

2022-02-20

Reviderad 2023-04-19

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2022/01013

Framtagande av riktlinje för nationella minoriteters rättigheter

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar riktlinje för nationella minoriteters rättigheter enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelse, reviderad den 19 april 2023.

Sammanfattning

Kommuner ska enligt minoritetslagen anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Dessa riktlinjer för nationella minoriteters rättigheter följer de krav som lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ställer och presenterar de åtaganden som Nacka kommun har gentemot nationella minoriteter i kommunen. Riktlinjerna utgår från fyra övergripande målområden; *Information och myndighetskontakt, Språk och kultur, Delaktighet och inflytande* samt *Äldreomsorg*.

Dokumentet har beretts av ledningsstaben tillsammans med berörda verksamheter under äldrenämnden, utbildningsnämnden, kulturnämnden samt kommunstyrelsen. Förslaget har också remitterats till sverigefinska föreningen i Nacka. Möjlighet om att tycka till om riktlinjerna har även kommunicerats via kommunens bibliotek och på nacka.se.

Riktlinjerna beskriver i första hand vad kommunen ska göra. Hur minoriteternas rättigheter tillvaratas är upp till varje berörd nämnd att själva ansvara för. Genomförande och uppföljning av minoritetslagens intentioner sker genom kommunens befintliga processer för planering och uppföljning.

Efter beredning av ärendet i kommunstyrelsens arbetsutskott den 18 april 2023 har en mindre revidering gjorts i de föreslagna riktlinjerna. Revideringen består enbart av ett förtydligande gällande det förstärkta skyddet som tre av minoritetsspråken (samiska, finska och meänkieli) har i minoritetslagstiftningen. Det reviderade förslaget på riktlinjer framgår av bilaga 1. På sidan 2 i riktlinjerna har meningen ”*Av dessa har samiska, meänkieli och finska en historisk geografisk bas i Sverige vilket innebär krav på mer långtgående åtgärder till stöd för dessa språk.*” lagts till.

Ärendet

Bakgrund

Genom historien har många minoritetsgrupper utsatts för marginalisering, diskriminering och utsatthet av olika slag. Detta är ett viktigt skäl till Europarådets ramkonvention¹ och språkstadgan² om skydd för nationella minoriteter och deras språk. År 2000 ratificerade Sverige Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk.

Nationella minoriteters rättigheter grundas även i Förenta nationernas (FN) konvention om barnens rättigheter som tydliggör barnets rätt till sitt språk, sin kultur och religion. Vidare föreskriver FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter att de nationella minoriteterna har rätt till eget kulturliv, rätt att bekänna och utöva sin religion och att använda sitt eget språk.

Genom ratificeringen av konventionerna blir minoritetspolitiken en folkrättslig skyldighet för Sverige.

Minoritetslagstiftningen

De nationella minoriteternas rättigheter beskrivs framför allt i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsslagen). Målet med lagstiftningen är att ge skydd åt de nationella minoriteterna, stärka deras möjligheter till inflytande och stödja så att kulturen och de historiska minoritetsspråken hålls levande.

Från och med den 1 januari 2019 trädde ett antal ändringar i minoritetsslagen i kraft vars syfte är att ytterligare förstärka minoriteternas rättigheter. Lagändringen innebär ett antal utökade skyldigheter för kommuner och regioner, däribland en skyldighet att anta mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet³. Riktlinjerna ska på begäran kunna lämnas ut till Länsstyrelsen och Sametinget som är uppföljningsmyndigheter för minoritetspolitiken i Sverige.

Nationella minoriteters rättigheter regleras även av annan lagstiftning såsom bibliotekslagen, skollagen, språklagen, diskrimineringslagen och socialtjänstlagen.

Nationella minoriteter och minoritetsspråk

För att en grupp ska definieras som en nationell minoritet i Sverige krävs att gruppen har:

- en uttalad samhörighet och en icke-dominerande ställning i landet
- en religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet
- en vilja och strävan efter att behålla sin identitet

¹ Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter

² Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

³ § 5 b i minoritetsslagen

- historiska eller långvariga band med Sverige.

De grupper som uppfyller dessa kriterier och enligt svensk lag utgör nationella minoriteter är:

- Samer
- Sverigefinnar
- Tornedalingar
- Romer
- Judar

I Sverige tillämpas den så kallade principen om självidentifikation för att avgöra vilka som ingår i en nationell minoritet. Det betyder att individen själv bestämmer om man vill ingå i en nationell minoritetsgrupp eller inte. Ingen annan har rätt att bestämma individens tillhörighet.

Minoritetsspråken är samiska, finska meänkieli (tornedalsfinska), romani chib samt jiddisch. Av dessa har samiska, meänkieli och finska en historisk geografisk bas i Sverige, vilket innebär krav på mer långtgående åtgärder till stöd för dessa språk.

Förvaltningsområden

I Sverige finns för de tre minoritetsspråken, finska, meänkieli och samiska, det som kallas förvaltningsområden. Utöver de rättigheter som omfattar samtliga nationella minoriteter finns särskilda rättigheter som gäller inom förvaltningsområdena för just dessa minoritetsspråk. Kommuner kan ansöka om att få ingå i förvaltningsområden för ett eller flera av de tre språken och erhåller då riktade statsbidrag. Nacka kommun ingår inte i något förvaltningsområde.

Ledningsstabens utredning och bedömning

Enligt 5 b § i minoritetslagen ska kommuner och regioner ha mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet. Uppföljningsmyndigheterna⁴ kan enligt 20 § begära in uppgifter om antagna mål och riktlinjer.

I förslaget till mål och riktlinjer ges först en kort introduktion till lagstiftningen som reglerar minoriteternas rättigheter, därefter hur kommunen utifrån aktuell lagstiftning ska arbeta med de nationella minoriteternas rättigheter samt hur ansvaret fördelas mellan kommunens nämnder och verksamheter. Huvudsyftet med riktlinjerna är att Nacka kommun lever upp till de rättigheter som lagstiftningen garanterar de nationella minoriteterna.

⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget är ansvariga för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av *lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk*.

Nedan redovisas:

- vad kravet på mål och riktlinjer innebär och förslag utifrån detta
- minoritetslagens krav på det minoritetspoliska arbetet i en kommun
- beredning och samråd som har genomförts i arbetet med detta ärende

Vad menas med mål och riktlinjer?

Lagen ger inte någon entydig definition för formen för dessa riktlinjer mer än att det ska finnas någon form av styrdokument inom området. Varje kommun och region bestämmer själva hur den ska gå till väga för att uppfylla kravet i 5 b § minoritetslagen om riktlinjer. Mål och riktlinjer kan således vara en strategi, riktlinje, handlingsplan eller liknande. Enligt propositionen *En stärkt minoritetspolitik*⁵ ska mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet i första hand integreras i styrdokument som handlar om mänskliga rättigheter, social hållbarhet, demokrati eller liknande. Ett annat sätt är att anta separata styrdokument som handlar om nationella minoriteters rättigheter. Processen med att ta fram ett styrdokument ska vara strategiskt och systematiskt samt omfatta nulägesanalys och kartläggningar, en plan för uppföljning och revidering samt delaktighet från minoriteterna.

I Nacka kommun finns idag inga styrdokument där de nationella minoriteternas rättigheter skulle kunna integreras. Ledningsstaben har därför tagit fram förslag på ett separat styrdokument med riktlinjer för nationella minoriteters rättigheter i Nacka kommun.

Lagkrav som kommunen ska uppfyllas

Nedan redovisas krav som minoritetslagen ställer på en kommun som inte ingår i ett förvaltningsområde.

Generella bestämmelser om information om minoriteternas rättigheter

Kommunen ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar. Detta kan exempelvis ske via kommunens hemsida eller andra kanaler.

Generella bestämmelser om inflytande

Nämnderna ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Samrådet ska ske genom en strukturerad dialog och syfta till att minoriteternas synpunkter och behov kan beaktas inför att nämnderna fattar beslut. Viktigt är att särskilt främja barns och ungas möjligheter till inflytande i frågor som berör dem samt anpassa formerna för detta till deras förutsättningar. Det finns inga formkrav på hur samråden ska gå till, men det kan till exempel handla om att välja tid och plats som underlättar för barn att medverka i

⁵ Regeringens proposition 2017/18:199

samrådet eller annan ungdomsverksamhet som kommunen bedriver kan vara en kanal för att ta in barns och ungas synpunkter.

Generella bestämmelser om att kunna använda sitt språk

När det gäller att skydda och främja de nationella minoritetsspråken hänvisar minoritetslagen till kommunens särskilda ansvar på detta område enligt språklagen.

Minoritetslagen anger dock att även utanför ett förvaltningsområde har enskilda rätt att använda finska, meänkieli och samiska i myndighetsärenden där den enskilde är part eller ställföreträdare för part, om det finns handläggare inom den aktuella ärendetypen som behärskar minoritetsspråket. I andra typer av verksamheter än myndighetsutövning ska nämnderna i kommunen verka för att det ska finnas tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli respektive samiska där detta behövs i enskildas kontakter med myndigheten. Oavsett ärendetyp får nämnderna bestämma särskilda tider och särskild plats för att ta emot besök av enskilda som talar finska, meänkieli respektive samiska samt ha särskilda telefontider.

Generella bestämmelser om att behålla och utveckla sin kultur

Kommunen ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt. Samråd enligt stycket ovan kan vara ett sätt att uppnå detta. Andra sätt kan vara genom att stimulera till modersmålsundervisning eller ett stort utbud av böcker om och på minoritetsspråken på biblioteken i kommunen.

Särskilt om språk och kultur inom äldreomsorgen

Om kommunen har personal som behärskar något av minoritetsspråken ska kommunen erbjuda den som begär det möjlighet att använda sitt språk så långt det är möjligt. Inom äldreomsorgen ska kommunen i övrigt beakta den äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet. Om kommunen kan erbjuda äldreomsorg, helt eller delvis på ett minoritetsspråk, ska kommunen informera de äldre om det. Detsamma gäller om det finns verksamheter för olika kulturella minoriteter

Ärendets beredning och samråd

Förslag till riktlinjer för minoriteternas rättigheter har beretts av ledningsstaben tillsammans med berörda verksamheter under äldrenämnden, utbildningsnämnden, kulturnämnden samt kommunstyrelsen. Riktlinjerna beskriver i första hand vad kommunen ska göra. Hur det ska göras är upp till varje berörd nämnd och verksamhet att själva ansvara för. Förslaget på riktlinjer utgår från fyra övergripande målområden; *Information och myndighetskontakt, Språk och kultur, Delaktighet och inflytande* samt *Äldreomsorg*.

Nacka kommuns vision bygger på att öppenhet är ett förhållningssätt som leder till mångfald. För nationella minoriteter är detta viktigt eftersom det innebär att olikheter

respekteras och accepteras och ger minoriteterna möjlighet att delta, påverka och utvecklas. Kommunfullmäktige har även beslutat om fyra övergripande mål för det kommunala uppdraget som är avsedda att bidra till visionen. Denna riktlinje som fokuserar på nationella minoriteter och minoritetsspråk hänger tätt samman med målet om *Bästa utveckling för alla*. Målet omfattar att de nationella minoriteterna i kommunen ska få flera möjliga förutsättningar för utvecklingen av sin kultur och sitt språk. Stor valfrihet och inflytande på riktigt kännetecknar Nacka.

Genom arbetet med nationella minoriteters rättigheter bidrar kommunen också till de globala målen som fastställts i Agenda 2030. Huvudsakligen till mål 3 Hälsa och välbefinnande, mål 4 om God utbildning för alla och mål 10 om Minskad ojämlikhet.

Enligt minoritetelagen ska de nationella minoriteterna vara delaktiga i frågor som berör dem. Förslaget på kommunens riktlinje för nationella minoriteters rättigheter har därför remitterats till sverigefinska föreningen i Nacka för yttrande. Av de fem nationella minoriteterna är det enbart den sverigefinska föreningen som har en lokal förening i kommunen och finskan är också det av minoritetsspråken som har en väsentlig utbredning i kommunen. För att ge andra grupper en möjlighet att tycka till om innehållet i den föreslagna riktlinjen för nationella minoriteters rättigheter har affischer satts upp på kommuns bibliotek och det har funnits möjlighet att inkomma med synpunkter via nacka.se. Perioden för detta har varit från 6 februari till och med 15 mars.

Inga synpunkter har inkommit.

Efter beredning av ärendet i kommunstyrelsens arbetsutskott den 18 april 2023 har en mindre revidering gjorts i de föreslagna riktlinjerna. Revideringen består enbart av ett förtydligande gällande det förstärkta skyddet som tre av minoritetsspråken (samiska, finska och meänkieli) har i minoritetslagstiftningen. Det reviderade förslaget på riktlinjer framgår av bilaga 1. På sidan 2 i riktlinjerna har meningen ”*Av dessa har samiska, meänkieli och finska en historisk geografisk bas i Sverige vilket innebär krav på mer långtgående åtgärder till stöd för dessa språk.*” lagts till.

Ekonomiska konsekvenser

Framtagandet av dessa riktlinjer sker inom ramen för befintlig budget. Implementeringen av riktlinjerna bör inte innebära kostnadsökningar om arbetet med nationella minoriteters rättigheter integreras i ordinarie arbete och strukturer.

Konsekvenser för barn

Både enligt minoritetelagen och FN:s barnkonvention ska barn stödjas i sin språkutveckling i sitt nationella minoritetsspråk och främjas i sin utveckling av en kulturell identitet. Genom riktlinjer för kommunens arbete med nationella minoriteters

rättigheter, läggs grunden till att dessa barns språk och kultur kan fortleva, utvecklas och föras vidare till nästa generation. Utifrån ett barnkonsekvensperspektiv stärker de föreslagna riktlinjerna rättigheterna för barn som tillhör en nationell minoritetsgrupp.

Bilagor

Bilaga 1: Riktlinje för nationella minoriteters rättigheter – reviderad 2023-04-19

Bilaga 2: Protokollsutdrag från kommunstyrelsens arbetsutskott den 18 april 2023

Henrik Ahl
Stabschef
Ledningsstaben

Helena Svärth
Kommunstrateg
Ledningsstaben