

Kommittédirektiv



Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk

Dir.
2016:116

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga behovet av åtgärder med anledning av dels regeringens strävan att värna och revitalisera de nationella minoritetsspråken, dels Europarådets kritik mot Sverige när det gäller undervisningen i de nationella minoritetsspråken. Om åtgärder behövs ska utredaren föreslå sådana.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och bedöma om åtgärder behövs – och i så fall vilka – för att öka tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan,
- kartlägga och bedöma om åtgärder behövs – och i så fall vilka – för att öka tillgången till tvåspråkig undervisning på nationella minoritetsspråk i dessa skolformer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

Europarådets kritik mot undervisningen i nationella minoritetsspråk

Sveriges minoritetspolitik

År 2000 anslöt sig Sverige till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3). I enlighet med propositionen Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143) hade riksdagen då tagit ställning för att samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar skulle erkännas som nationella minoriteter i Sverige och att gruppernas språk skulle erkännas som nationella minoritetsspråk. Sverige angav vid ratificeringen att samiska (alla varieteter), finska och meänkieli är landsdelsspråk och att romani chib (alla varieteter) och jiddisch ska anses som territoriellt obundna minoritetsspråk. Samerna har därutöver en särskild ställning som urfolk. Rättigheter för barn som tillhör en minoritet, inklusive rätten att använda sitt eget språk, framgår även av andra internationella åtaganden, däribland FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Målet för den svenska minoritetspolitiken är att ge skydd för de nationella minoriteterna och att stärka deras möjligheter till inflytande, samt att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Sverige har genom internationella åtaganden en skyldighet att främja och revitalisera minoritetsspråken bl.a. så att de hålls vid liv. För att stärka de nationella minoriteternas ställning i skolan har också sedan tidigare flera insatser genomförts, vilket bl.a. presenteras i propositionen Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158). Regeringen har vidare 2016 gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter (dir. 2016:73).

Europarådets kritik

Europarådet granskar i treårscyklar via sin expertkommitté hur medlemsstaterna följer den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, språkstadgan (artikel 15, SÖ 2000:3). Expertkommittén har i sina granskningar konstaterat att utbildningen i och på minoritetsspråk är av grundläggande betydelse för att främja minoritetsspråkens bevarande. I den rapport som presenterades i maj 2014 (CM [2014] 145) framför expertkommittén att Sverige bör vidta åtgärder på ett antal punkter. Man anser att modersmålsundervisningen i nationella minoritetsspråk i Sverige är otillräcklig för att upprätthålla språkkompetensen hos eleverna. Kritiken gäller bl.a. tillgången på lärare och undervisning i de nationella minoritetsspråken.

Det råder sedan länge en brist på modersmålslärare i Sverige och många huvudmän har svårigheter med att rekrytera ny personal. Den viktigaste åtgärden för att komma tillrätta med detta är att utbilda fler lärare. Regeringen har under hösten 2016 gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över hur tillgången på lärare i de nationella minoritetsspråken kan öka (dir. 2016:76). Sedan 2013 har också ett antal lärosäten ett nationellt ansvar för att bygga upp och utveckla ämneslärarutbildningar i nationella minoritetsspråk. Stockholms universitet har ansvar för finska, Umeå universitet för samiska (alla varieteter) och meänkieli och Södertörns högskola för romani chib (alla varieteter). Sedan tidigare har Lunds universitet ett särskilt ansvar för jiddisch. Dessutom har Statens skolverk fått i uppdrag att genomföra insatser för att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk (A2013/02958/DISK, A2014/03289/DISK). I väntan på att detta får genomslag behövs dock kompletterande lösningar. Möjligheterna till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad har därför utvidgats när det gäller modersmålsundervisning, vilket kan bidra till en förbättrad undervisning.

Europarådets expertkommitté pekar i sin granskning vidare särskilt på att Sverige bör öka mängden tvåspråkig undervisning i finska och samiska samt skapa en sådan undervisning i meänkieli.

Europarådets ministerkommitté, rådets beslutsfattande organ, fastställde i januari 2015 ett antal rekommendationer till Sverige, bl.a. att se till att undervisningen i modersmål i de nationella minoritetsspråken möter de krav som ställs i stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (CM/RecChL [2015] 1). Ministerkommittén bedömer bl.a. att antalet undervisningstimmar i ämnet modersmål är för lågt och att möjligheten till tvåspråkig undervisning är otillräcklig. Det finns också stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller modersmålsundervisningen, såväl när det gäller undervisningstiden och periodiciteten som i frågan om tvåspråkig undervisning erbjuds.

Tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk

De nationella minoritetsspråken i grundskolan ingår i kursplanen för ämnet modersmål, med undantag för samiska. Kursplanen för samiska finns i läroplanen för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011. Där utgör samiskan ett eget ämne. Vid modersmålsundervisning i samiska ska den kursplan som gäller för ämnet samiska i sameskolan användas (5 kap. 13 § skolförordningen [2011:185]).

En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Den 1 juli 2015 trädde ändringar i skollagen (2010:800) i kraft när det gäller modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Ändringarna innebär att det för modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken inte längre krävs att elevens vårdnadshavare har språket som modersmål. Sedan tidigare gäller att de nationella minoritetsspråken är undantagna från kravet att språket ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. För de obligatoriska skolformerna krävs inte heller att eleven har grundläggande kunskaper i språket (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § skollagen). För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan krävs dock fortfarande att de har goda kunskaper i språket (15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen). Lag-

ändringarna har ökat elevernas tillgänglighet till sitt nationella minoritetsspråk.

Statistiken visar dock att långt ifrån alla elever som tillhör en nationell minoritet väljer att läsa sitt nationella minoritetsspråk. Som exempel kan anges att andelen av de berättigade eleverna i grundskolan som deltar i modersmålsundervisningen i nationella minoritetsspråk har legat ganska konstant på omkring 40 procent. Som högst har andelen legat på strax under 44 procent och uppgår innevarande läsår till 43 procent. Detta kan jämföras med andelen av de berättigade eleverna i grundskolan som deltar i modersmålsundervisningen totalt, vilken läsåret 2015/16 var 56 procent. Om detta beror på att elevernas intresse av att läsa minoritetsspråk är begränsat eller på att tillgången är för liten framgår inte av statistiken.

Antalet elever berättigade till modersmålsundervisning som även deltar i undervisning i de olika nationella minoritetsspråken skiljer sig också åt. Under perioden mellan läsåret 2001/02 och läsåret 2015/16 har både de berättigade till och de deltagande i modersmålsundervisning i romani chib mer än fördubblats i grundskolan, medan motsvarande i meänkieli har minskat. Även antalet elever som är berättigade till undervisning i finska har minskat medan antalet deltagande är ganska stabilt. Situationen för de olika nationella minoritetsspråken skiljer sig också åt bl.a. vad gäller antalet språkanvändare och språkkompetensen hos dessa.

Europarådet har uppmanat Sverige att agera mer förebyggande genom att utöka och stärka utbudet av yrkesutbildningar på samiska, införa samiska i gymnasieskolan i övriga kommuner där samiska används samt att, i samarbete med de meänkielitalande, ta fram strategier för att stärka utbudet av meänkieli i gymnasieskolan (Europarådets synpunkter på den fjärde rapporten om Sveriges efterlevnad av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk [ECRML 2011 4]). Det kan i detta sammanhang nämnas att Bokensskolan i Jokkmokk erbjuder två samiska gymnasieutbildningsalternativ – yrkesutbildningen samiska näringar och samhällsvetenskapsprogrammet med samisk profil. Skolan har riksrekrytering vil-

ket betyder att elever från hela landet kan söka och genomföra sin utbildning vid skolan.

Den svenska skollagen och skolförordningen anger inte hur mycket undervisningstid i ämnet modersmål, och därmed inte heller i de nationella minoritetsspråken, eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan har rätt till. Ämnet samiska är reglerat i sameskolan, men som nämnts ovan inte för modersmålsundervisning i de övriga obligatoriska skolformerna. I övrigt regleras undervisningstiden i grundskolan och motsvarande skolformer. Detsamma gäller inte för gymnasie- och gymnasiesärskolan. Elever på nationella program i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har i stället rätt till en minsta garanterad undervisningstid för utbildningen som helhet. Det finns således i dessa skolformer ingen reglering som styr hur många undervisningstimmar som minst ska fördelas på respektive kurs inom utbildningen. Av gymnasieförordningen framgår att huvudmannen ska besluta antalet undervisningstimmar för varje kurs.

Utredaren ska därför

- kartlägga tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, bedöma om åtgärder behövs för att främja tillgången och i så fall föreslå sådana,
- bedöma om det bör införas en reglering i den nationella timplanen för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan av den minsta garanterade undervisningstiden för de nationella minoritetsspråken, och i så fall belysa konsekvenserna av en sådan reglering,
- kartlägga tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, bedöma om åtgärder behövs för att främja tillgången och i så fall föreslå sådana, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tvåspråkig undervisning på nationella minoritetsspråk

Någon uttrycklig bestämmelse som slår fast att svenska språket är undervisningsspråk i den svenska skolan finns inte i skollagen. I språklagen (2009:600) anges dock att svenska är huvudspråk i Sverige. Det anges också i språklagen att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska samt att den som tillhör en nationell minoritet ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket (14 § språklagen). Möjligheten att anordna tvåspråkig undervisning i grundskolan regleras i skolförordningen. Tvåspråkig undervisning som inkluderar undervisning både på elevens umgängesspråk och på svenska kan anordnas i årskurs 1–6. Om umgängesspråket är finska får tvåspråkig undervisning anordnas också i årskurs 7–9. Under den sammanlagda tid som eleven får tvåspråkig undervisning får högst hälften av undervisningen ges på umgängesspråket. Undervisningen ska vidare planeras så att undervisningen på svenska successivt ökar (9 kap. 12 och 13 §§ skolförordningen).

Utöver regleringen i skolförordningen pågår sedan 2003 en försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning som innebär att tvåspråkig undervisning på elevens umgängesspråk får ges även på andra språk än finska i årskurs 7–9 (förordningen [2003:306] om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i grundskolan). I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är tvåspråkig undervisning oreglerad.

Det saknas i nuläget en samlad bild av i vilken utsträckning tvåspråkig undervisning förekommer. Enligt Statens skolinspektions kvalitetsgranskning I Marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken (rapport 2012:2) är det få kommuner som erbjuder eller överväger att erbjuda tvåspråkig undervisning. Det framkommer dock av granskningen att den tvåspråkiga undervisningen kan ha en positiv påverkan på elevernas språk- och identitetsutveckling under vissa förutsättningar. I Skolinspektionens Litteraturöversikt för modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken (Skolinspektionen, dnr 40-2010:5753) anges bl.a.

att kommuner verkar ha liten kunskap om hur många elever som deltar i tvåspråkig undervisning. Ett mindre antal sverigefinska fristående skolor erbjuder tvåspråkig undervisning. Det finns också en handfull tvåspråkiga sverigefinska klasser i enspråkiga kommunala skolor. Tvåspråkig undervisning på samiska och svenska bedrivs även i sameskolan.

Någon specifik utvärdering av försöksverksamheten med tvåspråkig undervisning i årskurs 7–9 har inte genomförts. I Statens skolverks tidigare rapport Förslag till mål och riktlinjer för nyanlända elever (rapport nr 2006:2145), som bl.a. behandlar tvåspråkig undervisning, föreslås att grundskoleförordningen ändras så att tvåspråkig undervisning i grundskolan får ske delvis på elevernas modersmål i alla årskurser i grundskolan. Någon ändring av regelverket med den innebörden har dock inte gjorts.

Tvåspråkig undervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är som tidigare nämnts oreglerad. Eventuella åtgärder för att främja tillgången till tvåspråkig undervisning på nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör inte heller syfta till att reglera sådan undervisning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och utvärdera försöksverksamheten med tvåspråkig undervisning i grundskolan, både utifrån kunskaperna i minoritetsspråket och kunskapsresultaten i övrigt,
- kartlägga tillgången till tvåspråkig undervisning på nationella minoritetsspråk i grundskolan, bedöma om åtgärder bör vidtas för att öka tillgången till tvåspråkig undervisning och i så fall föreslå sådana åtgärder,
- kartlägga tillgången till tvåspråkig undervisning på nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och om så behövs föreslå åtgärder för att främja sådan undervisning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och för elevers rätt till likvärdig tillgång till utbildning. I enlighet med barnkonventionen ska elevers egna åsikter och erfarenheter av undervisningen i minoritetsspråk beaktas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Sveriges Kommuner och Landsting, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Friskolornas riksförbund, Diskrimineringsombudsmannen och andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även samråda med företrädare för de nationella minoriteterna sverigefinnar, tornedalingar, judar, romer och urfolket samerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

(Utbildningsdepartementet)