte finns några andra rationella eller ekonomiska motiv till dem. Ett exempel är utvecklingen av respekt för barnets identitet.

Numera har vår förståelse för barnet som en individ med egna behov och förmågor omformat våra prioriteringar bland behoven hos olika aktörer som är inblandade i utbildning. Alla utbildningar behöver därför ta hänsyn till båda typerna av mål, men detta ska göras samtidigt som man försöker beakta barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.⁸ Distinktionen mellan instrumentella och grundläggande mål är till viss del artificiell. Respekt för ett barns språkliga identitet är, till exempel, en förutsättning för additiv tvåspråkighet och flerspråkighet, det vill säga en som utvecklar och stärker barnets kognitiva och känslomässiga förmågor. De olika språken förstärker varandra och den språkliga identiteten är då på samma gång både instrumentell och ett mål i sig.

Det kan nämnas att mycket få stater tar upp frågan om utbildningens mål i sina rapporter. En del stater tar upp principerna om utbildning och läroplaner under artikel 6 i ramkonventionen.⁹ Den rådgivande kommittén diskuterade även målen med minoritetsutbildning när man noterade att sorbiska minoritetsskolor hade funnits i över hundra år och inte bara hade ”en utbildningsfunktion utan även bidrar till att uttrycka den sorbiska identiteten i områden som traditionellt bebos av denna minoritet”.¹⁰

1.4 Betydelsen av artiklarna 4–6 i ramkonventionen

Föräldrar vill att deras barn ska få utbildning av god kvalitet som säkerställer att de får lika tillträde och behandling och kan utveckla sina förmågor och personligheter, så att de kan bli fullvärdiga medlemmar i samhällena de lever i och få ett bra liv. Alla stater har ett intresse av och en skyldighet att uppmuntra och underlätta sådant arbete och att säkerställa en social sammanhållning inom deras territorium.

Utöver de specifika bestämmelserna (artiklarna 12–14) som garanterar rätten till utbildning och rättigheter inom utbildningen identifierar artikel 6 i ramkonventionen utbildning som ett särskilt viktigt

⁸ Se vidare FN:s kommitté för barnets rättigheter (Committee on the Rights of the Child), General Comment No. 1, The Aims of Education (2003).

⁹ Se till exempel Estlands regeringsrapport ACFC/SR(99)16, styckena 30–31, som diskuterar målen med den estniska skollagen och även Schweiz regeringsrapport ACFC/SR(2001)2, stycke 153, om utbildningens betydelse för interkulturella kontakter och främjande av tolerans.

¹⁰ Se den rådgivande kommitténs utlåtande om Tyskland ACFC/INF/OP/I(2002)008, stycke 59.

område när det gäller vikten av en anda av tolerans och interkulturell dialog:

”1. Parterna skall uppmuntra en anda av tolerans och mellankulturell dialog och vidta effektiva åtgärder för att främja ömsesidig respekt och förståelse samt samarbete mellan alla personer som bor inom deras territorium, oavsett dessa personers etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet, särskilt på utbildnings- och kulturområdet samt inom massmedia.

2. Parterna åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot om eller utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.”

Artiklarna 4, 5 och 6 formar en oavbruten följd av staters viktigaste skyldigheter.

Inom utbildningsområdet garanterar artikel 4 lika tillträde till utbildning och förbjuder diskriminering. Den förklarar också att konventionsstater åtar sig att, där så är nödvändigt, vidta positiva åtgärder för att främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet. Detta kan inte nog understrykas. Ramkonventionen förutsätter att stater aktivt strävar mot målen som uttrycks i konventionen. En passiv attityd kan innebära ett brott mot skyldigheterna som anges i konventionen. Exempel på detta är avsaknaden av lagstiftning som garanterar rätten till utbildning och rättigheter inom utbildningen för personer som tillhör nationella minoriteter, eller minoritetspolitik som är osystematisk och av ad hoc-karaktär.¹¹ Åtgärder – lämpliga och nödvändiga – som genomförts i syfte att främja fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör en nationell minoritet betraktas inte i sig som diskriminerande handlingar för majoriteten eller för andra grupper (artikel 4.3). Lika tillträde till utbildning regleras även under artikel 12(3).

Artikel 5 behandlar vikten av att främja adekvata förutsättningar för personer som tillhör en nationell minoritet för att bibehålla och utveckla kulturen och de väsentliga beståndsdelarna av identiteten. Artiklarna 12–14 ger ytterligare förklaringar till vad detta innebär på utbildningsområdet.

Betydelsen av artiklarna 4 och 5 ligger, som tidigare nämnts, i att de tydliggör att en aktiv och samlad utbildningspolitik är nödvändig för att genomföra bestämmelserna i ramkonventionen.

Utöver kraven på tydliga och samstämmiga rättsliga och institutionella garantier är en förutsättning för en aktiv utbildningspolitik att det finns grundläggande data inom utbildningsområdet. För att konventionsstaterna ska kunna genomföra dessa bestämmelser (särskilt artiklarna 5, 12 och 14) måste alla konventionsstater ha relevanta data om de olika grupperna som lever i deras länder samt deras behov och ambitioner inom utbildningsområdet. Den rådgivande kommittén har varit lyhörd för de olika behoven som olika individer och grupper inom en enda minoritetsgrupp har. Koncentrerade grupper och individer som lever i urbana miljöer kan ha andra behov och förväntningar än utspridda minoriteter och människor på landsbygden. Därför behöver man ha artikel 15, som garanterar personer som tillhör minoriteter rätten till effektivt deltagande, i åtanke när man utformar och genomför utbildningspolitik, för att säkerställa att man tar hänsyn till mångfalden av behov och önskemål som finns i olika delar av minoritetsgrupper.

Den rådgivande kommittén har genomgående understrukit behovet av att respektera principen om fri självidentifikation för personer som tillhör nationella minoriteter och existensen av adekvata garantier i behandlingen av demografiska och etniska data samt andra personuppgifter i enlighet med artikel 3 i ramkonventionen. Samtidigt är det viktigt att stater, genom en kombination av kvantitativa och kvalitativa verktyg, gör behovsbedömningar inom utbildningsområdet i samråd med dem som berörs.¹² Betydelsen av nationella baslinjedata ökar i takt med att utbildningsområdet blir mer och mer

¹¹ Se till exempel utlåtandet om Italien ACFC/INF/OP/I(2002)007, stycke 58, där den rådgivande kommittén noterar att undervisning i minoritetsspråk bör vara en del av samordnade program i stället för endast experimentella isolerade insatser. I utlåtandet om Sverige ACFC/INF/OP/I(2003)006, stycke 60, kritiserade den rådgivande kommittén bristen på rättsliga garantier för andra än samerna trots att det finns en tydlig efterfrågan på detta.

¹² Akademierna och enskilda organisationer kan också bistå i insamlingen och utvärderingen av sådana data. Se till exempel

decentraliserat. Bristen på sådana data kan inte användas som en ursäkt för att inte agera till exempel inom minoritetsutbildningsområdet.

Den rådgivande kommittén har ofta noterat att det saknas könsuppdelad information i regeringsrapporterna och till följd av det även i många av den rådgivande kommitténs utlåtanden. I en del fall är detta ett resultat av bristen på basdata om utbildning och minoriteter som helhet (i en del länder på grund av rättsliga hinder för insamling av data). I andra länder finns sådana data men de speglar inte flickors och pojkars (eller mäns och kvinnors) ställning och prestationer inom utbildningssystemet. Skillnaderna mellan män och kvinnor inom utbildningsområdet leder ofta till skillnader i tillgång till och status i arbete och bör övervakas noga. Negativa stereotyper som rör könsroller – bland såväl majoriteter som minoriteter – måste exponeras och debatteras offentligt, och samlade ansträngningar måste göras för att få bukt med dem i enlighet med konventionsstaternas skyldigheter under konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (artikel 5).¹³

Artikel 6 i ramkonventionen kräver att konventionsstater främjar tolerans, dialog och ömsesidig förståelse bland olika grupper som lever inom statens gränser. Inom utbildningsområdet ställer detta krav både när det gäller innehållet i utbildningen och valet av form, lärare, strukturer och institutioner för utbildningen. Bandet mellan artikel 6 och 12 är starkt i och med att båda artiklarna stöder andan i ramkonventionen av interkulturell dialog, integration av minoriteter i samhället och social sammanhållning. Konventionsstater bör regelbundet granska läroplanen och läroböcker för ämnen som historia, religion och litteratur, men sådana granskningar bör även omfatta hela läroplanen för att säkerställa att mångfalden av kulturer och identiteter speglas och att tolerans och interkulturell kommunikation främjas.

När det gäller undervisning i historia vill den rådgivande kommittén påminna om Europarådets långvariga arbete på det här området. Detta arbete är inriktat på att eliminera stereotyper och fördomar från läroböcker i historia och på att möjliggöra kritiskt tänkande genom historia. Även om införandet av inslag av interkulturell kunskap och dialog i läroplaner och behovet av att granska läroplaner, särskilt inom områdena historia och religion, ofta har tagits upp i den rådgivande kommitténs utlåtanden vill kommittén uppmärksamma att man inte har haft tillfälle att mer omfattande utveckla frågorna om undervisning i religion och utbildning som erbjuds av religiösa institutioner.¹⁴

I internationell rätt kräver de etablerade principerna, å ena sidan, att föräldrar ska få välja vilken typ av utbildning som ges till deras barn enligt deras egna religiösa, moraliska eller filosofiska övertygelser (se artikel 26, punkt 3 i Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och artikel 2 i protokoll 1 till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna) och, å andra sidan, att information och kunskap måste förmedlas på ett objektiva, kritiska och pluralistiska sätt.¹⁵ I

rapporten ”The Right to Education of Persons Belonging to National Minorities in Voivodina”, Voivodina Center for Human Rights, Novi Sad, 2005.

¹³ Se även artikel 10 i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, som specifikt behandlar lika rättigheter inom utbildningsområdet, bland annat tillgång till samma läroplan, samma examina, lärare med kvalifikationer av samma standard och skollokalerna och utrustning av samma kvalitet.

¹⁴ I Bulgariens regeringsrapport ACFC/SR(2003)001 görs en självkritisk utvärdering av bristen på interkulturella inslag i den bulgariska läroplanen, men rapporten innehåller även information om en frivilligorganisation (IEI, stiftelsen för interetniskt initiativ för mänskliga rättigheter – Interethnic Initiative on Human Rights Foundation) arbete för att tillgodose det här behovet på utbildningsområdet. Schweiz regeringsrapport ACFC/SR(2001)2 redogör för det statliga TV- och radioföretaget SSR:s arbete med en serie program om olika religioner i syfte att främja interkulturell förståelse. Det här visar också mediernas, och då särskilt televisionens, roll som utbildningsverktyg. I den rådgivande kommitténs utlåtande om Armenien ACFC/INF/OP/I(2003)001 noteras (under artikel 12) att undervisning om kultur, historia, religion och traditioner för personer som tillhör nationella minoriteter bara sker i speciella söndagsskolor och ”inte som en del av den allmänna undervisningsplanen”.

¹⁵ Målet Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, Europadomstolen, Ser. A, Vol. 23, 1976, stycke 50 och Hartikainen mot Finland, Communication No. 40/1978. I det senare målet fann kommittén för mänskliga rättigheter att obligatorisk undervisning i religion (eller religions- och etikhistoria) bara är i överensstämmelse med konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 18(4), om sådan undervisning ges på ett neutralt och objektiva sätt och

detta sammanhang vill vi också påminna om de detaljerade bestämmelserna om religion i utbildning i OSSE:s Wiendokument (1989), bland annat allas rätt till att ge och få undervisning i religion på önskat språk (punkt 16). Alla dessa internationella dokument uppmuntrar förståelse och dialog bland grupper och stävjar förtryck, intolerans och hat.

Artiklarna 7 och 8 i ramkonventionen garanterar, för personer som tillhör nationella minoriteter, religionsfrihet och rätten att utöva religion och upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar. Den sistnämnda rättigheten återfinns även i rätten till utbildning i artikel 2 i tilläggsprotokoll I till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.¹⁶ Enligt artikel 17 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, om förbudet mot missbruk av rättigheter, ska inte utbildning eller undervisning i religion, eller någon annan sorts utbildning, leda till kränkning av andras rättigheter (oavsett om de har samma trosuppfattning eller inte). Utöver de skolämnen som diskuterats ovan behöver alla skolämnen, däribland matematik, gymnastik, musik och bild, granskas och anpassas ur ett multikulturellt och interkulturellt perspektiv.

DEL II SPECIFIKA BESTÄMMELSER I RAMKONVENTIONEN OM UTBILDNING

2.1 Artikel 12 i ramkonventionen

”12(1). Parterna skall, där det är lämpligt vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion.

12(2). I detta sammanhang skall parterna bland annat bereda lämpliga möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läroböcker samt underlätta kontakter mellan studerande och lärare i olika befolkningsgrupper.

12(3). Parterna åtar sig att främja lika möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter.”

2.1.1 Förklarande rapport (Explanatory Report)

”Punkt 71. Den här artikeln syftar till att främja kunskapen både om nationella minoriteters och om majoritetsbefolkningens kultur, historia, språk och religion ur ett interkulturellt perspektiv (se artikel 6, punkt 1). Målet är att skapa ett klimat som präglas av tolerans och dialog, något som togs upp i inledningen till ramkonventionen och i bilaga II till stats- och regeringschefernas Wiendeklaration. Förteckningen i den andra punkten är inte heltäckande medan orden ”tillgång till läroböcker” tolkas som att omfatta utgivning av läroböcker och inköp av dem i andra länder. Skyldigheten att främja lika möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter speglar ett problem som tas upp i Wiendeklarationen.”

2.1.2 Huvudfrågor

Större delen av informationen som stater tillhandahåller och den rådgivande kommitténs synpunkter inom utbildningsområdet placeras under artikel 12. Utöver frågor som rör utbildningsområdet (när det gäller tid, plats och innehåll) tas tre viktiga frågor upp i regeringsrapporter och i den rådgivande kommitténs utlåtanden. De följer strukturen i artikel 12:

- a) Främjande av ett multikulturellt och interkulturellt perspektiv på utbildning.
- b) Lärarutbildning, tillgång till läroböcker och multikulturella kontakter.
- c) Lika möjligheter till tillträde till utbildning.

respekterar föräldrars/vårdnadshavares övertygelser, inklusive när de inte har någon religiös tro.

¹⁶ Artikel 2 i tilläggsprotokollet fastställer att ”Ingen får förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse”. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har beretts tillfälle att uttala sig om den här bestämmelsen vid flera tillfällen.

Utbildningsområdet

Stater rapporterar utifrån en bred förståelse av utbildning. Detta har även varit det angreppssätt som den rådgivande kommittén har använt. Begreppet utbildning omfattar inte bara den obligatoriska grundskolan, utan även förskolor, högre utbildning, forskning, yrkesinriktad utbildning, vuxenutbildning, utbildning av yrkesgrupper (däribland jurister, polis, journalister, regeringstjänstemän och politiker) och utbildningsaktiviteter efter skoltid (till exempel så kallade söndagsskolor och sommarläger). Till exempel rapporterade Moldaviens regering följande i sina synpunkter om den rådgivande kommitténs utlåtande:

I utbildningslagen nämns inte termen ”söndagsskola”, men i inledningen finns en allmän definition av utbildningssystemet som omfattar ”nätverket med utbildningsinstitutioner av olika typer och med olika typer av ägarskap ...”. Det gör att ”söndagsskolan” kan ses som en offentlig undervisnings- och utbildningsinstitution som agerar enligt artikel 34 i nätverket med ytterligare institutioner utanför skolan.

I resolutionen ResCMN(2003)4, som antogs av ministerkommittén vid genomförandet av ramkonventionen av Moldavien den 15 januari 2003, noterade ministerkommittén att:

Inom utbildningsområdet är det mycket viktigt att samråda med representanter för de olika nationella minoriteterna, i syfte att ge ett balanserat gensvar på deras specifika behov och se till att de får rättvis tillgång till de tillgängliga resurserna. Särskild uppmärksamhet bör ges till numeriskt mindre minoriteter och de som inte befinner sig i en position där de kan få stöd av en fadderstat.

När det gäller betydelsen av undervisning i förskolan noterade den rådgivande kommittén i utlåtandet om Slovakien att ”en nyckel för att uppnå det här målet är att säkerställa att utbildningssystemet speglar och även fullt ut beaktar den berörda minoritetens språk och kultur [...] Ett sådant angreppssätt skulle även hjälpa till att öka den ömsesidiga förståelsen mellan romska föräldrar och skolor. I detta sammanhang är erfarenheter som gjorts av minoriteter på förskolenivå ofta centrala. Med tanke på att andelen romska barn som går på daghem har minskat drastiskt under senare år i Slovakien välkomnar den rådgivande kommittén insatser som syftar till att förbättra romernas möjligheter på daghem och uttrycker en förhoppning om att de kommer att ha en positiv inverkan på relevant praxis på lokal nivå”.¹⁷ Frågan om undervisning i förskolan tas också upp uttryckligen i den förklarande rapporten till ramkonventionen i anslutning till artikel 14(2) (se nedan).

Även om det finns relativt mycket information om grundskoleutbildningen i de flesta konventionsstaters rapporter (vilket även omfattar undervisning i förskolan) finns det mycket mindre information om minoriteters tillträde till högre utbildning och om tillgången till högre utbildning på minoritetsspråk, om minoriteters historia, kultur osv.¹⁸ Stater rapporterar om olika institutioner som utför minoritetsrelaterad forskning, men ger lite information om i vilken grad minoriteter själva är engagerade i sådan forskning och utbildning. Medan grundskoleutbildning måste vara avgiftsfri och obligatorisk har inte konventionsstaternas exakta skyldigheter när det gäller högre utbildning kommit till uttryck i internationella juridiska dokument, utöver principen om lika tillträde som finns i artikel 12(3) i ramkonventionen.¹⁹

Betydelsen av vuxenutbildning uppmärksammas i många regeringsrapporter och stater verkar vara

¹⁷ Se den rådgivande kommitténs utlåtande om Slovakien ACFC/INF/OP/I(2001) 001, stycke 40.

¹⁸ Se till exempel regeringsrapporterna från Kroatien ACFC/SR(2003)001 och Litauen ACFC/SR(2001)7 och utlåtanden om Albanien ACFC/INF/OP/I(2003)004, Estland ACFC/INF/OP/I(2002)005 och Storbritannien ACFC/INF/OP/I(2002)006.

¹⁹ I utlåtandet om Rumänien ACFC/INF/OP/I(2002)001 välkomnade den rådgivande kommittén det faktum att det finns multikulturella institutioner för högre utbildning som möjliggör användningen av olika språk i universitetsundervisning. Kommittén noterade också att Babes-Bolyai-universitetet nu erbjuder undervisning på rumänska, ungerska och tyska och anmodade de rumänska myndigheterna att fortsätta sin dialog med berörda grupper.

medvetna om dess roll.²⁰ Den moderna teknikens roll i utbildning och dess specifika fördelar och potentiella nackdelar för personer som tillhör nationella minoriteter har inte utretts helt i många konventionsstater. I sin rapport pekade Norge på att ”internetbaserad undervisning, inom en snar framtid, kommer att göra det möjligt för skolor att tillhandahålla undervisning på finska på gymnasienivå utan att det är nödvändigt att göra ändringar i bestämmelser som gäller rätten till undervisning”.²¹

Främjande av multikulturella och interkulturella inslag i utbildning

Artikel 12(1) fastslår att staters skyldigheter inte bara rör utbildning som är tillgänglig för minoriteter utan även utbildning för majoritetsbefolkningar. Formuleringen i artikel 12(1) ligger nära den i artikel 4(4) i FN:s deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa eller språkliga minoriteter (1992). Enligt kommentarerna till deklarationen omfattar multikulturell utbildning utbildningspolitik och praktisk tillämpning som tillgodoser de särskilda utbildningsbehoven hos grupper i samhället som tillhör olika kulturella traditioner, medan interkulturell utbildning omfattar utbildningspolitik och praktisk tillämpning med vars hjälp personer som tillhör olika kulturer, oavsett om de befinner sig i en majoritets- eller minoritetsposition, lär sig att interagera på ett konstruktivt sätt med varandra.²²

När det gäller multikulturella inslag i utbildning gör konventionsstater ibland kritiska självbedömningar av sitt genomförande av artikel 12. Exempelvis rapporterade Tyskland att ”kunskap om kulturen och språket för dessa minoriteter i Tyskland överförs i mycket högre grad i respektive traditionellt bosättningsområde än i andra delar av det nationella territoriet”.²³ Viktiga åtgärdsområden för konventionsstater är skolans läroplaner och tillhandahållande och omarbetning av läroböcker med multikulturellt och interkulturellt innehåll och form. Åtgärder bör inte begränsas till de geografiska områden där nationella minoriteter lever.²⁴

I sin första regeringsrapport²⁵ identifierade Republiken Tjeckien några skolämnen som behövde särskild uppmärksamhet:

”Utbildning av majoritetsbefolkningen om nationella minoriteters kultur, historia, språk och religion har traditionellt åsidosatts. Trots vissa framsteg under de senaste tio åren är tjeckiska läroböcker fortfarande till stor del läroböcker för de etniska tjeckerna, de behandlar tjeckernas historia, kultur, kamp för etnisk autonomi och senare statsuveränitet, alltid i motsättning till tyskarna. Det är som om Tjeckien inte traditionellt har varit hem för olika etniska, kulturella och religiösa grupper, särskilt tyska och judiska nationella minoriteter och även de ständigt förbisedda romerna.”

I syfte att garantera de interkulturella inslagen i utbildning, något som omfattar interkulturell dialog (artikel 6 och 12), kunskapsspridning om minoritetskulturer (artikel 12) och att personer som tillhör minoriteter lär sig majoritetsspråket (artikel 14) måste konventionsstater analysera olika möjligheter för hur utbildningen kan struktureras. Som nämnts tidigare kräver detta som ett första steg insamling av baslinjedata om olika gruppers och individers behov och ambitioner.

²⁰ Se till exempel Estlands regeringsrapport ACFC/SR(99)16 som rapporterar om budgeten för språkundervisning för vuxna och barn och om lagstiftning om vuxenutbildning. Uttömmande information om vuxenutbildning finns i regeringsrapporterna för Tyskland ACFC/SR(2000)1, Italien ACFC/SR(1999)007 och Sverige ACFC/SR(2001)3. Det bör påpekas att vikten av vuxenutbildning underströks redan under förarbetet till ramkonventionen, CDCC-BU(94) Rev. 7 (1994).

²¹ Norges regeringsrapport ACFC/SR(2001)1.

²² A. Eide, Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2 (2001), styckena 64–70.

²³ Tysklands regeringsrapport ACFC/SR(2000)1, under artikel 12. Se även Bulgariens regeringsrapport ACFC/SR(2003)001.

²⁴ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Österrike ACFC/INF/OP/I(2002)009, stycke 56.

²⁵ Republiken Tjeckiens regeringsrapport ACFC/SR(99)6, under artikel 12.

Konventionsstater rapporterar regelbundet om olika metoder och strukturer som inrymmer minoritetsutbildning och i synnerhet undervisning i minoritetsspråk. Exempelen nedan är huvudsakligen hämtade från fall där språk ses som den viktigaste delen i utbildningen. Andra rör främst de nackdelar som romska elever sedan länge möter också på utbildningsområdet.

För ett effektivt genomförande av de grundläggande principerna om tolerans och interkulturell dialog, av kunskapspridning till både minoriteter och majoriteter, av lika tillträde till utbildning och av avgiftsfri och obligatorisk utbildning måste man också ta hänsyn till många andra beståndsdelar av identiteten, bland annat religion, geografisk belägenhet och kön.

Den viktigaste uppgiften är att organisera utbildningssystemet på ett sätt som gör att personer från olika grupper kan interagera i syfte att främja ömsesidig förståelse och tolerans samtidigt som man ser till att medlemmarna av olika grupper kan bibehålla och utveckla de olika beståndsdelarna av identiteten. Hur kan utbildningens struktur och innehåll säkerställa balansen mellan de två syftena som beskrivs ovan så att man kan uppnå ”integration och mångfald”?

De första metoderna som diskuteras nedan gäller språkliga minoriteter för vilka språkutbildning och språkundervisning är centralt. I praktiken är en stor del av informationen i regeringsrapporter och som en följd även den rådgivande kommitténs utlåtanden relaterad till språkets roll och position i utbildning. Några av de vanligaste metoderna och strukturerna som rapporteras från grundskoleutbildning när det gäller språkets roll och position är:

1. Skolor där minoritetsspråket dominerar och där majoritetsspråket bara undervisas som ett ämne.
2. Skolor där minoritetsspråket dominerar och några begränsade specifika ämnen undervisas på majoritetsspråket (utöver språk till exempel historia, religion och ibland geografi).
3. Skolor där majoritetsspråket dominerar och där bara några klasser undervisas i minoritetsspråket och/eller på minoritetsspråket.
4. Medan alla typerna ovan kan beskrivas som tvåspråkiga skolor bör termen helst sparas för skolor som försöker ge båda språken (minoritets- och majoritetsspråket) samma betydelsenivå, i läroplaner och i olika klasser och där klasser i möjligaste mån består av elever och lärare från olika grupper.

En del länder, till exempel Österrike, Ungern och Polen, har i sina rapporter tillhandahållit omfattande information om olika typer av skolor och utbildning, antal skolor, elever och vissa fall lärare samt sådana institutioners regionala täckning.²⁶ I allmänhet visar informationen som den rådgivande kommittén har fått genom den första omgången av regeringsrapporter att den tredje metoden dominerar (majoritetsskolor med få minoritetsinriktade klasser eller ämnen). Den fjärde metoden (tvåspråkiga skolor) tillämpas fortfarande i mycket mindre utsträckning, trots andan av tvåspråkighet och till och med flerspråkighet som genomsyrar ramkonventionen.

Den rådgivande kommitténs grundinställning har varit att alla aspekter och beståndsdelar av utbildning ska säkerställa ”ett klimat som präglas av tolerans och dialog”.²⁷ En sådan dialog är knappast möjlig om personer som tillhör olika grupper aldrig träffas till och med när de bor i samma stad, by eller region. Inte heller kan tolerans främjas om majoriteter och minoriteter inte vet något om varandras vardagsfarenheter och om identitetens beståndsdelar. Detta är ännu tydligare i några av de separata eller till och med segregerade utbildningsmetoder som diskuteras nedan.

²⁶ Regeringsrapporterna från Österrike ACFC/SR(2000)3, Ungern ACFC/SR(99)10 och Polen ACFC/SR(2002)2.

²⁷ Se ovan om artikel 6 och formuleringen i den förklarande rapporten (Explanatory Report), punkt 71.

Andra strukturer som rapporterats tillgodose behoven och åtgärda situationen för specifika grupper som av olika skäl inte tillgodoses eller inte kan – av olika reella eller upplevda skäl – tillgodoses i det vanliga utbildningssystemet. Några av dessa strukturer är berättigade, medan andra är oacceptabla, särskilt om de innebär segregerad utbildning och har diskriminerande effekter, som ofta är fallet för romerna.

1. Så kallade ”specialklasser” eller till och med ”specialskolor” (som ibland är avsedda för psykiskt funktionshindrade elever men ofta har använts i oproportionerlig utsträckning för romska barn på grund av en felaktig generaliserande uppfattning om deras oförmåga att följa undervisningen i det ”vanliga” skolsystemet).
2. ”Stödklasser”, ”extraklasser” eller ”hjälpklasser” i syfte att integrera minoritetselever (ofta romer) med andra ”integrerade” klasser senare.
3. Söndagsskolor (som i en del stater, bland annat Moldavien, ses som en integrerad del av det allmänna utbildningssystemet, medan det i andra länder faller helt utanför detta ramverk).

Den rådgivande kommittén har uttryckt sin uppskattning för stödklasser i förskolan om de syftar till att möjliggöra för romska elever och andra inblandade att följa den ordinarie läroplanen, men på samma gång har kommittén indikerat att det finns en farlig gråzon mellan de första två metoderna som beskrivs ovan (segregerade specialklasser och stöd-/hjälpklasser).

I sitt utlåtande om Sverige sa den rådgivande kommittén att den hade tagit emot rapporter om att åtgärder som vidtagits i en del svenska kommuner lett till upprättandet av specialklasser för romer, ofta med stöd från flera romska föräldrar. Den rådgivande kommittén fann att ”även när sådana insatser är utformade som ett sätt att ge extra stöd åt de inblandade eleverna, riskerar specialklasser för en nationell minoritet i sig (och inte till exempel för undervisning i/på deras språk och om deras kultur) att missgynna de berörda barnen och hindra genomförandet av artikel 12 och principen om interkulturell dialog i artikel 6 i ramkonventionen”. Slutligen anmodade den rådgivande kommittén myndigheterna att analysera de lokala situationerna och vidta åtgärder, i samråd med berörda personer, ”i syfte att göra det möjligt för och uppmuntra romska barn att stanna i vanliga skolklasser”.²⁸

I andra fall kan emellertid separat undervisning, helt eller delvis, vara mer lämpligt eller till och med den enda möjliga lösningen. Följaktligen noterade den rådgivande kommittén i sitt utlåtande om Cypern att ”ledarna för den maronitiska befolkningen upprepade gånger krävde egna skolor och bostadsområden eller byar. Den rådgivande kommittén välkomnar därför beslutet som regeringen nyligen tog om att upprätta en grundskola för maroniterna”. Den rådgivande kommittén uttryckte en önskan om att myndigheterna på Cypern ska vidta ytterligare åtgärder i syfte att bevara och utveckla maroniternas kultur och identitet.

Sådana utbildningsformer tar emellertid inte bort behovet av att främja interkulturell dialog och kontakt – inom och utanför utbildningsmiljöer – som föreskrivs i artiklarna 6, 12 (1) och 14 (3) i konventionen.²⁹

Vid val av skolstrukturer, undervisningsmetoder och utbildningsinnehåll bör man vägledas av en bred analys där man bland annat tar hänsyn till:

- Målen för utbildning i en specifik region och i ett specifikt kulturellt och politiskt sammanhang. I synnerhet i länder som har upplevt konflikter eller där det finns spänningar mellan olika etniska

²⁸ Se vidare under avsnittet 2.1.2 om diskussionen om lika möjligheter till tillträde till utbildning, bland annat tillträde till utbildning för romer.

²⁹ Se även texten om utbildning för sorberna i den rådgivande kommitténs utlåtande om Tyskland ACFC/INF/OP/I(2002)008.

grupper eller aggressiv nationalism är behovet av att säkerställa kontakt, dialog och integration en tvingande prioritet.

- Insamlingen av och tillgången till könsuppdelade data när det gäller antalet, behoven, kraven, och förväntningarna samt preferenserna för minoritets elever och minoritetslärare.
- Barnens kunskapsnivåer inom både minoritetsspråket och majoritetsspråket. I en del fall är minoritets elevernas kunskapsnivåer inom sitt modersmål inte tillräckligt höga för att de ska kunna följa undervisning enbart på minoritetsspråket. Den rådgivande kommittén noterade i en del regeringsrapporter att utbildningssystemets roll i att bevara och utveckla minoritetskulturer har ökat under senare år på grund av att föräldrar inte klarar att överföra minoritetens språk och traditioner till sina barn.
- Den demografiska profilen för en viss plats eller region. Är det möjligt att ha gemensamma skolor eller klasser eller studieströmmar och samtidigt tillgodose specialbehov, till exempel undervisning i språk? Är det möjligt att ha tvåspråkiga skolor? Är separata skolor den enda tillgängliga metoden?
- Tillgången till lämpliga läroböcker som tillverkats i det berörda landet eller, om så är tillämpligt, i fadderstater.
- Ekonomiska och andra resurser.

En del stater ger detaljerad information om bidragen till minoritetsutbildning. Av Polens regeringsrapport framgår att lokala myndigheter som driver skolor för nationella minoriteter får extra (jämfört med utbildning för elever som inte tillhör någon minoritetsgrupp) statsbidrag (20 % tillägg per elev i större skolor och 50 % i mindre skolor).³⁰ I Ungern får en kommunal aktör som driver utbildningsinstitutioner för minoriteter extra stöd.³¹ De regeringsrapporter som tagits emot hittills ger ingen information om minoriteters deltagande i budgetprocessen när det gäller utbildning på central nivå, lokal nivå eller skolnivå. Valet av en särskild metod och struktur för att tillgodose behoven hos en viss grupp och situation diskuteras eller begrundas ofta inte i regeringsrapporter.

Läraryt utbildning, tillgång till läroböcker och multikulturella kontakter

Läraryt utbildning och tillgång till läroböcker av god kvalitet är nödvändiga förutsättningar för att säkerställa att alla elever och lärare ska få utbildning av god kvalitet. Det är bara några länder som rapporterar under artikel 12 om indikatorer på utbildningens kvalitet, till exempel lärartäthet eller maximalt antal elever i ett klassrum.³² I sitt utlåtande om Ungern påpekar den rådgivande kommittén att man ”i sina kontakter med självstyrande organ för nationella minoriteter har förstått att det fortfarande finns, för ett flertal minoriteter, en brist på tillgängliga läroböcker på minoritetsspråket och/eller en brist på utbildade lärare. Under sådana omständigheter är det svårt att erbjuda utbildning i tvåspråkiga skolor och modersspråksskolor, som är av samma kvalitet som de som erbjuds i Ungern”.³³

Den rådgivande kommittén har uppmärksammat att många konventionsstater hänvisar till bristen på lärare som en ursäkt för att inte erbjuda minoritetsspråksundervisning eller tvåspråkig undervisning. I den rådgivande kommitténs utlåtande om Norge efterlyste kommittén (under artikel 12) utökade insatser och utökad stöd av lämpliga resurser i syfte att ta itu med bristen på utbildade lärare som kan undervisa i finska. I den rådgivande kommitténs utlåtande om Sverige anmodade kommittén myndigheter att gå igenom de rättsliga bestämmelser som gjorde att skyldigheten att tillhandahålla minoritetsspråksundervisning var beroende av tillgången till lärare.³⁴

³⁰ Polens regeringsrapport ACFC/SR(2002)2.

³¹ Ungerns regeringsrapport ACFC/SR(99)10.

³² Se till exempel regeringsrapporter från Albanien ACFC/SR(2001)5 och Tyskland ACFC/SR(2000)1 (när det gäller romer).

³³ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Ungern ACFC/INF/OP/I(2001)004, stycke 39.

³⁴ Den rådgivande kommitténs utlåtanden om Norge ACFC/INF/OP/I(2003)003 och Sverige ACFC/INF/OP/I(2003)006.

Termen ”lämpliga” i artikel 12(2) – och i andra liknande klausuler i ramkonventionen – understryker ännu en gång att konventionsstater behöver samla in baslinjedata och göra behovsbedömningar. Det bör också noteras att tvåspråkiga och flerspråkiga samhällen och skolor kräver lärare med lämplig tvåspråkig, flerspråkig och interkulturell utbildning. Lärare måste därför rekryteras aktivt från både majoritets- och minoritetsgrupper och ges utbildning som gör att de kan arbeta i flerspråkiga och interkulturella miljöer. Detta är särskilt viktigt för lärare som är specialiserade på att undervisa i historia och religion.

Stöd från fadderstater på utbildningsområdet består vanligtvis av stipendieprogram, minskade avgifter för användning av utbildningsfaciliteter, stöd för undervisning på fadderspråket, utbildning för lärare i fadderspråket, tillträde till högre utbildning och erkännande av utbildningsbevis.

Den rådgivande kommittén tycker att riktlinjerna som tagits fram av Europarådets European Commission for Democracy through Law, mer känd som Venedigkommissionen, i dess rapport om positiv särbehandling av nationella minoriteter av fadderstaten (2001)³⁵ är användbara. Venedigkommissionen påminner om att stöd från fadderstater måste respektera principen om vänskapliga grannrelationer som föreskrivs i artikel 2 i ramkonventionen. Artikel 18 i ramkonventionen uppmuntrar utvecklingen av bilaterala och multilaterala avtal mellan grannländer och samarbete över gränserna i allmänhet. Sådant samarbete kan förstärka positiv utveckling för både minoriteter och majoriteter. Venedigkommissionen noterar även att internationell rätt inte accepterar utövande av statsmakten utanför de nationella gränserna, om det inte finns ett särskilt tillstånd. Ur personer som tillhör en nationell minoritets synvinkel är det viktigaste att Venedigkommissionen konstaterar att olika behandling, bland annat genom stöd från fadderstater, kan anses utgöra diskriminering om det inte på ett objektivt och rimligt sätt kan motiveras och inte är proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.

Den rådgivande kommittén har behandlat fadderstatsfrågor inom utbildningsområdet under artikel 12 i ramkonventionen. Artikel 4 är också relevant när stöd från fadderstater skapar differentierad behandling som kan innebära diskriminering som ökar sårbarheten för grupper utan någon fadderstat. Den rådgivande kommittén har också understrukit i många utlåtanden att ett alltför stort beroende av stöd från fadderstater kan ge vissa grupper en missgynnad position, till exempel yazidier och assyrier i Armenien, och att ”myndigheterna bör se till att alla nationella minoriteter, särskilt de som är numeriskt mindre eller som inte åtnjuter stöd från en fadderstat, gynnas på ett rättvist sätt av de speciella statliga programmen för nationella minoriteter”.³⁶

Om stöd från en fadderstat används klokt kan det vara en tillgång för den berörda minoriteten, för andra minoritetsgrupper och även för majoritetsbefolkningen. När man diskuterar stöd från fadderstater inom området läroböcker och annat utbildningsmaterial som tillhandahålls av fadderstater måste man beakta att sådant material i en del fall inte på ett adekvat och korrekt sätt speglar erfarenheterna och ambitionerna hos de berörda minoriteterna, då de produceras i och av fadderstater av personer som inte lever i samma land som den berörda minoriteten.

Lika möjligheter till tillträde till utbildning

a) Rättsliga och institutionella ramar för utbildning

Rätt till utbildning och rättigheter inom utbildningen behöver institutionaliseras och skyddas i tydliga

³⁵ Report on the Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-State CDL-INF (2001)19.

³⁶ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Armenien ACFC/INF/OP/I(2003)001, stycke 63, den rådgivande kommitténs utlåtande om Moldavien ACFC/INF/OP/I(2003)002, stycke 116. Se även frågor som tas upp under artikel 18 i den rådgivande kommitténs utlåtande om Polen ACFC/INF/OP/I(2004)005.

och samstämmiga lagar. Konventionsstater måste också avsätta de ekonomiska resurser som är nödvändiga för att genomföra antagen lagstiftning på nationell, regional och lokal nivå. Det här är inte alltid fallet särskilt då utbildningsbudgetar har skurits ned i många länder i Europa under senare år. Ibland finns det motsättningar mellan lagar om minoritetsutbildning och andra lagar som avser till exempel majoritetsspråkslagstiftning.

Minoritetsspråk behandlas i en del fall officiellt som ”främmande språk” och får samma position som främmande språk utan någon historisk eller kulturell koppling till det berörda landet. Den rådgivande kommittén har understrukit att minoritetsspråk bör erkännas och behandlas som en del av statens språkliga och kulturella rikedom.³⁷

I andra fall är lagar och dekret på det här området så komplicerade att de berörda (rektorer på skolor, ansvariga myndigheter, lärare, föräldrar och elever) inte känner till de faktiska reglerna, rättigheterna och skyldigheterna, till exempel när det gäller tröskelvärdena för att behålla eller avskaffa en klass eller en skola. Rättslig säkerhet och tydlighet är förutsättningar för ett sammanhängande genomförande av ramkonventionens bestämmelser, särskilt eftersom ramkonventionen kräver konkretisering och kontextualisering på nationella, regionala och lokala nivåer. Frågan om de rättsliga ramarnas komplexitet är kopplad till den nuvarande trenden med decentralisering av utbildning, där ansvaret delegeras till lokala myndigheter och vidare till skolornas rektorer. För att lärare, föräldrar och elever på ett meningsfullt sätt ska kunna delta i beslut som påverkar dem bör man vara medveten om vem som beslutar om olika frågor och på vilken rättslig grund. Det här omfattar även beslut om stöd till minoritetsutbildning.

En annan aspekt som hänger samman med den rättsliga ramen är medlen för tillsyn och för genomdrivandet av rättsliga bestämmelser som rör utbildning. Eftersom många konventionsstater har bestämmelser om rätten till utbildning både i konstitutionen och i ett antal andra lagar är det anmärkningsvärt att det knappt finns någon information i regeringsrapporter om juridiska medel eller andra medel för att driva igenom sådana bestämmelser, på både nationell och lokal nivå, och inte heller om domstolspraxis på utbildningsområdet. Ett av undantagen är informationen i Österrikes regeringsrapport om ett författningsbeslut om grundskoleutbildning för den slovenska minoriteten.³⁸

b) Tillträde till utbildning för romer

Lika tillgång för romska barn till utbildning av god kvalitet och deras integration i samhället är ett ständigt problem i många av ramkonventionens konventionsstater.

Segregerad utbildning, ofta med lägre standard än den som erbjuds till andra studerande, är ett av de mest extrema exemplen på de romska föräldrarnas och elevernas osäkra situation. Den rådgivande kommittén har upprepade gånger kritiserat den segregering som behandlingen av romska elever och har välkomnat insatser för att sluta med sådan behandling.³⁹ Andra problem är mobbningen av romska barn av andra barn eller till och med av lärare, olämpliga och kulturellt partiska tester, bristen på erkännande av romani i skolor, låga inkomster och bristen på skolmältider åt romer. Den rådgivande kommittén har uppmärksammat skillnader i hur flickor och pojkar behandlas. Den rådgivande kommittén har

³⁷ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Polen ACFC/INF/OP/I(2004)005, styckena 68–69.

³⁸ Österrikes regeringsrapport ACFC/SR(2000)3. Författningsdomstolens beslut den 15 december 1989 (Collection VfSlg. 12.245/1989) om grundskolesystemet förklarade att avsnitt 10 punkt 2 i rättsakten beträffande minoritetsskolor för Kärnten stred mot konstitutionen och underkände följaktligen ett uttryck i avsnitt 11 i nämnda lag samt även avsnitt 1 stycke 1 i den relevanta implementeringslagen för Kärnten då den stred mot konstitutionen. Författningsdomstolen tolkade det som att artikel 7 (2) i State Treaty of Vienna var direkt tillämplig. Rätten för österrikiska medborgare som tillhör den slovenska minoriteten att få grundläggande undervisning i slovenska gäller således hela Kärnten och inte bara i den ”ursprungliga slovenska” regionen i södra Kärnten.

³⁹ Se till exempel den rådgivande kommitténs utlåtanden om Österrike ACFC/INF/OP/I(2002)009, republiken Tjeckien ACFC/INF/OP/I(2002)2, Ungern ACFC/INF/OP/I(2001)4 och Kroatien ACFC/INF/OP/I(2002)003.

välkomnat insatser för att hantera sådana problem, till exempel genom att erbjuda skolmåltider, införandet av kollektiva transporter, utbildning av romska skolassistenter och lärare. I den rådgivande kommitténs utlåtande om Rumänien noterade den rådgivande kommittén med tillfredsställelse att åtgärder som vidtagits omfattade utnämningen av medlare för romer och romska skolinspektörer och kvoter som reserveras för romska studenter i högre utbildning.⁴⁰

Sammanfattning av synpunkter på artikel 12 (3)

För att säkerställa att alla personer som tillhör nationella minoriteter får tillträde till utbildning av god kvalitet måste stater agera resolut inom följande tre områden:

– Se till att alla barn (däribland romer) skrivs in på vederbörligt sätt i skolor och att svårigheter som fördrivna personer eller personer som tillhör nomadgrupper eller halvnomadiska grupper stöter på hanteras på ett konstruktivt och aktivt sätt. Förekomsten av utbildning eller utbildning på några nivåer enbart på det officiella språket kan hindra att barn som tillhör nationella minoriteter eller andra grupper (till exempel nya invandrare och flyktingar) får tillträde till utbildning.

– Säkerställa och övervaka närvaron i skolan för alla elever, däribland de som tillhör nationella minoriteter. Brister i tillgången till förskoleutbildning, skolfaciliteter, i fysisk tillgång till skolor och transporter eller i att se till att barnen är säkra i skolorna, föräldrars socioekonomiska problem och brist på förtroende för utbildningssystemet kan alla resultera i att föräldrar är ovilliga att skicka sina barn till förskolor och skolor och att barn inte vill delta i undervisningen.

– Att övervaka skolutbildningen, bland annat frånvaro och hur många som avbryter studierna, läs- och skrivkunnskap, avslutade studier, betyg, könsskillnader, tillträde till högre utbildningsnivåer och därefter möjligheten att få arbete. I en del fall kan det vara nödvändigt med förberedande klasser och assistenter/medlare/konsulenter (för klasser eller individuella) för elever från missgynnade miljöer. Vuxenutbildning är ett nödvändigt komplement till det grundläggande utbildningssystemet.

2.2 Artikel 13 i ramkonventionen

”13(1) Parterna skall inom ramen för sina utbildningssystem tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna enskilda utbildningsinstitutioner.

13(2) Utövandet av denna rätt skall inte medföra något ekonomiskt åtagande för parterna.”

2.2.1 Förklarande rapport (Explanatory report)

”72. Parternas skyldighet att tillerkänna rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att inrätta och driva sina egna enskilda utbildningsinstitutioner beror på deras utbildningssystemets krav, särskilt reglerna om obligatorisk skolgång. De organisationer som omfattas av den här punkten kan bli föremål för samma typ av tillsyn som andra organisationer, särskilt när det gäller undervisningskrav. Så fort kraven uppfylls är det viktigt att alla examensbevis som utfärdas erkänns officiellt. Den relevanta nationella lagstiftningen måste bygga på objektiva kriterier och vara förenlig med principen om icke-diskriminering.

73. Utövandet av rätten som avses i punkt 1 medför inte något ekonomiskt åtagande för berörda parter, men möjligheten till ett sådant bidrag utesluts inte heller.”

2.2.2 Huvudfrågor

I de flesta av sina utlåtanden har den rådgivande kommittén funnit att genomförandet av artikel 13 inte ger upphov till några särskilda observationer. I många fall beror det på det faktum att de berörda

⁴⁰ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Rumänien ACFC/INF/OP/I(2002)001, stycke 57. Se även avsnittet ovan om ”utbildningsområdet” däribland hänvisningen till den rådgivande kommitténs utlåtande om Slovakien ACFC/INF/OP/I(2001)1.

nationella minoriteterna inte har de ekonomiska medel som behövs för att upprätta egna utbildningsinstitutioner.

Den förklarande rapporten föreskriver att alla läroanstalter, både allmänna och i enskild regi, är föremål för kraven i statens utbildningssystem. Konventionsstater kan därför genomföra ramkonventionen genom att inkludera bestämmelserna i ramkonventionen som gäller utbildningssystemet som delar av de egna utbildningssystemen.

Den rådgivande kommittén gav mer omfattande synpunkter i några fall, bland annat i utlåtandena om Österrike, Tyskland och Schweiz. När det gäller Österrike diskuterade den rådgivande kommittén det offentliga stödet för tjeckisk och slovakisk tvåspråkig utbildning i Komensky-skolan i Wien och rekommenderade mer stöd till skolor i enskild regi som erbjuder utbildning till ungrare och kroater. När det gäller Komensky-skolan sa den rådgivande kommittén:

”Den rådgivande kommittén välkomnar det faktum att de österrikiska myndigheterna finansierar lärarna på Komensky-skolan på kontraktbasis, även om privatskolelagen inte ålägger dem att göra det. Inte desto mindre har de tjeckiska och slovakiska minoriteterna uppmärksammat den rådgivande kommittén på deras växande svårigheter att klara av de ordinarie driftskostnaderna för skolan själva. Den rådgivande kommittén anmodar därför de österrikiska myndigheterna att fortsätta sina diskussioner med representanterna för de tjeckiska och slovakiska minoriteterna för att hitta bidragslösningar som hjälper till att säkra skolans framtid långsiktigt. Skolans historiska betydelse och rollen den spelar när det gäller att förmedla dessa språk och kulturer gör att de tjeckiska och slovakiska minoriteterna ser skolans bevarande och utveckling som en prioriterad fråga.”⁴¹

När det gäller Schweiz rekommenderar den rådgivande kommittén en granskning av följderna av begränsningarna av etableringen av skolor i enskild regi på minoritetsspråk i vissa kantoner med utgångspunkt i territorialprincipen, till exempel i Bern. Den rådgivande kommittén fann att:

”... sådana begränsningar är problematiska med hänsyn till artikel 13 i ramkonventionen så till vida att de verkar förhindra etableringen av skolor i enskild regi som tillhandahåller undervisning i ett minoritetsspråk utanför språkets traditionella område. Även om den rådgivande kommittén noterar att de federala myndigheterna har indikerat att de inte känner till några fall där etableringen av skolor i enskild regi på minoritetsspråk har nekats anmodar kommittén de berörda myndigheterna att se till att de rättsliga bestämmelserna i de berörda kantonerna inte utgör ett hinder för att tillgodose behov i detta sammanhang, särskilt för italiensktalande som bor i större städer som Bern.”⁴²

Konventionsstater måste se till att genomförandet av territorialprincipen inte strider mot principen om icke-diskriminering mellan minoritetsgrupper eller olika undergrupper inom minoritetsgrupper.

Frågor om kvalitet och tillsyn när det gäller minoritetsutbildning har inte tagits upp i några av den rådgivande kommitténs utlåtanden.

2.3 Artikel 14 i ramkonventionen

”14 (1) Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

14 (2) I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns tillräcklig efterfrågan, sträva efter att så långt möjligt och inom ramen för sina respektive utbildningssystem säkerställa att den som tillhör dessa minoriteter har tillfredsställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk.

14 (3) Punkt 2 i denna artikel skall genomföras utan att göra intrång på inläringen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk.”

2.3.1 Förklarande rapport

”Punkt 1

⁴¹ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Österrike ACFC/INF/OP/I(2002)009, stycke 59.

⁴² Den rådgivande kommitténs utlåtande om Schweiz ACFC/INF/OP/I(2003)007, stycke 66.

74. Skyldigheten att tillerkänna rätten för en person som tillhör en nationell minoritet att lära sig sitt minoritetsspråk rör ett av de viktigaste sätten för sådana individer att hävda och bevara sin identitet. Det får inte förekomma några undantag från detta. Denna punkt påverkar inte principerna i punkt 2 och innebär inte någon positiv särbehandling från statens sida, särskilt inte av ekonomiskt slag.

Punkt 2

75. Denna bestämmelse rör undervisning i och på ett minoritetsspråk. Som ett erkännande för de möjliga ekonomiska, administrativa och tekniska svårigheter som är förknippade med undervisning i eller på minoritetsspråk har den här bestämmelsen formulerats väldigt flexibelt och parterna har stor handlingsfrihet. Skyldigheten att sträva efter att säkerställa undervisning i eller på minoritetsspråk är föremål för flera villkor. Framför allt måste det finnas ”tillräcklig efterfrågan” från personer som tillhör de relevanta nationella minoriteterna. Formuleringen ”så långt möjligt” indikerar att sådan undervisning är beroende av den berörda partens tillgängliga resurser.

76. Texten avhåller sig medvetet från att definiera ”tillräcklig efterfrågan”, en flexibel formulering som gör att parterna kan ta hänsyn till de speciella omständigheterna i deras länder. Parterna kan välja tillvägagångssätt och åtgärder för att följa en sådan instruktion, med hänsyn till deras speciella utbildningssystem.

77. De alternativ som nämns i den här punkten – ”möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk” – är inte ömsesidigt uteslutande. Även om artikel 14, punkt 2 inte ålägger stater någon skyldighet att göra bådadera hindrar inte formuleringen konventionsstaterna från att implementera både undervisning i minoritetsspråket och undervisning på minoritetsspråket. Tvåspråkig undervisning kan vara ett sätt att uppnå målet för den här bestämmelsen. Skyldigheten som kommer av den här punkten kan utökas till undervisning i förskolan.

Punkt 3

78. Möjligheterna att få undervisning i minoritetsspråket eller på minoritetsspråket ska inte störa inläringen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk. Att kunna det officiella språket är något som skapar social sammanhållning och integration.

79. I stater där det finns mer än ett officiellt språk är det upp till dem att lösa de särskilda problem som genomförandet av den här bestämmelsen medför.”

2.3.2 Huvudfrågor

Strukturen för artikel 14

Det är betecknande att artikel 14 (1) i ramkonventionen uttryckligen nämner ”rätt” att lära sig sitt minoritetsspråk. Artikel 14 (1) är passivt formulerad då man hänvisar till ”rätt att lära sig” i motsats till den aktiva formuleringen i artikel 14 (2) som lyder ”undervisning på” och ”undervisning i” minoritetsspråket. Konventionsstater måste först av allt erkänna den här rätten i sina rättssystem och utbildningssystem, även om det inte automatiskt medför ett ekonomiskt ansvar för att tillhandahålla sådan utbildning under alla omständigheter. I en del fall har den rådgivande kommittén kritiserat avsaknaden av bestämmelser som erkänner rätten att undervisas på romani trots att det finns liknande bestämmelser för många andra minoritetsspråk.⁴³

Artikel 14 (2) begränsas av ett antal klausuler, bland annat genom formuleringar som ”i områden som av hävd eller i betydande antal ...”, ”om det finns tillräcklig efterfrågan”, ”så långt möjligt”, ”inom ramen för sina respektive utbildningssystem”, ”tillfredsställande möjligheter”. Rätten under artikel 14 (2) innehåller två beståndsdelar (undervisning i eller på minoritetsspråket) som den rådgivande kommittén har sett som alternativ som inte är ömsesidigt uteslutande.⁴⁴ Även om artikel 14 (2) inte ålägger stater någon skyldighet att göra både och, hindrar inte formuleringen konventionsstater från att implementera både undervisning i minoritetsspråket och på minoritetsspråket. Tvåspråkig undervisning kan vara ett sätt att uppnå målet för den här bestämmelsen. Den förklarande rapporten påminner om att bestämmelsen även är relevant för undervisning i förskolan.

Trots klausulerna i artikel 14 (2) som ger konventionsstater betydande flexibilitet anser den rådgivande

⁴³ Den rådgivande kommitténs utlåtanden om Slovakien ACFC/INF/OP/I(2001)001 och Rumänien ACFC/INF/OP/I(2002)001.

⁴⁴ Den rådgivande kommitténs utlåtanden om Sverige ACFC/INF/OP/I(2003)006 och Norge ACFC/INF/OP/I(2003)003.

kommittén att konventionsstater måste arbeta aktivt med behovsbedömningar och involvera minoriteter i utformningen och genomförandet av åtgärder för att se till att artikel 14 genomförs, inklusive rätten som uttryckligen garanteras under artikel 14 (1).

Språken som skyddas

Begreppet ”minoritetsspråk” är inte så tydligt som det verkar vid första anblicken. Det kan betyda:

- a) det språk som betraktas som en minoritetsgrupps traditionella och historiska språk,
- b) det språk som används i praktiken av en minoritetsgrupp (till exempel ryska bland personer som tillhör den romska minoriteten i flera länder i det forna Sovjetunionen),
- c) det språk som används av en majoritet inom en minoritetsgrupp eller som en minoritet använder för det mesta (eller en kombination av båda),
- d) det språk som helt enkelt skiljer sig från majoritetens språk.

Begreppet ”modersmål” som ibland används i lagstiftning och i regeringsrapporter är lika otydligt då det kan betyda:

- a) det språk som modern överför (med alla de könsfördomar detta medför när det gäller överföring av kulturer och identiteter),
- b) det språk som man lärde sig först,
- b) det språk som man kan bäst,
- d) det språk som man använder mest obehindrat,
- e) det språk som man själv eller andra identifierar en som en ”infödd talare” av.

Det bör också noteras att ordet ”modersmål” inte förekommer alls i artikel 14, och man kan därför hävda att, enligt principen om fri självidentifikation som anges i artikel 3 i ramkonventionen, personer som tillhör nationella minoriteter och minoriteter som grupper fritt kan identifiera sig utifrån det språk som de uppfattar som ”sitt” språk.

Språk formar en sammanhängande enhet och språkens exakta gränser (språkligt och geografiskt) är och förblir flexibla och föränderliga. Människor kan behärska flera språk. Människor kan också behärska och använda olika språk på olika nivåer och inom olika områden. I vår tid av globalisering och ökad interaktion är det i alla händelser tydligt att flerspråkighet ger stora funktionella, kognitiva och känslomässiga tillgångar. Ramkonventionen förutsätter uppmuntran och stöd för tvåspråkighet (genom ett kombinerat genomförande av artiklarna 12 (1) och 14). Av dessa skäl är kontinuerliga samråd med de berörda personerna och grupperna (elever, föräldrar, lärare, representanter för nationella minoriteter, myndigheter på centrala och lokala nivåer) nödvändiga vid utformningen av framgångsrika språkundervisningsprogram. Det här följer även av rätten till deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter som garanteras under artikel 15 i ramkonventionen.

Betydelsen av undervisning i och på romani diskuteras allt mer i regeringsrapporter och i den rådgivande kommitténs utlåtanden som ett nödvändigt inslag i arbetet med att se till att romer får tillträde till utbildning. I utlåtandet om Rumänien nämnde den rådgivande kommittén att det i praktiken inte gavs någon undervisning på romani trots att det finns en stor romsk befolkningsgrupp i landet. Den rådgivande kommittén efterlyste åtgärder för att se till att romerna får adekvata möjligheter att lära sig romani.⁴⁵

Europarådet och dess enhet för språkpolitik (Language Policy Division) har en enorm kompetens om de nödvändiga förutsättningarna och olika bestämmelserna för framgångsrika språkundervisningsprogram,

⁴⁵ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Rumänien ACFC/INF/OP/I(2001)1.

däribland tvåspråkig och flerspråkig undervisning.⁴⁶ Många europeiska stater har även åtagit sig att fullgöra specifika skyldigheter under den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Tillämpningsområde för skyldigheterna

Den rådgivande kommittén har i sina utlåtanden uppmuntrat regeringar att ha ett ”proaktivt angreppssätt” även när de ställda kraven förefaller låga (utlåtande om Storbritannien). Kommittén har även uttryckt tillfredsställelse över låga numeriska tröskelvärden för att skapa klasser (exempel: i Ukraina krävs 5 elever i landsbygdsområden och 8–10 elever i icke-landsbygdsområden, i Sverige 1 elev för en del språk och 5 elever för andra men beroende på tillgången till lärare, något som kritiserats av den rådgivande kommittén, Österrike rapporterade ett minimikrav på 7 elever för en klass (jämte detaljerade bestämmelser) och maximalt 20 elever per klass). Den rådgivande kommittén har omvänt funnit att ett tröskelvärde på 20 elever för en klass i en sorbisk språkskola ”är mycket högt med hänsyn till artikel 14 i ramkonventionen”.⁴⁷

Stater bör inte införa ytterligare krav för rättigheterna som anges i artikel 14 än de som finns i ramkonventionen. I utlåtandet om Norge fann den rådgivande kommittén att:

”De befintliga reglerna räknar med tvåspråkig grundläggande utbildning, maximalt, för andra minoriteter än samer och kväner (i bestämda regioner) bara tills de har förvärvat tillräckligt goda kunskaper i norska för att kunna följa det ordinarie utbildningsprogrammet. Med tanke på att garantierna i artikel 14 inte är villkorade av bristande kunskaper i riksspråket anser den rådgivande kommittén att myndigheterna bör undersöka i vilken utsträckning det finns ett behov bland de nationella minoriteterna och i regionerna som inte omfattas av nämnda garantier att få undervisning i och på deras språk och, beroende på resultaten, förbättra den nuvarande rättsliga och praktiska situationen, om det är nödvändigt.”⁴⁸

När konventionsstater tar fram och genomför konkreta bestämmelser för språkundervisning måste man tänka över och bestämma:

- omfattningen och vidden av undervisningen i eller på minoritetsspråk (bland annat utbildningsnivåer och antalet timmar, allmänt skolsystem eller informell undervisning/undervisning i enskild regi),
- om undervisningen ska vara frivillig eller obligatorisk,
- kontinuiteten i undervisningen i/på minoritetsspråket, på de olika nivåerna i utbildningssystemet.

I detta arbete kan man få mycket vägledning i OSSE:s Haagrekommendationer om nationella minoriteters rätt till utbildning (1996), som är en omfattande text på det här området som innehåller en del viktiga aspekter på minoritetsutbildning.⁴⁹ Haagrekommendationerna följer ramkonventionens anda och målen med utbildning enligt konventionen om barns rättigheter när det gäller att anta den grundläggande förutsättningen om behovet av att balansera målet att bevara och utveckla minoritetsidentitet och minoritetsspråk med integration av minoriteter i samhällena där de lever såväl som dialog mellan olika individer och grupper. Som diskuterats tidigare har den rådgivande kommittén följt samma tankegång i sitt arbete.

⁴⁶ Se till exempel rapporten som skrivits av Pádraig Ó Riagáin och Georges Lüdi, ”Bilingual Education: Some Policy Issues”, Language Policy Division (enheten för språkpolitik), DG IV, Directorate of School, Out-of-School and Higher Education, Europarådet, 2003. Den innehåller som en bilaga en användbar checklista för personer som fattar utbildningspolitiska beslut för tvåspråkig utbildning.

⁴⁷ Den rådgivande kommitténs utlåtanden om Österrike ACFC/INF/OP/I(2002)009, Ukraina ACFC/INF/OP/I(2002)010, Storbritannien ACFC/INF/OP/I(2002)6 och Tyskland ACFC/INF/OP/I(2002)008, styckena 59–60.

⁴⁸ Den rådgivande kommitténs utlåtande om Norge ACFC/INF/OP/I(2003)003, stycke 59.

⁴⁹ Hela texten i Haagrekommendationerna och den förklarande anmärkningen finns på olika språk på: <http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>

Ramkonventionens bidrag till allt detta är den uttalade vikten av att på utbildningsområdet främja ömsesidig respekt, förståelse och samarbete mellan alla personer som bor i en stat (artikel 6) samt behovet av att främja kunskapen om de olika gruppernas kultur, historia, språk och religion och rikta sig till både minoriteter och majoriteter (artikel 12).

Haagrekommendationerna ger värdefull hjälp om frågan om decentralisering och deltagande. Slutligen: När man analyserar de olika behoven på olika utbildningsnivåer (grundskola, gymnasieskola, högre utbildning, yrkesutbildning) omfattar Haagrekommendationerna specifika rekommendationer när det gäller omfattningen på användningen av minoritetsspråket i ämnesundervisningen. Kort sagt stöder modellen en stark betoning på minoritetsspråksundervisning på lägre utbildningsnivåer med en gradvis ökning av undervisningen på majoritetsspråket på högre utbildningsnivåer.

Ett antal andra verktyg och dokument finns redan tillgängliga inom och utanför Europarådet och kan anpassas efter de specifika behoven i varje land, region och minoritet samt i majoritetsgrupper.⁵⁰ Ett särskilt användbart verktyg är ett program som kallas "Four-A scheme" (på engelska börjar alla fyra faktorer på A: Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability) som tagits fram inom Förenta nationerna.⁵¹ Programmet ger några grundläggande kvalitetskriterier från ett människorättsperspektiv.

Planering och utvärdering av all utbildning, inklusive minoritetsutbildning, kan vägledas genom reflektion över det här programmet. Medan de två första faktorerna är lika viktiga för alla barn och studerande finner den rådgivande kommittén att begreppen godtagbarhet och anpassningsförmåga är särskilt betydelsefulla för personer som tillhör nationella minoriteter.⁵² Enligt "Four-A-scheme" ska utbildning i alla former och på alla nivåer uppvisa följande besläktade och nödvändiga kännetecken:

Tillgång: Det måste finnas fungerande utbildningsinstitutioner och utbildningsprogram tillgängliga i tillräcklig omfattning. Tillgången till utbildade lärare och utbildningsmaterial, frågor som gäller byggnader, sanitetsanläggningar för båda könen, säkert dricksvatten är några av de viktigaste elementen under det här kriteriet. Ramkonventionen omfattar olika skyldighetsnivåer för stater när det gäller tillgång på olika utbildningsnivåer.

Tillgänglighet har tre överlappande dimensioner: icke-diskriminering, fysisk tillgänglighet (lämplig geografisk placering, transporter, modern teknik) och ekonomisk tillgänglighet. Grundskoleutbildning måste vara "avgiftsfri för alla" enligt instrument för mänskliga rättigheter.⁵³ I Europa kräver den reviderade Europeiska sociala stadgan att konventionsstater tillhandahåller "gratis undervisning i grundskolan och gymnasieskolan" till barn och ungdomar.

Godtagbarhet: Utbildningens form och innehåll, bland annat läroplan och undervisningsmetoder, måste vara godtagbar (till exempel relevant, kulturellt lämplig och av god kvalitet) för studerande och föräldrar. Godtagbarhet är alltså relevant för hela den fysiska och sociala utbildningsmiljön. Även om det här kriteriet är särskilt viktigt för nationella minoriteter undantar det inte dem automatiskt från

⁵⁰ Mer omfattande verktyg om detaljer om språkutbildning och flerspråkighet finns i dokument från Europarådets enhet för språkpolitik (Language Policy Division), som bland annat har publicerat Guide for the Development of Language Education Policies in Europe – From Linguistic Diversity to Plurilingual Education, 2003 (finns i både en referensversion och en förkortad version på www.coe.int/lang)

⁵¹ General Comment 13 (1999) on the Right to Education av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och preliminär rapport från FN:s specialrapportör om utbildningsfrågor E/CN.4/1999/49.

⁵² Se även Duncan Wilson: "Filling the Frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities" ISBN 92-871-5472-2.

⁵³ General Comment 11 (1999) on Plans of Action for Primary Education av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) behandlar begreppen "obligatorisk" och "avgiftsfri" utbildning.

målen och kraven som definieras i statens utbildningssystem.

Anpassningsförmåga: Utbildning måste vara flexibel så att den kan anpassas till behoven hos föränderliga samhällen och befolkningsgrupper och för att kunna svara på studenters behov i deras mångfacetterade sociala och kulturella miljöer. Detta måste ha i åtanke då både minoriteter och majoriteter är entiteter som utvecklas precis som personerna som tillhör dem. Minoritets- och majoritetsidentiteter behöver ständigt diskuteras och omvärderas eftersom de inte är låsta. Språk och religion är inte heller låsta fenomen, och det har också varit den rådgivande kommitténs uppfattning under arbetet.

DEL III VIKTIGA FAKTORER SOM PÅVERKAR MINORITETSUTBILDNING OCH INTERKULTURELL UTBILDNING

Med utgångspunkt i den rådgivande kommitténs erfarenheter ovan kan man sammanställa en kort checklista över viktiga faktorer som bör beaktas när man diskuterar utbildningspolitik som berör minoriteter och interkulturell utbildning. Sammanfattningsvis kommer den rådgivande kommittén fram till att utbildningspolitik för minoriteter måste ta itu med följande viktiga frågor:

Varför? Vilka är de exakta målen för utbildningspolitiken?

Som har framgått tidigare ställer ramkonventionen inte bara krav på att minoritetskulturer och minoritetsspråk skyddas, utan även på spridning och utveckling av interkulturella kontakter och interkulturell dialog, uppmuntran av en anda av tolerans i alla utbildningsinsatser och även en anda av tvåspråkighet och flerspråkighet när det gäller språk. Olika situationer och olika grupper kan behöva behandlas olika för att säkerställa effektiv jämlikhet och tillträde till utbildning av god kvalitet för alla personer.

Vilka? Vilka är de inblandade och berörda aktörerna?

Konventionsstater behöver ha tillgång till adekvat basinformation om situationen för olika minoritetsgrupper, deras behov och ambitioner. Skillnader i geografisk koncentration, historisk status och erfarenhet, stöd från en fadderstat, organisationsnivå, könsskillnader gör att det krävs olika gensvar från staten och lokala och regionala myndigheter. Romernas och resandes särskilt missgynnade position behöver beaktas i alla länder som har ratificerat ramkonventionen.

Många andra aktörer påverkar tillgången till och kvaliteten på utbildningen. Beslutsfattare på central och lokal nivå, lärare och rektorer är bland de viktigaste. Föräldrar och de som får undervisning (elever eller vuxna) är andra mycket viktiga aktörer. Man behöver lyssna på dessa gruppers och personers önskemål, och rätten till effektivt deltagande som anges i artikel 15 i ramkonventionen bör ha i åtanke i alla beslutsprocesser, bland annat på utbildningsområdet.

Hur? Vilka verktyg är tillgängliga och möjliga?

Utbildningens form och innehåll behöver anpassas efter målen som diskuterats ovan. Införandet av multikulturella och interkulturella inslag i alla läroplaner är ett steg. Olika sorters skolor och klasser är en annan metod för att hantera de varierande behoven. Utbildning av tvåspråkiga och flerspråkiga lärare med expertkunskaper om att arbeta i multikulturella miljöer är ett annat viktigt steg. Dessa aspekter är inte heltäckande, men de är viktiga när det gäller att ge tillträde till utbildning av god kvalitet till alla personer som lever i ett land, på ett sätt som stöder ett klimat av tolerans och interkulturell dialog.

BILAGA: FÖRTECKNING ÖVER UTBILDNINGSPÅGÅR SOM DEN RÅDGIVANDE KOMMITTÉN TAGIT UPP UNDER DEN FÖRSTA UTLÅTANDEOMGÅNGEN

Artikel 4 [Korshänvisning till artiklarna 5, 6, 12, 13, 14]

1 Parterna åtar sig att tillförsäkra personer som tillhör en nationell minoritet rätt till likhet inför lagen och till lika skydd av lagen. I detta hänseende skall all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet vara förbjuden.

2 Parterna åtar sig att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. I detta hänseende skall parterna ta vederbörlig hänsyn till de särskilda omständigheterna för de personer som tillhör nationella minoriteter.

3 De åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 2 skall inte betraktas som en diskriminerande handling.

1. rätt till likhet inför lagen och till lika skydd av lagen

Jämlikhet och icke-diskriminering av personer som tillhör nationella minoriteter på utbildningsområdet (rättsliga och praktiska nivåer)

- förekomsten/frånvaron av specifik diskrimineringslagstiftning på utbildningsområdet, bestämmelser som kan innebära diskriminering när det gäller utbildning
- förekomsten av relevant rättsfall
- fall av diskriminering mot personer som tillhör nationella minoriteter på utbildningsområdet (diskriminerande attityder mot andra elever, lärare och andra utbildningsaktörer)
 - isolering, stor koncentration of minoritetsbarn (särskilt romer) i vissa allmänna skolor på grund av att de blir avvisade från andra skolor
 - onödig placering av minoritetsbarn (särskilt romer) i separata klasser och skolfaciliteter
 - oproportionerlig (onödig) placering i specialskolor för psykiskt funktionshindrade barn

2. fullständig och effektiv jämlikhet

- fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter på utbildningsområdet
 - ojämlik position för personer som tillhör nationella minoriteter på utbildningsområdet (ojämlika utbildningsmöjligheter och ojämlik tillgång till resurser)
 - inverkan på deras situation inom andra områden, till exempel arbetslivet, lokala förvaltningar osv.
 - ytterligare åtgärder som krävs inom utbildning för att uppnå fullständig och effektiv jämlikhet
- utbildning som ett verktyg för att eliminera diskriminering och främja integration.

Artikel 5 [Korshänvisning till artiklarna 4, 6, 12, 13, 14]

1 Parterna åtar sig att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

[...]

- utbildning som ett verktyg för att bevara identitet (inklusive utanför områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter)

Artikel 6 [Korshänvisning till artiklarna 4, 5, 12, 13, 14]

1 Parterna skall uppmuntra en anda av tolerans och mellankulturell dialog och vidta effektiva åtgärder för att främja ömsesidig respekt och förståelse samt samarbete mellan alla personer som bor inom deras territorium, oavsett dessa personers etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet, särskilt på utbildnings- och kulturområdet samt inom massmedia.

2 Parterna åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot om eller utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.

1. utbildning som ett verktyg för ökad tolerans

- främjande av tolerans i utbildning (multikulturellt innehåll och multikulturell form på utbildning)
- främjande av tolerans genom utbildning (utbildningsprogram om mänskliga rättigheter, tolerans, mångfald för journalister, poliser osv.)
- lika möjligheter inom utbildning för icke-medborgare, som ett integrationsverktyg
- mediernas roll som ett verktyg i utbildning

2. åtgärder för att skydda mot diskriminering, fientlighet, våld

- skydd mot diskriminering, intolerans, fientlighet mot personer som tillhör nationella minoriteter i skolor.

Artikel 8 [Korshänvisning till artiklarna 4, 5, 6, 12, 15]

Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar.

- religiös mångfald och tolerans återspeglas i religionsämnen i skolans läroplaner
- obligatorisk eller frivillig karaktär på religionsundervisning i skolans läroplaner

Artikel 9 [Korshänvisning till artiklarna 6, 12]

1 Parterna åtar sig att erkänna att rätten till yttrandefrihet för den som tillhör en nationell minoritet innefattar åsiktsfrihet och frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar på minoritetsspråket utan ingripande av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Parterna skall inom ramen för sina rättssystem säkerställa att personer som tillhör en nationell minoritet inte utsätts för diskriminering när det gäller deras tillträde till massmedia.
[...]

- utbildning och ökade kunskaper för journalister om minoritetsrelaterade frågor
- utbildningsmöjligheter för minoritetsjournalister som verktyg för att se till att minoriteter får tillträde till och närvaro i massmedia

Artikel 12 [Korshänvisning till artiklarna 4, 5, 6, 14, 15]

1 Parterna skall, där det är lämpligt vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion.

2 I detta sammanhang skall parterna bland annat bereda lämpliga möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läroböcker samt underlätta kontakter mellan studerande och lärare i olika befolkningsgrupper.

3 Parterna åtar sig att främja lika möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter.

1. Främjande av ett interkulturellt perspektiv på utbildning

Specifikt mål:

- att öka förståelsen för nationella minoriteter och att bidra till ett klimat som präglas av interetnisk tolerans och dialog

Åtgärdsområden:

- omarbetning av läroplanen så att den omfattar inslag av nationella minoriteters kultur, historia, religion och traditioner (även som en del av den allmänna undervisningsplanen)
- tillhandahållande/omarbetning av läroböcker med multikulturellt innehåll

Omfattning:

- utbildningsnivåer – alla utbildningsnivåer, inklusive forskning
- geografiska områden – det allmänna skolsystemet, inte begränsat till områden som bebos av nationella minoriteter

Aktörer som är inblandade:

- statliga utbildningsaktörer (däribland statliga myndigheter, på central och lokal nivå, lärare, rektorer)
- minoriteter som deltar (bland annat föräldrar och studerande)
- bilateralt samarbete

2. Lärarutbildning, tillgång till läroböcker och multikulturella kontakter

Lärarutbildning:

- ge lärare uppmuntran/ökad medvetenhet/stöd om den multikulturella dimensionen av utbildning
- undervisning i historia – utforska/utveckla mer adekvata förhållningssätt, utformade för att förbättra den interkulturella dialogen

Tillgång till läroböcker:

- tillgång till kvalitetsläroböcker för undervisning i minoritetsspråk

Multikulturella kontakter:

- kontakter mellan studenter och lärare i olika befolkningsgrupper – det vill säga tvåspråkiga skolor, undervisning i minoritetsspråk även för majoriteten
- sammansättning av elev-/studentgrupper och av lärargrupper_s

3. Främjande av lika möjligheter till tillträde till utbildning

(Alla punkterna nedan måste beaktas i ljuset av möjliga könsskillnader)

Rättsliga och institutionella ramar:

- konstitutionella och rättsliga garantier för rätten till utbildning på alla nivåer
- strategier för minoritetsutbildning för att säkerställa lika tillträde till kvalitetsutbildning
- specialiserade strukturer för minoritetsutbildning inom statliga utbildningsmyndigheter
- tillsyn över skolor
- minoriteters deltagande i beslutsfattande inom utbildningsområdet

Resurser:

- ekonomiska resurser i statens budget/lokal budget för att genomföra lagstiftning och strategier
- statligt stöd för utbildningsinitiativ från nationella minoriteter – sårbarheten för numeriskt mindre minoriteter eller för dem som inte får stöd från en fadderstat
- bilateralt/multilateralt samarbete på utbildningsområdet (lärarutbildning, läroböcker och utbildningsmaterial, utbyte av studerande)

Specifika återstående frågor när det gäller tillträde till utbildning (och åtgärder):

- Inskrivning i skolor
 - minoritetsbarn får inte skriva in sig (särskilt romer)
 - flyktingars specifika situation (försök att koppla tillträde till utbildning till boenderegistrering)
 - den specifika situationen för resande personer som tillhör nationella minoriteter och vikten av en integrerad miljö
 - begrensningar i tillträde till utbildning på grund av frånvaron av medborgarskap
- Närvaro i skolan
 - frånvaro/låg närvaro i skolan/avbruten skolgång på grund av:
 - ingen tillgång till undervisning i förskolan för minoritetsbarn (på det officiella språket, men även på minoritetsspråk)
 - bristfälliga/olämpliga skolfaciliteter (otillräckliga resurser för att skolor ska fungera väl)
 - svår och farlig väg till skolorna, bristfälliga/olämpliga relaterade tjänster (transport)
 - föräldrars socioekonomiska problem
 - föräldrars ovilja mot att skicka sina barn till daghem
 - brist på förtroende för utbildningssystemet
- Tillträde till kvalitetsutbildning på alla nivåer
 - frånvaro/låg närvaro i skolan/avbruten skolgång på grund av:
 - andelen minoritets elever som slutför gymnasieskolan och högre utbildning (jämfört med relevant statistik för majoritets elever)
 - kontinuitet i undervisningen i minoritetsspråk på olika nivåer som en faktor för tillträde till kvalitetsutbildning
 - låg läs- och skrivkunnighet eller analfabetism bland minoritetsbarn (och vuxna)
 - hjälpprogram för minoritetsbarn med specifika behov:
 - specialåtgärder anpassade till romernas kringresande kultur
 - förberedande klasser (för romer och andra missgynnade barn
 - romska (eller representanter för andra minoriteter) assistenter
 - medlare/expert/konsulenter i skolor och statliga utbildningsmyndigheter
 - individuella utbildningsplaner
- Status som officiellt språk inom utbildning och lika tillträde till utbildning

- Specifika utbildningsbehov för vuxna personer som tillhör nationella minoriteter

Artikel 13 [Korshänvisning till artiklarna 4, 5, 6, 12, 14]

1 Parterna skall inom ramen för sina utbildningssystem tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna enskilda utbildningsinstitutioner.

2 Utövandet av denna rätt skall inte medföra något ekonomiskt åtagande för parterna.

1. Rätt att inrätta och driva egna enskilda utbildningsinstitutioner

Rättslig och institutionell grund:

- förekomsten av tydliga rättsliga garantier för rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att inrätta egna utbildningsinstitutioner, skolor och universitet

Rättsliga och/eller andra hinder:

- begränsningar (till exempel undervisningsspråket)
- villkor (till exempel förekomsten av bilaterala avtal)

Statens rätt att utöva tillsyn över enskilda utbildningsinstitutioner (rättslig kontroll och kvalitetskontroll)

2. Inget ekonomiskt åtagande för staten

- allmän regel: staten har inget ekonomiskt åtagande för att bistå minoriteter vid upprättande av egna utbildningsinstitutioner
- tydliga och objektiva rättsliga kriterier behövs när statligt ekonomiskt stöd ges:
 - när skolor i enskild regi är den enda möjligheten för nationella minoriteter att få undervisning i minoritetsspråk/tvåspråkig utbildning
 - när numeriskt mindre minoriteter berörs eller om de inte får stöd av någon fadderstat och inte har ekonomiska medel för att inrätta utbildningsinstitutioner)

Artikel 14 [korshänvisning till artiklarna 4, 5, 6, 12, 13, 15]

1 Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

2 I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns tillräcklig efterfrågan, sträva efter att så långt möjligt och inom ramen för sina respektive utbildningssystem säkerställa att den som tillhör dessa minoriteter har tillfredsställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk.

3 Punkt 2 i denna artikel skall genomföras utan att göra intrång på inläringen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk.

1. Erkännande av att personer som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

Rättsliga garantier för rätten att lära sig minoritetsspråket

2. Implementering av rätten för personer som tillhör en nationell minoritet att lära sig sitt minoritetsspråk eller få undervisning på detta språk.

Åtgärder som vidtagits för att ange de villkor som krävs för att implementera den förutnämnda rättigheten:

- identifiering av ”områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter” (tröskelvärden)
- utvärdering av språkbehov och ”tillräcklig efterfrågan”:
 - tillgång till korrekt statistisk information om nationella minoriteter
 - behovet av flexibilitet (i termer av geografisk täckning och numeriska tröskelvärden) för att kunna reagera på specifika situationer
 - behoven hos numeriskt små och utspridda minoriteter
 - behovet av ökat stöd för inläring av vissa minoritetsspråk (till exempel romani: särskilda svårigheter)
- ansvar för beslutsfattandet om att öppna/stänga klasser/skolor och tillhandahålla undervisning i/på minoritetsspråk:
 - lokala och regionala myndigheters roll
 - föräldrars deltagande/samråd med föräldrar i beslutsprocessen

Konkreta bestämmelser som valts och det praktiska genomförandet:

- omfattningen och vidden av undervisningen i/på minoritetsspråk (inte ömsesidigt uteslutande)
 - utbildningsnivåer och antalet timmar
 - allmänt skolsystem/informell undervisning i/på minoritetsspråk
- obligatorisk/frivillig karaktär på undervisning i minoritetsspråk (om den är frivillig: om den är integrerad i den ordinarie läroplanen eller inte och hur)
- kontinuitet i undervisningen i/på minoritetsspråk på olika nivåer
 - offentligt stöd till tvåspråkig/flerspråkig förskoleverksamhet (allmän eller i enskild regi)
 - användning av minoritetsspråk i sluttentamina och i antagningsprov
 - användning av minoritetsspråk vid högre utbildningsinstitutioner
 - etablerandet av minoritetsspråksuniversitet/multikulturella universitet
 - kvotering för minoritets elever
 - användning av minoritetsspråk vid antagningsprov/slutexamina vid universitet
 - erkännande av utbildningsbevis

Resurser:

- lärarutbildning:
- läroböcker och utbildningsmaterial
- fördelning av resurser: behov av ett balanserat och flexibelt gensvar på specifika språkbehov
- bilateralt samarbete med fadderstater
- statligt stöd (ekonomiskt/logistiskt) för söndagsskolor och annan frivillig undervisning utanför det allmänna skolsystemet

3. Inläring av det officiella språket

Obligatorisk undervisning i det officiella språket

Kvalitet på undervisningen i det officiella språket

Olika modeller av fördjupningsprogram för officiella språk (vare sig de är av frivillig eller obligatorisk karaktär)

Artikel 15 [Korshänvisning till artiklarna 4, 5, 6, 12, 14]

Parterna skall skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

- utbildning som föremål för samråd/deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det offentliga livet
- utbildning som ett sätt för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt kunna delta i det offentliga livet
- vikten av effektivt deltagande för både vuxna och barn som tillhör nationella minoriteter
- delaktighet för personer som tillhör nationella minoriteter i offentliga utbildningsinstitutioner (rollen som lärare i minoritetsutbildning)
- effekten av decentralisering av genomförandet av utbildningspolitik som är relevant för nationella minoriteter

Artikel 18 [Korshänvisning till artiklarna 4, 5, 12, 13, 14]

1 Parterna skall sträva efter att där så är nödvändigt ingå bilaterala och multilaterala avtal med andra stater, särskilt med grannstater, i syfte att säkerställa skydd för personer som tillhör berörda nationella minoriteter.

2 Parterna skall i tillämpliga fall vidta åtgärder för att främja samarbete över gränserna.

- utbildning som ett område för bilateralt och regionalt samarbete
- frågan om officiellt erkännande av utbildningsbevis som utfärdats av utbildningsinstitutioner i andra stater