

Kommentar nr 3

Språkliga rättigheter enligt ramkonventionen för personer som tillhör nationella minoriteter

Antagen den 24 maj 2012

Innehåll:

Del I Introduktion.....	6
Del II Språkliga rättigheter och identitet	13
1. Språk och personlig identitet.....	13
1.1. Inkluderande strategi.....	13
1.2. Valfrihet, flera tillhörigheter och situationsbundna tillhörigheter	14
1.3. Uppgiftsinsamling.....	16
2. Främjande av de väsentliga beståndsdelarna i minoritetsidentitet, inklusive språk.....	18
Del III Språkliga rättigheter och jämlikhet.....	21
1. Likhet inför lagen och skydd av lagen, effektiv jämlikhet på alla områden av livet	21
2. Tolerans, dialog mellan kulturerna och icke-diskriminering	23
2.1. Att spegla kulturell och språklig mångfald	24
2.2. Det inbördes förhållandet mellan talare av majoritetsspråk och minoritetsspråk.....	25
Del IV Språkliga rättigheter och medierna.....	28
1. Medier i den offentliga sektorn.....	28
2. Medier i den privata sektorn.....	30
3. Tryckta medier.....	31
4. Tekniska framsteg i medierna och konsekvenserna för minoriteter.....	32
5. Film-/musikbranschen och minoritetsspråk.....	33
Del V Offentlig och privat användning av minoritetsspråk	34
1. Användning av minoritetsspråk offentligt, i förvaltningen och i rättsväsendet.....	34
1.1. Lagar om officiella språk eller lagar om statsspråk.....	34

1.2.	Användning av minoritetsspråk i förbindelser med administrativa myndigheter i områden som traditionellt eller i ett betydande antal bebos av nationella minoriteter	36
1.3.	Rätt att bli informerad i straffrättsliga förfaranden	38
1.4.	Minoritetsspråkens alfabet.....	39
2.	Yttringar på minoritetsspråk: personnamn, ortnamn och topografiska upplysningar	39
2.1.	Personnamn och efternamn (patronym).....	39
2.2.	Information av privat natur som är synlig för allmänheten	41
2.3.	Offentliga skyltar.....	41
Del VI	Språkliga rättigheter och utbildning	44
1.	Tillgång till utbildning.....	44
2.	Tillräckliga möjligheter till undervisning på och lärande av minoritetsspråk	46
2.1.	Öppen och inklusiv inställning till minoritetsspråk i utbildningen.....	46
2.2.	Medel för att göra det möjligt att i full utsträckning utnyttja rätten till utbildning	49
2.3.	Att hitta den rätta balansen mellan majoritets- och minoritetsspråk i utbildningen.....	51
2.4.	Främjande av språklig mångfald och interkulturell utbildning.....	53
Del VII	Språkliga rättigheter och deltagande.....	54
1.	Språkliga rättigheter och effektivt deltagande i det kulturella, sociala och ekonomiska livet	55
2.	Språkliga rättigheter och effektivt deltagande i offentliga angelägenheter.....	57
Del VIII	Slutsatser	61

Del I Introduktion

1. Eftersom språkliga rättigheter är av central betydelse för ett effektivt skydd av alla rättigheter för människor som tillhör nationella minoriteter och eftersom språk är betydelsefullt som ett uttryck för individuell och kollektiv identitet ägnar den rådgivande kommittén för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ACFC) sin tredje tematiska kommentar åt språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter.

2. Enligt ramkonventionen ska stater främja fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter på alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet. Detta inbegriper rätt till lika skydd av lagen och inför lagen och rätt till skydd mot alla former av diskriminering på grund av etniskt ursprung och andra grunder, inklusive språk. Fullständig och effektiv jämlikhet innebär också att myndigheterna behöver vidta särskilda åtgärder för att råda bot på tidigare eller strukturella ojämlikheter och se till att alla människor, även de som tillhör en nationell minoritet, har lika möjligheter. Dessutom innehåller ramkonventionen en skyldighet för konventionsstaterna ”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”.¹

3. Även om ramkonventionen skyddar rättigheterna för enskilda personer som tillhör nationella minoriteter har vissa rättigheter en kollektiv dimension.² Vissa rättigheter, däribland

¹ Se artikel 5.1 i ramkonventionen.

² Se även artikel 3.2 i ramkonventionen: ”Personer som tillhör nationella minoriteter får utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som härrör från de principer som anges i denna ramkonvention, såväl enskilt som i gemenskap med andra”. Detta gemensamma utövande av

rätten att använda ett minoritetsspråk offentligt, kan faktiskt endast utövas i gemenskap med andra. Nästan alla minoritetsrättigheter är förknippade med varandra och detta är särskilt fallet när det gäller språkliga rättigheter. Eftersom språk är en central uttrycks- och kommunikationsform måste skyddet av språkliga rättigheter garanteras i samband med andra rättigheter, bland annat rätten till utbildning, tillgång till medier och deltagande i det kulturella, sociala och ekonomiska livet och i offentliga angelägenheter.

4. I kommentaren tar vi först upp de språkliga rättigheternas centrala betydelse för bevarandet av en persons identitet eller identiteter (del II - artiklarna 3 och 5 i ramkonventionen). I del III granskas språkliga rättigheter i samband med de lika centrala principerna om icke-diskriminering och främjandet av fullständig och effektiv jämlikhet (artiklarna 4 och 6 i ramkonventionen). I del IV–VII av kommentaren behandlas därefter de kombinationer av språkliga rättigheter som rör medierna, offentlig och privat användning av språk, utbildning och effektivt deltagande (artiklarna 9–17 i ramkonventionen).

5. Efter en ingående, jämförande och analyserande läsning av de yttranden som den rådgivande kommittén hittills har antagit, presenteras i denna kommentar kommitténs viktigaste iakttagelser om språkliga rättigheter i enlighet med dess landsspecifika yttranden i första, andra och tredje omgången.³ Kommentaren bygger således på en ingående övervakning av genomförandet av ramkonventionen i konventionsstaterna sedan

rättigheter och friheter är i enligt punkt 47 i den förklarande rapporten, H(1995)010, februari 1995, skild från begreppet kollektiva rättigheter.

³ I kommentaren görs flitigt bruk av hänvisningar till de landsspecifika yttrandena i första, andra och tredje omgången där särskilda iakttagelser har gjorts. Dessa hänvisningar är endast avsedda som illustration. Vi har eftersträvat att ge en bred bild av de iakttagelser som gjorts i de olika konventionsstaterna. Eftersom språkliga rättigheter inte är ett problem överallt, görs dock hänvisningar endast till 34 av de 39 konventionsstaterna.

1998 och två tidigare tematiska kommentarer som den rådgivande kommittén antagit: den första tematiska kommentaren om undervisning enligt ramkonventionen av den 2 mars 2006⁴, och den andra tematiska kommentaren om effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det kulturella, sociala och ekonomiska livet och i offentliga angelägenheter av den 27 februari 2008⁵. Värdefulla synpunkter har också samlats in från nationella minoriteter och företrädare för det civila samhället⁶, akademiker och andra sagesmän, inbegripet under det bredare samråd som har hållits under utarbetandet av den slutliga kommentaren.

6. Den terminologi som används i kommentaren överensstämmer med det flexibla tillvägagångssätt som den rådgivande kommittén hittills tillämpat i sitt arbete. Med *minoritetsspråk* avses således i denna kommentar någon av de olika termer som medlemsstaterna använder, såsom *den nationella minoritetens språk*, *språk som används av den nationella minoriteten*, *språk för personer som tillhör nationella minoriteter*, *ursprungslandets språk* eller *modersmål*.⁷ Det antyder inte att det officiellt erkänts som ett *minoritetsspråk* av myndigheterna.

⁴ Se den rådgivande kommitténs första kommentar om utbildning enligt ramkonventionen om skydd av nationella minoriteter, ACFC/25DOC(2006)002, antagen den 2 mars 2006, www.coe.int/minorities.

⁵ Se den rådgivande kommitténs andra kommentar om effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det kulturella, sociala och ekonomiska livet och i offentliga angelägenheter, ACFC/31DOC(2008)001, den 5 maj 2008, www.coe.int/minorities.

⁶ Termen minoritetsföreträdare har inte en juridisk innebörd i texten utan avser förespråkare eller språkrör som har trätt fram för att delge sina synpunkter.

⁷ Termen *modersmål* har inte nödvändigtvis en etnisk bibetydelse utan avser det språk som en person fritt väljer att tala hemma, oavsett om det är ett minoritetsspråk eller ett officiellt språk.

7. Ökande rörlighet och migration är sociala företeelser i tiden som även har diversifierat kommunikationsmedlen. Det har lett till att de sociolingvistiska uppfattningarna om begreppet språk, som länge ansetts intimt förknippade med statiska begrepp som territorium och tillhörighet till en grupp, också ändras. Ramkonventionen grundas på individuella rättigheter. Den är således inte inriktad på språk i sig, och inte heller på samhällsgrupper som talar samma språk, utan på dem som talar ett språk. Deras kommunikativa repertoar, som kan omfatta en rad olika språkliga resurser (standardformer och icke-standardformer av språk, dialekter osv.) utvecklas ofta under livet till följd av interaktion och rörlighet.

8. Staterna fortsätter visserligen att spela en viktig roll genom att fastställa den rättsliga ordning som styr användningen av språk men andra enheter får allt större betydelse, bland annat lokala, regionala eller gränsövergripande organ där språkens funktion och anseende påverkas av olika aktörer. Ojämlig fördelning av makten mellan olika grupper av talare kan leda till sociala hierarkier som också kan avspeglas i språkpraxis och den politiska diskussionen om språk. Detta påverkar hur talare av vissa språk uppfattas av andra och även i viss utsträckning hur de uppfattar sig själva. I en språkpolitik som har till syfte att värdesätta språkliga resurser på individuell och samhällelig nivå måste man därför också ta upp frågan om språkliga och samhälleliga hierarkier och problemet med ojämlika möjligheter att delta fullt ut i samhället.

9. Det skydd av nationella minoriteter och av rättigheter och friheter för personer som tillhör nationella minoriteter som föreskrivs i ramkonventionen ingår därför i det internationella skyddet av de mänskliga rättigheterna.⁸ Följaktligen utgör den rätt som varje person som tillhör en nationell minoritet har att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, muntligt och skriftligt, i enlighet med artikel 10.1 i

⁸ Se artikel 1 i ramkonventionen.

ramkonventionen, också en del av de internationella normerna för mänskliga rättigheter.

10. Dessutom har den rådgivande kommittén beaktat andra internationella instrument av betydelse för skyddet av språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter när den utarbetade denna kommentar. Dessa sträcker sig från rättsligt bindande normer till rekommendationer och riktlinjer. Rättsligt bindande normer är bland annat de som ingår i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt Europadomstolens rättspraxis och den reviderade europeiska sociala stadgan. Den rådgivande kommittén har vidare noga övervägt Oslorekommendationerna om nationella minoriteters rättigheter när det gäller språk, som offentliggjordes av OSSE:s höge kommissarie för nationella minoriteter, samt den språkliga dimensionen av kommissariens övriga rekommendationer såsom Haagrekommendationerna om nationella minoriteters rätt till utbildning. Olika instrument från Förenta nationerna har också bidragit till att utveckla normer på området för språkliga rättigheter, särskilt FN:s förklaring om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter, samt kommentarerna om deklARATIONEN från arbetsgruppen för minoriteter, förklaringen om urbefolkningars rättigheter samt berörda rekommendationer från FN:s minoritetsforum, särskilt i fråga om utbildning och deltagande. På ett mer allmänt plan har kommittén även beaktat den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och konventionen om barnets rättigheter. Den rådgivande kommittén har också övervägt praxisen från Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI), samt – när det är relevant och tillämpligt – EU:s regelverk om språkliga rättigheter.

11. Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk har särskild betydelse på det språkliga området. Tonvikten i stadgan ligger på statens skyldighet att skydda och främja landsdels- eller minoritetsspråk som en del av kulturarvet snarare än på de språkliga rättigheterna för dem som talar dessa språk. Stadgan är ett unikt internationellt instrument av stor betydelse på området och kompletterar ramkonventionen. Det finns betydande likheter mellan bestämmelserna i ramkonventionen och stadgan, särskilt i de närmare bestämmelserna i del III av stadgan. Del III är dock endast tillämplig på sådana minoritetsspråk som konventionsstaten angav vid tidpunkten för ratificeringen av stadgan. Konventionsstaterna har dessutom ett bedömningsutrymme när det gäller att fastställa vilka av skyldigheterna i del III, som ofta är mer omfattande än de språkliga rättigheterna i ramkonventionen, de ska åta sig för respektive språk. De båda instrumentens beskaffenhet och tillämpningsområdet kan således skilja sig men ramkonventionens inriktning på de individuella rättigheterna och stadgans bredare inriktning på skydd och främjande av kultur leder till att den övergripande rättsliga ramen för skydd av språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter stärks.

12. Denna kommentar är avsedd att fungera som ett allsidigt verktyg för stater som är part i ramkonventionen och för personer som tillhör nationella minoriteter, det civila samhället och den akademiska världen. Genom att skildra språkets varierande roller som dels ett väsentligt och identifierande minoritetskännetecken, dels ett viktigt verktyg för att främja fullständig och effektiv jämlikhet och integration i mångkulturella och språkligt mångfasetterade samhällen, vill den rådgivande kommittén i sin kommentar återspegla de viktigaste svårigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter i fråga om deras språkliga rättigheter i dag. Kommentaren bör därför uppfattas som ett levande dokument vars tolkning kommer att utvecklas i takt med att övervakningsprocessen i enlighet med ramkonventionen förändras.

Del II Språkliga rättigheter och identitet

13. Språk är en väsentlig beståndsdel i den individuella och kollektiva identiteten. För många personer som tillhör nationella minoriteter är språk en av de viktigaste faktorerna för deras minoritetsidentitet och identifikation. Precis som identiteten är dock språket inte statiskt utan utvecklas under en människas liv. Den fulla och effektiva garantin för rätten att använda sitt eller sina (minoritets)språk innebär att myndigheterna tillåter att människor fritt får identifiera sig genom språk och avstår från att inskränka människors identitet till strikta språkliga kategorier. Det val som varje person som tillhör en nationell minoritet gör enligt sin rätt att fritt välja om han eller hon vill behandlas som en sådan eller inte, måste respekteras i överensstämmelse med artikel 3.1 i ramkonventionen. Detta kapitel handlar om den dimension av språkliga rättigheter som gäller den personliga/individuella identiteten eller identiteterna och med de rättigheter som är förknippade därmed.

1. Språk och personlig identitet

1.1. Inkluderande strategi

14. Stater som är part i ramkonventionen har ett bedömningsutrymme när det gäller att fastställa personkretsen för dess tillämpning. Beteckningen nationell eller språklig minoritet får dock inte leda till godtycklig eller omotiverad särbehandling av sådana grupper.⁹

15. I flera konventionsstater har grupper yrkat på att bli erkända som nationell minoritet och åtnjuta skydd av ramkonventionen. Den rådgivande kommittén uppmanar de berörda myndigheterna att tillämpa en öppen och inkluderande strategi och att överväga att utöka ramkonventionens skydd till

⁹ Se exempelvis det andra yttrandet om Polen, det första yttrandet om Albanien.

grupper som inte omfattas.¹⁰ När så är lämpligt bör personkretsen för tillämpningen utsträckas till personer som inte är medborgare i landet, särskilt om det skulle leda till omotiverad och godtycklig särbehandling om de undantogs på grundval av sitt medborgarskap, exempelvis om statslösa personer som tillhör nationella minoriteter som är stadigvarande bosatta inom ett visst territorium uteslöts.¹¹ Detta överensstämmer med de bredare insatserna på europeisk nivå för att utveckla ett mer nyanserat sätt att tillämpa medborgarskapskriteriet vid skydd av nationella minoriteter.¹²

1.2. Valfrihet, flera tillhörigheter och situationsbundna tillhörigheter

16. I artikel 3.1 i ramkonventionen föreskrivs att ”Varje person som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan och ingen nackdel skall följa av detta val eller av utövandet av de rättigheter som är förbundna med detta val”. Iakttagandet av principen om frihet att själv välja sin identifikation är därför av största betydelse för tolkningen och genomförandet av ramkonventionen.¹³ Språk uppfattas i allmänhet som en viktig markör för identiteten, men språklig kompetens eller avsaknad av sådan och blotta användningen av ett språk får inte automatiskt förknippas med tillhörighet till en viss grupp.¹⁴

¹⁰ Det första yttrandet om Bosnien och Hercegovina, det andra yttrandet om Kroatien.

¹¹ Se exempelvis det andra yttrandet om Ryssland, det tredje yttrandet om Kroatien.

¹² Se även Venedigkommissionens rapport av den 18 januari 2007 om icke-medborgare och minoritetsrättigheter, CDL-AD(2007)001, som antogs av Venedigkommissionen vid dess 69:e plenarsammanträde den 15–16 december 2006.

¹³ Se även ACFC:s första tematiska kommentar om utbildning.

¹⁴ Personer som tillhör nationella minoriteter förknippar ofta sig själva med en viss minoritet utifrån språkliga kriterier, men i denna kommentar diskuteras inte rättigheter för personer som tillhör språkliga

Åtnjutandet av språkliga eller kulturella rättigheter får inte heller göras beroende av en persons färdigheter i sitt minoritetsspråk eller kunskaper i andra språk.¹⁵

17. Tillhörigheten till en minoritetsgrupp är en fråga om personligt val som dock måste grundas på vissa objektiva kriterier av betydelse för personens identitet.¹⁶ Inga nackdelar ska följa av valet att förknippa sig med en viss grupp. Vikt måste läggas vid valfriheten, särskilt om en persons förklaring att han eller hon tillhör en minoritet inte sker anonymt, om den inte kan ändras under en lång tid och om den som vägrar att uppge sin språkliga tillhörighet till någon av de i förväg fastställda språkliga kategorierna leder till att den berörda personen förvägras vissa politiska eller medborgerliga rättigheter.¹⁷ Det är inte förenligt med ramkonventionen att förknippa personer med en viss grupp på grundval av utseendemässiga eller språkliga kännetecken eller en presumption.¹⁸

18. En person kan dessutom vilja identifiera sig med flera grupper. Det är i själva verket ganska vanligt att ha anknytning till flera grupper, till exempel genom äktenskap mellan personer från olika grupper eller vid statssuccession. En person kan också identifiera sig på olika sätt för olika ändamål, beroende på vilken betydelse identifieringen har för personen i en viss situation. Den rådgivande kommittén anser att principen om självidentifikation i enlighet med artikel 3 i ramkonventionen också garanterar möjligheten att ha flera anknytningar. Detta innebär i princip att en person får hävda språkliga rättigheter i fråga om flera minoritetsspråk, under förutsättning av att de berörda villkoren,

minoriteter utan språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter.

¹⁵ Det andra yttrandet om Sverige, det andra yttrandet om Ukraina.

¹⁶ Ramkonvention om skydd av nationella minoriteter och den förklarande rapporten, H(1995)010, februari 1995, punkt 35.

¹⁷ Det första yttrandet om Italien, det tredje yttrandet om Cypern.

¹⁸ Det första yttrandet om Tyskland, det första yttrandet om Slovakien.

såsom behov och/eller traditionell bosättningsort, i de olika artiklarna i ramkonventionen är uppfyllda.¹⁹

1.3. Uppgiftsinsamling

19. Den rådgivande kommittén betonar betydelsen av att samla in tillförlitliga och detaljerade uppgifter för att på ett effektivt sätt utforma, genomföra och utvärdera politiska åtgärder som respekterar och främjar de språkliga behoven för personer som tillhör olika grupper. Vid insamlingen, lagringen och användningen av sådana uppgifter måste gällande normer för skydd av personuppgifter respekteras fullt ut.²⁰ Det är viktigt att stater uppmantras att samla in uppgifter från en rad olika källor, förutom folkräkning, såsom formella och informella hushålls- eller skolundersökningar och oberoende forskning. Vid tolkningen av insamlade uppgifter måste myndigheterna vara medvetna om att tidigare erfarenheter av och rädsla för diskriminering kan göra att människor döljer sin språkliga tillhörighet och identitet.²¹ Kvantitativa uppgifter får därför inte betraktas som det enda sättet att få tillförlitlig information för utformningen av språkpolitiken utan måste kompletteras med kvalitativa sociologiska, etnografiska studier och andra vetenskapliga undersökningar, särskilt om trenderna visar att antalet personer som talar ett visst språk minskar eller om de statistiska uppgifterna skiljer sig från minoritetsföreträdarnas uppskattningar.

20. Språk som markör för etnisk tillhörighet infördes i folkräkningar under 1800-talet. Enligt antagandet om att varje människa har ett dominant språk behandlades alla som uppgav mer än ett språk trots detta i regel som enspråkiga i

¹⁹ Det andra yttrandet om Armenien.

²⁰ Se exempelvis Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS nr 108) samt ministerkommitténs rekommendation Rec(97)18 om skydd av personuppgifter som samlas in och behandlas för statistikändamål.

²¹ Det andra yttrandet om Kroatien.

folkräkningarna. Om språkpolitiken ska svara mot nutidens utmaningar måste man dock erkänna att personer kan vara flerspråkiga liksom den sociala och språkliga mångfald som råder i dagens samhällen. Talare av minoritetsspråk kan använda det eller de officiella språken ofta, och det är inte ovanligt att de har högre läs- och skrivkunnighet i det officiella språket. Detta ska dock inte förhindra att de också identifierar sig med talare som har minoritetsspråket som modersmål. För att inte reducera dem som talar ett minoritetsspråk till en enda språklig kategori måste det vara möjligt att ange mer än ett språk i frågeformulär, även för statistikändamål. Valfria frågor och öppna listor med svarsalternativ utan skyldighet att ange en anknytning till en bestämd kategori, är viktigt för att garantera att resultaten avspeglar den enskilda individens val.²²

21. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att samla in uppgifter i strikt överensstämmelse med principen om självidentifikation och med rekommendationerna från den europeiska statistikerkonferensen.²³ Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att ta särskilda initiativ för att inbegripa personer som tillhör minoriteter och personer som talar relevanta minoritetsspråk i de uppgifter som samlas in för folkräkningen. Dessutom bör frågeformulären och andra verktyg för uppgiftsinsamling översättas till minoritetsspråk och minoritetsföreträdare bör rådfrågas under förberedelsefaserna om de metoder som används under uppgiftsinsamlingen, inklusive frågor som gäller en persons etniska eller språkliga tillhörighet. Dessa principer är tillämpliga på alla former av uppgiftsinsamling, bland annat de som gäller tillhandahållandet

²² Se exempelvis det tredje yttrandet om Finland där den (enda) språkliga tillhörighet som angetts i befolkningsregistret också bestämde språket för tillgängligt daghem.

²³ FN:s ekonomiska kommission för Europa, Rekommendationer för 2010 års folk- och bostadsräkning från den europeiska statistikerkonferensen. Utarbetad i samarbete med Eurostat. FN:s ekonomiska kommission för Europa, Genève (2006): punkterna 430–436 om språk.

av offentliga tjänster, sociala undersökningar och annan relevant forskning om nationella minoriteter, även inom den privata sfären.

2. Främjande av de väsentliga beståndsdelarna i minoritetsidentitet, inklusive språk

22. Den rådgivande kommittén anser att myndigheterna i nära samarbete med minoritetsföreträdare bör utveckla väl avvägda och följdriktiga strategier för att främja de förutsättningar som krävs för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, inklusive språk. Den rådgivande kommittén har betonat det särskilda sambandet mellan språk och bevarandet av kultur i en rad olika landsspecifika yttranden, särskilt när det gäller till antalet små minoriteter och urbefolkningar vars traditioner och kultur bevaras bland annat genom att deras språk fortsätter att användas.²⁴ Rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att använda sitt språk bör därför tydligt fastställas och skyddas på lämpligt sätt genom lagstiftning, vars efterlevnad bör övervakas regelbundet.²⁵

23. Myndigheterna bör fortsätta att stödja projekt för bevarande och utveckling av minoriteters kultur och språk, i samråd med minoritetsföreträdare, och ge stöd i förhållande till de olika gruppernas behov enligt rättvisa och öppna tilldelningsförfaranden.²⁶ De farhågor som personer som tillhör nationella minoriteter kan ha om sin rätt att bevara och utveckla sin särskilda identitet och kultur måste dessutom uppmärksammas och beaktas ordentligt när finansieringsbeslut fattas.²⁷ Program och projekt som avser kulturverksamheter för nationella minoriteter bör om möjligt drivas under medverkan av

²⁴ Se exempelvis det tredje yttrandet om Ryssland.

²⁵ Det tredje yttrandet om Förenade kungariket, det andra yttrandet om Schweiz.

²⁶ Det tredje yttrandet om Armenien, det tredje yttrandet om Cypern.

²⁷ Se även ACFC:s andra kommentar om effektivt deltagande.

minoritetsföreträdare, och om rekommendationerna från minoritetsföreningar eller rådgivande organ inte följs bör detta alltid motiveras.

24. Den rådgivande kommittén konstaterar att det för att förhindra assimilering inte räcker att avstå från politik som är klart inriktad på att assimilera personer som tillhör nationella minoriteter i samhället i stort.²⁸ Så som anges i artikel 5.1 i ramkonventionen innebär det också positiva åtgärder för 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 i sin identitet”, inklusive sitt språk. Denna skyldighet kräver att man aktivt främjar och uppmuntrar användningen av minoritetsspråk och skapar en allmän miljö som befordrar användningen av dessa språk för att förhindra att de försvinner från det offentliga livet, i synnerhet när det gäller till antalet mindre minoriteter. Assimilering kan vara en frivillig individuell process men föregås ofta av en period av kulturell, social eller politisk ojämlikhet mellan majoritets- och minoritetsbefolkningen, som sedan leder till att personer som tillhör nationella minoriteter samtycker till att assimileras.

25. Integration, i motsats till assimilering, anses däremot vara ett legitimt mål som både majoritets- och minoritetskulturer kan bidra till. I detta sammanhang är integration en process för social sammanhållning där man respektfullt ger utrymme för mångfald och samtidigt främjar en positiv känsla av tillhörighet för alla i samhället. För ett integrerat samhälle anses det därför väsentligt att skapa lämpliga förutsättningar för att personer som tillhör minoritetsgrupper ska kunna bevara och utveckla sina kulturer och göra gällande sina respektive identiteter.²⁹ Integration är en dubbelriktad process som kräver erkännande och respekt från båda sidor och kan ofta leda till förändringar i såväl majoritets-

²⁸ Det första yttrandet om Norge.

²⁹ Det första yttrandet om Bulgarien, det första yttrandet om Danmark, det tredje yttrandet om Finland.

som minoritetskulturerna. För att välkomna den berikning som minoritetskulturerna ger måste majoritetsbefolkningen ha en öppen inställning och vilja till förändring.

Del III Språkliga rättigheter och jämlikhet

26. Enligt artikel 3.2 i ramkonventionen får konventionsrättigheterna utövas såväl enskilt som i gemenskap med andra. Minoritetsrättigheterna enligt ramkonventionen betraktas inte som kollektiva rättigheter men en del av rättigheterna, i synnerhet språk, har en kollektiv dimension. Eftersom ”i gemenskap med andra” dessutom kan inbegripa medlemmar av andra minoriteter eller majoritetsbefolkningen, har utövandet av dessa rättigheter en interkulturell dimension som förutsätter ett allmänt klimat av jämlikhet och tolerans i samhället (artiklarna 4 och 6). I detta kapitel analyseras denna särskilda sociala dimension hos språkliga rättigheter, som är beroende av att principen om icke-diskriminering tillämpas och att effektiv jämlikhet främjas.

1. Likhet inför lagen och skydd av lagen, effektiv jämlikhet på alla områden av livet

27. Många av de principer som tas upp i andra avsnitt av denna kommentar gäller det verkliga genomförandet av principerna om likhet inför lagen och lika skydd av lagen samt effektiv jämlikhet på alla områden av livet i enlighet med artikel 4 i ramkonventionen. Den rådgivande kommittén uppmanar alla konventionsstater att anta en tydligt rättslig ram för skyddet av nationella minoriteter som förutom att öka kännedomen om myndigheternas åtagande om att skydda och främja rättigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter innebär uttryckliga bestämmelser i syfte att främja effektiv jämlikhet. I artikel 4.2 förklaras att principen om jämlikhet inte förutsätter identisk behandling av och strategier för alla språk och situationer. Tvärtom måste åtgärder för att främja jämlikhet inriktas på att tillgodose de särskilda behov som talare av olika minoritetsspråk har. Det kan krävas separata bestämmelser för dem som talar språket för en till antalet mindre minoritetsgrupp för att se till att språket återupplivas i det offentliga livet, medan det kan krävas andra metoder för att främja mer allmänt talade minoritetsspråk.

28. Staterna kan tillämpa en rad olika metoder för att främja jämlikhet och övervaka genomförandet av lagstiftning om jämlikhet, bland annat att inrätta särskilda antidiskrimineringsorgan, ombudsmän eller andra specialiserade institutioner. Personer som tillhör nationella minoriteter måste ha tillgång till information, om möjligt på sitt eget språk, om sina rättigheter, antidiskrimineringsinstitutionernas arbete och de rättsmedel som står till deras förfogande mot varje form av diskriminering, inklusive indirekta former av diskriminering och flerfaldig diskriminering.

29. Dessutom anser den rådgivande kommittén att diskriminerande behandling bör betraktas som ett brott och beivras i alla konventionsstater för att uppnå lika skydd av lagen. Den straffrättsliga lagstiftningen bör innehålla bestämmelser som uttryckligen föreskriver att domstolarna ska betrakta diskriminerande motiveringar som grundas på språk, kultur, etnisk tillhörighet eller religion som försvärande omständigheter för alla brott.³⁰ Hatpropaganda och anstiftan av någon form av fientlighet som grundas på etnisk, kulturell, språklig eller religiös identitet måste också tas in i de straffrättsliga bestämmelserna för att garantera att sådana brott beivras i tillräcklig utsträckning.

30. Den rådgivande kommittén har ofta noterat de särskilda former av fördomar och diskriminering som möter personer som tillhör utsatta grupper, bland annat romska befolkningsgrupper. För att bidra till att bekämpa sådan diskriminering bör särskilda åtgärder för att främja fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör utsatta grupper utvecklas, genomföras och övervakas regelbundet i nära samarbete med företrädare för de berörda grupperna. Eftersom hinder för fullständig och effektiv jämlikhet brukar sträcka sig långt utöver språk, uppmanar den rådgivande kommittén myndigheterna att på alla sätt motverka spridningen av stereotyper, diskriminerande behandling och faktisk ojämlikhet för personer som tillhör utsatta grupper, däribland romer, på alla

³⁰ Se bland annat det första yttrandet om Albanien.

områden av livet för att försöka förändra inställningarna i samhället mot sådana grupper. Sådana insatser kan till exempel vara att främja användningen av romska.

31. Språkrav som vissa konventionsstater ställer för att någon ska få tillträde till anställning i offentlig tjänst, eller i vissa fall även medborgarskap, kan utgöra ett oproportionerligt hinder för lika möjligheter för personer som tillhör nationella minoriteter och kan således ha en indirekt diskriminerande verkan. Man måste se till att sådana krav utformas och genomförs på ett icke-diskriminerande och öppet sätt och inbegriper bestämmelser om regelbunden översyn och utvärdering, även i fråga om hur de inverkar på lika möjligheter för personer som tillhör nationella minoriteter. I detta sammanhang anser den rådgivande kommittén att lättillgänglig språkutbildning av god kvalitet i det eller de officiella språken för personer som tillhör nationella minoriteter kan fungera som ett användbart instrument för att minska ojämlikheter och främja mer effektiv jämlikhet.³¹

2. Tolerans, dialog mellan kulturerna och icke-diskriminering

32. Artikel 6 i ramkonventionen är tillämplig på alla personer som bor inom en konventionsstats territorium. Denna bestämmelse är riktad till samhället i stort och kräver en politik som avspeglar och främjar mångfald, undanröjer hinder och uppmuntrar kontakter och samarbete mellan personer som tillhör olika grupper, särskilt inom utbildning, kultur och massmedia. Skyldigheten att främja tolerans och ömsesidig förståelse och att bekämpa varje form av diskriminering underbygger således alla språkliga rättigheter. Följaktligen och i överensstämmelse med ramkonventionens allmänna anda av individuell tvåspråkighet och mångspråkighet³² bygger den rådgivande kommitténs arbete på erkännande och uppskattning

³¹ Det första yttrandet om Lettland.

³² Se den första tematiska kommentaren om utbildning, del 2.1.2.

av de fördelar flerspråkighet ger för att främja tolerans och respekt för mångfalden i samhället.

33. Språkpolitiken bör säkerställa att alla språk som finns i samhället hörs och syns i det offentliga livet så att alla är medvetna om samhällets flerspråkiga karaktär och ser sig själva som en del av samhället. För att skapa respekt för mindre använda språk, bör språkpolitiken uppmuntra användningen av olika språk på offentliga platser, till exempel i lokala förvaltningsenheter, liksom i medierna. Dessutom är det inte bara viktigt att talare av minoritetsspråk lär sig majoritetsspråken, utan även tvärtom. Enligt principerna i artikel 6 i ramkonventionen bör en inkluderande språkpolitik tillgodose allas behov, även för personer som tillhör nationella minoriteter och bor utanför sina traditionella bosättningsområden, invandrare och personer som inte är medborgare.³³

2.1. Att spegla kulturell och språklig mångfald

34. Den rådgivande kommittén har upprepade gånger kritiserat förhållanden där minoritetskulturer och minoritetsspråk inte främjas som en integrerad del av samhället i stort utan snarare presenteras som ”marginella”. Detta kan leda till att minoritetskulturer och minoritetsspråk isoleras och till att personer som tillhör minoriteterna assimileras i majoritetskulturen, som kan uppfattas som mer ”avancerad”. Den rådgivande kommittén rekommenderar därför att minoritetskulturer inbegrips som en integrerad del av den allmänna kulturella utvecklingen med vederbörlig respekt för deras särskilda egenskaper och positiva bidrag till samhället. Den rådgivande kommittén har särskilt uppmanat myndigheterna att vidta åtgärder för att genom läroplanen förbättra den allmänna kännedomen om de språk och kulturer som personer som tillhör nationella minoriteter har. Detta bör ske inom hela konventionsstatens territorium, inte bara inom de områden där minoriteten traditionellt är bosatt. Den rådgivande kommittén

³³ Se exempelvis det tredje yttrandet om Österrike.

uppmantar enträget myndigheterna att fortsätta de upplysningsinsatser som utvecklats via medierna och skolorna för att främja och belysa samhällets kulturella och språkliga mångfald.³⁴ Detta bör omfatta utbildning av lärare och offentliganställda, inklusive polisen, genom att erbjuda interkulturell och mångkulturell utbildning och utbildning om de mänskliga rättigheterna.³⁵

2.2. Det inbördes förhållandet mellan talare av majoritetsspråk och minoritetsspråk

35. Den rådgivande kommittén är bekymrad över ökande spänningar och splittring i språkrelaterade frågor, som kan uppkomma även i samhällen som allmänt kännetecknas av fredliga relationer mellan personer som tillhör olika grupper. Den rådgivande kommittén anser det särskilt oroande när språklig splittring används för politiska ändamål och presenteras som en grundorsak till klyftor i samhället, och när man i den politiska diskussionen hetsar till intolerans som grundas på språklig tillhörighet. En sådan utveckling kan skada de goda relationerna i samhället under decennierna.³⁶

36. Diskriminerande politik och åtgärder, särskilt på utbildningsområdet, motiveras ofta av otillräcklig kunskap i det eller de officiella språken. I detta sammanhang har den rådgivande kommittén fördömt diskriminering och segregering av romer på grundval av ras, och har efterlyst åtgärder som främjar lika tillgång till lärande av romska och majoritetsspråket för personer som tillhör den romska minoriteten. Den rådgivande kommittén uppmantar också myndigheterna att inta en mer flexibel inställning beträffande personer som tillhör den

³⁴ Det tredje yttrandet om Ungern.

³⁵ Det första yttrandet om Liechtenstein.

³⁶ Det tredje yttrandet om Moldavien, det tredje yttrandet om Förenade kungariket, det tredje yttrandet om den ”f.d. jugoslaviska republiken Makedonien”.

romska minoriteten och som inte är medborgare i den staten. De bör tillåta dem att när det är relevant få ta del av åtgärder för personer som tillhör den romska minoriteten och som är medborgare, särskilt på utbildningsområdet.³⁷

37. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt språkliga hinder för personer som tillhör vissa minoriteter beträffande tillträde till tjänster, vilket i vissa fall kan utgöra indirekt diskriminering. Detta kan vara fallet för till antalet små grupper av talare av ett språk som har officiell status, för nationella minoriteter inom tillämpningsområdet för ramkonventionen utanför deras traditionella bosättningsområden samt talare av språk som saknar rättsligt skydd.

38. Den rådgivande kommittén välkomnar åtgärder som myndigheterna vidtar för integreringen av invandrar- och flyktingbarn i skolorna, särskilt genom att främja inläring av modersmålet och tvärkulturell undervisning, och har uppmanat dem att intensifiera sådana åtgärder.³⁸ Den rådgivande kommittén konstanterar att invandrarbarn bland annat på grund av språkliga hinder kan ha svårt att få tillgång till utbildning. Detta leder ofta till att de är överrepresenterade i gymnasieutbildning på lägre nivåer och underrepresenterade på avancerade nivåer i gymnasie- och högskoleutbildning. Det krävs ytterligare åtgärder för att förbättra dessa barns tillgång till och verkliga integration i skolan, till exempel klasser för intensiv språkundervisning, stödundervisning och information samt åtgärder för att upplysa familjerna. Den rådgivande kommittén välkomnar också stöd till invandrarfamiljer, särskilt stöd till kvinnor med invandrarbakgrund, genom tillhandahållande av kurser i det officiella språket, yrkesvägledning och information.

39. Den rådgivande kommittén noterar att en del stater har infört integrationsavtal med invandrare som talar främmande

³⁷ Det tredje yttrandet om Tyskland, det tredje yttrandet om Italien. En sådan praxis välkomnades av den rådgivande kommittén i dess tredje yttrande om Norge och tredje yttrande om Österrike.

³⁸ Det tredje yttrandet om Finland.

språk. Samtidigt som den rådgivande kommittén erkänner språkets betydelse som verktyg för integration betonar kommittén att integration kräver engagemang från både majoritets- och minoritetsgrupperna och inte i oproportionerlig grad får bygga på ansträngningar från invandrarnas sida.³⁹ I detta avseende har den rådgivande kommittén kritiserat i synnerhet användningen av sanktioner i samband med integrationsavtal, till exempel att minska sociala förmåner eller inte förnya uppehållstillstånd eller hota med avlägsnande, eftersom kommittén anser att hot är en olämplig åtgärd för att främja integration.⁴⁰ Alla steg som vidtas måste dessutom ge individen möjlighet att bevara och utveckla hela sin språkliga repertoar, inklusive i modersmålet. Bevarandet och utvecklingen av en persons identitet och kultur – inklusive flera identitetsanknytningar och flerspråkig repertoar – måste respekteras och stödjäs, inte bara på grund av deras betydande kognitiva fördelar för den berörda personen utan även som en viktig förutsättning för framgångsrik integration i samhället.

³⁹ Det tredje yttrandet om Liechtenstein.

⁴⁰ Det tredje yttrandet om Österrike.

Del IV Språkliga rättigheter och medierna

40. Medierna spelar en viktig roll i fråga om nationella minoriteters språkliga rättigheter. Rätten att ta emot och delge information och idéer på ett minoritetsspråk, så som föreskrivs i artikel 9 i ramkonventionen, är beroende av verkliga möjligheter att få tillgång till medierna. Möjligheten att ta emot och delge information på ett språk som man helt förstår och kan kommunicera i är dessutom en förutsättning för lika och effektivt deltagande i det offentliga, ekonomiska, sociala och kulturella livet. För att språket ska utvecklas på alla områden och fungera som ett allomfattande kommunikationsmedel för talaren behöver det dessutom förekomma i den offentliga sfären, inklusive i massmedia. Att minoritetsspråk förekommer i massmedia stärker den sociala sammanhållningen ytterligare, eftersom det avspeglar ett generellt inkluderande förhållningssätt till minoriteter som bygger på erkännande och uppmuntran av själverkännande.

1. Medier i den offentliga sektorn

41. För att avspegla den kulturella och språkliga mångfalden i samhället måste public service-tv/-radio garantera att personer som tillhör minoriteter och deras språk förekommer i tillräckligt hög grad, även till antalet mindre nationella minoriteter. Detta innebär att ge stöd till medier och program för, av och om nationella minoriteter på minoritets- och majoritetsspråk samt i två- eller flerspråkiga former. Minoriteternas intressen och angelägenheter bör också integreras i regelbundna sändningar i stället för att behandlas då och då i enstaka program, och de traditionella medierna bör inleda en bredare politisk diskussion som är av intresse för personer som tillhör minoriteter.⁴¹ För detta ändamål bör man försöka rekrytera och behålla journalister med minoritetsbakgrund i de traditionella mediernas program och se till att minoriteterna också företräds i radio- och tv-

⁴¹ Det tredje yttrandet om Kroatien.

styrelser. Personer som tillhör nationella minoriteter bör vidare delta i utvecklingen av sändningar på minoritetsspråk för att säkerställa att dessa program på lämpligt sätt avspeglar minoritetsgruppernas intressen och angelägenheter. Man bör bemöda sig om att producera kvalitetsprogram på minoritetsspråk som är attraktiva för en bred publik och se till att programmen sänds på lättillgängliga tider.⁴²

42. Eftersom sändningar på minoritetsspråk ofta kräver kompletterande insatser för översättning och utveckling av lämplig terminologi, måste budgetanslagen till sådana program anpassas därefter.⁴³ Minoritetsorganisationers och medieföretagens tillgång till offentlig finansiering måste underlättas genom att se till att det går att göra undantag från allmänna kriterier, till exempel i fråga om minimiområdet för distribution eller sändning, eller genom särskilda villkor för deltagande i anbudsgivning.⁴⁴ Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt till antalet mindre minoriteters behov eller särskilt utsatta grupper som de romska, som ofta har mycket begränsad tillgång till medierna på sina egna språk och saknar kvalificerade journalister som är utbildade i att arbeta på ett minoritetsspråk. När medierna spelar en central roll i en pågående process för att återuppliva språk, krävs det starkt offentligt stöd. Myndigheterna bör öka det ekonomiska stödet till organisationer eller medieföretag som företräder minoriteter så att majoriteten får kännedom om deras språk, historia och kultur.

43. Den rådgivande kommittén konstaterar att flera länder har avsatt betydande kvoter till sändningar på det eller de officiella språken. Samtidigt som den rådgivande kommittén erkänner att främjandet av officiella språk är ett legitimt syfte har kommittén i sina iakttagelser ständigt understrukit att särskilda bestämmelser behöver införas för att se till att de språkliga rättigheterna för

⁴² Det andra yttrandet om Rumänien.

⁴³ Det tredje yttrandet om Ungern.

⁴⁴ Det tredje yttrandet om Ryssland och det tredje yttrandet om Österrike.

personer som tillhör nationella minoriteter garanteras, exempelvis genom ett flexibelt genomförande av sådana kvoter och/eller genom att undanta områden där det bor ett betydande antal personer som tillhör minoritetsgrupper.⁴⁵ Införandet av språkvoter får aldrig innebära att innehållet regleras och mediernas frihet måste till fullo respekteras. Kostnader för översättning och undertextning för att iaktta sådana kvoter måste beaktas när offentliga medel anslås till medier på minoritetsspråk.

44. Vidare är det viktigt att notera att det i enlighet med artikel 6 i ramkonventionen uttryckligen krävs åtgärder på medieområdet för att främja tolerans och dialog mellan kulturerna i samhället och den sociala sammanhållningen. Den rådgivande kommittén har upprepade gånger understrukt den viktiga roll medierna spelar för att främja tolerans och respekt för mångfalden och kritiserat medierna för att de underblåser fientlighet mellan etniska grupper genom partisk rapportering.⁴⁶ I detta sammanhang är det viktigt att se till att tillsynsorgan inrättas för att främja etisk journalistik, inklusive genom särskild utbildning och upplysningsverksamheter, och att minoritetsföreträdare ingår i sådana organ och att samråd regelbundet hålls med minoritetsgrupper.

2. Medier i den privata sektorn

45. Den rådgivande kommittén värdesätter den betydande roll som privata medier och det civila samhällets medier spelar för förverkligandet av språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter, och har välkomnat bidraget från medier inom den privata sektorn på integrationsområdet och till den allmänna uppskattningen av kulturell mångfald i samhället.⁴⁷ Med hänsyn till den privata mediesektorns konkurrenskraft bör myndigheterna överväga att införa incitament för privata

⁴⁵ Det andra yttrandet om Ukraina.

⁴⁶ Se exempelvis det tredje yttrandet om Ukraina, det tredje yttrandet om Ryssland.

⁴⁷ Se exempelvis det tredje yttrandet om Österrike.

medieleverantörer och det civila samhällets medieleverantörer, exempelvis genom finansiering och tilldelning av frekvenser, för att öka tillgången till och närvaron i medierna särskilt för till antalet mindre minoriteter och deras språk. Särskilt uppmärksamhet bör i detta avseende ägnas åt de särskilda behoven i landsbygdsområden och randområden som traditionellt eller i ett betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter.

46. I fråga om tillämpningen av officiella språkkvoter i den privata mediesektorn anser den rådgivande kommittén att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att se till att privata initiativ inte orättmätigt begränsas och att språkkvoterna inte hindrar att medier på minoritetsspråk tillkommer eller fortsätter att verka.⁴⁸ Den rådgivande kommittén har också ansett att tillämpningen av en kvot på 75 % för det officiella språket i medierna inom den privata sektorn är oförenligt med artikel 9.3 i ramkonventionen.⁴⁹ Negativa konsekvenser för företag som bedriver verksamhet på minoritetsspråk kan bland annat vara begränsning av sändningstiden, ökade kostnader på grund av krav på översättning eller produktion av undertextning på det officiella språket och i vissa fall till och med böter för överträdelser av lagbestämmelserna på området.

3. Tryckta medier

47. Artikel 9.3 innehåller huvudsakligen en passiv skyldighet att *inte binda* framställandet och användningen av tryckta medier men den rådgivande kommittén har i en rad landsspecifika yttranden understruket dess särskilda betydelse för personer som tillhör nationella minoriteter.⁵⁰ Utgivning av tryckta medier på minoritetsspråk är ett viktigt och traditionellt medel att få information och nyheter, särskilt för äldre medlemmar av den berörda minoritetsgruppen, men en sådan utgivning har också ett

⁴⁸ Det tredje yttrandet om Moldavien.

⁴⁹ Det andra yttrandet om Ukraina.

⁵⁰ Se exempelvis det tredje yttrandet om Finland.

betydande symboliskt värde för hela gruppen eftersom den bekräftar språkets närvaro i den offentliga sfären. Den rådgivande kommittén har också upprepade gånger noterat att minoritetsgrupper anser att utgivningen av tryckta medier på deras minoritetsspråk är ett viktigt medel för att bibehålla och utveckla deras särskilda kultur och språk inom samhället i stort. Den rådgivande kommittén har därför betonat behovet av att fortsätta stödet till sådan utgivning, eftersom den inte är kommersiellt bärkraftig på grund av sin lilla storlek och har en särskild betydelse för minoritetsgruppen som inte kan ersättas av moderna och elektroniska medier. Kommittén har uppmanat staterna att se till att deras allmänna bestämmelser om presstöd, som ofta innehåller villkor om exempelvis en viss minsta upplaga eller distribution inom hela staten, inte ska tillämpas på tryckta medier på minoritetsspråk som förmodligen aldrig kan uppfylla dessa villkor.⁵¹ När subventioner och stöd ges till tryckta medier på minoritetsspråk bör tilldelningen ske enligt tydliga och öppna förfaranden med full respekt för yttrandefriheten.

4. Tekniska framsteg i medierna och konsekvenserna för minoriteter

48. Precis som utbudet av program på minoritetsspråk ökar i medierna inom den privata sektorn ökar utbudet av publikationer på minoritetsspråk på internet stadigt. Elektroniska medier spelar ofta en viktig roll i informationsflödet på minoritetsspråk. De ersätter inte de traditionella tryckta medierna men de måste ändå beaktas när stöd beviljas till medieproduktion på minoritetsspråk. Det finns framför allt behov av professionellt och ekonomiskt stöd till underhåll av webbplatser och ökad utbildning av journalister som arbetar med elektroniska medier på minoritetsspråk.⁵²

⁵¹ Se exempelvis det tredje yttrandet om Österrike, det tredje yttrandet om Finland.

⁵² Det tredje yttrandet om Cypern.

49. Den tekniska utvecklingen inom medierna, inklusive sociala medier, erbjuder möjligheter men kan också bli hinder för tillgången till medier på minoritetsspråk, beroende på hur dessa förändringar införs och hur mottagandet av dem i de berörda grupperna stöds. Minoritetsgruppernas särskilda behov och intressen måste beaktas, bland annat när frekvenser förändras.⁵³ Eftersom tillgången på sändningsfrekvenser med markbunden teknik är begränsad kan antalet radio- och tv-kanaler mångfaldigas genom digitalisering. Det är dock viktigt att framstegen inom digitalisering av medierna inte begränsar möjligheten för personer som tillhör nationella minoriteter att ta emot medier på sitt språk. Införandet av ny teknik kan underlätta mottagningen av program på minoritetsspråk som produceras i andra, ofta angränsande länder, vilket uppmuntras i artikel 17 i ramkonventionen. Detta bör dock inte ses som något som ersätter lokalt producerade program, som normalt är bättre ägnade att tillgodose minoritetsgruppernas behov och intressen.⁵⁴

5. Film-/musikbranschen och minoritetsspråk

50. Inhemskt producerad film eller musik på minoritetsspråk kan också spela en viktig roll i främjandet av minoritetsspråkets anseende och närvaro i det offentliga livet och skyddas också av bestämmelserna i artikel 9 i ramkonventionen. Den rådgivande kommittén ansåg exempelvis att myndigheterna inte får införa alltför stora krav när det gäller dubbning, eftersynkronisering eller undertextning på det officiella språket, eftersom de kan utgöra oproportionerliga hinder för produktion och visning av filmer på minoritetsspråk.⁵⁵

⁵³ Det tredje yttrandet om Slovakien.

⁵⁴ Det tredje yttrandet om Tyskland, det tredje yttrandet om Moldavien.

⁵⁵ Det andra yttrandet om Ukraina.

Del V Offentlig och privat användning av minoritetsspråk

1. Användning av minoritetsspråk offentligt, i förvaltningen och i rättsväsendet

51. Språkliga rättigheter är effektiva endast om de kan åtnjutas inom den offentliga sfären. Artikel 10 i ramkonventionen innehåller huvudprinciperna för rätten att muntligen och skriftligen använda minoritetsspråk privat och offentligt, inklusive – under vissa omständigheter - i förbindelser med administrativa myndigheter. Med hänsyn till vikten av denna rätt är det väsentligt att alla beslut om språkpolitik och om åtnjutande av språkliga rättigheter sker i nära samråd med minoritetsföreträdare för att se till att frågor som är angelägna för personer som tillhör nationella minoriteter verkligen beaktas som de bör.

1.1. Lagar om officiella språk eller lagar om statsspråk

52. Rätten att fritt och utan ingripande använda sitt språk privat och offentligt, muntligen och skriftligen, anses som ett av de främsta sätten att göra gällande och bibehålla den språkliga identiteten. Inga ingripanden får ske i rätten att använda ett minoritetsspråk och i artikel 10.1 begränsas även statliga ingripanden i den offentliga användningen av ett minoritetsspråk, exempelvis på offentliga platser och i närvaro av andra. Språklagstiftning får begränsa användning av enbart minoritetsspråk endast i de fall då de verksamheter som bedrivs av privata företag, organisationer eller institutioner kan påverka ett legitimt allmänintresse, till exempel allmän säkerhet, folkhälsa, skydd av konsumenters och arbetstagares rättigheter eller hälsa och säkerhet i arbetet. Att sådana åtgärder är nödvändiga och proportionerliga måste fastställas och de berörda personernas rättigheter och intressen måste beaktas i varje enskilt fall. Begreppet legitimt allmänintresse ska således tolkas restriktivt. I fråga om konsumenträttigheter ska exempelvis hälso- och säkerhetskONSEKVENSER (t.ex. sådana som är relaterade till

medicinering) ha företrädare framför frågor som enbart att majoriteten av konsumenterna föredrar det officiella språket.

53. Staterna får antal lagar i syfte att stärka och skydda det eller de officiella språken.⁵⁶ Detta legitima syfte måste dock eftersträvas på ett sätt som överensstämmer med rättigheterna i artiklarna 10 och 11 och andra relevanta bestämmelser i ramkonventionen och dess allmänna anda att uppmuntra tolerans och ömsesidig förståelse i samhället. Med hänsyn till den uttryckliga rätten i enlighet med artikel 10.1 för personer som tillhör minoriteter att fritt och utan ingripande använda sitt språk får lagar om statsspråk framför allt inte göra intrång i en persons privata sfär. Åtgärder i syfte att främja officiella språk måste genomföras på ett sätt som respekterar identiteten och de språkliga behoven för personer som tillhör nationella minoriteter. Myndigheterna måste försöka hitta en lämplig avvägning mellan skyddet av det eller de officiella språken och de språkliga rättigheter som tillkommer personer som tillhör nationella minoriteter. I detta avseende är främjande och incitamentbaserade åtgärder en mycket mer effektiv metod att stärka hela befolkningens kunskaper i och användning av de officiella språken än någon form av tvång.

54. En del stater har fastställt och genomfört påföljder som böter eller indragning av yrkestillstånd för att upprätthålla användningen av det officiella språket.⁵⁷ Den rådgivande kommittén anser att man vid påföljder av vilket slag det än må vara för bristande efterlevnad av bestämmelserna i lagarna om statspråk strikt måste iaktta proportionalitetsgränsen och att det måste finnas ett tydligt styrkt, legitimt och övervägande allmänintresse. Den rådgivande kommittén har i detta

⁵⁶ I en rad länder kallas det officiella språket (som avses i artikel 14.3 i ramkonventionen och i den förklarande rapporten) för ”statsspråk”, vilket innebär att språket har en viktig identifierande funktion för staten.

⁵⁷ Det tredje yttrandet om Slovakien, det första och andra yttrandet Estland.

sammanhang ansett att redan den rättsliga möjligheten att utdöma böter, till juridiska personer eller fysiska personer som är egenföretagare, för att de använder sitt minoritetsspråk i den privata sfären inte är förenligt med bestämmelserna i ramkonventionen. Det är också oförenligt med ramkonventionen att införa system för språklig inspektion i den privata sektorn, eftersom sådana system i oproportionerlig grad kan göra intrång i den enskildes privata sfär.⁵⁸

1.2. Användning av minoritetsspråk i förbindelser med administrativa myndigheter i områden som traditionellt eller i ett betydande antal bebos av nationella minoriteter

55. I artikel 10.2 föreskrivs under vilka villkor minoritetsspråk också får användas i förbindelser med administrativa myndigheter. Denna användning har ingen negativ inverkan på det eller de officiella språken. Staterna kan utnyttja ett bedömningsutrymme när de fastställer vilka områden som ”i ett betydande antal” bebos av minoriteter, men de är skyldiga att ange tydliga kriterier för vad som utgör ett ”tillräckligt antal” eller ett ”tillräckligt stort antal.”⁵⁹ Möjligheten att använda minoritetsspråk i kontakterna med förvaltningen i alla områden där de kriterier som fastställs genom artikel 10.2 i ramkonventionen är uppfyllda får inte lämnas enbart till de berörda lokala myndigheternas gottfinnande. Det är därför viktigt att införa tydliga och öppna förfaranden för hur och när användning av minoritetsspråk ska införas, även skriftligen, för att garantera att rätten åtnjuts på ett likvärdigt sätt.

56. Eftersom rättigheterna i artikel 10.2 utlöses av endera av de båda huvudkriterierna (betydande antal *eller* område som traditionellt bebos), är de tillämpliga även på områden där endast en relativt liten andel av de personer som tillhör nationella minoriteter bor, förutsatt att personerna tillhör nationella minoriteter som *traditionellt* bor i de berörda områdena, att det

⁵⁸ Det första yttrandet om Lettland.

⁵⁹ Det första yttrandet om Armenien.

finns en begäran från dessa personer och att denna begäran motsvarar ett verkligt behov. Staterna bör noga undersöka efterfrågan och bedöma de befintliga behoven i geografiska områden där det finns en betydande eller traditionell bosättning av personer som tillhör minoriteter och även beakta den särskilda lokala situationen.⁶⁰ ”Behov” i detta sammanhang innebär inte att personer som tillhör nationella minoriteter är oförmögna att tala det officiella språket och därför är beroende av tjänster på sitt minoritetsspråk. Ett hot mot minoritetsspråkets funktion som kommunikationsmedel i ett visst område är tillräckligt för att utgöra ett ”behov” enligt artikel 10.2 i ramkonventionen.⁶¹ Det måste finnas skyddsbestämmelser för att bibehålla tjänster på minoritetsspråk, även om detta språk inte används i någon större utsträckning, eftersom det annars kan försvinna från den offentliga sfären. Staterna bör inte heller fatta beslut om huruvida det finns en tillräcklig efterfrågan på grundval av diskussioner med organ där personer som tillhör nationella minoriteter inte är effektivt företrädade.⁶²

57. Kvantitativa trösklar får inte utgöra ett orättmätigt hinder för officiell användning av vissa minoritetsspråk i områden som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter, antingen traditionellt eller i ett betydande antal. I synnerhet är kravet att minoritetsgruppen ska utgöra minst hälften av befolkningen i ett område för att användning av minoritetsspråket ska tillåtas i kontakter med lokala administrativa myndigheter oförenligt med ramkonventionen.⁶³ Om det finns tröskelvärden får de inte tillämpas strikt utan flexibilitet och försiktighet bör iakttas.⁶⁴ Den rådgivande kommittén har välkomnat den flexibilitet som vissa tjänstemän i lokala myndigheter visar när de tillämpar strikta lagbestämmelser om användningen av minoritetsspråk där

⁶⁰ Det första yttrandet om Bulgarien.

⁶¹ Det första yttrandet om Nederländerna.

⁶² Det första yttrandet om Italien.

⁶³ Det andra yttrandet om Bosnien och Hercegovina.

⁶⁴ Det tredje yttrandet om Slovakien vad gäller en tröskel på 20 %.

kommunikation och skriftväxling på minoritetsspråket i praktiken fortfarande är accepterat, även om skriftliga svar utformas på det officiella språket.⁶⁵ Den rådgivande kommittén uppmanar överlag staterna att noga överväga utformningen av tröskelvärden för fastställandet av områden som i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter och välkomnar åtgärder som myndigheterna vidtar för att om lämpligt sänka sådana trösklar.

58. Den rådgivande kommittén förespråkar att de möjligheter som föreskrivs i lag att tillåta användning av minoritetsspråk i kontakter med administrativa myndigheter på lokal nivå och i undervisning utnyttjas så mycket som möjligt. Myndigheterna bör stödja och aktivt främja sådana åtgärder genom att skapa en miljö som befordrar användningen av minoritetsspråk, inbegripet genom att anslå de nödvändiga ekonomiska och mänskliga resurserna.⁶⁶ I detta sammanhang uppmanas myndigheterna också att noga överväga situationen för de nationella minoriteter och språkgrupper som i ett betydande antal bor utanför sina traditionella områden (ofta i huvudstäderna). Den rådgivande kommittén har upprepat att villkoren i artikel 10.2 är uppfyllda så länge som det finns behov och det bor ett betydande antal personer som tillhör nationella minoriteter.⁶⁷

1.3. Rätt att bli informerad i straffrättsliga förfaranden

59. Enligt artikel 10.3 i ramkonventionen har varje person som tillhör en nationell minoritet rätt att i straffrättsliga förfaranden bli underrättad om skälen för hans eller hennes anhållande och om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom eller henne på ett språk som han eller hon förstår. Dessa rättigheter garanteras också av artiklarna 5 och 6 i Europakonventionen. Den rådgivande kommittén har dock gång på gång konstaterat att även om det finns lagbestämmelser

⁶⁵ Det tredje yttrandet om Estland.

⁶⁶ Det tredje yttrandet om Slovenien, det andra yttrandet om Schweiz.

⁶⁷ Det tredje yttrandet om Finland, det första yttrandet om Norge.

genomförs denna rätt ofta inte systematiskt på grund av otillräckliga ekonomiska resurser och/eller brist på kvalificerade tolkar. Detta gäller särskilt språket som talas av till antalet mindre minoritetsgrupper. Den rådgivande kommittén har konsekvent uppmanat myndigheterna att vidta alla åtgärder som krävs för att garantera att minoriteternas språkliga rättigheter skyddas fullt ut i rättsväsendet, inbegripet under de utredande och förberedande faserna före den straffrättsliga processen.⁶⁸ Dessutom har den rådgivande kommittén välkomnat att rätt till tolkning till ett minoritetsspråk inte enbart garanteras under straffrättsliga förfaranden utan även i civilrättsliga och administrativa förfaranden.⁶⁹

1.4. Minoritetsspråkens alfabet

60. I artikel 10 behandlas inte frågan om val av alfabet skilt från rätten att använda ett minoritetsspråk. Den rådgivande kommittén anser att alfabetet är en integrerad del av språket och uppmanar därför staterna att inte göra någon åtskillnad mellan de båda begreppen eller att skapa skilda bestämmelser. Den rådgivande kommittén anser att då användningen av ett språk inte gäller förbindelser med offentliga myndigheter bör de berörda personerna som regel ha frihet att själva välja alfabet utan normativa begränsningar.⁷⁰

2. Yttringar på minoritetsspråk: personnamn, ortnamn och topografiska upplysningar

2.1. Personnamn och efternamn (patronym)

61. Rätten att använda sitt personnamn på ett minoritetsspråk och få det officiellt erkänt är en central språklig rättighet som är nära förknippad med den personliga identiteten och värdigheten, vilket den rådgivande kommittén har framhållit

⁶⁸ Det första yttrandet om Tjeckien.

⁶⁹ Det första yttrandet om Georgien, det andra yttrandet om Rumänien.

⁷⁰ Det andra och tredje yttrandet om Ryssland.

i en rad landsspecifika yttranden.⁷¹ Konventionsstaterna måste se till att människor inte utsätts för hinder eller påtryckningar i fråga om användningen och erkännandet av deras namn på deras eget språk. Det innebär att de berörda tjänstemännen, till exempel de som utfärdar personbevis, måste känna till sina skyldigheter. Bestämmelsen är formulerad på ett sådant sätt att konventionsstaterna har möjlighet att tillämpa den med hänsyn till sina egna särskilda omständigheter och sitt eget rättssystem, men det bör finnas en tydlig rättslig ram som överensstämmer med internationella normer och som genomförs på ett likvärdigt sätt.

62. Om personer har ålagts att ändra eller ge upp sina namn ska det enligt artikel 11 i ramkonventionen finnas möjlighet att lägga till den ursprungliga formen av namnet i pass, identitetshandlingar eller personbevis. Registreringen ska ske på begäran av den berörda personen eller hans eller hennes föräldrar.⁷² Kravet att lägga fram skriftliga bevis får därför inte i praktiken på ett orättmätigt sätt begränsa rätten att få den ursprungliga formen av namn tillagd i identitetshandlingar, och kostnaderna får inte heller vara oöverkomliga.⁷³ Myndigheterna får i överensstämmelse med artikel 11 kräva att en persons identitetshandlingar innehåller en fonetisk transkription av personnamnet på det officiella alfabetet, om namnet innehåller utländska bokstäver. Transkriptionen ska dock vara så exakt som möjligt och bör inte vara frikopplad från minoritetsspråkets väsentliga beståndsdelar, såsom dess alfabet och grammatik. Dessutom förväntar sig den rådgivande kommittén att rätten till officiellt erkännande av namn på minoritetsspråk alltid respekteras till fullo.⁷⁴ Nya tekniker underlättar användningen av

⁷¹ Se exempelvis det andra yttrandet om Litauen, det tredje yttrandet om Finland.

⁷² Det första yttrandet om Litauen, det första yttrandet om Ukraina.

⁷³ Det första yttrandet om Lettland.

⁷⁴ Det första yttrandet om Azerbajdzjan. Se även i detta sammanhang beslutet av FN:s råd för de mänskliga rättigheterna i målet *Raihan vs.*

diakritiska tecken och de nationella minoriteternas alfabet. Staterna uppmanas därför att utnyttja alla tekniska möjligheter för att erbjuda fullständiga och effektiva garantier för de rättigheter som föreskrivs i artikel 11 i ramkonventionen.⁷⁵

63. Problem kan uppkomma på grund av en konflikt mellan språktraditioner och exempelvis fastställandet av suffixet i kvinnors namn efter giftermålet, som kan utsträckas till barnens namn. Den rådgivande kommittén välkomnar lagstiftning som föreskriver möjlighet att föras in i register utan det kvinnliga suffix som krävs enligt vissa slaviska grammatikregler och att tvärtom lagstiftningen tillåter ett slaviskt suffix i länder som inte normalt har en sådan praxis enligt regler om könsspecifik böjning av namn.⁷⁶

2.2. Information av privat natur som är synlig för allmänheten

64. Bestämmelser som orättmätigt begränsar användningen av ett minoritetsspråk (ensamt eller i tillägg till det officiella språket) i reklam och annonser, på skyltar och annan information av privat natur som kan ses av allmänheten är inte förenligt med artikel 11.2 i ramkonventionen. I detta sammanhang erinrar den rådgivande kommittén om att uttrycket ”av privat natur” i artikel 11 i ramkonventionen avser alla yttringar av ett minoritetsspråk som inte är officiella, till exempel skyltar, affischer eller annonser. Den rådgivande kommittén välkomnar även åtgärder för att göra minoriteters språk och historia mer synliga på kartor.⁷⁷

2.3. Offentliga skyltar

Latvia, där kommittén ansåg att omvandlingen av ett personnamn i enlighet med lettiska grammatikregler var ett brott mot den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

⁷⁵ Det tredje yttrandet om Finland, det andra yttrandet om Polen.

⁷⁶ Det första yttrandet om Tjeckien, det tredje yttrandet om Tyskland.

⁷⁷ Det tredje yttrandet om Tyskland.

65. I artikel 11.3 i ramkonventionen anges att åtgärder ska vidtas för att se till att skyltar med topografiska upplysningar sätts upp även på minoritetsspråk i områden som traditionellt ”i ett betydande antal bebos av personer som tillhör en nationell minoritet”. Villkoren är således striktare än i artikel 10.2 eftersom bosättningen måste vara både traditionell och i ett betydande antal. Precis som i artikel 10.2 fastställs ingen minimiandel för det sistnämnda. Konventionsstaterna måste inrätta öppna förfaranden med tydliga kriterier för vad som utgör ”betydande”, exempelvis i form av tröskelvärden. Staterna har utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av tröskelvärdet, men det utrymmet får inte utnyttjas på ett sådant sätt att det utgör ett oproportionerligt hinder för vissa minoritetsspråk. Den rådgivande kommittén fann exempelvis att det var tveksamt om kravet på en absolut eller relativ majoritet i kommuner eller lokalsamhällen var förenligt med artikel 11 i ramkonventionen.⁷⁸ Den relativt flexibla lydelsen av bestämmelsen bottenar i en önskan om att de särskilda omständigheterna i de olika konventionsstaterna ska kunna beaktas. Dessutom beaktas i artikel 11.3 även befintliga avtal med andra stater i förekommande fall, dock utan att fastställa en skyldighet för staterna att ingå sådana avtal.⁷⁹

66. Den rådgivande kommittén välkomnar alltid att trösklarna sänks. Eftersom det i artikel 11.3 i ramkonventionen hänvisas till områden som ”traditionellt” i ett betydande antal bebos av personer som tillhör en nationell minoritet, ska det berörda områdets demografiska struktur under en viss period beaktas så att de mer sentida assimileringstendenserna inte motverkar bevarandet av minoritetsspråket.⁸⁰ Myndigheterna bör därför

⁷⁸ Det första yttrandet om Bosnien och Hercegovina, det andra yttrandet om Polen.

⁷⁹ Se Ramkonvention om skydd av nationella minoriteter och den förklarande rapporten, H(1995)010, februari 1995, punkt 70.

⁸⁰ Det tredje yttrandet om Österrike.

tolka och tillämpa lagstiftningen på ett flexibelt sätt utan att använda tröskelkravet alltför strikt.

67. Enligt artikel 11.3 i ramkonventionen ska skyltar på minoritetsspråk sättas upp i enlighet med en tydlig och otvetydig lagstiftning. Det räcker inte att denna praxis tillämpas i praktiken men utan stöd i lagen.⁸¹ Trafiksäkerhet eller användning av andra alfabet får inte användas som argument mot skyltar på två språk.⁸² Tvärtom bör skyltar på två språk främjas eftersom det förmedlar ett budskap om att ett visst område i harmoni delas av olika befolkningsgrupper.⁸³

⁸¹ Det första yttrandet om Georgien.

⁸² Det första yttrandet om Danmark.

⁸³ Det tredje yttrandet om Italien.

Del VI Språkliga rättigheter och utbildning

1. Tillgång till utbildning

68. Enligt artikel 12 i ramkonventionen åtar sig konventionsstaterna att främja lika tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter.⁸⁴ Språk kan dock utgöra en viktig ”grindväktarfaktor” och anses därför vara ett avgörande element i tillträdet till utbildning på alla nivåer. Nackdelar och diskriminering kan leda till att minoritetsspråk undantas från utbildning på grund av avsaknad av adekvata möjligheter till lärande (på) minoritetsspråk och från segregering som är språkbaserad eller motiveras som språkbaserad i ”specialskolor” eller ”specialklasser”.⁸⁵ Läroplanen i sådana klasser kan ofta vara ganska reducerad i omfattning, volym och kvalitet jämfört med det officiellt föreskrivna undervisningsprogrammet. Nackdelarna ger sig till känna i höga nivåer av analfabetism, låga antagningssiffror, många skolavhopp, utslagning i skolan samt betydande underrepresentation i gymnasieutbildning och högre utbildning av personer som tillhör nationella minoriteter. Den rådgivande kommittén är i detta sammanhang särskilt bekymrad över situationen för romer, där utvecklingen av en utbildningspolitik som inbegriper alla kräver allmän uppmärksamhet.

69. Myndigheterna måste också beakta den demografiska utvecklingen, eftersom personer som tillhör nationella minoriteter kan migrera utanför områden där de traditionellt varit bosatta (se kommentarerna om artikel 10.2 ovan). Bevarandet av nätverk för lokala skolor på minoritetsspråk bör garanteras och personer som bor utanför områdena för traditionell bosättning bör om det är genomförbart och om det

⁸⁴ Den rådgivande kommittén ägnade sin första tematiska kommentar enligt ramkonventionen åt utbildning, se fotnot 3.

⁸⁵ Det tredje yttrandet om Kroatien. Se även *D.H. and Others v. the Czech Republic*, ansökningsnummer 57325/00, dom av den 13 november 2007, <http://www.echr.coe.int/echr>.

finns ett betydande antal boende ges möjlighet att få undervisning i sitt språk eller på sitt språk.⁸⁶ Eftersom uppfyllandet av villkoren i artikel 14 i fråga om behov av minoritetsspråksundervisning och ett betydande antal personer som tillhör nationella minoriteter kan variera i vissa områden bör de åtgärder som staterna vidtar för att erbjuda minoritetsspråksundervisning vara flexibelt utformade så att de kan anpassas efter situationen.⁸⁷ För minoritetsspråk som endast talas av ett litet antal personer kan det finnas ett särskilt behov av att återuppliva språket, exempelvis genom att inrätta separata klasser eller genom språkbud. Olika språks och talares funktioner och behov måste därför bedömas för att fastställa ”behovet” i överensstämmelse med artikel 14.2. Dessutom måste minoritetsspråksundervisning tillhandahållas på ett rättvist sätt och avslag ska kunna överklagas till domstol.⁸⁸ Språkfärdigheterna inom en grupp av minoritetsspråkstalare kan variera. Det är dock oacceptabelt att vägra elever tillträde till minoritetsspråksundervisning därför att de inte har tillräckliga språkfärdigheter.

⁸⁶ Se exempelvis det tredje yttrandet om Tyskland, det tredje yttrandet om Österrike.

⁸⁷ Se även ACFC:s första tematiska kommentar om utbildning.

⁸⁸ Det andra yttrandet om Ukraina.

2. Tillräckliga möjligheter till undervisning på och lärande av minoritetsspråk

2.1. Öppen och inklusiv inställning till minoritetsspråk i utbildningen

70. Myndigheterna uppmanas att anta detaljerad lagstadgade garantier för att skydda och främja minoritetsspråk i formell och informell utbildning och regelbundet övervaka hur lagbestämmelserna genomförs i praktiken. Den rådgivande kommittén välkomnar att garantierna i artikel 14 utsträcks till andra grupper och lagstiftning som även omfattar ytterligare minoritetsspråk. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt språk för till antalet mindre minoriteter, såsom ursprungsfolkgrupper, eftersom deras språk ofta är särskilt hotat.⁸⁹ Staterna bör också överväga att utsträcka garantierna till geografiskt utspridda minoriteter och deras språk, t.ex. romska.⁹⁰

71. Den rådgivande kommittén uppskattar att minoritetsspråksundervisning ofta erbjuds som svar på lokal efterfrågan och förespråkar därför regelbunden övervakning av sådana behov. En helt passiv inställning från myndigheternas sida är därför inte en tillräcklig reaktion. Efterfrågan på undervisning i ett minoritetsspråk bör faktiskt stimuleras genom upplysning till föräldrar och ungdomar samt främjande av befintliga möjligheter till flerspråksundervisning. Föräldrar som tillhör nationella minoriteter måste kunna göra väl underbyggda val om sina barns språkundervisning.

72. Rätten att lära sig och utveckla sitt minoritetsspråk i enlighet med artikel 14.1 i ramkonventionen är inte endast förknippad med bibehållandet av en persons identitet utan utgör också en viktig grund för utvecklingen av den berörda personens

⁸⁹ Det tredje yttrandet om Ryssland.

⁹⁰ Det andra yttrandet om Spanien.

språkliga repertoar och tillägnande av ytterligare språk.⁹¹ Möjlighet att bli undervisad på ett minoritetsspråk kan också vara en viktig faktor för att säkra lika tillträde till utbildning och bidra till fullständigt och effektivt deltagande i samhället. Trots detta är det så som betonas i artikel 14.3 lika viktigt att förvärva kunskaper i det eller de officiella språken, eftersom avsaknad därav allvarlig begränsar möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt delta i det offentliga livet och kan hindra deras tillträde till universitetsutbildning.⁹² Det bör inte vara ett ömsesidigt uteslutande val mellan lärandet av ett minoritetsspråk eller det eller de officiella språken och myndigheterna bör uppmuntra flerspråkiga och tvåspråkiga utbildningsmodeller, som lockar barn från majoritets- och minoritetsbakgrunder och barn som växer upp tvåspråkiga eller i ”blandade” familjer.⁹³ Två- eller flerspråkig undervisning som är öppen för elever från alla språkgrupper, både minoriteter och majoriteten, kan förutom att ha betydande kognitiva fördelar för individerna bidra till förståelse och samarbete mellan kulturer.

73. Möjligheten till undervisning på och lärande av minoritetsspråk varierar enligt de särskilda lokala förhållandena: två- eller flerspråkiga skolor kan erbjuda minoritetsspråksundervisning parallellt med undervisning i det officiella språket, minoritetsspråksklasser kan ingå i det allmänna utbildningssystemet eller så kan det finnas privata minoritetsspråksskolor eller ”söndagsklasser” som arrangeras av grupper med eller utan stöd från grannstater eller konventionsstaten.⁹⁴ Den rådgivande kommittén uppmuntrar att minoritetsspråk integreras i det allmänna skolsystemet och

⁹¹ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM), Haagrekommendationerna, 1996.

⁹² Se exempelvis det första yttrandet om Georgien.

⁹³ Det första yttrandet om Serbien och Montenegro det första yttrandet om Norge.

⁹⁴ Se även ACFC:s första tematiska kommentar om utbildning.

obligatoriska läroplaner, inklusive språk för till antalet mindre minoriteter. Skolor bör också erbjuda utbildning i och på romska när så är lämpligt.⁹⁵ Särskild uppmärksamhet görs i detta sammanhang till ”Curriculum Framework for Romani” som utarbetats av Europarådet.⁹⁶ Dessutom välkomnar den rådgivande kommittén också privata initiativ eller gruppinitiativ som stöds av myndigheterna.

74. Ett antal särskilda problem kan uppkomma när det gäller möjligheterna till minoritetsspråklärande, bland annat otillräckligt antal undervisningstimmar på eller i minoritetsspråket eller att undervisningen förläggs utanför den normala skoltiden, höga kvantitativa trösklar för inrättandet av minoritetsspråkklasser, brist på lärare och undervisningsmaterial eller bristande tillgänglighet på klasser därför att byskolor har stängts eller slagits ihop. Detta väcker frågor om förenligheten med artikel 14.2, även i de fall då transport ordnas till alternativa skolor och finansieras av myndigheterna.⁹⁷ Framför allt måste man samråda med minoritetsföreträdare i alla fall som gäller utbildningsreformer eller decentralisering, eftersom sådana ofta direkt och negativt påverkar möjligheterna till minoritetsspråkundervisning. När det gäller skolsammanslagningar har ansträngningar gjorts för att bland annat behålla skilda språkklasser i en skola eller att utveckla två- eller flerspråkiga undervisningsmetoder för att minska de negativa konsekvenserna för minoritetsgrupper.

75. För att utveckla minoritetsspråkfärdigheter som ett mervärde för talarna, oavsett om de tillhör en minoritet eller inte, måste det finnas en kontinuitet i tillgången till undervisning och

⁹⁵ Det tredje yttrandet om Ungern, det tredje yttrandet om Cypern, det tredje yttrandet om Kroatien, det andra yttrandet om Polen.

⁹⁶ *A Curriculum Framework for Romani*. Language Policy Division, Europarådet, Strasbourg, 2008, utarbetat i samarbete med Europeiska forumet för romer och resande (European Roma and Travellers Forum).

⁹⁷ Det tredje yttrandet om Tyskland.

lärande av och på minoritetsspråket på alla nivåer i utbildningssystemet, från förskola till högre utbildning och vuxenutbildning. Särskilda brister i erbjudandet av minoritetsspråksundervisning har ofta observerats på förskolenivå och på gymnasienivå. Avsaknad av incitament eller otillräckliga möjligheter på förskolenivå, gymnasienivå eller högre nivå kan allvarligt minska minoritetsspråkslärandets attraktion på primär nivå. Ett särskilt hinder utgörs också av högskoleexamen eller inträdesprov till universitet som tillhandahålls enbart på det officiella språket, eftersom de kan minska chanserna för personer som tillhör nationella minoriteter att få tillträde till högre utbildning och därmed få negativa konsekvenser för deras fortsatta yrkesmöjligheter. Eftersom inträdesprov till universitet oftast inte är utarbetade för flerspråkiga ändamål och inte är anpassade efter minoritetsspråkstälarnas behov och färdigheter, kan de avskräcka från akademiska studier i minoritetsspråk på den högsta färdighetsnivån. Detta minskar ytterligare acceptansen av minoritetsspråk och deras funktionalitet i det offentliga livet. Den rådgivande kommittén har tvärtom upprepade gånger välkomnat att tillträde ges till universitetsutbildning i minoritetsspråk som ett viktigt bidrag till utvecklingen av minoritetsspråken i landet och deras anseende.⁹⁸

2.2. Medel för att göra det möjligt att i full utsträckning utnyttja rätten till utbildning

76. För att säkerställa kvaliteten på undervisningen i och på minoritetsspråk måste lämpliga läroplaner, standarder och undervisningsmetoder utarbetas och undervisningsmaterialet anpassas. En särskild viktig aspekt av säkerställandet av kvaliteten på utbildning i och på minoritetsspråk är dock lärarutbildning. Det är viktigt att det utbildas tillräckligt många lärare som arbetar på minoritetsspråk och att denna utbildning är av fullgod kvalitet, förbereder lärare för alla utbildningsnivåer, inklusive förskole- eller lekskolenivå. I många situationer måste

⁹⁸ Se exempelvis det tredje yttrandet om Rumänien.

dessa lärare arbeta i en två- eller trespråkig miljö. Med hänsyn till svårigheterna att rekrytera och utbilda minoritetsspråklärare som kan arbeta i sådana miljöer välkomnar och uppmuntrar den rådgivande kommittén utvecklingen av moderna och interaktiva metoder som är lämpade för flerspråkiga undervisningsmiljöer.

77. Den rådgivande kommittén anser att tillgång till läroböcker på minoritetsspråk är en förutsättning för att öka intresset bland elever och lärare för minoritetsspråklärande och ett oundgängligt element för att tillhandahålla kvalitetsundervisning. Den rådgivande kommittén är medveten om den höga kostnaden för att producera material med distribution på låg nivå och anser att sådant material bör vara kostnadsfritt eller åtminstone inte dyrare än material på majoritetsspråken. Särskilt gymnasienivå råder det en allmän brist på undervisningsmaterial. Eftersom det är viktigt att innehållet och språkanvändningen är anpassade efter de berörda minoritetsgruppernas särskilda behov, inklusive specifik minoritetsspråksterminologi för tekniska ämnen, bör man prioritera material som producerats i landet. Material som utarbetats i grannstater kan också godkännas och göras tillgängligt när så är lämpligt.⁹⁹ Samarbete av detta slag uppmuntras uttryckligen i artikel 17 i ramkonventionen. Uppmärksamhet måste dock ägnas åt de risker detta kan medföra i form av parallella undervisningssystem, vilket kan hota den sociala sammanhållningen.¹⁰⁰

78. Dessutom uppmuntras åtgärder för att locka elever att studera minoritetsspråk eller på minoritetsspråk, exempelvis att universitetsplatser reserveras eller att restriktiva kvoter avskaffas.¹⁰¹ Forskning om minoritetsspråk och språklig praxis har en särskild roll att spela för att utveckla kvalitetsundervisning och lärandemetoder och material. Det är lika viktigt för utvecklingen av terminologi, tolkning och översättning. På detta

⁹⁹ Det tredje yttrandet om Cypern, det tredje yttrandet om Kroatien.

¹⁰⁰ Det andra yttrandet om Bosnien och Hercegovina.

¹⁰¹ Det tredje yttrandet om Tyskland.

område uppmanas myndigheterna att ägna särskild uppmärksamhet åt språk för till antalet små eller utspridda minoriteter, som är på väg att kodifieras.¹⁰² I detta sammanhang måste uppmärksamhet ägnas åt det faktum att kodifieringen inte ”fryser” språket och att talarnas uppfattningar fortsätter att vara centrala för förståelsen av språket.

2.3. Att hitta den rätta balansen mellan majoritets- och minoritetsspråk i utbildningen

79. I artikel 12 i ramverkskonventionen efterlyses konkreta åtgärder för att främja kunskapen om minoritets- och majoritetsspråk. Språk spelar en viktig roll i främjandet av integration, ömsesidig respekt mellan grupper och social solidaritet. Detta innebär inte enbart att tillhandahålla språkundervisning till medlemmarna av nationella minoritetsgrupper, men även undervisning om och på minoritetsspråk för majoritetsspråkstalare och hela samhället. Möjligheten för majoritetsspråkstalare att lära sig minoritetsspråk och särskilt möjligheterna att delta i två- och flerspråkig utbildning för alla kan öka förståelsen och samarbetet mellan kulturerna.¹⁰³ När det gäller livslångt lärande inbegriper detta även vuxenutbildning. Om staterna har infört åtgärder för att främja det eller de officiella språken är det särskilt viktigt att dessa åtgärder går hand i hand med åtgärder för att skydda och utveckla minoritetsspråken, eftersom sådana åtgärder annars kan leda till assimilering snarare än integrering.

80. Å andra sidan kan bristande kunskaper i det eller de officiella språken begränsa möjligheterna till jämlikt deltagande i samhället eller tillträde till högre utbildning och anställning. Följden kan bli att föräldrar väljer att skriva in sina barn i allmänna skolor eftersom dessa verkar erbjuda bättre möjligheter att integreras i samhället och få anställning. Därför måste minoritetsspråksskolor ge en tillräcklig utveckling av talarnas

¹⁰² Det tredje yttrandet om Norge.

¹⁰³ Se även ACFC:s första tematiska kommentar om utbildning.

färdigheter i det eller officiella språken. Här måste man dock noga se till att de allmänna utbildningsstandarderna inte sänks till följd av politik som plötsligt inför mer lärande av det officiella språket. Detta kan vara en risk när minoritetsspråklärare får till uppgift att undervisa i det officiella språket utan tillräckligt stöd och förberedelser.¹⁰⁴ Utbildningsreformer som syftar till att främja ökad undervisning i officiella språk i minoritetsspråksskolor måste införas gradvis och flexibelt så att de kan anpassas efter de berörda lärarnas och elevernas behov. I detta sammanhang är det viktigt att regelbundet övervaka kvaliteten på den undervisning som tillhandahålls under hela reformprocessen. Den bör genomföras i nära samarbete med företrädare för skolstyrelse, lärar- och föräldraorganisationer.

81. Den rådgivande kommittén uppmuntrar utveckling av två- eller flerspråkiga undervisningsmodeller som en del av läroplanen för den obligatoriska skolan.¹⁰⁵ Om situationen tillåter kan helst tvåspråkiga strategier antas där minoritets- och majoritetsspråk ingår i lika stora proportioner. I särskilda situationer kan det dock vara till nytta att främja det ena eller andra språket för att uppväga skillnader i språkens anseende, garantera rättigheterna för talare av till antalet små minoritetsspråk och tillgodose föräldrars och barns legitima behov som skyddas enligt ramkonventionen. Tvåspråkiga strategier kan uppnå sitt syfte genom att växla mellan språken efter veckodag eller undervisningsämne eller genom att tillämpa modellen en-lärare-ett-språk. När språket bestäms av ämnet bör minoritetsspråken inte begränsas till kulturella eller historiska ämnen. Den rådgivande kommittén rekommenderar att myndigheterna i nära samråd med personer som tillhör nationella minoriteter utvecklar en bred och långsiktig strategi för att främja utvecklingen av flera språk i utbildningspolitiken.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Det tredje yttrandet om Estland.

¹⁰⁵ Det tredje yttrandet om Ungern, det första yttrandet om Sverige, det andra yttrandet om Schweiz.

¹⁰⁶ Se även ACFC:s första tematiska kommentar om utbildning.

2.4. Främjande av språklig mångfald och interkulturell utbildning

82. Skolundervisningen bör erbjuda en rättvis spegling av den språkliga och kulturella mångfalden i samhället och därigenom främja tolerans, interkulturell dialog och ömsesidig respekt. Förutom undervisning i och på minoritetsspråk bör den obligatoriska läroplanen därför även omfatta information om minoriteternas historia och bidrag till kulturarvet och samhället i konventionsstaten. Sådan undervisning bör inte begränsas till områden som traditionellt bebos av nationella minoriteter, utan medvetenheten om och respekten för den språkliga mångfalden i samhället bör främjas i hela landet från tidig skolålder och uppåt. I detta sammanhang välkomnar den rådgivande kommittén användningen av kartor för historie- och geografiundervisningen som anger områden av historisk betydelse för nationella minoriteter och de lokala namnen på minoritetsspråken. Dessutom har kommittén understrukt vikten av att införa flera perspektiv i historieundervisningen.¹⁰⁷

83. När det gäller social sammanhållning välkomnar den rådgivande kommittén initiativ för att locka barn från andra grupper att registrera sig i skolor med minoritetsspråk som undervisnings- och lärandemedel liksom åtgärder för att främja interkulturella och gränsöverskridande kontakter och främja lärande genom partiella eller totala program för språkbad. När sådana interkulturella strategier utvecklas är det viktigt att inte endast uppbyggnaden av utbildningssystemet (exempelvis via diversifierade klasser, skolor och skolstyrelser) utan även innehållet i själva utbildningen främjar ömsesidig respekt och interkulturell förståelse, samtidigt som andra element i identiteten beaktas, såsom religion, geografisk plats eller kön.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Det tredje yttrandet om Estland.

¹⁰⁸ Se även ACFC:s första tematiska kommentar om utbildning.

Del VII Språkliga rättigheter och deltagande

84. Rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt delta i offentliga angelägenheter i enlighet med artikel 15 betraktas som en central bestämmelse i ramkonventionen och den rådgivande kommittén ägnade sin andra tematiska kommentar åt den.¹⁰⁹ Effektivt deltagande är betydelsefullt för ett fullt utnyttjande av andra rättigheter som skyddas av ramkonventionen, underlättar den interkulturella dialogen och främjar social sammanhållning. Alla dessa aspekter av deltagande kan dock vara problematiska för personer som tillhör nationella minoriteter på grund av språkliga hinder. Detta kapitel om språkliga rättigheter och deltagande berör därför överväganden som också är av betydelse i andra kapitel av denna tematiska kommentar, t.ex. frågor om jämlikhet och icke-diskriminering, användningen av minoritetsspråk offentligt samt lärande i och på minoritetsspråk och officiella språk.

85. Frågor om språk och språklagstiftning är ofta centrala för minoritetsgrupper och kan ge upphov till spänningar i samhället. Därför måste två lika viktiga mål uppnås: å ena sidan garantier och respekt för användningen av minoritetsspråk, å andra sidan social sammanhållning. Det senare begreppet innehåller ofta hänvisningar till ett officiellt huvudspråk. Den rådgivande kommittén har i en rad landsspecifika yttranden upprepat att målet att främja det officiella språket är legitimt, eftersom det spelar en mycket viktig roll i uppnåendet av sammanhållning i samhället och uppmuntrar effektivt deltagande av nationella minoriteter i det offentliga livet. Kunskap i det officiella språket gör det lättare att identifiera sig som invånare och aktiv medborgare i en stat och är därför oundgängligt för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna delta effektivt i det offentliga livet. Å andra sidan och som nämnts ovan är

¹⁰⁹ ACFC:s andra tematiska kommentar om effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det kulturella, sociala och ekonomiska livet och i offentliga angelägenheter, fotnot 4.

färdigheter i det officiella språket och åtnjutandet av särskilda språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter inte ömsesidigt uteslutande. Alla planer eller åtgärder för att stärka det officiella språket måste i god tid diskuteras i offentliga samrådsprocesser. Dessa måste inbegripa aktivt deltagande av minoritetsföreträdare för att säkerställa att minoritetsspråkrättigheter skyddas effektivt.

1. Språkliga rättigheter och effektivt deltagande i det kulturella, sociala och ekonomiska livet

86. Personer som tillhör nationella minoriteter möter ofta mer betydande svårigheter än andra när det gäller att komma in på arbetsmarknaden, få tillgång till utbildning och yrkesutbildning, bostäder, hälso- och sjukvård samt andra sociala tjänster. Dessa svårigheter beror bland annat ofta även på språkliga hinder relaterade till otillräcklig behärskning av det officiella språket.¹¹⁰ Den situationen kan vara ännu värre för personer som tillhör nationella minoriteter som på grund av alltför låg kvalitet på möjligheterna till språklärande utexamineras med endast begränsade färdigheter i minoritetsspråket och utan färdigheter i det officiella språket. I de flesta fall är undervisning av hög kvalitet och färdigheter i det officiella språket en förutsättning för effektivt deltagande i det kulturella, sociala och ekonomiska livet. Undervisning i det officiella språket för personer som tillhör nationella minoriteter bör därför underlättas för alla åldersgrupper, inklusive för dem som redan har anställning i den offentliga eller privata sektorn. Särskilt i stater där nya officiella språk har införts bör myndigheterna göra det attraktivt för personer som tillhör nationella minoriteter att lära sig det nya officiella språket, exempelvis genom att erbjuda karriärmöjligheter för personer som talar officiella språk och minoritetsspråk.

87. Alltför höga krav på färdigheter i det eller de officiella språken för att vara behörig för vissa befattningar eller erhålla

¹¹⁰ Se exempelvis det första yttrandet om Georgien.

vissa varor och tjänster kan dock orättmätigt inskränka tillträdet till anställning och tillgången till socialt skydd för personer som tillhör nationella minoriteter.¹¹¹ Konventionsstaterna bör därför vidta effektiva åtgärder för att avskaffa alla orimliga begränsningar av möjligheterna komma in på arbetsmarknaden. Beträffande befattningar där färdigheter i det officiella språket är ett legitimt villkor, måste kraven på språkfärdigheter i varje enskilt fall stå i proportion till de eftersträvade allmänna intressen och inte sträcka sig längre än vad som krävs för att uppnå det målet. Vidare bör språkkurser, och om så krävs riktat stöd göras tillgängliga innan språkkraven tillämpas, för att underlätta lärandet av det officiella språket och förhindra diskriminering eller otillräckligt deltagande av personal eller sökande som tillhör nationella minoriteter.¹¹²

88. Tillgången till sociala förmåner och till viss samhällsservice och allmännyttiga tjänster får inte hindras av orättmätiga språkrav eller krav på bosättning.¹¹³ Information och råd om samhällsservice och välfärdsinstitutioner bör göras lätt tillgänglig på de nationella minoriteternas språk i förekommande fall.¹¹⁴ Medicinsk och administrativ personal som är anställd i hälso- och sjukvårdstjänster och äldreomsorg i områden som i ett betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter bör kunna tillhandahålla tjänster på minoritetsspråk, och bör också få utbildning om de nationella minoriteternas kulturella och språkliga bakgrund, så att de kan tillgodose de berörda personernas särskilda behov på ett lämpligt sätt. Den rådgivande kommittén har påpekat att lokala myndigheter aktivt bör försöka rekrytera tillräckligt kvalificerad personal med de språkliga kompetenser som behövs.¹¹⁵ Dessutom kan anställning av hälsorådgivare eller assistenter som

¹¹¹ Se exempelvis det första yttrandet om Azerbajdzjan.

¹¹² Se ACFC:s andra tematiska kommentar om effektivt deltagande.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid. Det tredje yttrandet om Danmark.

¹¹⁵ Det tredje yttrandet om Estland, det tredje yttrandet om Sverige.

tillhör nationella minoriteter (eller åtminstone tolkar som talar minoritetsspråket) bidra till förbättrad kommunikation.¹¹⁶

89. Konventionsstaterna bör vidare främja att personer som tillhör nationella minoriteter och/eller talar de nationella minoriteternas språk rekryteras, befordras och behålls i förvaltning och samhällsservice på både nationell och lokal nivå. Det är viktigt att effektivt deltagande av personer som tillhör nationella minoriteter och/eller talar minoritetsspråk säkerställs inom förvaltningen, inklusive polisen och rättsväsendet, för att förverkliga rätten att använda minoritetsspråk i kontakterna med myndigheter. Tillräcklig närvaro av minoritetsspråk i det offentliga och officiella livet bidrar dessutom till att säkerställa att minoritetsspråk utvecklas eller bibehåller tillräckligt anseende för att vara attraktivt att lära sig för både ungdomar från nationella minoriteter och från majoriten. Därför bör färdigheter i minoritetsspråk alltid anses som en tillgång och i områden med traditionell bosättning till och med ett krav vid rekrytering för offentlig tjänst.

2. Språkliga rättigheter och effektivt deltagande i offentliga angelägenheter

90. Den rådgivande kommittén erkänner att en federal struktur, decentralisering och olika system för självstyre kan vara fördelaktigt för personer som tillhör minoriteter.¹¹⁷ System för kulturellt självstyre kan exempelvis syfta till att delegera viktiga behörigheter inom området minoritetskultur, minoritetsspråk eller minoritetsutbildning till nationella minoritetsorganisationer. Om sådana system finns måste arten och omfattningen av självstyret tydligt anges i grundlag och lagbestämmelser. Relationerna mellan berörda statliga institutioner och deras

¹¹⁶ Se ACFC:s andra tematiska kommentar om effektivt deltagande.

¹¹⁷ Se även organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM). Lundrekommendationer, 1999.

finansieringssystem bör klargöras i lag.¹¹⁸ Ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer kan inte åberopas som motivering för att inte genomföra politik som syftar till att främja villkoren för personer som tillhör nationella minoriteter för att utveckla deras kultur och språk, eftersom den centrala regeringen förblir fullt ansvarig för fullgörandet av sina internationella förpliktelser på området, inklusive de som ingår i ramkonventionen.¹¹⁹

91. När reformer planeras för att ändra förvaltningsgränser bör myndigheterna samråda med personer som tillhör nationella minoriteter så att dessa kan överväga vilka konsekvenser reformerna kan få för deras åtnjutande av språkliga rättigheter. Under alla omständigheter bör inga åtgärder antas som syftar till att minska andelen av befolkningen som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter eller begränsa de rättigheter som skyddas av ramkonventionen. I ett litet antal länder har den rådgivande kommittén övervägt situationen för personer som tillhör majoritetsbefolkningen och som bor i områden i landet där de utgör en minoritet. De språkliga rättigheterna i dessa situationer, med en ”majoritet i en minoritet”, kräver enligt den rådgivande kommitténs uppfattning liknande skyddsåtgärder som för personer som tillhör nationella minoriteter.¹²⁰ Kommittén fann exempelvis att sänkta trösklar för minimiantalet för elever per klass bör tillämpas i dessa situationer, så som i minoritetsspråksskolor, så att undervisningen på och i det faktiska minoritetsspråket kan tillhandahållas effektivt.¹²¹

92. Konventionsstaterna bör se till att politiska partier som företräder eller inbegriper personer som tillhör nationella minoriteter har lika möjligheter i valkampanjer. Detta kan

¹¹⁸ Se ACFC:s andra tematiska kommentar om effektivt deltagande.

¹¹⁹ Det tredje yttrandet om Italien.

¹²⁰ Ett liknande förhållningssätt bör tillämpas även i fråga om situationer med en s.k. minoritet i en minoritet.

¹²¹ Det tredje yttrandet om Finland; det tredje yttrandet om Estland, det tredje yttrandet om Rumänien.

innebära att valreklam visas på minoritetsspråk. Myndigheterna bör också överväga att ge möjlighet att använda minoritetsspråk i valprogram i public service-tv/-radio och på röstsedlar och annat valmaterial i områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriter. Krav på språkfärdigheter för kandidater i parlamentsval och lokala val kan väcka frågor om förenligheten med artikel 15 i ramkonventionen, eftersom de inverkar negativt på deltagandet i offentliga angelägenheter för personer som tillhör nationella minoriteter.¹²² Särskilt inom lokalt valda organ kan möjligheten att använda minoritetsspråk göra det möjligt för personer som tillhör nationella minoriteter att delta mer effektivt i beslutsfattandet. Den rådgivande kommittén har välkomnat ansträngningar att göra det möjligt att använda minoritetsspråk internt inom den offentliga förvaltningen i områden som till övervägande del bebos av personer som tillhör nationella minoriteter.¹²³

93. Rätten att fritt använda minoritetsspråk, muntligen och skriftligen, privat och offentligt, samt i förbindelser med administrativa myndigheter är också en viktig faktor för att främja deltagandet i offentliga angelägenheter för personer som tillhör nationella minoriteter, särskilt i områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter. Denna möjlighet att använda minoritetsspråk i förbindelser med administrativa myndigheter kan ofta bidra till en mer effektiv kommunikation om frågor som direkt berör nationella minoriteter, samtidigt som en exklusiv användning av ett eller flera officiella språk allvarligt kan hindra effektivt samråd och deltagande för dem. Det är därför viktigt att säkerställa att minoritetsgrupper förses med de nödvändiga tolknings- eller översättningstjänsterna när exempelvis relevanta lagstiftningsförslag diskuteras för att säkerställa att de har effektiv möjlighet att se till att deras angelägenheter avspeglas.

¹²² Det första yttrandet om Georgien.

¹²³ Det tredje yttrandet om Estland, det andra yttrandet om Ukraina.

Dessutom måste det finnas garantier för att man i samrådsmekanismer med personer som tillhör nationella minoriteter, exempelvis rådgivande nämnder, behandlar bidrag från minoritetsföreträdare på ett tillfredsställande sätt och verkligen beaktar dem i beslutsprocessen.

Del VIII Slutsatser

94. Genom att ratificera ramkonventionen har de stater som är parter i konventionen förbundit 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”, inklusive språk. I denna kommentar granskas den rådgivande kommitténs tolkning av språkrelaterade bestämmelser i ramkonventionen för att ge långsiktig vägledning för att förbättra genomförandet av ramkonventionens principer. Kommentaren är riktad till myndigheter, beslutsfattare, minoritetsföreträdare, offentliga tjänstemän, icke-statliga organisationer, akademiker och andra berörda intressenter. Den erbjuder vägledning och praktiska rekommendationer som hjälp i utvecklingen av ett samhälle präglat av sammanhållning när statsstiftning och politik utformas som påverkar de språkliga rättigheterna för personer som tillhör minoriteter.

95. Minoritetsrättigheter, såsom de har utformats i ramkonventionen och utvecklats vidare genom övervakningsprocessen, kräver inkluderande språkpolitik. Detta innebär att alla har rätt att uttrycka skilda uppfattningar och att sådana uppfattningar måste erkännas. Ett sådant erkännande får dock inte leda till att uppkomsten av låsta identiteter. Eftersom språk är nära förknippad med ideologi och hierarkiska relationer, kan kategoriseringen av personer som tillhör nationella minoriteter leda till att de förvägras samma ställning i det sociala samspelet. Erkännande av skillnader ska grundas på fullständig och effektiv jämlikhet för alla medlemmar av samhället, oberoende av deras identitet och språkliga tillhörighet. Främjandet av sådan jämlikhet kräver antagandet av åtgärder som möjliggör lika tillgång till resurser och rättigheter trots skillnader och tillåter socialt samspel oavsett skillnader.

96. Ramkonventionen är som instrument för individuella rättigheter inriktad på den enskilda talaren och hans eller hennes rättigheter och friheter vid social samverkan. Politiken för att

genomföra ramkonventionen måste därför beakta att språklig tillhörighet grundas på fri självidentifikation och är varken statisk eller exklusiv. Samtidigt som enskilda bestämmelser är inriktade på grupper av individer, exempelvis för att främja deras effektiva jämställdhet, krävs det också en allomfattande politik för att främja en fullständig utveckling av språkliga rättigheter som riktas till samhället som helhet.

97. Förutom de allmänna principerna om fullständig och effektiv jämlikhet och främjande av tolerans och ömsesidigt respektfulla förbindelser mellan etniska grupper, erbjuder ramkonventionen en katalog av specialbestämmelser om sektorer som är viktiga för en välavvägd utveckling av dels språkliga rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter, dels främjandet av samhällen präglade av mångfald. Dessa sektorer inbegriper medierna (både offentliga och privata, traditionella och webbaserade), den privata och offentliga användningen av språk, utbildning och effektivt deltagande. I denna kommentar behandlas framför allt dessa områden.

98. För att bidra till det övergripande målet att främja social sammanhållning genom att garantera rättigheter och friheter för personer som tillhör nationella minoriteter måste lösningar utformas så att de passar situationen för varje nationell minoritet inom konventionsstatens särskilda miljö. Eftersom det pågår en ständig förändring säkerställer de åtgärder som konventionsstaterna fastställer som reaktion på vissa omständigheter inte nödvändigtvis efterlevnaden av ramkonventionens normer i framtiden. Därför måste politiken, den rättsliga ramen och genomförandeåtgärderna som direkt eller indirekt påverkar de språkliga rättigheterna för personer som tillhör minoriteter ständigt övervakas, utvärderas och ändras i nära samråd med de berörda grupperna. Den rådgivande kommittén kommer därför också i efterföljande övervakningsomgångar att på nytt bedöma statliga åtgärder som påverkar språkliga rättigheter och vidareutveckla sina iakttagelser. Som redan nämnts i inledningen ska kommentaren ses som ett

levande instrument, vars tolkning bör utvecklas i takt med att övervakningen enligt ramkonventionen utvecklas.

