

Veera Jäppinen

**TILGODOSEENDET AV MINORITETERNAS
SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER**
en jämförande analys av Finlands och Sveriges
minoritetsspråkpolicier

Fakulteten för informationsteknologi och kommunikation

Studieprogrammet i språk

Studieinriktningen i nordiska språk

Pro gradu -avhandling

April 2022

TIIVISTELMÄ

Veera Jäppinen: Tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. En jämförande analys av Finlands och Sveriges minoritetsspråkspolicier

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Kielten maisteriohjelma

Huhtikuu 2022

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen Suomen ja Ruotsin vähemmistökielipolitiikkaa ja erityisesti vähemmistöjen kielellisten oikeuksien toteutumista. Tutkimukseni tavoitteena on tarkastella ja vertailla maiden kielilainsäädännön toteutumista ja sitä millaisia ongelmia ja haasteita vähemmistökielipolitiikan toteutumisessa käytännössä on. Lisäksi olen kiinnostunut selvittämään mitkä tekijät vaikuttavat vähemmistöjen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Keskityn tutkielmassani maiden viralliseen vähemmistökielipolitiikkaan ja olen rajannut aiheeni koskemaan kieliä, joilla on kielilainsäädännössä määritelty asema.

Tutkielmani teoreettinen tausta muodostuu kielipolitiikkaa käsittelevästä kirjallisuudesta, jota tarkastelen erityisesti vähemmistökielten näkökulmasta. Koska suurin osa tutkielmassa käsiteltävistä kielistä on uhanalaisia, hyödynnän myös aiempaa tutkimusta uhanalaisten kielten revitalisaatiosta. Lisäksi esittelen myös Suomen ja Ruotsin kielilainsäädäntöä sekä virallisia vähemmistökieliä. Tutkimusaineistonani analysoin kahta kielipolitiikan toteutumisesta käsittelevää selvitystä, joista toinen käsittelee tilannetta Suomessa ja toinen Ruotsissa. Analyysimenetelmänä käytän laadullista sisällönanalyysia.

Tutkimukseni mukaan Suomen ja Ruotsin vähemmistökielipolitiikan käytännön toteutumisessa on paljon yhteistä ja molemmissa selvityksissä nousee esiin samanlaisia teemoja. Pula resursseista, tietämättömyys kielellisistä oikeuksista ja kielellisistä vähemmistöistä sekä negatiiviset kieliasenteet vaikuttavat kielilainsäädännön ja vähemmistöjen kielellisten oikeuksien toteutumiseen molemmissa maissa. Aineistossa digitalisaatio nähdään tuovan uusia mahdollisuuksia parantaa kielellisten oikeuksien toteutumista. Kuitenkin jotta myös vähemmistökielet hyötyisivät digitalisaatiosta, tulee ne ottaa huomioon jo aikaisessa vaiheessa palveluita suunniteltaessa.

Selvityksissä nousi esiin myös, kuinka epätasa-arvoisuutta esiintyy myös vähemmistöryhmien välillä. Toisaalta tämä johtuu laajempien oikeuksien myöntämisestä alueellisille kielille kuin ei-alueellisille mikä aiheuttaa epätasa-arvoa eri kieliryhmien välillä. Toisaalta myös laajempien kielellisten oikeuksien myöntäminen tietyille maantieteelliselle alueelle (esim. saamelaisten kotiseutualue Suomessa) asettaa alueen ulkopuolelle asuvat vähemmistön jäsenet eriarvoiseen asemaan. Lisäksi eri alueilla voi olla erilaiset edellytykset tuottaa palveluita vähemmistökielillä, mikä myös voi lisätä alueellista eriarvoisuutta vähemmistön sisällä.

Avainsanat: vähemmistökielet, kielipolitiikka, kielelliset oikeudet, Suomi, Ruotsi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SAMMANFATTNING

Veera Jäppinen: Tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. En jämförande analys av Finlands och Sveriges minoritetsspråkspolicier

Pro gradu -avhandling

Tammerfors universitet

Magisterstudier i språk

April 2022

I min pro gradu -avhandling granskar jag Finlands och Sveriges minoritetsspråkspolitik och speciellt tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. Syftet med avhandlingen är att granska och jämföra tillämpning av språklagstiftningen i länderna och det vilka problem och utmaningar som förekommer med tillämpningen av språklagstiftningen i praktiken. Jag är också intresserad av att utreda hurdana faktorer som påverkar tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. Jag fokuserar på ländernas officiella minoritetsspråkspolicier och fokuserar på språk som har lagstadgad ställning i Finland eller Sverige.

Avhandlingens teoretiska bakgrund består av litteratur som behandlar språkpolitik. Jag granskar teorin speciellt från minoritetsspråkens synvinkel och eftersom majoriteten av de språken som jag behandlar i avhandlingen är utrotningshotade utnyttjar jag också tidigare forskning om utrotningshotade språk och språkrevitalisering. Jag redogör också för språklagstiftningen och de officiella minoritetsspråken i länderna. Som mitt forskningsmaterial analyserar jag två rapporter som behandlar genomförandet av språkpolitik. Den första rapporten behandlar situationen i Finland och den andra i Sverige. Som analysmedel använder jag kvalitativ innehållsanalys.

Enligt min studie finns det många likheter mellan tillämpning av minoritetsspråkspolicier i Finland och Sverige och av båda rapporterna framgår samma teman. Brist på resurser, omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter samt negativa språkatityder försvårar tillgodoseendet av språklagstiftningen och minoriteternas språkliga rättigheter i båda länderna. I materialet anses det att digitalisering kan erbjuda nya möjligheter för att förbättra tillgodoseendet av språkliga rättigheterna. Om minoritetsspråken ska dra nytta av digitaliseringen måste de ändå tas i beaktande redan tidigt i planeringsskedet.

Av rapporterna framgår det att minoriteterna är i ojämlig ställning med varandra. Å ena sidan beror detta på att regionala språk ofta har mer omfattande språkliga rättigheter än icke-regionala språk vilket leder till ojämlighet mellan olika språkgrupper. Å andra sidan ställer anknytningen av språkliga rättigheter till vissa geografiska områden (t.ex. samers hembygdsområde i Finland) minoritetsmedlemmar som bor utanför området i en ojämlig ställning. Som tillägg till detta kan olika områden också ha olika förutsättningar att erbjuda service på minoritetsspråket vilket kan orsaka regional ojämlighet inom minoriteten.

Nyckelord: minoritetsspråk, språkpolitik, språkliga rättigheter, Finland, Sverige

Originaliteten av denna avhandling har granskats med Turnitin OriginalityCheck -programmet.

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte	2
1.2 Tidigare forskning	4
1.3 Disposition	5
2 Språkpolitik i teorin	6
2.1 Språkpolicy och språkplanering	7
2.2 Språkliga rättigheter	9
2.3 Minoritetsspråkpolitik	10
3 Språkpolitik i praktiken.....	17
3.1 Språkpolitik i Finland.....	17
3.1.1 Språklagstiftning i Finland	18
3.1.2 Minoritetsspråk i Finland	19
3.2 Språkpolitik i Sverige.....	21
3.2.1 Språklagstiftning i Sverige	21
3.2.2 Minoritetsspråken i Sverige.....	22
4 Material och metod	25
4.1 Material	25
4.1.1 Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017.....	26
4.1.2 Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020.....	26
4.2 Metod	27
5 Analys	30
5.1 Brist på resurser.....	30
5.2 Omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter	36
5.3 Negativa språkattityder	42
5.4 Ojämlighet mellan minoritetsgrupper	48
5.5 Digitalisering	51
6 Diskussion och sammanfattning	56
Litteraturförteckning	62

1 Inledning

Norden är ett mångspråkigt område där det som tillägg till de fem nationella språken (danska, finska, isländska, norska och svenska) talas många andra språk. Många av dessa språk är minoritetsspråk. Minoritetsspråken i Norden är en mångfaldig grupp och det finns mycket variation mellan dem. Antalet talare varierar mycket mellan de olika minoritetsspråken och en del av dessa språk talas också som majoritets- eller minoritetsspråk i andra länder medan några talas bara i Norden. Vissa språk har historiska rötter i området medan andra minoritetsgrupper har flyttat till Norden under de senaste årtiondena. Alla minoritetsspråk har inte samma status och ställning i samhället och detta kan man se i ländernas språklagstiftning.

I min pro gradu -avhandling har jag valt att fokusera på två länder, Finland och Sverige, och deras officiella minoritetsspråkpolicier. Finland och Sverige har en lång gemensam historia och detta har påverkat lagstiftningen samt kulturen och den språkliga situationen i länderna. Ändå kan man se många skillnader när man granskar språklagstiftningen i länderna. När Finland blev en självständig stat 1917 definierades både finska och svenska som nationella språk i den första grundlagen år 1919 och Finlands första språklag trädde i kraft år 1922. Medan språkpolitik har varit en viktig del av den politiska diskussionen i Finland sedan början av statens existens har situationen i Sverige varit annorlunda. Länge sågs den språkliga situationen i Sverige som självklar och det sågs inte något behov av separat språklagstiftning. Situationen ändrades ändå i slutet av 1990-talet och Sverige fick sin första språklag år 2009. (Ihalainen & Saarinen 2014.)

Det finns också skillnader i ländernas nuvarande lagstiftning som gäller minoritetsspråken. Enligt den svenska lagstiftningen är *finska*, *jiddish*, *meänkieli*, *romani chib* och *samiska* officiella minoritetsspråk i Sverige (SFS 2009:600) medan det i Finland inte finns några officiella minoritetsspråk. Enligt den finska grundlagen är både finska och svenska nationella språk i Finland och båda språken har jämlik ställning enligt lagen. Svenska talas ändå som modersmål av bara cirka 5 procent av befolkningen. I grundlagen nämns också *samer* och *romer* som grupper som har rätt att utveckla och bevara sitt språk (Grundlag 1999/731). Romernas språkliga rättigheter definieras inte på något mer exakt sätt men om samernas rätt att använda sitt språk stadgas i samiska språklagen (Samisk språklag 2003/1086). Både ländernas lagstiftning ger också teckenspråk en speciell ställning.

Jag är speciellt intresserad av tillämpning av minoritetsspråklagstiftningen och hur minoriteternas språkliga rättigheter tillgodoses. Som mitt material analyserar jag två rapporter som redogör för

språkpolitikens tillämpning och utveckling samt förverkligandet av de språkliga rättigheterna i Finland och Sverige. Den första rapporten *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017* (Statsrådets kansli 2017) behandlar situationen i Finland och den andra *Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020* (Länsstyrelsen Stockholm 2021) behandlar minoritetsspråkpolitik i Sverige.

Ämnet är viktigt att forskas i eftersom det inte finns någon tidigare forskning som fokuserar speciellt på jämförandet av tillämpning av officiella minoritetsspråkpolicyer i Finland och Sverige. Min avhandling kan på så sätt bidra till att fylla den kunskapsluckan och erbjuda att utvidga förståelsen om minoritetsspråkpolicyer i Finland och Sverige. Minoritetsspråken som talas i dessa länder har forskats i från olika synvinklar men forskningen fokuserar ofta på ett eller få språk och av denna orsak erbjuder de inte en helhetsbild av situationen. Det finns också tidigare forskning där ländernas språkpolicyer har jämförts men inte heller de fokuserar specifikt på tillämpning av officiella minoritetsspråkpolicyer och tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter.

Forskning kring minoritetsspråkpolicy är viktig eftersom officiella språkpolicyer kan ha en stor påverkan på minoritetsspråks framtid. Många av de ovannämnda minoritetsspråken är utrotningshotade och om språkpolicyer inte stöder bevarandet och utvecklingen av utrotningshotade språk är det möjligt att språken dör ut och den språkliga mångfalden minskar. Minoritetsspråkfrågor handlar inte heller bara om språket i sig utan de anknyter också till frågor om demokrati och mänskliga rättigheter.

1.1 Syfte

Syftet med min pro gradu -avhandling är att granska och jämföra tillämpningen av officiella minoritetsspråkpolicyer i Finland och Sverige. Jag fokuserar speciellt på tillgodoseendet av minoriteternas lagstadgade språkliga rättigheter och vilka problem eller utmaningar det finns med uppfyllelse av dessa rättigheter. Jag är också intresserad av att ta reda på vilka likheter och skillnader det finns mellan policyerna i länderna och deras tillämpning och om det kommer fram brister i den nuvarande språklagstiftningen.

Mina forskningsfrågor är följande:

- Hurdana problem eller utmaningar kommer det fram i rapporterna gällande tillämpningen av statens minoritetsspråkpoliciers i Finland och Sverige och tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter?
- Hurdana skillnader och likheter finns det mellan tillämpning av minoritetsspråkpoliciers och tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter i Finland och Sverige?
- Vilka faktorer påverkar tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter i Finland och Sverige?

I den första frågan fokuserar jag på problem och utmaningar som förekommer i rapporterna. Jag antar att det finns problem med tillämpningen av minoritetsspråklagstiftningen i båda länderna och att detta framgår också av rapporterna. Hypotesen baserar sig på tidigare forskning där det rapporteras om olika problem. I Finland rapporteras om detta både i *Samebarometern 2020* (Arola 2021) och *Språkbarometern 2020* (Lindell 2021). Dessa rapporter har publicerats av justitieministeriet och redogör för respektive samers och medborgare i tvåspråkiga kommuners åsikter om tillgodoseendet av deras språkliga rättigheter, service på deras språk och språkklimatet. Jag har valt att fokusera på problem och utmaningar eftersom jag anser att det är viktigt att först kunna identifiera de problemen som förekommer så att de kan lösas.

Den andra forskningsfrågan fokuserar på skillnader och likheter mellan Finlands och Sveriges policier och deras tillämpning i de respektive länderna. För att svara på frågan kommer jag att jämföra analysresultaten från rapporterna med varandra. Jag antar att av analysen framgår både skillnader och likheter. Om man granskar språklagstiftningen i länderna kan man se att det finns skillnader men också likheter. Det finns också historiska och samhällseliga faktorer som påverkar att ländernas språkpoliciers inte är identiska. Ändå finns det många likheter i minoriteternas lagstadgade rättigheter. Båda länderna liknar varandra när det gäller den språkliga situationen (t.ex. vilka minoritetsspråk som talas i länderna) och samhället som helhet. Genom att jämföra två länders policier blir analysen mer omfattande och kan leda till sådana resultat som kan tillämpas också i forskning i andra länders policier.

Med den tredje forskningsfrågan fokuserar jag på sådana faktorer som påverkar tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. Även om i tidigare frågor har jag fokuserat mer på problem som

förekommer är jag här intresserad av sådana faktorer som kan ha både negativ och positiv påverkan. Med den frågan fokuserar jag på mer allmänna nivån och resultaten kan möjligtvis tillämpas också i granskandet av minoriteter utanför Finland och Sverige.

1.2 Tidigare forskning

I det här kapitlet presenterar jag några tidigare forskningar som relaterar till min egen undersökning. Språkpolitik och minoritetsspråken i Finland och Sverige har studerats tidigare från olika synvinklar men det finns inte många studier som fokuserar på officiella minoritetsspråkspolicier i dessa länder. Den språkliga situationen och språklagstiftningen förändras också med tiden och t.ex. forskningar om Sveriges minoritetsspråkspolicy som publicerats före 2009 när den nya språklagstiftningen trädde i kraft är inte längre tillämpliga för att analysera den nuvarande situationen.

Minoritetsspråkens ställning i Finland och Sverige har forskats i utifrån synvinkeln av olika minoritetsspråk och deras revitalisering. Annika Pasanen (2015) granskar revitalisering av enaresamiskan från 1997 till 2014 i sin doktorsavhandling *Kuávsui já peeivičuová. Sarastus ja päivänvalo*. På 1990-talet var enaresamiskan nära att dö ut men genom lyckade revitaliseringsåtgärder har både antalet talare samt domänerna där språket används ökat. Även om språkets ställning har förbättrats är språket ändå utrotningshotat men revitalisering av enaresamiskan kan ge bevis på att revitalisering kan lyckas. Pasanen granskar språkbyte på både på den samhälleliga och den individuella nivån och fokuserar speciellt på *språkbon* som har haft en viktig påverkan på revitalisering av enaresamiskan. Ett språkbo är en vårdplats där all verksamhet sker på minoritetsspråket och barn har möjlighet att lära sig språket på ett naturligt sätt av personalen och genom att kommunicera med andra barn. Även om *språkbon* och språkundervisning i skolor är viktiga för att öka antalet talare är språkundervisning för vuxna också viktigt. Ett problem som påverkar revitaliseringen är brist på personal, t.ex. lärare som kan undervisa barn på samiska. (Pasanen 2015.)

I en jämförande studie granskar Ihalainen och Saarinen (2014) språkpolitiska diskurser i både Finland och Sverige. I sin studie analyserar de riksdagsdebatter och policyhandlingar från båda länderna på 2000-talet. I Finland har den språkpolitiska diskussionen längre rötter och diskussionen har till största delen fokuserat på svenskans ställning och andra språk behandlas mindre. I Sverige har den språkpolitiska diskussionen blivit mer aktiv i början av 2000-talet. (Ihalainen & Saarinen 2014.)

Studien fokuserar ändå inte på speciellt minoritetsspråkpolicy men behandlar Finlands och Sveriges språkpolicier som helhet.

I sin bok *Towards Openly Multilingual Policies and Practices: Assessing Minority Language Maintenance Across Europe* presenterar Laakso m. fl. (2016) olika fallstudier som fokuserar på tolv finsk-ugriska minoriteter i Europa. Boken baserar sig på forskningsprojektet ELDIA (European Language Diversity for All) och introducerar en modell för att analysera minoritetsspråks vitalitet. Enligt ELDIA-studien finns det mycket diversitet mellan de tolv studerade minoriteterna men de delar också några likheter. De är t.ex. ofta osynliga i majoritetssamhället om majoritetsmedia och majoriteten ofta inte är medvetna om deras oro och problem. Minoriteterna är också ofta omedvetna om sina rättigheter och kan vara ovilliga att använda minoritetsspråken offentligt samt osäkra om språkens framtid. Av de minoritetsspråk som är relevanta i min avhandling inkluderar boken fallstudier om karelska i Finland och meänkieli i Sverige. (Laakso m. fl. 2016.) Boken presenterar en omfattande bild av minoritetsspråkens ställning i Europa och har många likheter med min avhandling. Boken fokuserar ändå bara på finsk-ugriska minoritetsspråk i Europa och beskriver därför inte ländernas minoritetsspråkpolicier som helhet.

1.3 Disposition

Min avhandling är disponerad på följande sätt. I den första kapitlet har jag presenterat mitt ämne, syfte och forskningsfrågor samt relevant tidigare forskning om min ämnet. I kapitel 2 redogör jag för den teoretiska bakgrunden för min studie. Jag presenterar relevanta teorier om språkpolicy och språkplanering och fokuserar på faktorer som är speciellt relevanta när man granskar minoritetsspråkpolicier. I kapitel 3 presenterar jag Finlands och Sveriges minoritetsspråklagstiftning och berättar kort om de officiella minoritetsspråken i länderna. Kapitlet består av två delkapitel varav det första fokuserar på Finland och det andra på Sverige.

I kapitel 4 presenterar jag mitt material och min metod och i kapitel 5 min analys. I det sista kapitlet 6 sammanfattar jag min avhandling och diskuterar mina resultat och hur de anknyter till tidigare forskning. Jag diskuterar också avhandlingens reliabilitet och begränsningar. Till slut föreslår jag också teman för vidare forskning.

2 Språkpolitik i teorin

I det här kapitlet redogör jag för den teoretiska referensramen för min avhandling. Jag börjar med att definiera och diskutera teorin om språkpolitik. Efter detta följer två delkapitel som fokuserar på språkpolicy och språkplanering samt språkliga rättigheter. I den sista delkapiteln diskuterar jag språkpolicy speciellt från ett minoritetsspråksperspektiv.

Språkpolitik kan definieras som avsiktlig ordning av relationer mellan samhället och ett eller flera språk (Johansson & Pyykkö 2005: 16). I tidskriften *Språk i Norden* (2006: 32) definieras språkpolitik som ”medveten styrning av hur språk används i samhället eller något annat sammanhang.” Enligt Josephson (2009) bygger språkpolitiken på idén att det är möjligt att styra språket. Utgångspunkten för forskning i språkpolitik är att ett språks ställning inte är separat från samhället utan i stället alltid anknyter till språkgemenskapens och språktalarnas ställning i samhället. På så sätt påverkar samhälleliga ändringar också språkets ställning i samhället (Johansson & Pyykkö 2005: 10).

Språkpolitik delas ofta in i tre delområden som är *statusplanering*, *korpusplanering* och *inlärningsplanering*. *Statusplanering* fokuserar på språkets ställning i samhället och genom statusplanering kan ett språk få etablerat status t.ex. som officiellt språk eller minoritetsspråk eller språkets ställning som t.ex. undervisningsspråk kan främjas med andra institutionella medel. Revitalisering av ett hotat språk är också en del av statusplaneringen. Statusplanering sker ofta genom statens lagstiftning, dvs. på makronivån. Med *korpusplanering* syftar man till åtgärder som fokuserar på språket självt och korpusplanering fokuserar på standardisering av språket, språkvård samt utveckling av grammatik och ordförråd. *Inlärningsplanering* i sin tur fokuserar på språkundervisning och man försöker kontrollera den språkliga situationen genom planering av modersmåls-, främmandespråks- och minoritetsspråksundervisning. (Johansson & Pyykkö 2005: 16–17.) I litteraturen diskuteras också ett fjärde område *prestigeplanering* vilket syftar till åtgärder som främjar positiva attityder mot språket. Detta kan anses vara speciellt viktigt när man diskuterar minoritetsspråk eftersom många språkpolicier ofta misslyckas med att ta i beaktande utrotningshotade språk och urfolksspråk. (Filipovic & Pütz 2016: 9.)

Språk kan ses på olika sätt och samhällets syn på språket samt språkliga attityder kan påverka vilka språkpolitiska åtgärder som används i olika språkfrågor. Språk kan ses som *ett problem*, *en resurs* eller *en rätt*. Det att språk ses som ett problem innebär t.ex. att användning av minoritetsspråket leder till att minoritetsgruppen inte integreras med majoritetssamhället vilket kan leda till olika sociala

problem. Språket kan också ses också som en resurs vilket betyder att hela samhället kan dra nytta av språket. Den tredje sättet att se på språket, dvs. språk som en rätt, ser människans rätt till sitt eget språk som en del av de mänskliga rättigheterna och då ligger fokuset på främjande av språkliga rättigheter. (Johansson & Pyykkö 2005: 17–18.)

2.1 Språkpolicy och språkplanering

I litteraturen är skillnaden mellan termerna *språkpolicy* och *språkplanering* inte alltid klar och termerna kan även används som synonymer. Olika forskare använder också sina egna definitioner. Sallabank (2011) skiljer mellan språkpolicy och språkplanering genom hur verksamheten är riktad och hur strategiska och praktiska åtgärderna är. Med begreppet språkpolicy syftar Sallabank på officiella beslutsfattande processer och strategier som sker på högre nivåer och riktar sig uppifrån och ner. Med språkplanering syftar hon på mer konkreta åtgärder och praktiker på gräsrotsnivån vilka strävar efter att stöda språken. (Sallabank 2011.)

Enligt Spolsky (2004) består en språkgemenskaps språkpolicy av tre delar: *språkpraktiker*, *språkideologier* och *språkplanering*. Språkpraktiker syftar på språkliga praktiker och vanor hos en talgemenskap, dvs. hur och vilka språk som används i verkligheten. Språkideologier syftar på uppskattningar och värderingar som språkgemenskapen har om språk och språkbruk. Dessa uppskattningar och värderingar bildar nödvändigtvis inte en enhetlig och gemensam ideologi men inkluderar t.ex. vilka språk som uppskattas eller vilken språkform som anses vara korrekt. Med språkplanering syftas på åtgärder som syftar till att påverka både språkpraktiker och språkideologier. Det finns växelverkan mellan dessa tre delar. Språkideologier motiverar ofta språkplanering och språkideologier kan både avleda från språkpraktikerna och påverka dem. (Spolsky 2004: 16, 27–28.) Olika delar av språkpolycyn kan också strida mot varandra och språkplaneringsåtgärder kan ha ingen eller oväntad påverkan (Spolsky 2004: 59–60, 293–294).

Spolsky (2004) definierar också fyra faktorer som påverkar statens språkpolicy: *den sociolingvistiska situationen*, *olika identiteter i samhället*, *globalisering och spridning av engelskan* samt *ökande intresse för språkliga rättigheter*. Den sociolingvistiska situationen syftar på vilka och hurdana språk som talas i samhället samt hur den sociolingvistiska situationen upplevs vara. Den andra faktorn behandlar de olika identiteterna som förekommer i samhället och hurdan växelverkan det finns mellan dessa identiteter som kan inkludera nationella, etniska, religiösa samt andra identiteter. Den tredje

faktorn syftar på den påverkan som globalisering och spridning av engelskan som språket i internationell kommunikation har. Detta kan påverka policier på olika sätt och engelskan kan ses både som ett hot då en viss gemenskap vill minska engelskans inflytande eller som en resurs då man vill befrämja spridning av engelskan i gemenskapen. Den fjärde faktorn behandlar ett ökande intresse för språkliga rättigheter. Med detta menar Spolsky att godkännande av de mänskliga rättigheterna har lett till att också minoriteters språkliga rättigheter har fått mer rum i den officiella diskussionen. Detta har i sin tur lett till policier som syftar att skydda och stöda minoritetsspråken. (Spolsky 2004: 295–298.)

Ricento (2006:10) argumenterar för att det inte finns någon övergripande teori om språkpolicy och språkplanering. Detta beror på att frågorna som behandlar språken i samhället är väldigt komplicerade. Spolskys teori fokuserar speciellt på självständiga staters språkpolicier och är inte tillämplig t.ex. för kritisk analys av gräsrotsperspektivet. Även om Spolskys teori inte svarar på alla frågor som behandlar språkpolicy kan den erbjuda ett viktigt medel att förstå staters språkpolicier och orsakerna bakom dem. (Albury 2016.) Jag anser också att eftersom min avhandling fokuserar speciellt på Finlands och Sveriges officiella minoritetsspråkspolicyer är Spolskys teori tillämplig i den här kontexten.

Språkpolicy är också mycket mer komplex än bara den officiella policy. Språkgemenskapens verkliga språkpolicy påverkas av olika aktörer och faktorer och kan strida mot den officiella policy. (Albury 2016.) Det är viktigt att ta hänsyn till att språkpolicier inte bara påverkas av språkliga faktorer utan också av en mångfald av andra faktorer såsom politiska, demografiska, religiösa och sociala (Spolsky 2004: 17). När man diskuterar policier som stöder språkliga minoriteters rättigheter att använda sitt språk är det viktigt att ta i beaktande att det inte är fråga bara om politiska bestämmelser. Att erbjuda t.ex. offentliga tjänster på minoritetsspråken är också en budget- och logistikfråga. (Vizi 2016: 442.)

2.2 Språkliga rättigheter

Under 1990-talet och 2000-talet har språkliga rättigheter blivit mer och mer erkända i den språkpolitiska diskussionen och den vetenskapliga litteraturen. En orsak till detta är att under 1990-talet blev språkliga frågor mer aktuella i politiken och rädslan för konflikter mellan språkgrupper ledde till behovet av lösningsmodeller. Språket visade sig också att ha en central roll i många av tidens populära politiska teorier (t.ex. deliberativ demokrati). (Kymlicka & Pattern 2003.) Wright (2004: 182) framställer att en orsak till denna utveckling är globalisering och transnationalism som har påverkat att minoriteters rättigheter i allmänhet gjort framsteg. Språkliga rättigheter anknyter till de allmänna mänskliga rättigheterna och många av minoriteternas språkliga rättigheter kan härledas från yttrandefrihet, förbud mot diskriminering och skydd mot intrång i privatlivet. (De Varennes 2001, enligt Moring 2005: 79.)

När man granskar de språkliga rättigheterna eller rättigheter i allmänhet kan det göras en skillnad mellan negativa och positiva rättigheter. När det gäller språk betyder negativa rättigheter att en individ fritt kan använda och utveckla sitt eget språk och inte får bli diskriminerad på grund av sitt språk men stater eller andra institutioner har ingen skyldighet att erbjuda stöd för minoriteterna. Detta innebär till exempel att en individ inte har rätt att använda sitt eget språk i kontakter med myndigheterna eller rätt att få undervisning på eller i sitt språk. Med positiva rättigheter avser man att stater eller andra institutioner har skyldigheter mot minoriteterna och måste främja och skydda deras språk. Negativa rättigheter har fått mer uppmuntran bland stater och färre stater erkänner också positiva rättigheter för språkliga minoriteter. (Wright 2004: 189–200.) När man granskar olika konventioner och policier kan man se att de negativa rättigheterna etablerades först och senare har också de positiva rättigheterna blivit mer etablerade (Wright 2004).

När man granskar olika konventioner som tar ställning till språkliga rättigheter och staters språklagstiftning kan man se en klar skillnad mellan inställningen till nationella minoriteter och invandrare. De nationella minoriteternas rättigheter är ofta mer omfattande och också attityderna mot dessa rättigheter och användningen av dessa minoritetsspråk är mer positiva medan språkpolicier som är riktade till invandrare betonar assimilation och användningen av dessa minoritetsspråk ses mer som ett problem. (Wright 2004: 199.) Denna inställning kan ses också i både Finlands och Sveriges minoritetsspråkpolicier. Alla fem av Sveriges nationella minoritetsspråk har talats i området åtminstone från 1700-talet eller till och med längre och detsamma gäller också de finska minoritetsspråken som behandlas i den här avhandlingen (se kapitel 3.1.1 och 3.2.1).

2.3 Minoritetsspråkpolitik

I det här kapitlet fokuserar jag på faktorer som påverkar speciellt minoritetsspråk och måste tas i beaktande när man planerar minoritetsspråkpolicier. Olika faktorer som t.ex. om språket är utrotningshotat eller inte kan påverka hurdana policier som införs. Laakso m.fl. (2016: 204) argumenterar att policier mot diskriminering inte är tillräckliga för att stöda bevarandet av minoritetsspråken. Även i länder med höga nivåer av demokrati och mänskliga utvecklingen behövs det mer aktiva åtgärder för att säkra bevarandet av minoritetsspråken.

När man gör en skillnad mellan minoriteter och majoriteter är det inte fråga bara om antalet människor utan också det hur makten är fördelad mellan grupperna har en stor betydelse. Enligt Hyltenstam & Stroud (1991) är det viktigt att granska språkets status och funktioner i samhället när man definierar en språklig minoritet. Det finns ofta begränsade användningsmöjligheter (färre domäner och funktioner där språket kan användas) för minoritetens språk och minoriteterna måste lära sig majoritetens språk för att nå samma status som majoriteten. I vissa fall är det möjligt att minoriteten kan ha makten i samhället och detta är typiskt för kolonialsituationer där kolonistatorernas språk används som administrativt språk. (Hyltenstam & Stroud 1991: 21–23.)

Ett centralt verktyg i staternas språkpolicy är stadgandet av lagliga rättigheter att använda språket i vissa situationer och domäner (Kymlicka & Patten 2003: 26). Lagstiftningen kan begränsa eller utvidga utrymmet för olika språk och skapa hierarkier och maktskillnader mellan olika språk i samhället. Som tillägg till tillgängliga domäner och resurser kan lagstiftningen påverka också språkens symboliska ställning. (Laakso m.fl. 2016: 174.) Lagligt erkännande av användning av minoritetsspråken i officiella domäner kan visa en politisk förpliktelse att inkludera minoriteterna i den politiska gemenskapen. (Vizi 2016).

En central fråga i minoritetsspråkpolicy är vilka språk som får någon officiell ställning i samhället. Det vore sannolikt omöjligt att erbjuda all offentlig service på alla språk men staterna måste bestämma vilken service som är tillgänglig på vilka språk. (Kymlicka & Patten 2003: 19.) Vilka språk som får officiell ställning eller vissa rättigheter påverkas av olika faktorer. Som diskuteras i kapitlet 2.2 är en faktor det om minoriteten definieras som en nationell minoritet.

En annan faktor som också kan påverka en språklig minoritets rättigheter är om dess språkvariant anses vara ett distinkt språk eller en dialekt. Till exempel karelska i Finland ansågs vara en finsk

dialekt vilket ledde till att karelskan inte hade någon officiell ställning i Finland. Det samma gäller också meänkieli i Sverige och även kvänska i Norge som länge ansågs vara bara varianter av finskan. Även om meänkieli och kvänska båda nu erkänns som separata språk väcker deras förhållande till finskan fortfarande diskussion. (Laakso m.fl. 2016: 9–10.)

Minoriteternas språkliga rättigheter är ofta knutna till vissa geografiska områden. Med termen *territoriella språk* syftar man på språk som traditionellt har talats (och fortfarande talas) i vissa områden. Icke-territoriella språk har däremot ingen klar eller historisk koppling till vissa geografiska områden. De territoriala språkens språkliga rättigheter är ofta starkare och kan ha mer omfattande rättigheter i de områden där språken traditionellt har talats. (Laakso m.fl. 2016: 16.) Ibland kan krav på språkliga rättigheter också anknyta till krav på mer omfattande autonomi inom området. Detta kan påverka staternas vilja att erkänna territoriella minoriteters rättigheter eftersom de kan ses som ett hot mot nationell enhetlighet. (Vizi 2016.)

Kopplingen mellan geografiska områden och språkliga rättigheter kan ses också i Finlands och Sveriges minoritetsspråkspolicier. Av Sveriges fem nationella minoritetsspråk är finska, meänkieli och samiska territoriella språk. Dessa språk omfattas av förvaltningsområden där sverigefinnar, tornedalingar och samer har mer omfattande språkliga rättigheter. (Skoglund 2019, se också kapitlet 3.2.2) I Finland har samer mer omfattande språkliga rättigheter inom sitt hembygdsområde (se kapitlet 3.1.2.)

Det traditionella tankesättet som kopplar minoriteternas språkliga rättigheter till vissa områden kan vara problematiskt på två sätt. Att betona traditionella regioner kan placera sådana minoriteter som inte har något traditionellt geografiskt område i ojämlik ställning än andra minoriteter och ofta har icke-territoriella minoritetsspråk en svagare legal och institutionell ställning än regionala språk. Ett annat problem uppstår när en stor del av minoritetsmedlemmarna flyttar bort från sin traditionella region. Detta gäller t.ex. samer varav en majoritet bor utanför hembygdsområdet. När minoriteten blir mer utspridd kan det vara svårare att underhålla en aktiv språkgemenskap. (Laakso et al 2016: 16, 208.)

Laakso m.fl. (2016) granskar olika finsk-ugriska minoritetsspråk i Europa och hittar många likheter mellan dessa minoritetsspråk och problem som uppstår med tillgodoseendet av språkliga rättigheter för dessa minoriteter. Ett problem är att även om det finns legalt och institutionellt stöd för minoritetsspråken är de språkliga minoriteterna inte medvetna om sina rättigheter och

stödmöjligheter. För att de språkliga minoriteterna bättre ska kunna dra nytta av dessa möjligheter behöver de mer information om sina rättigheter samt uppmuntran att kräva dem. (Laakso m.fl. 2016: 207.)

Utrotningshotade språk

När användningen av ett språk minskar kan det bli utrotningshotat och i värsta fall kan detta leda till att språket dör ut. Inte alla minoritetsspråk är utrotningshotade men av de minoritetsspråken som jag granskar i min avhandling klassificeras många som utrotningshotade, dvs. alla de samiska språken, karelska, meänkieli och romani, och därför är det viktigt att granska sådana faktorer som leder till att språk blir utrotningshotade. Även om finskan och svenskan inte är utrotningshotade i sig själv eftersom de är majoritetsspråken i Finland och Sverige, kan samma fenomen leda till att dessa språk inte längre används i de länder där de är minoritetsspråk.

Det finns olika sätt att bedöma om ett språk är utrotningshotat. Enligt UNESCO (2003) finns det nio kriterier som kan användas för att granska språkets vitalitet och bedöma om språket är utrotningshotat. Det betonas att inget av dessa kriterier kan användas enbart för att bedöma språkets vitalitet och att ett språk som klarar sig bra enligt ett kriterium kan ha brister på de andra områdena. De nio kriterierna är:

1. *i vilken grad språket förs över till nästa generation*
2. *antalet talare*
3. *andel talare inom hela populationen*
4. *i vilka domäner och i vilken utsträckning språket används*
5. *i vilken grad språket används i nya domäner*
6. *vilka förutsättningar för språkundervisning som finns*
7. *språkets status och i vilken grad språket har lagligt skydd i samhället*
8. *hur gruppens egna attityder är till det egna språket*
9. *vilket språkmaterial det finns för språket (t.ex. grammatikor och ordböcker). (Unesco 2003; översättning till svenska från Sametinget 2011)*

Det första kriteriet, i vilken grad språket förs över till nästa generation, anses ofta vara det viktigaste när man bedömer språkets vitalitet (Filipovic & Pütz 2016: 12–13). Genom att granska dessa kriterier kan man se att det inte bara är antalet talare som har betydelse utan också det var och i vilka kontexter, dvs. i vilka domäner, språket används är viktigt. För att nå den högsta nivån enligt kriterium fyra måste språket användas i alla domäner och för alla funktioner i samhället. Tvåspråkighet kan leda till diglossi där olika språk används för olika funktioner och där minoritetsspråken används i informella situationer och hemma och majoritetsspråken i formella situationer som t.ex. i arbetslivet eller i kontakt med myndigheterna. (Unesco 2003.)

Moderniseringen av samhället har också påverkat domänerna så att vissa domäner har blivit mindre och andra mer viktiga än tidigare. En domän som har blivit viktigare är undervisningen eftersom skolgången är längre än tidigare och utbildningens betydelse har blivit större. Nya domäner har också blivit en viktig del av samhället, vilket har ändrat den språkliga miljön. Om språket inte får en plats i de nya domänerna, t.ex. det offentliga livet, media samt undervisning, blir språket utrotningshotat i dagens värld. Också det skriftliga språket har en större roll i samhället än tidigare och därför är det viktigt för språkets bevarande att det kan användas skriftligt. (Lindgren 2010.) En ny domän som har blivit viktig är internet och digitala medier. Digitala medier kan erbjuda nya möjligheter att använda och lära sig utrotningshotade språk. Genom digitala medier är det också lättare än tidigare att underhålla språkliga och kulturella förbindelser oberoende av geografiska avstånd. Möjligheten att använda ett utrotningshotat språk i nya domäner kan också höja språkets status genom att språket förknippas med modernitet och blir mer synligt. (Moriarty 2011.)

Språkbyte

Ett fenomen som kan leda till att språket blir utrotningshotat är språkbyte. *Språkbyte* är en process när en person eller en språkgemenskap övergår från ett språk till ett annat, oftast från ett minoritetsspråk till samhällets majoritetsspråk. Språkbyte kan, men behöver inte, vara en konsekvens av assimilation men språkbyte sker ofta i situationer där språkens ställning i samhället inte är jämlik. (Sarivaara & Keskitalo 2016: 13). Samhälleliga faktorer har en stor påverkan på språkbyten och individer kan övergå till ett annat språk när det finns sociala och ekonomiska fördelar med att använda majoritetsspråket (Wright 2004: 230–231). Språkbyte hänger ihop med tvåspråkighet (eller flerspråkighet) och att en tidigare enspråkig minoritet blir tvåspråkig kan ses som en fas i språkbytesprocessen. (Se t.ex. Haugens modell om språkbyte, Haugen 1953). I vissa fall (t.ex. i koloniala samhällen) är det också möjligt att språkbyte sker från majoritetsspråket till

minoritetsspråket och att minoritetsspråket blir hela befolkningens språk (Hyltenstam & Stroud 1991: 21–23).

Språkbyte sker ofta när barn inte längre lär sig sina föräldrars modersmål (dvs. språket förs inte över till nästa generation). En orsak bakom språkbyte är språkattityder. Att ett minoritetsspråk inte anses vara viktigt eller uppskattat kan leda till att barnen lär sig majoritetsspråket som sitt första språk. Föräldrarna kan också välja att använda majoritetsspråket som hemspråk om de känner att deras egna kunskaper i minoritetsspråket är bristfälliga. (Pasanen 2010.) Majoritetsspråket kan också associeras med positiva uppfattningar som modernitet och social och ekonomisk utveckling medan minoritetsspråket kan associeras med negativa uppfattningar som gammalmodighet (Filipovic & Pütz 2016: 7).

Om språkbyte sker eller om språket bevaras påverkas av olika faktorer på *samhällsnivå*, *gruppnivå* och *individnivå*. På samhällsnivån granskas minoritetens förhållande till majoriteten. Två viktiga faktorer är maktbalansen mellan minoriteten och majoriteten samt om minoriteterna har möjligheter att påverka samhällets beslutsfattande eller om de har en viss grad av autonomi. Staternas språklagstiftning har också en stor betydelse för språkbevarandet och genom lagstiftningen kan minoriteternas språkliga rättigheter förstärkas och resurser kan ges till språkbevarandet. Lagstiftningen kan också påverka både majoritetens och minoritetens attityder till minoritetsspråket och höja dess status. Det är också viktigt att granska implementering av lagstiftningen eftersom om implementeringen är bristfällig kan detta leda till att lagstiftningen inte förbättrar den språkliga situationen eller har till och med negativa konsekvenser. Andra faktorer på samhällsnivån är sociokulturella normer, utbildning (t.ex. undervisningens innehåll samt undervisningsspråket) och ekonomiska resurser (t.ex. hur resurserna är fördelade mellan majoriteten och minoriteten). På gruppnivån påverkar till exempel minoritetens demografi, minoritetens egna institutioner och minoritetsspråkiga medier. På individnivån har en individ en möjlighet att välja vilket språk hen använder men individens möjligheter begränsas ofta av faktorer på de andra två nivåerna. (Hyltenstam & Stroud 1991, 75–113.)

Språkrevitalisering

Med *språkrevitalisering* syftar man till försök att öka användningen av språket i en gemenskap där användningen av språket tidigare har minskat (Hinton 2011: 291.) Språkrevitalisering kan ta olika former och åtgärderna kan variera beroende på språkets tillstånd och ställning i samhället. Enligt Hinton (2011) har språkrevitalisering två huvuduppgifter. Den första är att lära ut språket till nya talare. Den andra uppgiften är att få både språkinlärare och de som redan talar språket att använda det i flera situationer. Andra uppgifter, t.ex. utveckling av skriftspråket, kan ses som verktyg för att nå de två huvuduppgifterna. (Hinton 2011: 293.)

Minoritetsspråksundervisning har en viktig roll i språkrevitaliseringen för att öka antalet talare eftersom utrotningshotade språk ofta inte förs över till den nästa generationen hemma. Även om olika undervisningsprogram har införts är minoritetsspråkundervisningen ofta bristfällig. Undervisningen kan t.ex. börja för sent eller inte fortsätta efter förskolenivån. För att nå bästa resultat vore det viktigt att undervisningen började redan i dagvården (t.ex. språkboverksamhet) och vore möjligt att fortsätta med även på högskolenivå. Det finns också brister i utbildningen av språklärare samt tillgång till lämpligt läromaterial. (Laakso m. fl. 2016: 209.)

Eftersom språkbyte är en vanlig orsak till att ett språk blir utrotningshotat är det viktigt att stoppa eller till och med vända om språkbytesprocessen för att bevara språket. Språkbyte och språkrevitalisering kan också ske samtidigt och språkbyte inom minoritetsgruppen kan fortsätta trots aktiva revitaliseringsåtgärder (Huss 1999). Syftet med revitalisering av minoritetsspråken är oftast inte att gå tillbaka till en enspråkig minoritetsspråkgemenskap utan att skapa fungerande diglossi (Rasmussen 2013 enligt Pasanen 2015: 39). Hinton (2011) skriver att språkrevitaliseringens mål är att det utrotningshotade språket återfår sin plats som språk i daglig kommunikation. Detta innebär att även om skolorna och språkundervisningen har en viktig roll i revitaliseringen är det inte tillräckligt att språket används bara i skolor men språket måste användas också hemma för att revitaliseringen ska lyckas.

Språkrevitaliseringen börjar ofta på gräsrotsnivån och gräsrotsaktivismen kan leda till att språket får officiellt erkännande och finansiering (Sallabank 2011: 289). Detta kan betyda t.ex. att språket får status som ett officiellt minoritetsspråk av staten och lagstadgade rättigheter. Det är ändå viktigt att även om staten på olika sätt kan främja och stöda språkrevitalisering med språkpolicier är det i sista

hand språkgemenskapen som bestämmer om de vill använda och besvara språket (Filipović & Pütz 2016: 20). Laakso m.fl. (2016) argumenterar att bara tilldelning av offentliga medel inte är en nyckel till lyckade revitaliseringsprogram. Det är också avgörande att respektera minoritetens eget agentskap och uppmuntra dem att själva agera för att främja språkbevarandet. (Laakso m.fl. 2016: 207.) Språkrevitalisering är en lång process och trots flera framgångar med revitalisation i världen är många utrotningshotade språkens framtid fortfarande osäker. Det är ändå möjligt att revitalisera språk och ett exempel på detta är hebreiska i Israel, vilket anses vara det enda tidigare utrotningshotade språket som är helt revitaliserat. (Hinton 2011.)

3 Språkpolitik i praktiken

I detta kapitel redogör jag för den språkliga situationen i Finland och Sverige. Jag presenterar ländernas språklagstiftning från minoritetsspråkens synvinkel. Som diskuterades i tidigare i kapitlet 2.3 har språklagstiftningen en stor betydelse för minoritetsspråken. Lagstiftningen kan ge minoriteter vissa rättigheter att använda sina språk och garantera resurser för utveckling och bevarandet av minoritetsspråken. Lagstiftningen kan också ha en viktig symbolisk och statushöjande betydelse.

Jag presenterar också kort de minoritetsspråken som är relevanta för min avhandling, dvs. finska, svenska, meänkieli, de samiska språken, jiddisch, karelska och romani och redogör för deras ställning i de respektive länderna. Syftet är inte att ge en omfattande bild av dessa språk och deras ställning utan att erbjuda bakgrundsinformation som hjälper att placera in dessa språk i en kontext. Det som är gemensamt för många av dessa språk är att de är utrotningshotade och har få talare. Finska och svenska kan ses som ett undantag i gruppen eftersom de talas som majoritetsspråk i Finland och Sverige även om de är minoritetsspråk i Sverige och Finland. Detta betyder att även om antalet talare minskar i landet där språket är minoritetsspråk leder detta inte till att hela språket blir utrotningshotat. Detta betyder inte ändå att de språkliga rättigheterna för finskspråkiga i Sverige eller svenskspråkiga i Finland vore mindre betydelsefulla än de språkliga rättigheterna för talare av utrotningshotade språk.

3.1 Språkpolitik i Finland

I detta kapitel fokuserar jag på Finlands språkpolitik. I det första delkapitlet redogör jag för den finska språklagstiftningen. Från minoritetsspråkens synvinkel är det viktigt att lägga märke till att det inte finns några officiella minoritetsspråk i Finland. Språklagstiftningen fokuserar till största delen på de två nationella språken finska och svenska men samer och romer nämns också i lagstiftningen som minoriteter med vissa språkliga rättigheter. I det andra kapitlet beskriver jag kort olika minoritetsspråk i Finland. Som tillägg till svenskan, samiskan och romanispråket skriver jag också kort om karelskan som inte nämns i lagstiftningen men som är med i Europarådets minoritetsspråkskonvention.

3.1.1 Språklagstiftning i Finland

Enligt grundlagen (1999/731 17§) är Finlands nationalspråk finska och svenska och Finland ett av de få officiellt tvåspråkiga länderna i Europa. De andra språkgrupperna som nämns i grundlagen är samerna och romerna samt människor som använder teckenspråk eller på grund av funktionsnedsättning behöver språklig tolknings- och översättningshjälp. En annan viktig lag som tar ställning till språken är språklagen (2003/423). Syftet med språklagen är att trygga användningen av både finska och svenska och lagen definierar vidare t.ex. olika myndigheters ansvar att erbjuda tjänster på båda språken. Språklagen fokuserar på de två nationalspråken men det nämns också att samernas språkliga rättigheter behandlas (2003/423 8§) i andra lagar.

Enligt sametingslagen (1995/974) består samernas hembygdsområde av Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt delar av Sodankylä kommun. Inom hembygdsområdet har samerna kulturell autonomi i ärenden som angår deras språk och kultur. Inom hembygdsområdet har samerna också mer omfattande språkliga rättigheter än i övriga Finland. (Sametingslagen 1995/974.) Enligt samiska språklagen (2003/1086) har samerna rätt att använda samiska i egen sak eller i ett ärende där han eller hon hörs hos de myndigheter vilkas ämbetsdistrikt helt eller delvis omfattar samernas hembygdsområde. Också vissa nationella myndigheter såsom t.ex. Skatteförvaltningen och Folkpensionsanstalten har plikt att erbjuda service på samiska. Lagen om småbarnspedagogik (2018/540 8§) stadgar att barn kan få småbarnspedagogik också på samiska om språket är hens modersmål oberoende om barnet bor inom hembygdsområdet eller inte. Inom hembygdsområdet bör undervisning huvudsakligen också ordnas på samiska om eleven behärskar språket (Lag om grundläggande utbildning 1998/628 10§).

När det gäller andra språk än finska, svenska och samiska är lagstiftningen kortfattad. Det står i grundlagen (1999/731 17§) att *romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur*. I praktiken betyder detta att myndigheterna inte är förpliktade att erbjuda tjänster på andra språk men kan vara förpliktade att erbjuda tolkning om individen inte förstår finska eller svenska (Justitieministeriet u.å. a). I grundlagen står det också att ingen får särbehandlas på grund av sitt språk. Som tillägg till grundlagen och språklagen finns det också andra lagar som tar ställning till språkliga rättigheter. Till exempel lagen om Rundradion ab (1993/1380 7 §) stadgar att rundradion ska *behandla den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen på lika grunder i programverksamheten samt tillhandahålla tjänster på samiska, romani och teckenspråk och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet*. I lagen om grundläggande utbildning

(1998/628 12§) stadgas det om att modersmålsundervisningen undervisas i finska, svenska eller samiska men också kan undervisas i romani, teckenspråk eller ett annat språk enligt vårdnadshavarens val.

3.1.2 Minoritetsspråk i Finland

Svenska är det andra nationalspråket i Finland. Enligt lagstiftningen är svenska inte ett minoritetsspråk i Finland utan svenskan har samma status som finskan. Svenska som modersmål talas ändå av en minoritet av finländarna. Cirka 290 000 människor har svenska som registrerat modersmål vilket motsvarar cirka 5 % av befolkningen (FOS 2019). Antalet svenskspråkiga varierar också mycket mellan olika områden och det finns sådana områden där de svensktalande utgör majoriteten av befolkningen.

I Finland kan kommunerna vara enspråkiga eller tvåspråkiga. Ändå är den största delen av kommunerna i Finland finskspråkiga. Minimigränsen för att en kommun ska bli tvåspråkig är att minst 8 procent av invånarna eller sammanlagt 3000 invånare har minoritetsspråket som sitt modersmål. Om antalet invånare som har minoritetsspråket som modersmål sjunker under 6 procent eller 3000 invånare blir kommunen enspråkig. År 2021 fanns 309 kommuner i Finland varav 33 var tvåspråkiga. Av dessa kommuner hade 15 kommuner svenska och 18 kommuner finska som minoritetsspråk. (Kommunförbundet u.å.) Vidare var 16 kommuner svenskspråkiga men alla dessa kommuner ligger på Åland. Sedan 2016 finns det inte längre några enspråkigt svenska kommuner på fastlandet (Saarela 2021).

Jag har valt att inkludera svenskan i min analys av tillämpning av minoriteternas språkliga rättigheter. Även om svenskan inte definieras som ett minoritetsspråk i lagstiftningen konstrueras den ibland som ett minoritetsspråk och svenskspråkiga som en språklig minoritet i både regeringsprogram och den politiska diskussionen (Ihalainen & Saarinen 2014: 39). Som också framgår av mitt material är svenskspråkiga ofta missnöjda med tillgodoseendet av deras språkliga rättigheter. Av denna orsak anser jag att information om hur svenskspråkigas språkliga rättigheter tillgodoses i Finland kan hjälpa oss att bättre förstå de utmaningar som gäller också andra språk. Också lyckade strategier och lösningar i tillgodoseendet av svenskspråkigas rättigheter kan hjälpa att tillgodose andra språkgruppers rättigheter. Det kan också argumenteras att svenskans status som det andra nationella språk är en form av minoritetsspråkpolicy.

De *samiska* språken hör till den finsk-ugriska språkfamiljen. I Finland talas tre samiska språk, nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Alla de samiska språken är utrotningshotade. Det finns cirka 10 500 samer i Finland men det exakta antalet samer som talar samiska är svårt att uppskatta vilket delvis beror på att många samisktalare inte har registrerat samiska som sitt modersmål. (Justitieministeriet u.å. b). År 2019 var det cirka 2000 samisktalare som hade registrerat ett av de samiska språken som sitt modersmål (FOS 2020) men antalet samiska talare i Finland är sannolikt större än detta. Många har lärt sig språket senare i livet och deras språkkunskaper i samiska varierar (Pasanen 2015: 163–165). Antalet talare av samiska är ändå mindre än antalet samer. Språket är ett viktigt kriterium när man granskar vem som är same men individen behöver inte själv kunna tala samiska om hans föräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig samiska som första språk (Sametingslag 1995/974 3§). Samer är inte heller bara en språklig minoritet utan Finlands lagstiftning erkänner samernas ställning som urfolk (Grundlag 1999/731 17§).

Nordsamiska är det största av de samiska språken och har cirka 22 000 talare i Finland, Norge och Sverige. Cirka 75% av de samer som talar samiska talar nordsamiska. I Finland är nordsamiska det största av de tre samiska språken med cirka 2000 talare. *Enaresamiska* har traditionellt talats bara i Finland och det uppskattas att enaresamiskan talas av 450 samer. *Skoltsamiska* uppskattas ofta ha 300 talare i Finland. Språket har traditionellt talats också i Norge och Ryssland men idag finns det bara några talare utanför Finland. (Arola 2021). Majoriteten av samerna i Finland (66,5 %) bor ändå utanför hembyggsområdet och antalet har växt starkt från och med 1960–1970-talen (Heikkilä, Miettunen & Laiti-Hedemäki 2019: 16).

Romani är ett indoeuropeiskt språk som hör till den indoariska språkgrenen inom den indoiranska språkgruppen (Institutet för det inhemska språket u.å. a). I Europa talas det olika varianter av romani och i Finland talas *kalo* som hör till de nordliga dialekterna av romani. Det bor cirka 10 000–12 000 romer i Finland varav en tredjedel talar romani. Det finländska romanispråket är utrotningshotat och används ofta som ett hemspråk. Även om många romer i Finland har ett annat språk (ofta finska eller svenska) som modersmål, har romani en viktig roll i romanikulturen. (Justitieministeriet u.å. a.)

Karelska är ett finsk-ugriskt språk som är närbesläktat med finska. Språket talas i Finland och Ryssland. Sammanlagt finns det 100 000 människor som talar karelska varav cirka 5000 bor i Finland. Karelskan har olika varianter och de två huvuddialekterna är egentlig karelska och olonetsiska eller livvi. Det finns inget enhetligt karelskt skriftspråk men olika dialekter använder egna skriftspråksformer för att skriva språket. Det diskuteras också om dessa två huvuddialekter är två

olika språk i stället av två dialekter av samma språk. Karelskan nämns inte i den finska lagstiftningen men år 2009 togs karelskan med i Europarådets minoritetsspråkskonvention. Sedan 2011 har det också varit möjligt att registrera karelska som modersmål i Finland. (Institutet för de inhemska språken u.å. b.) I statsminister Marins regeringsprogram skrivs det om utarbetningen av ett nytt språkpolitiskt program i vilket karelskan tillsammans med de samiska språken, romani och teckenspråket ska beaktas särskilt (Statsrådet 2019:88).

3.2 Språkpolitik i Sverige

I detta kapitel beskriver jag Sveriges minoritetsspråkpolitik. I det första delkapitlet fokuserar jag på Sveriges språklagstiftning och i det andra kapitlet beskriver jag kort Sveriges fem nationella minoritetsspråk. En stor skillnad mellan Finlands och Sveriges minoritetsspråkpolitik är att i Sverige finns det fem officiella minoritetsspråk medan i Finland finns det inga officiella minoritetsspråk. Också två av de svenska minoritetsspråken, dvs. samiska och romani, har redan behandlats i kapitel 3.1 och i detta kapitel fokuserar jag på deras ställning i Sverige.

3.2.1 Språklagstiftning i Sverige

Jämfört med Finland är språklagstiftningen i Sverige nyare. Både språklagen (SFS 2009:600) och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724) trädde i kraft i år 2009. I språklagen definieras det att Sveriges huvudspråk är svenska och att finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska är nationella minoritetsspråk och att samhället har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Det stadgas också att det svenska teckenspråket bör skyddas och främjas (9 §). Också människor som har ett annat modersmål ska ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål. Språklagens syfte är definierat på följande sätt:

2 § Syftet med lagen är att ange svenskans och andra språks ställning och användning i det svenska samhället. Lagen syftar också till att värna svenskan och den språkliga mångfalden i Sverige samt den enskildes tillgång till språk. (2009/600.)

Enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724) är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar nationella minoriteter. Lagen förstärktes år 2019 när den nya lagrevisionen trädde i kraft. Lagen stadgas att myndigheterna är skyldiga att informera alla nationella minoriteterna om deras rättigheter. Kommunerna är också skyldiga att anta mål- och riktlinjer för sitt

minoritetspolitiska arbete och ge de nationella minoriteterna inflytande i frågor och beslut som berör dem utifrån ett minoritetsperspektiv. (SFS 2009:724.)

I lagen definieras också förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Det finns inga förvaltningsområden för jiddisch och romani chib. Inom förvaltningsområdena har individer mer omfattande rättigheter att använda finska, meänkieli och samiska i både muntlig och skriftlig kontakt med myndigheterna och i domstolar. Människor som talar finska, meänkieli eller samiska har också rätt till förskoleundervisning och äldreomsorg på sitt språk. Också utanför förvaltningsområdena har myndigheterna ansvar för att erbjuda service på minoritetsspråken om det är möjligt, dvs. om det till exempel finns språkkunnig personal. (SFS 2009:724.) Minoritetslagen fokuserar till största delen på finska, meänkieli och samiska och rätten att använda dessa språk.

Också andra lagar som t.ex. skollagen (2010:800) stadgar om de språkliga rättigheterna och användning av minoritetsspråken. Enligt Skolförordningen (SFS 2011:185 10 §) har barn som tillhör nationella minoriteter en särskilt stark rätt till modersmålsundervisning och skolan är skyldig att ordna undervisning i de nationella minoritetsspråken om en elev vill få undervisning och det finns en tillämplig lärare (Skolförordning 2011:185 10 §).

3.2.2 Minoritetsspråken i Sverige

Som diskuterades i kapitlet 3.1.2 kan det vara svårt att uppskatta det exakta antalet minoritetsspråkstalare. Samma problem gäller också minoriteterna i Sverige och det finns inga exakta uppgifter över hur många som talar de nationella minoritetsspråken i Sverige. Detta beror på att det inte förs någon statistik i Sverige över vilka språk som invånarna talar.

Finska har talats i Sverige mycket länge och under många århundraden har människor flyttat från Finland till Sverige. Den senaste invandringsvågen var på 1960- och 1970-talen då många finländare flyttade till Sverige för att arbeta. Finskan var också länge det största språket efter svenskan. I dag bor det cirka 700 000 personer med finsk bakgrund i Sverige. Detta betyder inte att alla dessa människor kan finska och antalet finskspråkiga i Sverige är sannolikt mindre. År 2020 ingick 66 kommuner i förvaltningsområdet för finskan. (Institutet för språk och folkminnen 2021a.) Jämfört med de andra fyra minoritetsspråken har finskan en annorlunda ställning eftersom språket talas i Finland som majoritetsspråk. Detta betyder t.ex. att sverigefinnar kan använda finländska media.

Detta betyder också att även om antalet finskspråkiga i Sverige minskar blir hela språket inte utrotningshotat.

Jiddisch är språket som traditionellt talats av judarna i Europa. Språket baserar sig på tyska men har också influenser från många andra språk. I Sverige har språket talats kontinuerligt från 1700-talet. I Sverige bor det idag cirka 20 000–25 000 judar varav cirka 3 000 pratar jiddisch. Jiddisch är modersmålet för en del av judarna i Sverige men språkkunskaperna är ofta mer begränsande. I Sverige används språket alltmer sällan som vardagsspråk men språket har ofta en stor betydelse för judars identitet och kultur. (Manderman 2022)

Meänkieli (också tornedalsfinska) är ett finsk-ugriskt språk som är nära besläktat med finska. *Meänkieli* har traditionellt talats i Tornedalen i norra Sverige. Från början av 1800-talet började *meänkieli* utveckla sig separat från finska språket när Finland blev en del av Ryssland och den nya gränsen mellan Ryssland och Sverige delade området i två delar. Närheten till Finland och det finska språket har väckt diskussion om *meänkieli* är sitt eget språk eller en finsk dialekt. År 2000 fick *meänkieli* status som ett eget språk i Sverige. (Laakso m.fl. 2016: 121–122.)

Det finns ingen officiell statistik över antalet *meänkielitalare* och uppskattningarna varierar mellan 30 000 och 75 000 talare. *Meänkieli* är utrotningshotat och en central orsak bakom detta är tidigare assimilationspolicier och speciellt undervisningen som var tillgänglig bara på svenska. (Laakso m.fl. 2016: 121–122). Förvaltningsområdet för *meänkieli* omfattar kommunerna Gällivare, Haparanda, Kalix, Kiruna, Luleå, Pajala, Stockholm, Umeå och Övertorneå (Institutet för språk och folkminnen 2021b).

I Sverige talas det många olika varianter av romanispråk och termen *Romani chib* används som samlingsbegrepp för olika varianter. Många av varianterna talas också i andra europeiska länder. Två varianter som har talats länge i Sverige är kale som också talas i Finland och svensk romani eller resanderomska. Båda är utrotningshotade. Det är svårt att uppskatta antalet talare av romani i Sverige och även uppskattningarna om antalet romer i Sverige varierar mellan 20 000 och 120 000. (Institutet för språk och folkminnen 2020.)

Det uppskattas att det bor cirka 20 000 samer i Sverige varav inte alla talar *samiska*. Som presenterats i kapitel 3.1.3 är det svårt att uppskatta det exakta antalet samer och talare av samiska också i Sverige. I Sverige talas det tre olika samiska språk: *nordsamiska*, *lulesamiska* och *sydsamiska*. Av dessa språk

har nordsamiskan flest talare med cirka 5000 talare. I Sverige och Norge tillsammans uppskattas det finnas cirka 2000 som talar lulesamiska och 500 som talar sydsamiska. Som tillägg till dessa språk har också umesamiska och pitesamiska traditionellt talats i Sverige men idag talas dessa språk bara av ett fåtal personer och är i fara att dö ut. (Seurujärvi-Kari 2005: 340–343.) Förvaltningsområdet för samiska i Sverige består av 25 kommuner (Sametinget 2019).

4 Material och metod

I det här kapitlet presenterar jag mitt material och min metod. Som material har jag använt två rapporter som jag presenterar i den följande delkapitlet 4.1. I delkapitlet 4.2 presenterar jag min metod som är innehållsanalys. Först redogör jag för teorin om innehållsanalys och efter detta presenterar jag min egen analysprocess.

4.1 Material

I min avhandling analyserar jag två officiella rapporter varav den ena har publicerats i Finland och den andra i Sverige. Rapporten från Finland är *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017* som publicerades 2017 och Rapporten från Sverige är *Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020* som publicerades 2021. Både rapporterna redogör för tillämpningen av språklagstiftningen och uppfyllelse av de språkliga rättigheterna. Eftersom det är fråga om två olika stater motsvarar rapporternas struktur eller ämnena som behandlas inte varandra fullständigt. Ändå är innehållet i och syftet med dessa rapporter tillräckligt likadana så att det är möjligt att jämföra staternas minoritetsspråkpolicierna genom att analysera dem. Jag presenterar båda rapporterna i delkapitel 4.1.1 och 4.1.2.

Jag har valt dessa två rapporter som material eftersom båda är publicerade under de senaste fem åren vilket är viktigt för att min avhandling ska vara aktuell. *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017* är lite äldre, från december 2017 och rapporten *Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020* är till och med mer aktuell eftersom den har getts ut i början av 2021. Under forskningsprocessen publicerades den senaste versionen av den finska rapporten *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2021* (Statsrådets kansli 2021) i december 2021.

Jag är intresserad av Finlands och Sveriges officiella minoritetsspråkpolicierna och deras tillämpning och därför är regeringens officiella handlingar lämpliga material för mitt studieintresse. Genom att analysera rapporterna kan man också få en omfattande uppfattning om statens språkpolicy eftersom de också behandlar hur lagstiftningen tillämpas i verkligheten och hur de lagstadgade rättigheterna uppfylls. Rapporterna lyfter också fram olika problem som det finns med tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i båda länderna vilket är syftet också med min avhandling.

4.1.1 Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017

Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen är en uppföljningsrapport som lämnas till riksdagen varje valperiod. Utförandet av berättelsen stadgas i språklagen (2003/423 37 §) och i berättelsen måste åtminstone finskans, svenskans, samiskans, romanis och teckenspråkens ställning behandlas men också andra språk kan behandlas. Syftet med berättelsen är att behandla tillämpningen av språklagstiftningen, de språkliga rättigheternas förverkligande, språkförhållandena i Finland samt utvecklingen av finska och svenska språket. (Statsrådets kansli 2017).

I min avhandling analyserar jag regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen från året 2017. Berättelsens längd är i sin helhet 156 sidor och de teman som behandlas i berättelsen i 2017 är: *språkförhållandena i Finland, författningsändringar och projekt som hänför sig till språk, språkklimatet, tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården och i statsägda bolag samt framtida möjligheter med tanke på de språkliga rättigheterna och med särskild fokus på integration och digitalisering* (Statsrådets kansli 2017:5).

Rapporten baserar sig på svar på en webbenkät, utlåtanden från olika instanser och höranden med centrala myndigheter och tillsynsorgan samt den minoritetsspråkiga intressegruppen. Som tillägg till detta har också experter och centrala aktörer intervjuats. Som bakgrundsmaterial har också olika utredningar och enkäter som har tagits fram av justitieministeriet använts. I rapporten behandlas också finskans, teckenspråkens och även andra språks ställning men i min avhandling har jag fokuserat på de delar som behandlar svenska, samiska och romani. (Statsrådets kansli 2017.)

4.1.2 Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020

Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling är en rapport som publicerades av Länsstyrelsen i Stockholms län i samarbete med Sametinget. Sametinget är ansvarigt för delen som fokuserar på samer och Länsstyrelsen för delarna om de andra nationella minoriteterna. Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har regeringens uppdrag att följa upp minoritetspolitikens utveckling och rapporten presenteras årligen till regeringen. Rapporten fokuserar speciellt på utveckling inom tre delområden: diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet. Rapportens syfte är *utgöra underlag för regeringens fortsatta*

arbete med att utveckla minoritetspolitiken till gagn för efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 3.)

I min avhandling analyserar jag den senaste versionen av rapporten som publicerades år 2021 och redogör för minoritetspolitikens uppfyllelse under året 2020. Rapportens längd är i sin helhet 108 sidor. Rapporten baserar sig på enkätsvar och redovisningar från kommuner, regioner och länsstyrelsen i Sverige samt tio fokusgruppintervjuer. Fokusgrupperna bestod både av representanter för kommuner och regioner och av representanter för de nationella minoriteterna. Som bakgrundsmaterial har också använts samråd med företrädare för minoritetsorganisationer, enskilda representanter från nationella minoritetsgrupper och fortlöpande kontakter med förvaltningsmyndigheter. (Länsstyrelsen Stockholm 2021.)

Rapporten från året 2020 fokuserar speciellt på hur coronapandemin har påverkat minoritetsarbetet. I min analys kommer jag inte att fokusera på coronapandemins konsekvenser på minoritetsspråkpolitiken. Detta beror på att jag är intresserad av minoritetsspråkpolitikens utveckling på en mer allmän nivå. Också den finska rapporten har skrivits före coronapandemin vilket betyder att det vore svårt att jämföra rapporterna. Jag anser också att rapporten inte är tillräckligt ingående för att dra tydliga slutsatser om pandemins påverkan. Jag anser ända att pandemin kan skapa nya problem som måste tas i beaktande men också påverka sådana utmaningar som var där redan före pandemin. Pandemin kan därför belysa nya aspekter av minoritetspolitiska frågor.

4.2 Metod

Som analysmetod använder jag kvalitativ innehållsanalys. Kvalitativ innehållsanalys är en textforskningsmetod som kan användas att analysera flera olika texttyper. Med innehållsanalys kan materialet analyseras på ett systematiskt och objektivt sätt. Syftet med innehållsanalysen är att skapa en tät och tydlig beskrivning av ett fenomen utan att förlora den information som förekommer i materialet. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Innehållsanalysprocessen kan indelas i tre faser som är *reducering*, *gruppering* och *abstrahering*. Jag följer också dessa faser i min undersökning. En viktig del av reduceringen är att begränsa materialet så att det som inte är relevant för studien lämnas bort. När man reducerar materialet försöker man hitta sådana uttryck som är relevanta för studiens syfte och presentera dem i en förenklad form. Den

nästa fasen i analysprocessen är att gruppera de uttrycken som man har hittat i den första fasen. Sådana uttryck som beskriver samma fenomen grupperas och förenas med varandra baserat på deras likheter och skillnader och så bildar forskaren olika underkategorier. Dessa kategorier bildar basen för studien. Den tredje fasen i innehållsanalys är abstrahering. Genom abstrahering kan forskaren bilda övergrupper och teoretiska begrepp och beskriva materialet på en mer abstrakt nivå. (Tuomi & Sarajärvi 2018: 91 – 94.)

Kvalitativ innehållsanalys kan utföras från olika utgångspunkter och det finns minst tre olika sätt att analysera materialet. Dessa tre sätt skiljer sig från varandra baserat på hur de förhåller sig till teori. Det *teoridrivna* analysättet baserar sig på tidigare teori och materialet analyseras utgående från färdiga kategorier och begrepp. Syftet med den teoridrivna analysen är ofta att testa någon tidigare teori. Som motsats baserar det *materialdrivna* analysättet sig på det analyserade materialet och kategorier och begrepp definieras utgående från materialet. Tidigare vetenskap eller teorier borde inte påverka analysen eller slutsatserna. Det *teoristyrda* analysättet står mellan den teoridrivna och den materialdrivna analysen. Som i den materialdrivna analysen använder teoristyrd analys inte några färdiga kategorier eller begrepp som baserar sig på en viss teori i analysen. Ändå anknyter analysen till teorin och teorin styr analysen. (Tuomi & Sarajärvi 2018: 80 – 84.)

I min analys har jag valt att använda teoristyrd analys eftersom även om jag utnyttjar tidigare forskning och teorier använder jag inte några färdiga kategorier i min analys. Som analysenhet har jag huvudsakligen använt meningar men i några fall kan de analyserade enheterna bestå av flera meningar. I vissa fall finns det även fraser eller enstaka ord som upprepas i uttrycken men även i detta fall har jag analyserat hela meningen. Enligt min analys har jag bildat fem övergrupper som jag har nämnt brist på resurser, omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter, negativa språkattityder, ojämställdhet mellan minoritetsgrupper och digitalisering. Även om dessa grupper presenteras som separata kategorier finns det ofta samband mellan grupperna. Som diskuteras i analysdelen förekommer t.ex. attityder och medvetenhet ofta tillsammans i materialet.

Den första övergruppen består av uttryck som på något sätt beskriver att orsaken som påverkar tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna är *brist på resurser*. I den del av uttrycken som har grupperats inom den här gruppen förekommer uttrycket brist på resurser direkt men i en del av uttrycken beskrivs det med en eller flera meningar. Brist på resurser förekommer i materialet på olika sätt. Några exempel beskriver hur brist på resurser förekommer i olika delområden av myndigheternas verksamhet. Det förekommer t.ex. att det finns brist på språkkunnig personal, behöriga lärare samt

läromaterial. Som tillägg till dessa har myndigheterna t.ex. inte tillräckliga resurser för utbildning av personalen och översättningsarbete. I materialet beskrivs också olika konsekvenser av resursbristen.

Den andra övergruppen *omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter* består av två undergrupper: *omedvetenhet om språkliga rättigheter* och *omedvetenhet om språkliga minoriteter*. Båda undergrupperna har ändå ett nära samband med varandra. Uttrycken i den första undergruppen beskriver omedvetenhet om språkliga rättigheter på olika nivåer i samhället och hur det påverkar tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. Uttrycken i den andra undergruppen beskriver hur det finns omedvetenhet om de språkliga minoriteterna bland olika aktörer i Finland och Sverige och hur detta kan påverka tillgodoseendet av deras rättigheter.

Den tredje övergruppen *negativa språkattityder* består av uttryck som beskriver olika former av negativa attityder mot minoriteterna och deras språkliga rättigheter. I övergruppen beskrivs också situationer där negativa attityder påverkar tillgodoseendet av språkliga rättigheterna på olika sätt. Ord som ofta förekommer i uttrycken är t.ex. språkklimat, attityd och hatretorik.

Den fjärde övergruppen *ojämlikhet mellan minoritetsgrupper* består av uttryck som beskriver hur minoritetsgrupperna inte bara är i ojämlik ställning med majoriteten utan också med varandra. Gruppen består av två undergrupper varav den första beskriver hur anknytningen av minoritetens språkliga rättigheter till ett viss geografiskt område kan orsaka ojämlikhet både mellan olika minoriteter samt mellan individer inom samma minoritet. Den andra undergruppen innehåller uttryck som beskriver hur olika områden kan ha olika möjligheter att tillämpa språklagstiftningen i praktiken beroende på områdets befolkningsstruktur vilket kan leda till att individernas språkliga rättigheter tillgodoses på olika sätt beroende på var de bor.

Den femte och sista övergruppen *digitalisering* består av uttryck som beskriver digitaliseringen och dess möjligheter och hot mot tillgodoseendet av språkliga rättigheterna. Några fraser beskriver också hur språkliga minoriteter och språkliga rättigheter borde tas i beaktande vid planering av digitala tjänster för att tillgodoseendet av språkliga rättigheterna ska förbättras. Dessa uttryck innehåller ofta ord som digitalisering och uttryck som syftar till olika former av digitala tjänster.

5 Analys

I det här kapitlet presenterar jag min analys av materialet med hjälp av innehållsanalys. Min analys omfattar fem kategorier som är *brist på resurser, omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter, negativa språkattityder, ojämställdhet mellan minoritetsgrupperna och digitalisering*. Analyskapitlet består av fem delkapitel och varje kategori behandlas i sitt eget kapitel. I analysen hänvisar jag till *Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling* (Länsstyrelsen Stockholm 2021) med uttrycket svenska rapporten och till *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen* (Stadsrådets kansli 2017) med uttrycket finska rapporten.

5.1 Brist på resurser

Enligt båda rapporterna är en orsak till att minoriteternas språkliga rättigheter inte tillgodoses att myndigheterna har brist på resurser. Brist på resurser nämns i materialet på flera olika sätt och som tillägg till mer konkreta exempel nämns det att resurser behövs också för ordnandet och planeringen av språkpolitisk verksamhet. Som tidigare diskuterats är det i erkännandet av språkliga rättigheter inte bara fråga om politiska beslut men också om budget och logistiska frågor (Vizi 2016: 442). Även om språklagstiftningen har en viktig roll i tillgodosendandet av minoriteternas språkliga rättigheter är det också viktigt att olika myndigheter har tillräckliga resurser att genomföra lagstiftningen i praktiken.

Att erbjuda service på mer än ett språk krävs mer resurser än service på ett språk. I den svenska rapporten kommer det fram att behov av resurser uppstår exempelvis vid översättningar, tolkning och publicering av information på olika språk. Det behövs också personal som kan erbjuda service på minoritetsspråken. Merkostnaderna är även större om service ska erbjudas på flera minoritetsspråk. Som exempel på detta tas i rapporten upp förvaltningsområdet för samiskan där kommunerna borde erbjuda service på flera samiska språk. (Exempel 1).

- (1) De flesta av dessa kommuner har en efterfrågan av service och omvårdnad på flera av de samiska språken. Detta medför en väsentlig merkostnad jämfört med om kommunen ger motsvarande service och omvårdnad enbart på ett minoritetsspråk. Merkostnader uppstår exempelvis vid översättningar, anlitan av tolkar och information på de olika samiska språken. Även inom förskoleverksamheten

och äldreomsorgen finns det behov av fler samisktalande personal på grund av de stora skillnaderna mellan de samiska språken. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 50.)

Som kommer fram i exemplet 1 behövs det språkkunnig personal som kan betjäna kunder på minoritetsspråken. Ett problem som kommer fram är att det finns brist på språkkunnig personal. I Finland rapporterar t.ex. Helsingfors stad att de har svårigheter speciellt med att rekrytera språkkunniga personal. Orsaken till rekryteringsproblemen anses vara att det inte finns tillräckligt arbetskraft med språkkunskaper och så är konkurrensen mellan arbetsgivarna hård. (Exempel 2.) Enligt rapporten gäller samma problem också statsägda bolag som också har problem med rekrytering av personal som kan samiska och svenska (Exempel 3).

- (2) Dessutom är det svårt att rekrytera språkkunnig personal. Enligt staden påverkas tillgången till personal av att det är ont om arbetskraft med språkkunskaper och konkurrensen om den hård. (Statsrådets kansli 2017: 66.)
- (3) Liksom inom andra sektorer finns det utmaningar i rekryteringen av personal som kan samiska, och detsamma gäller svenska. (Statsrådets kansli 2017: 108)

Enligt den finska rapporten förekommer problemet med rekrytering av språkkunnig personal i hela landet men förhållandena mellan språkgrupperna verkar vara en viktig faktor. I områden där språkgrupperna är jämnare är människor mer nöjda med den service som ordnas på deras eget språk (exempel 4). Speciellt i Österbotten verkar de språkliga rättigheterna tillgodoses bättre än i andra delar av landet men även där uppstår det problem med rekrytering av språkkunnig personal (Exempel 5 och 6). I Vasa sjukhusdistrikt i Österbotten rapporteras det att ordnandet av språkservice på flera språk sker mer naturligt och det behövs inte särskild planering eftersom en stor del av personalen där är tvåspråkiga (Exempel 6)

- (4) Det vitsord en enskild kommun får avspeglar språkförhållandena i kommunen. Kommunerna har emellertid goda möjligheter att påverka hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. De svenskspråkigas andel i Sibbo och Kyrkslätt är nästan densamma, men det vitsord de svenskspråkiga ger språkservicen i Sibbo är ett helt vitsord högre än i Kyrkslätt. (Statsrådets kansli 2017: 64)
- (5) Också för socialservicens del får de svenskspråkiga tjänsterna i Österbotten det bästa vitsordet av användarna. (Statsrådets kansli 2017: 76)

- (6) Personalen är huvudsakligen tvåspråkig och beaktandet av kundens språk sker naturligt och har inte krävt särskilda arrangemang. -- I Vasa sjukvårdsdistrikt ser man rekryteringen av tvåspråkig personal (finska-svenska) som en utmaning. (Statsrådets kansli 2017: 71)

Även om kommunernas språkförhållanden har en påverkan på hur bra de språkliga rättigheterna uppfylls har kommunerna också möjligheter att själv påverka situationen. Som exempel tas upp Sibbo och Kyrkslätt där andelen svenskspråkiga är nästan samma men vitsordet som språkservice får från svenskspråkiga är högre i Sibbo än i Kyrkslätt (exempel 4). I områden där antalet talare av minoritetsspråket är mindre behövs det ändå särskild planering för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses. Delvis är detta en fråga om rekryteringsproblem. I områden där antalet minoritetsspråk talare är mindre kan det vara svårare att rekrytera språkkunnig personal. I dessa områden har personalen också färre möjligheter att öva minoritetsspråket vilket kan ha negativa påverkan på bevarandet och utvecklingen av deras språkkunskaper. (Exempel 7.)

- (7) I områden där andelen som talar det andra nationalspråket är liten krävs det i praktiken särskild planering för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses. -- En delorsak till detta är svårigheterna att rekrytera språkkunnig personal samt alltför få möjligheter för personalen att lära sig och öva det språk som är mindre använt i området. (Statsrådets kansli 2017: 56)

Exempel från Länsstyrelsens rapport visar att samma problem gäller också Sverige. I rapporten kommer det fram att det finns brist på behöriga lärare vilket leder till brister i undervisning på minoritetsspråk. En annan orsak som minskar undervisningens kvalitet är bristen på läromedel på minoritetsspråk. (Exempel 8.) I den finska rapporten tas brist på lärare och läromaterialet inte upp som ett problem men Pasanens studie (2015) visar att både påverkar undervisning av enaresamiska i Finland. Också i studien av Laakso m.fl. (2016) förekommer brist på behöriga lärare och läromaterial som problem vilket försvårar undervisning av minoritetsspråken i Europa.

- (8) Skolinspektionen har vid samråden kunnat skönja en viss uppgivenhet bland flera minoritetsorganisationer i att flera grundläggande förutsättningar för att bedriva undervisning av god kvalitet i nationella minoritetsspråk saknas år efter år. Dessa handlar främst om stor brist på behöriga lärare och tillgång till läromedel i nationella minoritetsspråk samt bristande kompetens hos skolhuvudmän om rättigheter för elever med nationell minoritetstillhörighet. (Länsstyrelsen Stockholm 2021:61.)

Om arbetsgivaren har svårigheter att rekrytera språkkunnig personal kan ett sätt att förbättra personalens språkkunskaper vara att erbjuda personalen möjligheter att delta i språkutbildningar där de kan utveckla och öva sina språkkunskaper. Språkutbildning kan anses vara speciellt viktigt på områden där antalet minoritetsspråkstalare är mindre och personalen har färre möjligheter att använda minoritetsspråket. Av den finska rapporten framgår det ändå att arbetsgivaren inte erbjuder tillräckligt språkutbildningar för alla villiga eller att personalen inte har tid att delta i utbildningar. (Exempel 9 och 10.)

En annan faktor som påverkar tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna negativt är bristen på översättningsresurser. Mycket information förmedlas i skriftlig form och därför behövs det också skriftligt material på minoritetsspråken. Av exemplen 9 och 10 framgår det att i Finland är översättningsresurserna inte alltid tillräckliga. Enligt den svenska rapporten har det förekommit brist på översatt material samt kritik mot kvaliteten på översättningar. Det ansågs också att översättningar ibland har blivit försenade. (Exempel 11.)

- (9) Personalen har inte heller tillräckligt med tid för att delta i språkutbildning vilket är något som också inverkar på språkkunskaperna. Också sjukvårdsdistriktets översättningsresurser är knappa. (Statsrådets kansli 2017: 70)
- (10) Rekryteringen av språkkunnig personal är utmanande och utbudet av språkkurser motsvarar inte efterfrågan. Det finns inte heller tillräckligt med resurser för översättningsarbetet. (Statsrådets kansli 2017: 71)
- (11) Det har bland annat handlat om bristen på översatt material, vikten av språkrättigheter samt kritik om kvaliteten på översättningar och bristande kunskap om olika språkvarieteter. Enligt några deltagare dröjde Folkhälsomyndighetens översättningar i våras. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 11.)

Det uttrycks även oro för att det minoritetspolitiska området i allmänhet inte tilldelas tillräckliga resurser vilket leder till att organisationerna måste arbeta hårdare för att de minoritetspolitiska frågorna ska förbli aktuella både på de kommunala och nationella nivåerna (exempel 12). Rapporten upplyser att även Stockholms Länsstyrelse som har huvudansvar för minoritetspolitikens uppföljningsarbete inte har tillräckliga resurser för att kunna påverka att minoritetspolitikens mål uppnås. År 2020 hade Länsstyrelsen knappt tre heltidsanställda vilket inte anses vara tillräckligt för

att uppnå minoritetspolitikens mål och bedriva effektivt uppföljnings- och utvecklingsarbete. (Exempel 13).

Länsstyrelsens resurser kan ses vara viktiga eftersom dess uppdrag är att samordna och följa upp hur minoritetspolitiken genomförs i Sverige. Om myndigheten som är ansvarig för uppföljningen och samordnandet av minoritetsarbetet inte har tillräckliga resurser för arbetet kan det påverka genomförandet av minoritetspolitiken negativt. I följande kapitel 5.2 kommer det fram att kommunerna och regionerna har ett speciellt behov av information och stöd gällande genomförandet av minoritetslagstiftningen. För att hjälpa kommunerna och regionerna att bättre tillgodose minoriteternas språkliga rättigheter vore det viktigt att Länsstyrelsen har resurser för att svara på detta behov och erbjuda information och stöd.

- (12) Det uttrycktes även en oro över att det minoritetspolitiska området över lag tilldelas så lite resurser. Det medför att organisationerna behöver arbeta hårdare för att kunna hålla den nationella minoritetsfrågan aktuell på kommunal och nationell nivå. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 47.)
- (13) Det gångna året har än en gång tydligt visat att Länsstyrelsens resurser om knappt tre heltidsanställningar för detta uppdrag behöver öka betydligt för att myndigheten ska kunna verka för att minoritetspolitikens mål uppnås och för att ett effektivt nationellt utvecklings- och uppföljningsarbete ska kunna bedrivas. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 48.)

Som framgår av exemplen påverkar bristen på resurser tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter både i Finland och Sverige. För att service ska kunna erbjudas på minoritetsspråken är det viktigt att myndigheterna och tjänsteleverantörer har språkkunnig personal. Speciellt i den finska rapporten rapporteras det om svårigheten att rekrytera språkkunnig personal vilket leder till att de språkliga rättigheterna uppfylls på ett bristfälligt sätt t.ex. inom social- och hälsovården. I den finska rapporten anses en delorsak till rekryteringsproblemet vara att det helt enkelt är ont om språkkunnig arbetskraft. Situationen är inte heller likadan i hela landet och i områdena där andelen minoritetsspråkstalare är högre tillgodoses deras rättigheter ofta bättre. Detta beror delvis på att rekryteringen av språkkunnig personal är lättare där.

Även om andel minoritetsspråkstalare och tillgång på språkkunnig personal har påverkan kan myndigheterna och tjänsteleverantörerna också själva påverka tillgodoseendet av språkliga rättigheter genom särskild planering av verksamheten. En annan möjlighet som arbetsgivaren har är att erbjuda

språkutbildning för personalen. Enligt den finska rapporten är arbetsgivarnas utbildningsresurser inte ändå tillräckliga och inte alla villiga har möjlighet att delta i utbildningar på grund av begränsade utbildningsplatser eller att de inte har tid att delta. Det måste också tas i beaktande att även om planeringen kan hjälpa att tillgodose minoriteternas språkliga rättigheter med begränsade resurser behövs det också resurser till planeringsarbete.

I den svenska rapporten förekommer bristen på språkkunnig personal inte lika starkt men också där rapporteras det att bristen på behöriga minoritetsspråklärare påverkar kvaliteten av undervisningen på och i minoritetsspråk negativt. Rapporterna är ändå inte helt jämförbara vilket betyder att det är väl möjligt att brist på språkkunnig personal kan påverka också andra områden. Som tillägg till språkkunnig personal behövs det också olika material på minoritetsspråken. I den svenska rapporten nämns också att brist på läromaterial påverkar minoritetsspråkundervisningens kvalitet. I den finska rapporten fokuseras det inte på språkundervisningen och därför kommer bristen på läromaterialet inte fram i rapporten. Ändå visar tidigare forskning (Pasanen 2015, Laakso m.fl. 2016) att problemet gäller också minoritetsspråkundervisning i Finland samt i andra europeiska länder. Ett annat område där det förekommer brister i båda rapporterna är översättningsarbete. I den finska rapporten rapporteras det direkt att det finns brist på översättningsresurser medan det i den svenska rapporten rapporteras att det förekommer problem både med översättningarnas kvalitet och tidtabellen när översättningar publiceras.

Som framgår av analysen påverkar brist på resurser på många olika sätt hur minoriteternas språkliga rättigheter uppfylls. I den svenska rapporten kritiseras det även att minoritetspolitik i sin helhet inte tilldelas tillräckliga resurser. Detta innebär t.ex. att arbetet inte kan prioriteras på grund av detta. I den finska rapporten tas samma kritik inte upp direkt. Om man ändå granskar rapporten kan man se att brist på resurser förekommer på olika områden. Enligt mitt material är det svårt att säga om problemet är att i Finland tilldelas minoritetspolitik i sin helhet för lite resurser men några av problemen kunde sannolikt lösas med mer resurser. Det är också möjligt att resurserna är tillräckliga men att de inte tilldelas på rätta platser men detta är något som måste forskas i mer för att man ska kunna svara på denna fråga.

5.2 Omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter

I båda rapporterna kommer det fram att det finns omedvetenhet både om de språkliga rättigheterna och den språkliga situationen vilket kan ha negativ inverkan på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Omedvetenhet om de språkliga rättigheterna förekommer både på myndighetsnivån och bland individer som tillhör minoritetsgrupper och den allmänna befolkningen. På individnivån betyder detta att minoritetsmedlemmarna själva inte är medvetna om sina egna rättigheter och på myndighetsnivån att myndigheterna inte är medvetna om deras skyldigheter mot de språkliga minoriteterna. Omedvetenhet om den språkliga situationen kan också förekomma på olika nivåer i samhället och t.ex. på myndighetsnivån kan detta leda till att myndigheterna inte är medvetna om antalet minoritetsmedlemmar vilket kan sin tur påverka planeringen av språkservice.

Som framgår i studien av Laakso m.fl. (2016) är de språkliga minoriteterna ofta omedvetna om sina egna rättigheter. Samma problem kommer också fram i mitt material. Enligt den finska rapporten känner t.ex. del av samerna i Finland inte till sina egna rättigheter. Samtidigt upplever de också att den information om service som är tillgänglig på samiska är bristfällig (exempel 14). Om individen är omedveten om sina egna rättigheter kan det leda till att hen inte begär service på sitt eget språk. Myndigheterna har en viktig roll att informera individer om deras språkliga rättigheter och den service som myndigheterna erbjuder på olika språk. Av denna orsak är det också viktigt att myndigheterna själva känner till de språkliga rättigheterna så att de kan meddela informationen vidare till sina kunder. (Se exempel 14 och 15.)

- (14) En del av samerna känner inte till sina rättigheter och informationen om service på samiska upplevs vara bristfällig. (Statsrådets kansli 2017: 78.)
- (15) Om myndigheterna inte tillräckligt väl känner till de språkliga rättigheterna, kan också kunden känna sig osäker på dem. (Statsrådets kansli 2017: 41.)

I den svenska rapporten kommer det fram brister i myndigheternas sätt att informera människor om deras språkliga rättigheter (exempel 16 och 17). Enligt Skolinspektionen har till exempel vårdnadshavare och elever fått bristfällig eller felaktig information om rättigheter till modersmålsundervisning på minoritetsspråk och olika undervisningsmöjligheter. Skolinspektionen anser också att större kunskaper om nationella minoriteters rättigheter bland personalen i skolor kan

ha effekter på olika minoritetspolitiska områden (exempel 18). Enligt lagen om nationella minoriteter (SFS 2009:724) är kommuner skyldiga att informera minoriteterna om deras rättigheter och i exemplar 16 och 17 kan vi se att denna skyldighet inte verkställas.

- (16) Det finns också brister i kommuners sätt att informera vårdnadshavare om rättigheter till modersmålsundervisning. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 31–32.)
- (17) Tillsynen visade att 22 av 25 huvudmän hade brister i att erbjuda modersmålsundervisning på så sätt att de inte informerat eller gett felaktig information till elever och vårdnadshavare om de utökade rättigheter som gäller för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och om vilka möjligheter till undervisning som finns. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 59.)
- (18) Skolinspektionen förväntar sig även att tillsynen kan bidra till att kunskapen om nationella minoriteters rättigheter ökar bland huvudmän, rektorer, lärare och annan personal. Sammantaget anses detta få effekter för minoritetspolitikens område språk och kulturell identitet, men även diskriminering och utsatthet samt inflytande och delaktighet. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 61.)

Också myndigheters språkliga val kan påverka individers uppfattningar om vilka språk man kan använda i kontakt med dem. Ett exempel från Finland är Posti som inte längre har ett svenskt namn utan också på svenska kallas Posti (inte t.ex. Posten). Valet av namn i sig berättar inte något om kvaliteten av svenskspråkig service eller förändrad språkpolicy men kan ändå påverka attityder. Enligt den finska rapporten har detta orsakat osäkerhet bland de svenskspråkiga om Postis svenskspråkiga service. I rapporten anses det också att för att revidera dessa negativa uppfattningar borde Posti förstärka medvetenheten om att de erbjuder service på svenska. (Se exempel 19.) Valet av namn berättar inte om Postis språkpolicy men kan ses ha en symbolisk betydelse.

- (19) Postis språkval kan ha lett till osäkerhet kring huruvida man får använda svenska när man anlitar bolagets tjänster. Posti bör således stärka budskapet om rätten att använda svenska i kundsituationer. (Statsrådets kansli 2017: 116.)

Ett problem som leder till att det finns osäkerhet beror på att lagtexterna kan vara svårbegripliga och att de språkliga rättigheterna och skyldigheterna inte alltid definieras tillräckligt tydligt. Detta kan leda till en situation där myndigheterna inte vet vilka språkliga skyldigheter de har och kunderna inte vet om de har rätt att få service på sitt eget språk. I den finska rapporten kommer problemet fram speciellt när man granskar statligt ägda bolag i Finland och deras språkliga skyldigheter. I statsägda bolag i Finland tillämpas proportionalitetsprincipen som definierar hur språklagen tillämpas i deras

verksamhet. Enligt proportionalitetsprincipen varierar bolags språkliga skyldigheter beroende på verksamhetens art och sammanhanget. Om bolagets uppgifter t.ex. omfattar utövandet av offentlig makt eller offentliga förvaltningsuppgifter har det samma språkliga skyldigheter som myndigheterna. Eftersom proportionalitetsprincipen ibland är svår att tolka leder det till situationer där det finns osäkerhet t.ex. om hur omfattande service på minoritetsspråken bolag är skyldiga att erbjuda. (Exempel 20 och 21.) Som ett annat exempel på svårbegripliga lagtexter tas upp lagar som tryggas samernas språkliga rättigheter (exempel 22).

- (20) Bedömningen av proportionaliteten är emellertid den största orsaken till osäkerhet kring bestämmelsens tillämpningsområde. Situationen försvåras av att ingen förefaller ha behörighet att avgöra alla frågor kring hur proportionaliteten bedöms. (Statsrådets kansli 2017: 107.)
- (21) Ett problem är gränsdragningen i fråga om informationens omfattning, dvs. om skyldigheten att informera och betjäna är mer omfattande än skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. För kunderna kan det ibland vara svårt att se skillnaden mellan skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och den övriga verksamheten. (Statsrådets kansli 2017: 116.)
- (22) Det att rättigheterna tryggas genom hänvisningsbestämmelser eller härleds direkt ur samiska språklagen utan hänvisningsbestämmelser har i vissa fall orsakat ovisshet om nivån på samernas språkliga rättigheter. (Statsrådets kansli 2017: 59.)

I Sverige finns det ett behov av information och stöd bland kommunerna och andra aktörer. Enligt exempel 23 och 24 har Stockholms länsstyrelse fått frågor gällande bland annat tillämpningen och tolkningen av minoritetslagen, användning av statsbidraget samt metoder och modeller för genomförandet av minoritetsfrågorna på olika nivåer. Det har också förekommit efterfrågningar på stöd när det har uppstått oenighet mellan kommunerna och samrådsgrupper eller enskilda gällande ovannämnda frågor. Jämfört med Finland är den svenska språklagen relativt ny och lagrevisionen som trädde i kraft 2019 ställer nya krav på kommuner och regioner. Den relativt nya lagstiftningen kan påverka att praktiker gällande tillämpning av språklagstiftningen inte ännu har etablerat sig vilket kan orsaka behov av stöd och information.

- (23) Under året har det löpande kommit frågor om tillämpningen av lagen, om hur kommuner kan använda statsbidraget, former för samrådsförfaranden, kontakter med minoritetsföreningar, metoder och modeller för genomförande av minoritetsfrågorna på lokal och regional nivå med mera. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 37.)

- (24) Därutöver har det efterfrågats stöd när kommuner och lokala samrådsgrupper eller enskilda blivit oense om tolkningar av minoritetslagen och förordningen för statsbidragets användande. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 38.)

För att myndigheterna bättre ska kunna planera sin verksamhet är det viktigt att de har aktuell och exakt information om olika språkgrupper och deras storlek (se exempel 25). Om det beräknade antalet skiljer sig mycket från det verkliga antalet kan det leda till att behovet av service på olika språk kan beräknas vara mindre än det i verkligheten är. En orsak i Finland som leder till att den information som myndigheter har inte motsvarar verkligheten är det finska befolkningsdatasystemet där bara ett språk kan registreras som modersmål. (Se exempel 26 och 27.) Språket som individen har registrerat som sitt modersmål är inte alltid det språket som hen behärskar bäst eller vill använda (se till exempel om samiska i kapitel 3.1.2). Som nämnts i det föregående kapitlet (5.1) krävs det planering för att minoriteternas språkliga rättigheter ska förverkligas. För att planeringen ska kunna leda till mer ackurata och effektiva åtgärder är det viktigt att den information som är tillgänglig är aktuell.

- (25) I rekommendationen påpekas bland annat att information om den språkliga fördelningen hos kommunens äldre befolkning hjälper kommunerna att utveckla äldreomsorgen. (Statsrådets kansli 2017: 97.)
- (26) Samtidigt känner personalen inte alltid till alla kunders eller patienters modersmål, och information om att en person är samiskspråkig förmedlas inte till myndigheterna till exempel via registerinformationen om inte personen registrerat samiska som sitt modersmål i befolkningsdatasystemet. (Statsrådets kansli 2017: 78.)
- (27) Framför allt när det gäller två- eller flerspråkiga personer ger det språk som antecknats i befolkningsregisteruppgifterna inte rätt bild av personens kunnande och de språk som personen använder. (Statsrådets kansli 2017: 27.)

I den svenska rapporten kommer det fram att det finns brist på aktuell information när det gäller hatbrott mot de nationella minoriteterna. Detta anses bero på att det inte finns någon möjlighet att identifiera hatbrott mot samer, sverigefinnar och tornedalingar. Det är möjligt att detsamma gäller också likabehandlingsarbete i kommuner och regioner. (Exempel 28.) Detta kan anses vara problematiskt eftersom om myndigheterna inte vet hur utspritt problemet är blir det svårt att dela ut tillräckliga resurser för att lösa det och ingripa i situationen. I samma exempel föreslås det att för att förstärka arbetet mot diskriminering, rasism och hatbrott behövs det kunskapshöjande insatser och

utveckling av ett systematiskt arbetssätt. I Sverige förs det ingen statistik över vilka språk som invånarna talar. I rapporten tas detta inte upp som ett problem men det är möjligt att detta också kan påverka planeringen av språkservice som det gör i Finland.

- (28) Flera rapporter bland annat från Brottsförebyggande rådet (Brå), visar att antalet hatbrott med antisemitiska motiv har ökat. Men även Brås statistik innebär att det finns mörkertal när det gäller hatbrott, eftersom det i dagsläget saknas möjligheter att identifiera hatbrott som drabbar samer, sverigefinnar och tornedalingar, trots att det förekommer. Liknande mörkertal kan även gälla kommuners och regioners likabehandlingsarbete, vilket borde uppmärksammas. Kommuners och regioners förutsättningar att arbeta mot diskriminering, rasism och hatbrott kräver aktivt arbete med kunskapshöjande insatser och utveckling av ett systematiskt arbetssätt. (Länsstyrelsen Stockholm: 30–31.)

I den finska rapporten konstateras det också att på den allmänna nivån vet människor inte tillräckligt mycket om de olika språkgrupperna och de språkliga rättigheterna. Förutom att fungera som ett verktyg för att bättre kunna planera och erbjuda service på olika språk kan medvetenheten också påverka attityder. Enligt svaren på justitieministeriets enkät på dinasikt.fi anser många informanter att en orsak bakom försämringen av språkklimatet kan vara den finskspråkiga befolkningens svaga kunskaper i svenska och kunskaper om de språkliga rättigheterna (exempel 29.) Enligt svaren på dinasikt.fi och den allmänna debatten konstaterar den finska rapporten att kännedom om den språkliga mångfalden i landet är bristande (exempel 30). Det anses att språkklimatet kunde förbättras om medvetenheten ökade speciellt hos majoritetsbefolkningen. (Se exempel 29–31.) Enligt en fokusgruppintervju som har använts som material för den svenska rapporten anser tornedalingar att det är viktigt att minoriteterna också är synliga i traditionella media eftersom detta kan öka majoritetens kunskaper om dem samt påverka attityder på positivt sätt (exempel 32).

- (29) I många av svaren antog man också att orsaken till det försämrade språkklimatet kan vara den finskspråkiga befolkningens, inklusive myndigheternas, allt svagare kunskaper i svenska samt svag kunskap om de språkliga rättigheterna. (Statsrådets kansli 2017: 45.)
- (30) Likaså inverkar människornas medvetenhet om Finlands språkgrupper och om de språkliga rättigheterna på språkklimatet. Utifrån justitieministeriets enkät på dinasikt.fi och den allmänna debatten kan man konstatera att kännedomen om den språkliga mångfalden i Finland inte är särskilt

god. Av de öppna enkätsvaren framgick att okunnigheten om de språk som traditionellt talas i landet upplevs kränkande. (Statsrådets kansli 2017: 40.)

- (31) I statsrådets riktlinjer för språk och översättning lyfter man fram åtgärder i syfte att främja myndigheternas medvetenhet om språkliga rättigheter och den vägen påverka deras attityder. (Statsrådets kansli 2017: 47.)
- (32) I samma intervju framkom att nationella minoriteter har sina egna mediekanaler, men att plats i traditionell media är viktigt bland annat i syfte att öka majoritetssamhällets kunskapsnivå och främja positiva attityder till nationella minoriteter. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 15.)

Enligt rapporterna har information en viktig roll i tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. I båda länderna finns det omedvetenhet som gäller både minoriteternas språkliga rättigheter och själva minoriteterna. För att förbättra tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna är det viktigt att öka medvetenheten om både minoriteterna och de språkliga rättigheterna på olika nivåer av samhället. På individnivån kan minoritetsmedlemmar vara osäkra på sina egna rättigheter. En orsak som kommer fram i båda rapporterna är att information som myndigheterna ger är bristfällig eller till och med felaktig. Myndigheterna måste veta vilken service de är skyldiga att erbjuda och kunna informera sina kunder om den. Individen måste också vara medveten om sina egna rättigheter, speciellt om myndigheterna inte lyckas informera publiken om deras språkliga rättigheter.

I den finska rapporten kommer det fram att ibland kan svårbegripliga lagtexter vara orsaken till omedvetenheten. I detta fall kan det vara nyttigt att fråga om dessa lagar borde revideras så att de vore lättare att tolkas. I den svenska rapporten kommer det också fram att t.ex. kommunerna och regionerna har behov av stöd och information gällande tillämpningen av språklagstiftningen. I Sveriges fall är språklagstiftningen nyare än i Finland och den reviderade minoritetslagen trädde i kraft 2019. Av denna orsak är det mer förståeligt att myndigheterna har behov av information och stöd gällande tillämpningen av lagen.

Enligt rapporterna påverkar också omedvetenheten om de språkliga minoriteterna tillgodoseendet av rättigheterna. Information har en viktig roll i planeringen av verksamhet och ju mer information myndigheterna har om språkgrupperna och deras behov desto bättre kan de planera sin verksamhet och betjäna kunder på deras eget språk. Det är också viktigt att den information som myndigheterna har är aktuell och ger en akkurat bild av den språkliga situationen. Om det nuvarande systemet inte ger tillräckligt mycket relevant information som myndigheterna behöver för att planera sin verksamhet kan det vara nyttigt att tänka på om systemet borde utvecklas. I Finland förekommer

problemet med befolkningsdatasystemet som inte ger en ackurat bild av en persons språkkunskaper. I den svenska rapporten tas upp att det inte finns någon ackurat statistik om hatbrott mot samer, sverigefinnar och tornedalingar. Det anses att hatbrott mot minoriteterna förekommer men bristfällig statistik ger inte en ackurat bild av situationen och gör det svårare att kämpa mot hatbrott. Som diskuterats i det tidigare kapitlet 5.1 behövs det särskilt planering för att de språkliga rättigheterna förverkliggörs speciellt på områden där det är svårare att rekrytera språkkunniga personalen.

I båda rapporterna konstateras det också att som helhet vet majoritetsbefolkningen inte tillräckligt mycket om den språkliga situationen och de språkliga minoriteterna. Speciellt majoritetsbefolkningens omedvetenhet anses att ha negativa effekter och vara en orsak till ett hårdnat språkklimat. Omedvetenheten som förekommer i materialet är i linje med Laakso m.fl. (2016) studie som konstaterar att minoritetsmedlemmar ofta är omedvetna om sina språkliga rättigheter. Samtidigt är minoriteterna ofta osynliga i den majoritetssamhällen och majoritetsbefolkningen inte vet tillräckligt mycket om minoriteterna och de problem som de drabbas av. (Laakso m.fl. 2016).

5.3 Negativa språkattityder

Enligt Spolsky (2004) är språkattityder en av de tre faktorerna som påverkar språkgemenskapens språkpolicy (se kapitel 3.1). Den språkliga minoritetens egna attityder har en stor betydelse för minoritetens språkval men också majoritetens attityder kan påverka både minoritetsmedlemmars attityder och språkpraktiker. Som redan diskuterats tidigare i kapitel 5.2 sammanhänger språkattityder mot minoritetsspråken med kunskapen om dem. I kapitlet kommer det också fram att en orsak till negativa attityder anses vara svaga kunskaper om minoritetsspråken och minoriteternas språkliga rättigheter bland majoritetsbefolkningen.

Av den finska rapporten framgår att språkklimatet och majoritetens attityder mot andra språkgrupper upplevs ha försämrats under de senaste åren. Det rapporteras att hatretoriken mot minoritetsgrupperna har ökat i den offentliga debatten och förekommer speciellt i sociala medier. Majoritetsbefolkningens attityder anses också påverka hur språkklimatet upplevs. Negativa attityder och hatretorik kan påverka om minoriteter vågar använda sina egna språk i offentliga rum och offentliga situationer. (Exempel 33 och 34).

- (33) I den offentliga debatten, i synnerhet i sociala medier, har hatretoriken ökat och riktar sig ofta uttryckligen mot minoritetsgrupper. - - Den allt oftare förekommande hatretoriken och de negativa attityderna gentemot minoritetsgrupper inverkar på hur gärna människor i olika språkgrupper talar sitt eget språk i offentliga rum och offentliga situationer. Också majoritetsbefolkningens attityder gentemot andra språkgrupper inverkar på hur språkklimatet upplevs. (Statsrådets kansli 2017: 40.)
- (34) Det allmänna språkklimatet verkar ha hårdnat sedan den förra språkberättelsen. (Statsrådets kansli 2017: 41.)

Av den svenska rapporten framgår också att minoritetsgrupperna upplever att attityderna mot dem har utvecklats negativt under år 2020. Nästan alla fokusgrupper som har intervjuats till rapporten, dvs. samer, tornedalingar, romer och judar, rapporterar att attityderna mot de nationella minoriteterna har utvecklats negativt. (Exempel 35–37.) Romer och samer anser att individer har upplevt att de behöver dölja sin identitet. Det rapporteras också att bland unga romer har oron för att bli diskriminerad ökat. I exempel 36 tas coronapandemin upp som en möjlig orsak till oro för diskriminering hos minoriteter. Det ges inte ändå någon förklaring till vad som skulle vara sambandet mellan dessa två. Utan närmare forskning är det omöjligt att säga om coronapandemin är en orsak till en ökad känsla av diskriminering bland minoriteter eller om dessa två fenomen bara äger rum samtidigt. Oavsett vad orsaken till negativa attityder mot minoriteterna är kan konsekvenserna vara likadana.

- (35) Fokusgrupperna med tornedalingar och romer upplevde en negativ utveckling av attityder under år 2020. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 14.)
- (36) Exempelvis var romer oroad över förstärkta stereotypiska bilder inom media under 2020. Samer och romer ansåg att vissa individer, både unga och äldre under coronapandemin har upplevt ett behov av att dölja sin identitet. För en del unga romer har coronapandemin möjligen förstärkt deras oro för att bli diskriminerade på arbetsmarknaden eller i skolan. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 14.)
- (37) På samrådet framfördes även att antisemitismen blivit alltmer utbredd och tar sig grövre uttryck. Vikten av att ta fram en specifik nationell strategi mot antisemitism betonades, något som även EU har uppmanat alla medlemsländer att göra. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 46.)

I värsta fall kan negativa attityder och rasism mot minoriteterna ta mer fysiska former. Samer i Sverige rapporterar att det förekommer även sabotage och dödshot. Hatbrott mot samer gäller också ofta renar t.ex. genom att människor jagar dem. (Exempel 38.) I det föregående kapitlet 5.2 diskuterades det hur myndigheterna i Sverige saknar möjligheter att identifiera hatbrott mot samer,

sverigefinnar och tornedalingar (exempel 28). I samma exempel betonas det hur kunskapshöjande insatser behövs för att kämpa mot diskriminering och hatbrott.

I den svenska rapporten uppskattas det att minoritetspolitikens påverkan på diskriminering och utsatthet hittills har varit begränsad (exempel 39). Det specificeras ändå inte varför resultaten har varit begränsade. Att påverka attityder kan vara svårt och det kan vara möjligt att resultaten kommer att visa sig senare i framtiden. Rättan att inte bli diskriminerad på grund av språk kan ses som en fundamental rättighet och något som även erkänns av stater som inte erkänner minoriteternas andra språkliga rättigheter (se kapitlet 2.2). Det är också viktigt att ta i beaktande att diskriminering mot språkliga minoriteter inte alltid baserar sig på språken. Som framgick i kapitel 3 talar t.ex. inte alla samer samiska men kan i alla fall bli diskriminerade eller drabbas av hatbrott. I exempel 36 beskrivs hur samer och romer har upplevt ett behov av att *dölja sin identitet*, vilket kan tolkas betyda att diskriminering inte bara riktar sig mot minoritetsspråken utan också mot andra faktorer som är en del av minoritetsidentiteten.

- (38) I spåret av Girjasdomen har motsättningarna på många håll hårdnat och samer utsätts för hat och hot både fysiskt och digitalt. Hatbrott och trakasserier mot samer tas ofta ut på renar där människor plågar, skjuter och jagar renar med skoter eller andra motorfordon. I sociala medier uppmanas människor ge sig på både renar och samer. Även dödshot förekommer. Sabotage, glåpord, mobbning i skolan och kränkningar är andra exempel på hur rasism mot samer kan yttra sig. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 50–51.)
- (39) Minoritetspolitiken har hittills haft begränsade effekter för delområdet diskriminering och utsatthet. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 50.)

Som tillägg till hatretorik, diskriminering och hatbrott kan negativa attityder också leda till att minoriteternas språkliga rättigheter inte tillgodoses. Som tillägg till bristen på resurser och ovisshet om de språkliga rättigheterna påverkar också myndigheternas attityder möjligheten att få service på minoritetsspråken. Av den finska rapporten framgår det att myndigheterna kan ha negativa attityder mot språkliga minoriteter vilket påverkar minoriteternas möjligheter att få service på sina egna språk på ett negativt sätt. Ett sjukvårdsdistrikt t.ex. anser att som tillägg till personalens bristande kunskaper i svenska är inte heller personalens vilja att ge service på svenska tillräcklig på alla verksamhetsställen och i alla situationer (exempel 40). Det rapporteras också att vissa myndigheter och

tjänsteleverantörer i Finland förhåller sig negativa till den samiska språklagen och behovet av samiska tjänster vilket påverkar tillgodoseendet av samernas språkliga rättigheter negativt (exempel 41).

- (40) Som utmaningar ser sjukvårdsdistriktet att personalens kunskaper och vilja att ge kunderna service på svenska inte är tillräckliga vid alla verksamhetsställen och i alla situationer. (Statsrådets kansli 2017: 71.)
- (41) Att vissa myndigheter och tjänsteleverantörer förhåller sig negativa till samiska språklagen eller inte känner till de ålägganden som lagen föreskriver upplevs som ett hinder för tillgodoseendet av samernas språkliga rättigheter inom social- och hälsovården. - - Personalens negativa inställning till behovet av tjänster på samiska lyftes även fram i justitieministeriets webbenkät. (Statsrådets kansli 2017: 78.)

Ett annat sätt på vilket myndigheternas attityder kan påverka tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna är låg prioritering av minoritetsarbetet. Detta betyder inte nödvändigtvis att myndigheterna förhåller sig negativt till minoritetsspråken utan i stället att de anser att andra frågor är viktigare. Den låga prioriteringen kan leda till att språkarbetet inte får tillräckliga resurser vilket i sin tur leder till att språkarbetets resultat blir bristfälliga. Enligt den svenska rapporten upplever tornedalingar att år 2020 har minoritetspolitiken prioriterats längre ned än tidigare. De anser också att det inte finns råd att förlora tid även om attitydförändringar är långa processer. (Exempel 41). Enligt rapporten upplever också kommuner och regioner inom förvaltningsområdena att det finns utmaningar att få genomslag i minoritetspolitiska frågor. En intervjuperson anser att det finns politiska intressen kring minoritetspolitiska frågor men det finns en paradox mellan detta intresse och gensvar på förvaltningsnivån. (Exempel 43.)

Det är ändå viktigt att notera att år 2020 beror ändringar i prioriteringarna åtminstone delvis på coronapandemin som sannolikt har påverkat prioriteringar på många olika politikområden. Av denna orsak kan det inte dras tydliga slutsatser från materialet från år 2020. Även om pandemin kan ha haft negativ påverkan på prioriteringen av minoritetsarbetet anser en intervjuperson att kommunikationskampanjer på minoritetsspråk under pandemin har betonat behovet av minoritetsarbete (exempel 43).

- (42) Fokusgruppen med tornedalingar påtalade att de under 2020 har upplevt att

minoritetspolitiken hamnat längre ner i kommunernas prioriteringar. De konstaterade att attitydförändringar är en tidskrävande process, men utifrån minoritetsperspektiv finns inte råd att förlora tid. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 14.)

- (43) Även kommuner och regioner inom förvaltningsområdena upplevde att det fanns utmaningar med att få genomslag inom minoritetspolitikens delområden i sina egen organisation. En av deltagarna beskrev situationen som en paradox mellan politiska intressen i frågan och gensvar på förvaltningsnivå. En annan intervjuperson uttryckte situationen som tungrodd, men konstaterade samtidigt att pandemirelaterade kommunikationskampanjer på minoritetsspråk faktiskt gav arbetet den extra synlighet som behövdes. Utifrån fokusgrupperna går det att konstatera att attityder, intresse och kunskaper kring nationella minoriteter varierar och att coronapandemin eventuellt har påverkat prioriteringar negativt i kommunernas arbete med nationella minoriteter. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 14.)

Negativa attityder mot språkliga minoriteter och användningen av minoritetsspråk kan påverka beteendet och om minoriteterna väljer att använda sitt eget språk eller inte. Språkliga minoriteter är ofta tvåspråkiga och behärskar också majoritetsspråket. Diglossi kan ses vara en del av språkliga minoriteters liv och minoritetsmedlemmar kan byta språk i vissa situationer och språkbyte kan ske frivilligt. (Se kapitlet 2.3.) Av den finska rapporten framgår det att språkbyte till majoritetsspråket inte alltid sker frivilligt. Som orsaker till språkbyte nämns att man inte vill besvära andra eller att man är rädd för att få sämre eller långsammare service om man inte använder majoritetsspråket. (Exempel 44.) Dåligt språkklimat och negativa attityder kan leda till att medlemmar i språkliga minoriteter undviker att använda sitt språk i offentliga domäner (exempel 45). Diglossi och användning av majoritetsspråk i vissa situationer är inte negativa i sig själv men speciellt när det är frågan om utrotningshotade språk kan detta påverka bevarandet av språken negativt. För språkets vitalitet är det viktigt att språket används i så många domäner som möjligt. Om användning av minoritetsspråken på grund av negativa attityder begränsas bara till den privata domänen kan detta vara skadligt för bevarandet av minoritetsspråken. (Se kapitel 2.3.)

- (44) Av enkäten framgår dock att det inte alltid är frivilligt att man avstår från att tala det egna språket eller att byta språk. Att man byter språk är ofta förknippat med rädslan att annars vara till besvär eller att få sämre och långsammare service. (Statsrådets kansli 2017: 62.)
- (45) Språkklimatet har också betydelse för huruvida människorna vågar använda sitt eget språk i kontakten med myndigheterna eller om användningen begränsas till den närmaste kretsen och miljön. (Statsrådets kansli 2017: 41.)

Enligt exemplen kan språkattityder påverka tillgodoseendet av språkliga rättigheter på olika nivåer och på flera olika sätt. I rapporterna lyftas det fram att språkliga minoriteterna upplever att språkklimatet har hårdnat både i Finland och Sverige. Negativa attityder mot språkliga minoriteter kan leda till diskriminering, hatretorik och även hatbrott mot minoritetsmedlemmar. Speciellt majoritetsbefolkningens attityder anses vara viktiga och de allmänna attityderna kan också påverka minoriteternas egna attityder och beteende. I den finska rapporten tas det upp att minoriteterna kan undvika att använda minoritetsspråk i kontakt med myndigheter och i stället välja att använda majoritetsspråket om de upplever att de får t.ex. sämre service på minoritetsspråken. I rapporten förekommer det också att personalens attityder påverkar villiga de är att tjäna minoriteter på deras språk. Av rapporten framgår också att personalen kan ha negativa attityder och kan vara ovilliga att erbjuda service på minoritetsspråken. I dessa fall kan majoritetsbefolkningens negativa attityder leda till begränsade användningsmöjligheter för minoritetsspråken i den offentliga domänen.

I rapporterna förekommer det inte några exempel på att minoriteterna själva har negativa attityder mot användning av minoritetsspråken. Minoritetens egna attityder kan ses vara speciellt viktig i bevarandet av minoritetsspråken eftersom även om staten och andra aktörer kan stöda bevarandet av minoritetsspråken är det i sista hand minoriteterna själva som väljer att använda språket eller inte. Majoritetsbefolkningens attityder kan påverka också minoritetens egna attityder och begränsade användningsmöjligheter kan påverka att språket ses som onyttigt. Om minoriteterna inte anser att deras språk är användbart kan detta leda till att föräldrarna t.ex. inte lär ut minoritetsspråket till sitt barn vilket betyder att språket inte förs över till den nästa generationen. (Se kapitlet 2.3)

Attityder på den högre nivån, t.ex. inom kommuner och institutioner, kan påverka hur språkarbete prioriteras. I den svenska rapporten uttrycks oro för att minoritetsarbetet som helhet inte prioriteras tillräckligt högt. Den låga prioriteringen berättar inte nödvändigtvis om negativa attityder mot minoriteterna och deras rättigheter men att minoritetsarbetet inte ses som tillräckligt viktigt för att tilldela resurser. I exemplen i kapitel 5.1 tas det upp hur minoritetspolitik inte får tillräckliga resurser och hur brist på resurserna påverkar tillgodoseendet av språkliga rättigheter på olika sätt. En orsak bakom detta kan vara den låga prioriteringen och för att säkra tillräckliga resurser i framtiden är det viktigt att sektorn också prioriteras tillräckligt högt.

5.4 Ojämlighet mellan minoritetsgrupper

I materialet kommer det fram att språkliga minoriteter inte bara är i ojämlig ställning i förhållande till majoriteten utan också till varandra. En orsak bakom ojämligheten är att lagstiftningen tillförsäkrar annorlunda rättigheter till olika minoriteter. Olika lagstadgad ställning kan bero på olika faktorer som om språket klassificeras som ett territorialt språk eller inte (se kapitel 2.3). En annan orsak är att olika befolkningsunderlag på olika områden påverkar att tillgodoseendet av språkliga rättigheter kan vara lättare eller svårare på olika områden.

I Sverige har samer, tornedalingar och sverigefinnar sina förvaltningsområden där deras språkliga rättigheter är mer omfattande medan det inte finns några förvaltningsområden för judar och romer. I den svenska rapporten kritiserades detta av både judar och romer. Eftersom judar och romer inte omfattas av förvaltningsområden anses det att dessa två minoriteter inte inkluderas på samma sätt och inte har samma förutsättningar och möjligheter som de andra nationella minoriteterna. (Exempel 46–48.) Dessa exempel betonar skillnaden mellan minoritetsspråk som omfattas av förvaltningsområdena och som inte omfattas av dem. Språken i den första kategorin, dvs. finska, samiska och meänkieli, har mer omfattande rättigheter även om dessa rättigheter är anknyta till deras förvaltningsområden. Språken i den andra kategorin, dvs. jiddisch och romani chib, har däremot mer begränsade rättigheter. Ett sätt att tolka detta är att även om alla fem språken är officiella minoritetsspråk i Sverige har de territoriala språken högre status.

- (46) På samrådet med judiska organisationer framkom kritik mot att den judiska minoriteten ofta särbehandlas och inte inkluderas på samma sätt som de nationella minoriteter vars språk omfattas av särskilda rättigheter. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 46.)
- (47) Vidare betonades vikten av att minoriteten romer ska ha liknande förutsättningar och möjligheter som nationella minoriteter som omfattas av förvaltningsområden. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 47.)
- (48) Fortfarande omfattar inte inflytandeformerna i regionerna utanför förvaltningsområdena judar och tornedalingar. Inflytandeformer behöver omfatta alla nationella minoriteter så att deras frågor blir belysta och att deras rättigheter tillgodoses inom alla tre delområden. Det är extra angeläget när det gäller de judiska och romska minoriteterna eftersom jiddisch och romani chib inte omfattas av de särskilda rättigheterna som gäller inom förvaltningsområdena. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 31.)

I rapporten kommer det också fram att kommuner som ingår i förvaltningsområdena inte i samma utsträckning har tagit med samtliga minoriteter (exempel 49). Det specificeras inte vilka minoriteter det är fråga om och det är möjligt att man med samtliga minoriteter syftar också till finska, samiska och meänkieli. Det är kanske inte fråga om olika förhållanden till territoriala och icke-territoriala språk men situationen kan också bero på t.ex. praktiska orsaker som brist på resurser. Det är också möjligt att kommunerna vill prioritera de språken vilkas förvaltningsområde de tillhör och har mer omfattande skyldigheter mot.

I Sverige kan kommunerna själva ansöka om att ingå i ett eller flera förvaltningsområden. Att ingå i förvaltningsområden betyder att kommunen får mer skyldigheter mot den minoriteten och så har detta konkreta konsekvenser både för kommunen och minoriteten. Som framgår i kapitel 2.3 kan statens minoritetsspråkstiftning ha både konkreta konsekvenser och symboliska betydelser som bland annat visar statens förpliktelse att främja minoriteters språkliga rättigheter också i framtiden. Också beslut på kommunal eller regional nivå kan ha samma effekter. Att en kommun ingår i ett förvaltningsområde kan ses ha en symbolisk betydelse eftersom det visar att kommunen förbinder sig att utöka minoritetens språkliga rättigheter. Ett sätt att tolka exempel 49 är att sådana kommuner som ingår i förvaltningsområdena är mer bundna att fokusera på att främja de språkliga rättigheterna hos sådana minoriteter i vilkas förvaltningsområden de tillhör.

- (49) Liksom förra året har kommuner som ingår i förvaltningsområdena i mindre utsträckning tagit med samtliga minoriteter i målen och riktlinjerna. Kommunerna motiverar detta bland annat med att deras arbete omfattar den minoritet vars minoritetsspråk som kommunen ingår i förvaltningsområde för. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 18.)

När det gäller samiska i Finland har samer mer omfattande språkliga rättigheter inom sitt hembygdsområde än i resten av landet. Majoriteten av samer i Finland bor ändå utanför hembygdsområdet och antalet har ökat under det senaste årtiondet. (Se kapitel 3.1.1). I den finska rapporten anses att av denna orsak kunde det vara motiverat att främja samers språkliga rättigheter också utanför hembygdsområdet. (Exempel 50.)

- (50) Ursprungsfolkets koppling till ett visst område, i detta fall till samernas hembygdsområde, är grunden till att omfattningen av de språkliga rättigheterna uppvisar regionala avvikelser. Eftersom merparten av samerna bor utanför hembygdsområdet är det även motiverat att främja språket ställning i resten av Finland. (Statsrådets kansli 2017: 88.)

Enligt den finska rapporten varierar svenskspråkigas belåtenhet med språkservicen mycket mellan både kommunerna och regionerna. En viktig faktor i hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i området är språkgruppernas andel av befolkningen i regionen. I regioner där språkgrupperna är lika stora eller den mindre gruppens andel är relativt stor, tillgodoses de språkliga rättigheterna också i huvudsak bättre. (Se exempel 51 och 52.) Detta kan delvis bero på att i områden där det t.ex. bor fler svenskspråkiga är det lättare att rekrytera svenskspråkig personal och som diskuterats i kapitel 5.1 är brist på personal en faktor som påverkar tillgodoseendet av språkliga rättigheter negativt.

- (51) Allmänt kan man konstatera att de svenskspråkiga är mer missnöjda med språkservicen och att i synnerhet de svenskspråkigas nöjdhet varierar mycket såväl mellan regionerna som mellan kommuner. De svenskspråkiga har således en ojämlik ställning i förhållande till både finskspråkiga och varandra. (Statsrådets kansli 2017: 61.)
- (52) I områden där språkgrupperna är lika stora eller där den mindre språkgruppens andel är ganska stor, tryggas de språkliga rättigheterna i huvudsak väl. (Statsrådets kansli 2017: 56.)

Som kommer fram i materialet finns det faktorer som påverkar att minoriteterna är i ojämlik ställning i förhållande till varandra. Ett problem förekommer när minoriteterna är kopplade med vissa områden där de har mer omfattande språkliga rättigheter. I Sverige förekommer problemet med judar och romer som inte omfattas av förvaltningsområdena och därför har svagare språkliga rättigheter än tornedalningar, samer och sverigefinnar. För att förbättra judars och romers språkliga rättigheter finns det två möjligheter. Den första är att skapa förvaltningsområden för jiddisch och romani och den andra att förstärka minoriteternas språkliga rättigheter utanför förvaltningsområdena. Situationen speglar delvis också skillnaden mellan hur staters språkpolicier förhåller sig till territoriella och icke-territoriella språk. I Sverige definieras de tre språken som omfattas av förvaltningsområdena också som territoriella språk medan jiddisch och romani chib definieras som icke-territoriella språk.

I Finland förekommer problemet med samers hembygdsområde. Merparten av samer bor utanför hembygdsområdet och har på så sätt svagare rättigheter än samer som bor inom området. I rapporten anses detta som en orsak att förstärka samers språkliga rättigheter utanför området. Båda exemplen demonstrerar att det finns problem med anknytning av minoriteternas språkliga rättigheter till vissa områden. Problemet diskuteras också i Laakso m.fl. (2016) studie där det framgår att många

minoritetsspråkpolicier fokuserar på områden där minoriteterna traditionellt har bott även om majoriteten av medlemmarna ofta har flyttat bort från dessa områden.

I materialet beskrivs det också hur svenskspråkigas nöjdhet med språkservice varierar mellan kommuner och regioner och att svenskspråkigas språkliga rättigheter tillgodoses bättre i områden där antalet svenskspråkiga är större. Även om detta problem skiljer sig från det första visar det ändå att bostadsorten kan påverka hur bra minoriteternas språkliga rättigheter tillgodoses och leda till ojämlikhet mellan regioner.

5.5 Digitalisering

En faktor som kan påverka tillgodoseende av de språkliga rättigheterna i framtiden är digitalisering. Digitalisering kan erbjuda nya möjligheter för att utveckla språktjänster och förbättra tryggheten av rättigheter. Digitaliseringen kan också skapa nya utmaningar som måste tas i beaktande när ny service utvecklas och kan även ses som nödvändig för att minoritetsspråken ska bevaras levande. För att språket inte ska bli utrotningshotat är det viktigt att det kan användas i alla domäner i samhället. I dag har den digitala domänen blivit ännu mer viktig och därför är det viktigt att också minoritetsspråken har sin plats där. (Se kapitel 2.3. om utrotningshotade språk.)

I den svenska rapporten beskrivs det hur på grund av digitaliseringen kan olika evenemang som t.ex. utbildning för anställda har ordnats på distans vilket kan öka flexibiliteten (exempel 53). Som en följd av coronapandemin blev många evenemang flyttade till internet vilket ledde till att fler deltagare kunde delta i en konferens som behandlade språkbadverksamheten (exempel 54). Digitaliseringen kan också minska geografiska avstånd. För många samer har geografiska avstånd varit ett hinder som har påverkat deras deltagande i aktiviteter men med hjälp av digitala mötesplatser är avstånden inte längre en lika viktig faktor som tidigare. (Exempel 55.)

- (53) Digitaliseringen har medfört en ökad flexibilitet, som upplevdes både tidseffektivt och bra utifrån klimatpåverkan av resandet. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 12.)
- (54) Förskolepersonal i en kommun har fått delta i en språkbadskonferens digitalt, vilket möjliggjorde att fler anställda kunde ta del av konferensen. Det betraktades som en positiv följd av reserestriktioner och nytt digitaltutbud. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 13.)

- (55) Under detta år har fler digitala mötesplatser skapats vilket medfört att de geografiska avstånden i Sápmi som annars utgör ett hinder för många att delta i aktiviteterna delvis har undanröjts. I de digitala mötesformerna har däremot den äldre målgruppen varit mindre representerad än tidigare. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 53 – 54.)

Även om digitaliseringen och distansevenemang kan öka flexibilitet och möjliggöra för flera personer att delta kan de också ha negativa konsekvenser och även påverka jämlikheten på ett negativt sätt. I den svenska rapporten anses det att ibland har digitaliseringen av samråd haft negativa effekter på mötenas kvalitet. Som orsaker till detta nämns det att deltagare har fallit bort, mötena har blivit kortare och samtalens kvalitet har minskat. Enligt en samordnare som intervjuades till rapporten har samråden mer liknat en monolog än dialog. (Exempel 56.) I rapporten uppstår det också oro för att speciellt den äldre generationen kan ha bristande tillgång till dator och sämre teknikkunskaper vilket kan leda till att de inte på samma sätt kan delta i den digitala verksamheten. I samma exempel tas det även upp att digitaliseringen kan påverka kvinnor och män på olika sätt. (Exempel 57.)

- (56) Digitalisering av samråd har enligt intervjuerna ibland lett till bortfall av deltagare, kortare möten och sämre kvalitet på samtal. En samordnare sa att samråden nu kunde vara mer som en monolog än dialog. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 12.)
- (57) Några deltagare ansåg att en utmaning med den snabba digitaliseringen var eventuell bristande tillgång till datorer samt mindre teknikvana hos den äldre generationen, vilket kan leda till så kallade digitalt utanförskap. -- Digitaliseringen av mötesformer kunde uppfattas ha olika konsekvenser hos kvinnor och män. (Länsstyrelsen Stockholm 2021: 12.)

I båda rapporterna ses digitalisering som en möjlighet speciellt när det gäller de samiska språken. Hos samer är det geografiska avståndet ett problem när det gäller både service och evenemang. Med hjälp av digitalisering blir det möjligt att delta på distans vilket kan öka deltagandet och tillgång till service på samiska. Enligt den finska rapporten kunde tolkningstjänster ordnas mer effektivt med hjälp av digitala verktyg. Med digitala verktyg kunde distanstolkning ordnas enklare t.ex. via en videoförbindelse. (Exempel 58.) Som tillägg till distanstolkning kan också utvecklingen av webbtjänster förbättra tillgången till service på samiska. Webbtjänster är inte heller bundna till geografiska områden och kan på så sätt nå också samer som bor utanför hembygdsområdet. (Exempel 59.)

- (58) Tolkningstjänster skulle kunna ordnas effektivare än hittills med hjälp av digitalisering. Bättre distanstjänster skulle göra det möjligt att enklare ordna med tolkning på olika språk t.ex. via videoförbindelse. För att främja och säkerställa tillgängligheten till service på samiska är ett av Sametingets mål för valperioden (2016–2019) att inrätta en tolkcentral för de samiska språken i samband med Sametingets egen organisation. (Statsrådets kansli 2017: 122.)
- (59) Att utveckla webbtjänster på samiska är ett bra sätt att främja samernas språkliga rättigheter inom social- och hälsovården. Med hjälp av webbtjänster kan man nå den samiskspråkiga befolkningen både inom och utanför hembygdsområdet. (Statsrådets kansli 2017: 87.)

Digitalisering ses inte ändå som en automatisk lösning på alla problem och kan innebära också utmaningar från mindre språkgruppers synvinkel. Som ett exempel på en misslyckad webbtjänst lyfter man fram Finlands befolkningsdatasystem och andra informationssystem som inte stödjer stavning av personnamn på samiska. (Exempel 60.) Det rapporteras också att enligt Riksdagens justitieombudsmans avgörande finns det brister i digitala tjänster som påverkar att språkgrupperna inte är i jämlika ställning med varandra. Som exempel tas det upp att webbplatser och nya elektroniska system ofta skapas först på finska och senare på svenska. Också den information som myndigheterna publicerar i sociala medier har ibland getts på minoritetsspråken men ibland bara på finska. (Exempel 61.)

- (60) I utlåtandena till justitieministeriet har man också lyft fram utmaningarna med digitaliseringen i fråga om de mindre språkgrupperna. Likaså har Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter påpekat att Finlands befolkningsdatasystem och andra informationssystem inom den offentliga förvaltningen inte stödjer stavning av personnamn på samiska. (Statsrådets kansli 2017: 125.)
- (61) Riksdagens justitieombudsmans avgöranden som gäller språkliga rättigheter har ofta tagit upp brister i digitala tjänster, där finsk- och svenskspråkiga inte har behandlats jämlikt. Exempelvis webbplatser och nya elektroniska system skapas ofta först på finska och först senare på svenska. Som ett annat exempel kan nämnas myndigheternas information i sociala medier som i vissa fall har getts enbart på finska. (Statsrådets kansli 2017: 125.)

För att undvika att digitala tjänster behandlar olika språkgrupper ojämlikt är det viktigt att minoritetsspråken och de språkliga rättigheterna tas i beaktande redan i planeringen av dessa tjänster. I den finska rapporten kommenteras det att digitaliseringen kan möjliggöra mer omfattande och bättre myndighetsservice från språkperspektivet men för att alla ska dra nytta av digitaliseringen måste de språkliga rättigheterna tillgodoses (exempel 62). Det tas också upp att det oftast är mer ekonomiskt

och effektivt att skapa olika språkversioner redan under planering och programmering än att uppdatera systemet senare (exempel 63.) Detta kan anses vara speciellt viktigt när man tar i beaktande att brist på resurser besväras tillgodoseendet av språkliga rättigheter på många områden.

- (62) För att alla ska kunna dra nytta av digitaliseringens fördelar bör de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas redan i ett tidigt skede. I det här sammanhanget måste de språkliga rättigheterna tillgodoses för att digitaliseringen ska kunna utnyttjas fullt ut. Samtidigt kan digitaliseringen också möjliggöra en språkligt sett mer omfattande och bättre myndighetservice. (Statsrådets kansli 2017: 122.)
- (63) Det är oftast mer ekonomiskt och effektivt att beakta olika språkversioner under planeringen och programmeringen av tjänster och informationssystem är att uppdatera systemen i efterskott. (Statsrådets kansli 2017: 123.)

Digitaliseringen kan erbjuda nya möjligheter som kan användas för bättre tillämpning av de språkliga rättigheterna i praktiken. I den svenska rapporten rapporteras positiva erfarenheter med distansevenemang under coronatiden. Med hjälp av digitala verktyg kan till exempel utbildningar och olika evenemang ordnas på distans vilket kan öka flexibiliteten och minska betydelsen av geografiska avstånd och således öka antalet deltagare. Digitala verktyg och webbtjänster kan också användas för att ordna service som når minoritetsmedlemmar oavsett deras bostadsort. Moriarty (2011) diskuterar digitaliseringens betydelse för utrotningshotade språk och konstaterar att internet och digitala medier kan erbjuda nya möjligheter att både använda och lära sig språket vilket också kan hjälpa att underhålla språkkommuner även det finns geografiska avstånd mellan medlemmarna.

Som tillägg till positiva konsekvenser kan digitaliseringen samtidigt ha negativa konsekvenser. Den snabba digitaliseringen anses kunna skapa utmaningar speciellt hos den äldre generationen som ofta har bristande datakunskaper och tillgång till dator. Det tas även upp att digitaliseringen kunde påverka män och kvinnor på olika sätt. För att dra nytta av digitaliseringen och dess möjligheter är det viktigt att ta minoritetsspråken och de språkliga rättigheterna i beaktande redan i ett tidigt skede. Också i den här frågan är tillräckliga resurser viktiga. Som det framgår i kapitel 5.1 gör myndigheternas otillräckliga resurser ofta att de språkliga rättigheterna inte tillgodoses på den nivå som de borde. För att digitaliseringen verkligen ska förbättra tillgodoseendet av rättigheterna är det viktigt att säkerställa tillräckliga resurser redan i planerings- och utvecklingskedet.

I dag är digitalisering en mer och mer viktig del av vårt samhälle. Det kan också antas att digitaliseringens betydelse inte kommer att minska i framtiden. Som framgår av exemplen kan digitaliseringen erbjuda medel som hjälper att tillgodose minoriteternas språkliga rättigheter. Som tillägg till detta kan digitaliseringen också påverka bevarandet av utrotningshotade språk. Den digitala världen är en domän som har blivit mycket viktig och därför är det viktigt att också minoritetsspråken har en plats där. Som diskuterats i kapitel 2.3 är det viktigt för språkets bevarande att det kan användas i så många domäner som möjligt. Digitaliseringens påverkan syns också i många andra domäner. Om t.ex. digitala hälsovårdstjänster inte kan användas på minoritetsspråken kan detta leda till ojämlikhet mellan språkgrupperna och även påverka möjligheterna att använda minoritetsspråken inom hälsovården.

6 Diskussion och sammanfattning

I min avhandling har jag analyserat tillgodoseendet av minoriteters språkliga rättigheter i Finland och Sverige. Jag fokuserar speciellt på ländernas officiella minoritetsspråkpolicier och minoritetsspråk som har speciella ställning enligt ländernas språklagstiftning. Syftet med min avhandling har varit att granska och jämföra tillämpningen av minoritetsspråklagstiftningen i länderna och vilka problem det finns med tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. Min hypotes var att det förekommer problem och efter att ha analyserat av materialet anser jag att hypotesen var riktig. Som material har jag analyserat två officiella rapporter, en från Finland och en från Sverige, som granskar tillämpning av språklagstiftningen och tillgodoseendet av språkliga rättigheter i de respektive länderna. Jag har analyserat rapporterna med hjälp av innehållsanalys och enligt min analys har jag delat in materialet i fem huvudgrupper som är *brist på resurser, omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter, negativa språkkattityder, ojämlikhet mellan minoritetsgrupper och digitalisering*.

I början av forskningsprocessen antog jag att det förekommer både skillnader och likheter mellan Finlands och Sveriges minoritetsspråkpolicier. Rapporterna som jag har analyserat visar att det finns många likheter när det gäller tillämpning av språklagstiftningen och tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter i Finland och Sverige. Rapporterna är ändå inte helt jämförliga och det förekommer också några skillnader. Om något inte kommer fram i rapporten betyder det inte att problemet inte finns. Trots dessa skillnader visar analysen att samma teman förekommer i båda rapporterna.

När man granskar minoritetsspråkpolicier i Finland och Sverige förekommer den första skillnaden i definieringen av de officiella minoritetsspråken. Enligt den svenska språklagen (SFS 2009:600) och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724) är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar nationella minoriteter och deras språk nationella minoritetsspråk. I Finland är situationen lite mer komplicerad eftersom det enligt lagstiftningen inte finns några officiella minoritetsspråk i Finland. Svenska är det andra nationella språket i Finland och enligt den finska språklagen (2003/423) har språket samma ställning som finska. I praktiken är svenska ändå ett minoritetsspråk i största delen av landet. Samer och romer nämns i språklagen som grupper som har rätt att utveckla och bevara sitt språk. Om samers språkliga rättigheter stadgas det mer omfattande i samiska språklagen (2003/1086) men för romers språkliga rättigheter finns det ingen specifik lag. Ett annat minoritetsspråk i Finland är karelskan som inte nämns i den finska språklagstiftningen men som

togs med i Europarådets minoritetsspråkskonvention år 2009 (Institutet för den inhemska språken u.å. b).

Av de minoritetsspråk som jag har behandlat i avhandlingen klassificeras alla utom finska och svenska som utrotningshotade språk. Som diskuterades i kapitel 2.3 är det viktigt för bevarandet av utrotningshotade språk att de kan användas i så många domäner som möjligt. Ofta används dessa språk bara i den privata domänen och för att främja bevarandet av dessa språk behövs det policier som möjliggör eller till och med främjar dess användning också i den offentliga domänen. Om man granskar Finlands och Sveriges policier kan man se att lagstiftningen garanterar vissa rättigheter att använda minoritetsspråk i den offentliga domänen t.ex. i kontakt med myndigheterna. (Se kapitlet 3.)

I mina analysgrupper kan de tre första, dvs. *brist på resurser*, *omedvetenhet om språkliga rättigheter och språkliga minoriteter* och *negativa språkattityder*, ses att direkt påverka minoriteternas möjligheter att använda sina språk i den offentliga domänen. Dessa tre faktorer kan anses påverka både tillgången och kvaliteten av minoritetsspråkig service. För att erbjuda service på minoritetsspråken krävs det resurser men i båda rapporterna framgår det att det inte finns tillräckliga resurser vilket har negativa konsekvenser för tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. I båda rapporterna rapporteras det en brist på översättningsresurser och speciellt i den finska rapporten nämns det att brist på språkkunnig personal är ett stort problem. I den svenska rapporten uttrycks det även att området minoritetspolitik i allmänhet inte tilldelas tillräckliga resurser.

I båda rapporterna nämns det att det finns medvetenhet om de språkliga rättigheterna och de språkliga minoriteterna på olika samhällsnivåer vilket påverkar tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna på ett negativt sätt. I rapporterna förekommer det att minoritetsmedlemmar själva kan vara omedvetna om sina egna rättigheter och upplever att myndigheternas information om minoriteternas språkliga rättigheter är bristande. Myndigheterna kan också vara omedvetna om eller osäkra på sina skyldigheter mot språkliga minoriteter. I den finska rapporten anges att delorsaken till detta är svårbegripliga lagtexter som kan vara svåra att tolka. Av den svenska rapporten framgår att kommunerna och andra aktörer behöver information och stöd gällande tillämpning av minoritetsspråklagstiftningen vilket delvis kan bero på att den svenska minoritetslagstiftningen är relativt ny.

Ackurat information om de språkliga rättigheterna är viktigt för att myndigheterna bättre ska kunna planera sin verksamhet och bättre genomföra minoriteternas rättigheter. Om myndigheterna t.ex. inte

har ackurat information om antalet minoritetsspråkstalare är det svårare att planera verksamhet. I den finska rapporten tas det upp att den finska befolkningssystemet inte ger en ackurat bild av individens språkkunskaper eftersom bara att språk kan registreras där som modersmål. I Sverige förs det ingen statistik över vilka språk invånarna talar men i rapporten tas detta inte upp som ett problem. I rapporten förekommer det ändå att det inte finns någon ackurat statistik om hatbrott mot minoriteterna vilket kan försvåra arbetet mot hatbrott och diskriminering.

Enligt båda rapporterna upplever minoriteterna att språkklimatet har hårdnat. Negativa attityder mot minoriteter kan leda till diskriminering och i värsta fall hatbrott men kan också påverka tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. I den finska rapporten förekommer det att personalen kan förhålla sig negativa till rätten att få service på minoritetsspråken och vara ovilliga att ge service på minoritetsspråken. Det anges också att minoritetsmedlemmar i vissa situationer kan undvika att använda sitt eget språk eftersom de är rädda för att få sämre service. I den svenska rapporten kommer det fram att det upplevs att minoritetspolitisk verksamhet inte prioriteras tillräckligt högt vilket också kan påverka tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Det anses att det finns en koppling mellan negativa attityder och omedvetenhet om minoriteterna och kunskapshöjande åtgärder ses som ett viktigt medel för att påverka attityder.

En annan faktor som påverkar bevarandet av minoritetsspråken är undervisning av minoritetsspråken. För att utrotningshotade språk ska bevara sin vitalitet är det viktigt att öka antalet talare och lära ut språket speciellt till nya generationer. Om språket inte förs över till nya generationer hemma har dagvården och skolan en speciellt viktig roll i bevarandet av språket. Finlands och Sveriges minoritetsspråkpolicier stadgar också om rätten till dagvård och skolundervisning på minoritetsspråken. Som framgår av den svenska rapporten påverkar brist på resurser och omedvetenhet om de språkliga rättigheterna och de språkliga minoriteterna också på tillgången och kvaliteten på minoritetsspråkundervisningen. Det rapporteras att undervisningens kvalitet påverkas på ett negativt sätt av bristen på behöriga lärare och läromaterial. Det förekommer också brister i myndigheternas sätt att informera kunder om deras rättigheter till minoritetsspråkundervisning. Detta kan leda till att inte alla som har rätten till undervisning får undervisning om de inte själva är medvetna om sina egna rättigheter. I rapporterna förekommer det inte exempel på att negativa språkattityder speciellt påverkar kvaliteten av eller tillgången till minoritetsspråkundervisning. Det kan ändå antas att om personalens negativa attityder eller myndigheternas prioritering av minoritetspolitiska frågor påverkar tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter inom andra områden kan de ha samma effekter också i undervisningssektorn.

Av båda rapporterna framgår också att inte alla minoriteter och minoritetsmedlemmar är i jämlik ställning i förhållande till varandra. Den första orsaken till detta är att inte alla minoritetsspråken har samma ställning i samhället. Av de fem nationella minoritetsspråken omfattas bara tre av förvaltningsområden där de har mer omfattande rättigheter. I den svenska rapporten kritiserar judar och romer som inte har egna förvaltningsområdena detta eftersom de inte har samma möjligheter och förutsättningar. En annan orsak är att individer som tillhör samma minoritet kan ha olika förutsättningar att få service på minoritetsspråken i olika områden. Denna ojämlikhet påverkar inte tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter på samma sätt som de tre första kategorierna men uppvisar tendensen till att ge territoriella språk mer rättigheter än icke-territoriella språk (se 2.3). Tendensen att anknyta språkliga rättigheter till vissa geografiska områden kan också vara problematisk om en stor del av minoriteten inte längre bor inom det traditionella området. I den finska rapporten tas det upp hur samer har språkliga rättigheter som är mer omfattande inom deras hembygdsområden även om majoriteten av samerna idag bor utanför området. Enligt den finska rapporten har olika områden också olika förutsättningar att tillämpa språklagstiftningen vilket kan leda att minoritetsmedlemmar på vissa områden kan få sämre service än på andra områden.

Digitaliseringen påverkar också tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. I båda rapporterna ses digitaliseringen som ett medel som kan användas för att bättre tillgodose minoriteternas språkliga rättigheter. Digitaliseringen anses erbjuda nya möjligheter att ordna service på minoritetsspråken på ett mer effektivt och flexibelt sätt. Digitala tjänster kan användas t.ex. för att ordna tjänster som kan användas oavsett var kunden bor. Digitala tjänster kan erbjuda lösningar också till problemet med regional ojämlikhet som beror på att vissa områden har bättre möjligheter att tillgodose minoriteternas språkliga rättigheter än andra. Digitaliseringen är ändå inte ett medel som fixar alla problem. Samma problem som har diskuterats tidigare gäller också digitaliseringen. Av den finska rapporten framgår att eftersom digitalisering och digitala tjänster kan förbättra tillgodoseendet av språkliga rättigheter måste språkliga minoriteter tas i beaktande redan i ett tidigt skede. Som redan diskuterats krävs det mer resurser att erbjuda service på flera språk och detsamma gäller också digitala tjänster. För att digitala tjänster verkligen ska kunna förbättra rättigheternas tillgodoseende behövs det tillräckliga resurser och om dessa resurser inte finns kan resultaten också vara bristfälliga. Också omedvetenhet om de språkliga rättigheterna och de språkliga minoriteterna samt negativa språkatityder kan påverka resultaten på ett negativt sätt såsom på andra områden.

I avhandlingen har jag fokuserat på de problem och utmaningar som förekommer i tillämpning av språklagstiftningen samt faktorer som påverkar tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter. Av denna orsak har jag inte analyserat hur bra eller dåligt lagstiftningen tillämpas eller rättigheterna tillgodoses. Jag anser också att eftersom mitt material bara består av en rapport från båda länderna är materialet inte tillämpligt för att analysera hur situationen har utvecklats och därför tar jag inte ställning till hur tillämpningen av språklagstiftningen och tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna har utvecklats.

En av min forskningsfrågor var att ta reda på vilka likheter och vilka skillnader det finns mellan Finland och Sverige. I min analys hittade jag mer likheter än skillnader. Detta kan bero på att det finns mer likheter men det är också möjligt att det låga antalet skillnader beror på mitt materialval. Eftersom rapporterna har utarbetats av olika myndigheter i olika länder har de också olika insatsområden. Av denna orsak är rapporterna inte helt jämförbara och det är svårt att dra pålitliga slutsatser om skillnader mellan länderna. Om en fråga inte diskuteras i rapporten betyder det inte att frågan inte förekommer i verkligheten. När det gäller likheter anser jag att mina resultat är pålitliga. De teman som förekommer i min analys kan hittas i båda rapporterna och förekommer också i tidigare forskning.

Jag anser att ämnet erbjuder många möjligheter för vidare forskning. Även om minoritetsspråken och bevarande och revitalisering av utrotningshotade språk har forskats i relativt mycket tidigare finns det inte många undersökningar som skulle fokusera på staternas minoritetsspråkspolicier och speciellt jämföra Finlands och Sveriges policier och deras tillämpning. Både själva ämnet och mitt material är relativt omfattande och alla fem analyskategorier kunde analyseras vidare på en mer ingående nivå. Enligt min analys finns det flera faktorer som påverkar tillgodoseendet av språkliga rättigheter på ett negativt sätt. Det framgår t.ex. att brist på resurser, omedvetenhet och negativa attityder alla har påverkan men förhållandena mellan dessa faktorer är inte klara även om alla verkar stå i förbindelse med varandra. Om den största orsaken är t.ex. negativa attityder är det möjligt att ökad av resurser inte har stora påverkan på situationen. Av denna orsak anser jag att ämnet kunde forskas i vidare för att möjliggöra bättre tillgodoseende av språkliga rättigheter i framtiden.

Ett annat ämne som kunde vara nyttigt att forska i är digitaliseringens påverkan på minoritetsspråken. Digitalisering, digitala medier och webbtjänster är en viktig del av vårt samhälle och deras påverkan kan även öka i framtiden. För att försäkra att de språkliga minoriteternas rättigheter beaktas också på

det här området behövs temat forskas i mer. Digitaliseringen kan också ha påverkan på bevarandet och revitaliseringen av utrotningshotade språk.

Ett tema som förekommer i den svenska rapporten är coronapandemins påverkan på minoritetspolitiken. I rapporten tas pandemin upp som en orsak som har påverkat tillgodoseendet av minoriteternas rättigheter på ett negativt sätt under år 2020. Pandemin har sannolikt påverkat samhället på många olika sätt och på så sätt kan det antas att också språkliga minoriteter och minoritetspolitiken har påverkats av den. I rapporten tas pandemin upp som en orsak till hårdnade attityder mot minoriteter och låg prioritering av minoritetetsarbete. I min avhandling har jag inte fokuserat på ämnet och har inte analyserat dessa kommentarer mer omfattande. Det är möjligt att pandemin kan ha haft påverkan på tillgodoseendet av minoriteternas språkliga rättigheter och det minoritetspolitiska området som helhet men för att man ska kunna dra några slutsatser behövs ämnet utforskas mer.

Litteraturförteckning

Primärmaterial:

Länsstyrelsen Stockholm 2021: *Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020*. Rapport 2021:9. Stockholm. Tillgängligt:

<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/tjanster/publikationer/2021/nationella-minoriteter-och-minoritetssprak---minoritetspolitikens-utveckling-ar-2020.html> (hämtad 20.3.2021).

Statsrådets kansli 2017: *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017*.

Regeringens publikationsserie 9/2017. Helsingfors. Tillgängligt:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160385> (hämtad 21.3.2012).

Sekundärmaterial:

Albury, Nathan Jonathan 2015. National language policy theory: Exploring Spolsky's model in the case of Iceland. *Language Policy*, 15(4), s. 355–372.

Arola, Laura 2021. *Samebarometer 2020*. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar (1). Helsingfors: Justitieministeriet.

Laakso, Johanna, Sarhimaa, Anneli, Åkermark, Sia Spiliopoulou & Toivanen, Reetta 2016. *Towards Openly Multilingual Policies and Practices: Assessing Minority Language Maintenance Across Europe*. Bristol: Multilingual Matters.

Filipović, Luna, & Pütz, Martin 2016. *Endangered Languages and Languages in Danger: Issues of Documentation, Policy, and Language Rights*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.

Finlands officiella statistik (FOS): *Befolkningsstruktur* [e-publikation]. Helsinki: Statistikcentralen.

Tillgängligt: http://www.stat.fi/til/vaerak/index_sv.html (hämtad 13.4.2021).

Grundlag 1999/ 731. Tillgängligt: <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1999/19990731> (hämtad

9.4.2021).

Haugen, Einar 1953. *The Norwegian language in America: A study in bilingual behavior. Vol. 1: The bilingual community; Vol. II. The American dialects of Norwegian.* Bloomington: Indiana University Press.

Ihalainen, Pasi & Saarinen, Taina 2014. Constructing 'Language' in language policy discourse: Finnish and Swedish legislative processes in the 2000s. I: Halonen, Mia, Ihalainen, Pasi & Saarinen, Taina (red.): *Language Policies in Finland and Sweden: Interdisciplinary and Multi-sited Comparisons.* Bristol: Channel View Publications, s. 29–56.

Heikkilä, Lydia, Miettunen, Tuuli & Laiti-Hedemäki, Elsa 2019. Saamelaisalueen ulkopuolella asuvat saamelaiset – näkyväksi tuleva kansanryhmä. I: Heikkilä, Lydia, Miettunen, Tuuli & Laiti-Hedemäki, Elsa (red.): *Buorre eallin gávpogis: saamelaisten hyvä elämä ja hyvinvointipalvelut kaupungissa.* Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä, (68). Rovaniemi: Lapplands universitet.

Hinton, Leanne 2011. Revitalization of endangered languages. I: Austin, Peter K. & Sallabank, Julia (red.): *The Cambridge Handbook of Endangered Languages.* Cambridge University Press, s. 291–311.

Huss, Leena 1999. *Reversing Language Shift in the Far North: Linguistic Revitalization in Northern Scandinavia and Finland.* Studia Uralica Upsaliensia 31. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Hyltenstam, Kenneth & Stroud, Christopher 1991. *Språkbyte och språkbevarande: om samiskan och andra minoritetsspråk.* Lund: Studentlitteratur.

Institutet för de inhemska språken u.å. a, *Romani.* Tillgängligt:

https://www.sprakinstitutet.fi/sv/om_sprak/sprak_i_finland/romani (hämtad 10.4.2021).

Institutet för de inhemska språken u.å. b, *Karelska.* Tillgängligt:

https://www.sprakinstitutet.fi/sv/om_sprak/sprak_i_finland/karelska (hämtad 10.4.2021).

- Institutet för språk och folkminnen 2020. *Romska*. Tillgängligt: <https://www.isof.se/lar-dig-mer/kunskapsbanker/lar-dig-mer-om-nationella-minoritetssprak/romska> (hämtad 16.3.2022).
- Institutet för språk och folkminnen 2021a. *Finska*. Tillgängligt: <https://www.isof.se/lar-dig-mer/kunskapsbanker/lar-dig-mer-om-nationella-minoritetssprak/finska> (hämtad 1.3.2022).
- Institutet för språk och folkminnen 2021b. *Förvaltningsområden*. Tillgängligt: <https://www.isof.se/stod-och-sprakrad/vagledning/din-ratt-till-nationella-minoritetssprak/forvaltningsomraden> (hämtad 1.3.2022).
- Josephson Olle 2009. Att styra språk. Om språkpolitikens möjligheter och begränsningar. *Årsbok 2008*. Uppsala: Kungliga Humanistiska Vetenskaps-Samfundet i Uppsala, s. 149–173. Tillgänglig: <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:284519/FULLTEXT02.pdf>.
- Johansson, Marjut & Riitta Pyykkö 2005. Johdanto: monikielisyys ja kielipolitiikka. I: Johansson, Marjut & Pyykkö, Riitta (red.): *Monikielinen Eurooppa. Kielipolitiikkaa ja käytäntöä*, Helsinki: Gaudeamus, s. 9–26.
- Justitieministeriet u.å. a. *Andra språk*. Tillgängligt: <https://oikeusministerio.fi/sv/andra-sprak> (hämtad 10.4.2021).
- Justitieministeriet, u.å. b. *De samiska språken*. Tillgängligt: <https://oikeusministerio.fi/sv/de-samiska-spraken> (hämtad 10.4.2021).
- Kommunförbundet u.å.. *Tvåspråkiga kommuner och tvåspråkighet*. Tillgängligt: <https://www.kommunforbundet.fi/kommuner-och-samkommuner/tvasprakiga-kommuner> (hämtad 8.2.2022).
- Kymlicka, Will & Patten, Alan 2003. *Language Rights and Political Theory*. Oxford: OUP Oxford.
- Lindell, Marina 2021. *Kielibarometri 2020*. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:2. Oikeusministeriö. Tillgängligt: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162837> (hämtad 16.4.2021).
- Lag om grundläggande utbildning (1998/628). Tillgängligt:

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980628#L4P10> (hämtad 30.3.2022).

Lag om Rundradion Ab (1993/1380). Tillgängligt: <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1993/19931380> (hämtad 23.2.2022).

Lag om småbarnspedagogik (2018/540). Tillgängligt:

<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2018/20180540> (hämtad 24.2.2022).

Lindgren, Anna-Riitta 2010. Modernisation and Small Languages: Fatal Language Sociological Delay? I: Sulkala, Helena & Mantila, Harri (red.): *Planning a New Standard Language: Finnic Minority Languages Meet the New Millennium*. Helsingfors: Finska litteratursällskapet, s. 74–94.

Länsstyrelsen Stockholm (u.å.). *Nationella minoriteter och minoritetsspråk*. Tillgängligt:

<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/social-hallbarhet/manskliga-rattigheter-och-demokrati/nationella-minoriteter-och-minoritetssprak.html> (hämtad 31.3.2022).

Manderman, Charlotte 2022. *Om jiddisch*. Tillgängligt: <https://www.minoritet.se/om-jiddisch> (hämtad 6.4.2022).

Moriarty, Máiréad 2011. *New roles for endangered languages*. I: Austin, Peter K. & Sallabank, Julia (red.): *The Cambridge Handbook of Endangered Languages*, Cambridge University Press, s. 446-458.

Moring, Tom 2005. Eurooppalainen vähemmistökielipolitiikka I: Johansson, Marjut & Pyykkö, Riitta (red.): *Monikielinen Eurooppa. Kielipolitiikkaa ja käytäntöä*. Tammerfors: Gaudeamus, s. 74–97.

Pasanen, Annika 2010. Will language nests change the direction of language shifts? On the language nests of Inari saamis and karelians. I: Sulkala, Harri & Mantila, Helena. (red.): *Planning a new standard language: Finnic minority languages meet the new millennium*. Helsingfors: Finska litteratursällskapet, s. 95–118.

Pasanen, Annika 2015. *Kuávsui já peeivičuová 'Sarastus ja päivänvalo': inarinsaamen kielen*

revitalisaatio. Doktorsavhandling, humanistiska fakulteten. Helsingfors universitet.

Pietikäinen, Sari, Huss, Leena, Laihiala-Kankainen, Sirkka, Aikio-Puoskari, Ulla, & Lane, Pia
2010. Regulating Multilingualism in the North Calotte: The Case of Kven, Meänkieli and
Sámi Languages. *Acta Borealia*, 27(1), s. 1–23.

Ricento, Thomas 2006. *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*. Malden, MA:
Blackwell Pub.

Saarela, Jan 2021. *Finlandssvenskarna 2021-En statistisk rapport*. Svenska Finlands Folkting.

Sallabank, Julia 2011. Language policy for endangered languages. I: Austin, Peter K. & Sallabank,
Julia (red.): *The Cambridge Handbook of Endangered Languages*. Cambridge University
Press, s. 277–290.

Sametinget 2011. *Lägesrapport: de samiska språken i Sverige*. Tillgängligt:

https://www.sametinget.se/lagesrapporter_sprak (hämtad 20.3.2021).

Sametinget 2019. *Förvaltningskommuner*. Tillgängligt: <https://www.sametinget.se/24399> (hämtad
23.2.2022).

Sametingslag 1995/974. Tillgängligt: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950974> (hämtad
9.4.2021).

Samisk språklag 2003/1086. Tillgängligt: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031086>
(hämtad 9.4.2021).

Sarivaara, Erika & Keskitalo, Pigga 2016. Mediating Structures in Sámi Language Revitalisation.
Social Inclusion, 4(1), s. 11–18.

SFS 2009:724. *Lag om nationella minoriteter och minoritetspråk*. Tillgängligt:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-
2009724-om-nationella-minoriteter-och_sfs-2009-724](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009724-om-nationella-minoriteter-och_sfs-2009-724) (hämtad 16.4.2021).

SFS 2009:600. *Språklag*. Tillgängligt: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument->

[lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spraklag-2009600_sfs-2009-600](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spraklag-2009600_sfs-2009-600) (hämtad

6.4.2021).

SFS 2011:185. *Skolförordning*. Tillgängligt: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skolforordning-2011185_sfs-2011-185 (hämtad 30.3.2022).

Seurujärvi-Kari, Irja 2005. Saamen kieli ja saamelaisten kielelliset oikeudet 2000-luvulla. I: Johansson, Marjut & Pyykkö, Riitta (red.): *Monikielinen Eurooppa. Kielipoliittikkaa ja käytäntöä*. Helsingfors: Gaudeamus, s. 338–357.

Skoglund, Karin 2019. *Skyldigheter för regioner*. Tillgängligt: <https://www.minoritet.se/5085> (Hämtad 6.4.2022).

Spolsky, Bernard 2004. *Language policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Språk i Norden 2006. årsskrift för de nordiska språknämnderna och Nordiska språksekretariatet, 2006. Stockholm.

Språklag 2003/423. Tillgängligt: <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1999/19990731> (hämtad 9.4.2021).

Statsrådet 2019. *Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019. Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle*. Statsrådets publikationer 2019:32. Tillgängligt: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161932> (hämtad 7.4.2022).

Statsrådet 2021. *Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2021*. Statsrådets publikationer 2021:89. Tillgängligt: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163678> (hämtad 7.4.2022).

UNESCO 2003. *Language vitality and endangerment*. International Expert Meeting on the UNESCO Programme Safeguarding of Endangered Languages, Paris, 2003, 10-12.3.2003.

Vizi, Balázs 2016. Territoriality and Minority Language Rights. *International journal on minority and group rights*, 23(4), s. 429–453.

Wright, Sue 2004. *Language policy and language planning: from nationalism to globalisation*.

Basingstoke: Palgrave Macmillan.