

Barns och ungas tillgång till teckenspråk i Norden

– en juridisk kartläggning

Rapporten är framställd på uppdrag av
Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen
och Nordiska teckenspråksnätverket

***Barns och ungas tillgång till teckenspråk i Norden
– en juridisk kartläggning***

Författare: Richard Sahlin, docent i offentlig rätt

Handläggare: Tommy Lyxell, språkvårdare i svenskt teckenspråk, Isof

Permanentlänk:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sprakochfolkminnen:diva-2173>

© Institutet för språk och folkminnen, 2021

Språkrådet

Institutet för språk och folkminnen

Box 20057

104 60 Stockholm

www.isof.se

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om barns och ungas tillgång till teckenspråk i Norden som de uttrycks i de nordiska ländernas lagar och andra rättskällor, såsom förarbeten och andra normativa dokument.

Kartläggningen omfattar sju lagstiftningsområden: grundlagsstiftning, språklagsstiftning, familjelagsstiftning, skollagsstiftning, fritids- och tolklagsstiftning, diskrimineringslagsstiftning och medielagsstiftning. Dessa områden har valts ut som särskilt viktiga för barns och ungas tillgång till teckenspråk. Flera nordiska länder har stiftat språklagar som omfattar de nationella teckenspråken.

De nordiska länderna har ratificerat flera internationella konventioner som tar upp rätten till språk. Teckenspråkiga ses ofta som personer med hörselnedsättningar – inte en kulturbärande minoritet med ett eget språk. Det är symtomatiskt att funktionsrättskonventionen är det traktat tydligast tar upp den språkliga situationen för teckenspråkiga medan minoritetskonventionerna inte gör det. Men benämningen teckenspråkiga omfattar även hörande barn och unga. Barnkonventionen säger att beslut som rör det enskilda barnet ska tas med barnets bästa för ögonen. Konventionen tar också upp barnens rätt till sitt språk och sin kultur.

Rapporten har tagits fram av Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen och Nordiska teckenspråksnätverket, som består av språkrådgivare som är anställda vid de nordiska språknämnderna eller ingår i en teckenspråksnämnd som är knuten till landets språknämnd. Nordiska teckenspråksnätverket erhåller ett visst bidrag från Nordiska ministerrådet för sin verksamhet.

Förord

Under åren 2020–2021 genomförde Nordiska teckenspråksnätverket två projekt som syftade till att belysa nordiska barn och ungas möjligheter att lära sig, använda och utveckla de nationella teckenspråken. Den ena projektet var en kunskapsöversikt om vad forskningen säger om barns och ungas tillgång till teckenspråk. Projektet var ett samarbete mellan Nordiska teckenspråksnätverket, OsloMet Storbyuniversitet och Språkrådet i Norge. Det andra projektet – som denna rapport är ett resultat av – hade som mål att undersöka på vilket sätt de nordiska ländernas lagar och förordningar stöttar eller hindrar barnens möjligheter att lära sig det nationella teckenspråket.

För uppdraget projektanställdes Richard Sahlin, docent i offentlig rätt, hos Språkrådet i Sverige. Uppdraget var att under fyra månader ta fram en sammanställning där de nordiska ländernas lagar och i viss mån andra rättskällor som rör barns tillgång till teckenspråk beskrivs och jämförs (se bilaga 1). Resultatet har blivit en faktarik rapport där olika juridiska dokument beskrivs och vägs mot varandra. Juridik är sällan svart eller vitt utan handlar ofta om tolkningar.

Rapporten kan vara tung att läsa för den som inte är bevandrad inom juridiken. Det fanns ingen tid att bearbeta rapporttexten inom utsatt projekttid. Precis som Rickard Sahlin skriver är juridik en färskvara. Så i stället för att ägna tid och resurser åt textbearbetning – i ett ämne Nordiska teckenspråksnätverket inte behärskar – har vi valt att ge ut rapporten som Richard Sahlin lämnade ifrån sig vid projekttiden slut. Endast viss språklig bearbetning har skett.

Det saknas uppgifter i vissa fall och rapporten har en slagsida mot den svenska lagstiftningen, vilket beror på att uppgiftslämnarna hade varierande kunskaper i det egna landets lagstiftning. Rapporten har inte granskats av jurister i alla nordiska länder och den bör således snarare betraktas som ett arbetsmaterial än en komplett rapport. Vi tror ändå att rapporten kan tjäna som underlag i det språkpolitiska arbetet.

I rapporten lägger Richard Sahlin fram förslag till åtgärder. Det inte är förslag som Nordiska teckenspråksnätverket har enats om, utan de ska ses som ett inlägg i den språkpolitiska diskussionen av en jurist. De tankar som tas upp i diskussionsavsnittet är Richards Sahlins egna.

Vi vill rikta ett stort tack till Richard Sahlin för hans grundliga arbete och stora tålamod. Det har inte alltid varit lätt att för honom få fram de uppgifter han önskat.

Nordiska teckenspråksnätverket

genom

Tommy Lyxell,

Språkrådet, Institutet för språk och folkminnen (Sverige)

Innehållsförteckning

FÖRKORTNINGAR	7
----------------------------	----------

DEL I – INTRODUKTION OCH ALLMÄN BAKGRUND

1. INTRODUKTION	8
1.1. Ämne och syfte	8
1.2. Avgränsningar	9
1.3. Disposition	10
1.4. Terminologi.....	11
2. ALLMÄNT OM NORMATIVA DOKUMENT	14
2.1. Normbegrepp	14
2.2. Normstrategi och kollisionskurs.....	16

DEL II – REDOVISNING

3. INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	18
3.1. Barnkonventionen.....	21
3.2. Funktionsrättskonventionen	23
3.3. Minoritetskonventionerna	26
3.3.1. Ramkonventionen	29
3.3.2. Språkstadgan	29
4. NORDISK LAGSTIFTNING.....	30
4.1. Grundlagsstiftning.....	30
4.1.1. Danmark	33
4.1.2 Finland	33
4.1.2. Grönland	34
4.1.3. Island	35
4.1.4. Norge.....	35
4.1.5. Sverige	36
4.2. Språklagstiftning	38
4.2.1. Danmark	39
4.2.2. Finland	39
4.2.3. Grönland	41
4.2.4. Island	41
4.2.5. Norge.....	42
4.2.6. Sverige	42
4.3. Familjelagstiftning.....	45

4.3.1. Danmark	46
4.3.2. Finland	46
4.3.3. Grönland	47
4.3.4. Island	47
4.3.5. Norge.....	47
4.3.6. Sverige	48
4.4. Skollagstiftning.....	49
4.4.1. Danmark	51
4.4.2. Finland	51
4.4.3. Grönland	53
4.4.4. Island	53
4.4.5. Norge.....	54
4.4.6. Sverige	56
4.5. Fritids- och tolklagstiftning.....	61
4.5.1. Danmark	63
4.5.2. Finland	63
4.5.3. Grönland	64
4.5.4. Island	64
4.5.5. Norge.....	65
4.5.6. Sverige	65
4.6. Diskrimineringslagstiftning.....	66
4.6.1. Danmark	68
4.6.2. Finland	68
4.6.3. Grönland	69
4.6.4. Island	69
4.6.5. Norge.....	69
4.6.6. Sverige	70
4.7. Medielagstiftning	72
4.7.1. Danmark	73
4.7.2 Finland	74
4.7.3 Grönland	74
4.7.4 Island	74
4.7.5 Norge.....	74
4.7.6 Sverige	75

DEL III – DISKUSSION OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG

5. DISKUSSION	77
5.1. Sammanfattning av rapporten	77
5.2. Några förbättringsförslag.....	83

KÄLLFÖRTECKNING	87
------------------------------	-----------

BILAGA 1. PROJEKTBEKRIVNING

Förkortningar

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barn med CI	Döva barn som har ett eller två kokleaimplantat, ett hörselhjälp-medel som gör att barnen kan uppfatta ljud.
Coda-barn	Hörande barn till en eller två teckenspråkiga föräldrar
Europakonventionen	Europarådets europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ESK-rättigheter	Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ETS	Europarådets traktatssamling
EU	Europeiska unionen
EUD	Dövas europeiska union
FN	Förenta nationerna
Funktionsrätts konventionen	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
GA	FN:s generalförsamling (General Assembly)
IHV	Institutet för hälsa och välfärd (Finland)
Isof	Institutet för språk och folkminnen (Sverige)
Minoritetskonventionerna	Europarådets ramkonvention och språkstadga
Oslomet	Oslo storstadsuniversitet (Norge)
Ramkonventionen	Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter
Res	Resolution
SFS	Svensk författningssamling
SKOLFS	Statens skolverks författningssamling
SkolL	Skollag (SFS 2010:800)
Soda-barn	Hörande syskon till döva eller hörselskadade barn
Språkstadgan	Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk
SPSM	Specialpedagogiska skolmyndigheten (Sverige)
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
UNTS	FN:s traktatssamling
WFD	World Federation for the Deaf (Världsförbundet för döva)

1. Introduktion

1.1. Ämne och syfte

Samtliga nordiska länder har sedan 1980-talet genom lagstiftning eller officiella uttalanden erkänt att nationellt teckenspråk är förstaspråk för döva och hörselskadade personer.¹ Detta erkännande är ett resultat av dövrörelsens mångåriga kamp och forskningsrön som visar att teckenspråk uppfyller samma lingvistiska kriterier som talat och skrivet språk.² Trots detta möter barn och unga (hädanefter i rapporten: barn) hinder för att kunna lära sig, utveckla och använda nationellt teckenspråk.

Det kan vara att hälso- och sjukvårdspersonal avråder hörande föräldrar från att lära sig teckenspråk för att kommunicera med sina barn som har en hörselnedsättning eller språkstörning.³ Vidare kan det vara att en del nordiska länder lägger ner tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning.⁴ Det kan också vara att coda-barn, dvs. hörande barn som har teckenspråkiga föräldrar, har begränsad tillgång till teckenspråk som skolämne i allmänna skolor.⁵

Nordiska teckenspråksnätverket har gett mig i uppdrag att kartlägga regelverken som reglerar barns tillgång till teckenspråk i Norden. Syftet är att skapa en helhetsbild av vilka rättsliga möjligheter och hinder som teckenspråkiga barn (döva och hörselskadade barn, barn med CI, barn med språkstörning, coda-barn och soda-barn) möter i Norden.⁶ Är tillgången till teckenspråk likartad i samtliga länder? Om så inte är fallet,

¹ Det är värt att notera att Sverige var det första landet i världen som erkände teckenspråk som dövas förstaspråk i ett riksdagsbeslut år 1981.

² William Stokoe (1960) var en amerikanska lingvist som först visade att teckenspråk inte var ett åtbördsspråk utan ett fullvärdigt språk.

³ Vonen & Peterson 2019 (Norge).

⁴ Mejdal svar 2020 (Danmark), Alanne & Hoyer 2008 (Grönland) och Peterson 2019 (Norge).

⁵ Lyxell 2019 (Sverige).

⁶ Det är värt att notera att personer med funktionsnedsättning har olika synpunkter på hur de vill bli betecknade. De flesta föredrar att ordet funktionsnedsättning placeras efter det andra ordet (person) och som ett substantiv (person med funktionsnedsättning) snarare än som ett adjektiv (funktionsnedsatt person). Syftet är att betona att det inte är funktionsnedsättningen per se utan person per se som står i centrum. De flesta döva ser inte dövhet som en typ av funktionsnedsättning utan som en markering att de tillhör en språklig och kulturell minoritet. Därför föredrar de det omvända, dvs. att ordet dövhet placeras före person och som ett adjektiv (döv person). Frågan är mer komplicerad vad gäller personer med hörselskada. En del

vilket eller vilka länder är det lättare för teckenspråkiga barn att leva i? Ett annat syfte är att diskutera olika aspekter som kan undanröja en del brister som den nordiska lagstiftningen är behäftad med. Frågan är med andra ord om det finns förutsättningar att stärka teckenspråkiga barns rättigheter inom ramen för de nordiska rättssystemen.

Ovan nämnda syften står i överensstämmelse med Nordiska ministerrådets tvärssektoriella strategi om att barn utgör ett prioriterat arbetsområde under perioden 2016–2022.⁷ Strategin bygger på en vision om att Norden ska vara den bästa platsen i hela världen för alla barn. Fokus ligger enligt rådet på barn som befinner sig i en utsatt situation såsom urfolksbarn och barn med funktionsnedsättning.⁸ Särskilt stöd ska ges till dessa barn.

1.2. Avgränsningar

Eftersom uppdraget är tidsbegränsat betyder de att vissa avgränsningar behöver göras.

En avgränsning är att barnkonventionens barnbegrepp är en utgångspunkt i rapporten. Det innebär barn är personer som *inte fyllt 18 år* (se avsnitt 3.1). Nordiska rådet har en mer vidsträckt definition av barn och unga och inkluderar barn upp till 25 års ålder. När Nordiska rådets definition tillämpas i ett visst normativt dokument kommenteras det i texten.

En andra avgränsning är att teckenspråkiga barn ses som *en homogen grupp* som av olika skäl använder ett nationellt teckenspråk i Norden. Det innebär att sÄrlösningar som taktila tecken för dövblinda, teckenstöd till tal och teckenspråk som nyanlända döva (flyktingar) använder inte kommer att behandlas.

En tredje avgränsning är att rapporten fokuserar på de *sambällsområden* som har störst betydelse för att teckenspråkiga barn får en gynnsam språkutveckling såsom hem, skola, fritidsaktivitet och massmedia. Högre utbildning, arbete och ungdomsvård tas inte upp i rapporten.

ansluter sig till övriga grupper av personer med funktionsnedsättning medan andra ser sig som en potentiell döv. Eftersom gränsen mellan dövhet och hörselskada är flytande, väljer jag att placera hörselskada som ett adjektiv före person (hörselskadad person). Även är det värt att notera att ordvalet teckenspråksanvändare eller teckenspråkstalare är omtvistat. Orsaken till tvisten är att det förra leder till tanken om att teckenspråk är ett kommunikativt hjälpmedel och att det senare till att teckenspråk har en oral innebörd. Eftersom teckenspråksanvändare är ett mera vedertaget begrepp använder jag detta i rapporten.

⁷ Nordiska ministerrådet 2016 s. 8 och 13.

⁸ Nordiska ministerrådet 2016 s. 13.

En fjärde avgränsning är rapporten fokuserar på normativa dokument som är *juridiskt bindande* såsom traktater, lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter. Övriga rättskällor beaktas i viss mån om de är nödvändiga för att förstå hur de juridiskt bindande dokumenten gestaltar sig. Det kan gälla förarbeten, rättsfall och allmänna råd (icke-juridiskt bindande dokument, så kallad *soft law*).

En femte avgränsning är att rapporten behandlar de juridiskt bindande dokumenten på ett övergripande sätt. Dokumentens innehåll och räckvidd analyseras inte i detalj.

Trots ovannämnda avgränsningar kommer jag att diskutera särregler som gäller för nationella minoriteter. Det görs för att det ska vara möjligt att reflektera över vilka reformer som är nödvändiga för att stärka teckenspråkiga barns rättigheter.

Jag inte är expert i den nordiska lagstiftningen med undantag för den svenska. Jag förlitar mig därför på den information jag fått från de övriga ländernas representanter. Svaren som det nordiska representanterna har varierat från att enbart hänvisa till en lista över omfattande författningar till att detaljrikt svara på de frågor jag ställt. Eftersom jag saknar tillgång till alla de verktyg – såsom förarbeten och domslut – som behövs för att tolka den övriga nordiska ländernas lagstiftning kan jag inte fastställa lagstiftningens närmare innebörd. I stället överlåter jag till läsaren att bedöma hur olika begrepp bör tolkas.

Även om Nordiska rådet erkänner tre självstyrande områden som fullvärdiga medlemmar, beaktar jag endast den grönländska lagstiftningen. Skälet till det är att Färöarna och Åland saknar någon representant i Nordiska teckenspråksnätverket.

1.3. Disposition

För att göra rapporten pedagogisk och överskådlig är den strukturerad enligt följande. Rapporten består av tre delar. Den första delen som rubriceras introduktion och allmän bakgrund, omfattar förutom det inledande kapitlet ytterligare ett kapitel, *kapitel 2*. I detta kapitel klargör jag vilka egenskaper normativa dokument har på ett allmänt plan. Tanken med detta är att underlätta för läsaren att förstå vad som är typiskt för de dokument som behandlas i efterföljande kapitel.

Rapportens tyngdpunkt ligger på den andra delen som rubriceras redovisning. I denna del ingår två kapitel. I *kapitel 3* en allmän genomgång av ett urval av internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som de nordiska länderna är juridiskt skyldiga att följa. Vilka skyldigheter Grönland har beror till en viss del på förhållandet med moderlandet Danmark. I *kapitel 4* presenteras den nordiska lagstiftningen inom ett urval av relevanta samhällsområden. Redogörelsen utgår inte från livsvillkoren för

teckenspråkiga barn utan på vilket sätt normativa dokument är utformade och hur de direkt eller indirekt påverkar barnens möjligheter att utöva språk i relevanta sammanhang.

Rapportens tredje och sista del, som rubriceras diskussion, omfattar endast ett kapitel, *kapitel 5*. Där sammanfattar jag först redovisningsresultatet och övergår därefter till att diskutera några aspekter som kan stärka barnens teckenspråksrättigheter.

1.4. Terminologi

Juridik – en lära om rättsregler – är ett akademiskt ämne som innehåller en mängd termer som mer eller mindre avviker från det allmänna språkbruket. Orsaken till denna avvikelse är mångskiftande. Det kan vara att juridiska termer har en snävare innebörd än i det allmänna språkbruket. Vidare kan det vara att juridiska termer är tekniskt utformade på ett sätt som saknar motsvarighet i allmänt språkbruk. Som exempel kan nämnas att termen *rättskälla* (en samling av normativa dokument som är relevant för att lösa juridiska frågor) i princip inte används i ett annat sammanhang än inom juridiken. Därför bedömer jag att jag behöver klargöra vissa termer som används i den här rapporten.

Allmän skola	En skola som vänder sig till barn oavsett språktillhörighet eller funktionsnedsättning.
Andraspråksanvändare	Avser döva och hörselskadade barn som har hörande icke-teckenspråkiga föräldrar, barn som gradvis fått sämre hörsel eller total hörsel förlust samt barn med CI och hörande barn med språkstörning som lärt sig teckenspråk.
Assimilation	Integrering, integration, omvandling upptagning, sammansmältning
Bestämmelse	En viss regel i ett normativt dokument.
Civilrätt	Ett rättsområde som reglerar privata personers rättsförhållanden.
Dualism	Innebär att ett krav för att en traktat ska gälla som lag i ett land är att en åtgärd vidtas där traktatens bestämmelser tas in i nationell rätt.
ESK-rättigheter	Förkortning av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och avser en typ av mänskliga rättigheter som är resurskrävande såsom rätten till habilitering, rätten till utbildning och rätten till arbete. Staten ska vara aktiv genom att jämna ut sociala skillnader.

Förarbete	Eller lagmotiv är ett samlingsbegrepp på de offentliga tryck som ges ut av normgivare. Exempel är statliga kommittébetänkanden, propositioner och utskottsbetänkanden.
Författning	Omfattar nationella lagar och förordningar.
Förstaspråksanvändare	Se modersmålsanvändare.
Huvudman	Det organ som ansvarar för en viss samhällstjänst som t.ex. skola och socialtjänst.
Inkorporering	Innebär att en statspart som intar ett dualistiskt synsätt på genomförande av traktater, införlivar en traktat så att den blir gällande nationell lag. Då blir det möjligt att enskilda direkt kan åberopa traktaten i egenskap av lag framför nationella myndigheter.
Kommunala organ	Ett lands regionala och lokala organ såsom regionfullmäktige, kommunfullmäktige och nämnder.
Konvention	En viss typ av traktat inom mänskliga rättigheter som oftast används när en större mängd medlemsstater undertecknar och ratificerar den.
Lagstiftare	Ett offentligt organ som är behörig att utfärda ett normativt dokument, exempelvis ett nationellt parlament, en riksstyrelse och centrala förvaltningsmyndigheter.
Medlemsstat	En suverän stat som är medlem i någon mellanstatlig organisation.
Modersmålsanvändare	I denna rapport avses döva barn, barn med och barn med CI som har teckenspråkiga föräldrar samt coda-barn.
Norm	En regel, ett mönster eller något att rätta sig efter.
Normativt dokument	Ett dokument som består av en eller flera normer. Här används begreppet som en samlingsbeteckning över internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter inklusive EU-lagstiftning och nationell lagstiftning.
Offentliga organ	omfattar både statsorgan och kommunala organ.
Offentlig rätt	Ett rättsområde som reglerar de offentliga organens organisation, inbördes förhållande och förhållande till enskilda.
Regelverk	En mängd rättsregler.
Rekommendation	Icke-juridiskt bindande som antas av mellanstatliga organisationer och som utgör en uppmaning till medlemsstaterna samt ses som ett uttryck för gemensam ståndpunkt i en viss fråga.

Resolution	Icke-juridiskt bindande som antas av en mellanstatlig organisation och ses som en kraftfull rekommendation för organisationen och/eller medlemsstaterna att följa.
Revitalisera	Återuppliva, förnya.
Rättsregel	En rättslig norm som gäller i ett visst rättssystem.
Soft law	En samlingsbeteckning över icke-juridiskt bindande dokument. Exempelvis är allmänna kommentarer, allmänna råd, förklaringar och rekommendationer
Statsorgan	Ett lands nationella organ som omfattar parlament, riksstyrelse, domstolar och förvaltningsmyndigheter
Statspart	En medlemsstat har undertecknat och ratificerat en traktat i enlighet med sin nationella rätt.
Teckenspråkiga barn	Omfattar modersmålsanvändare (förstaspråksanvändare) och andraspråksanvändare.
Traktat	Ett avtal som ingås av minst två suveräna stater eller mellan en stat och mellanstatliga organisationer. I rapporten utgör begreppet en samlingsbeteckning över juridiskt bindande överenskommelser såsom konvention, stadga och protokoll.

2. Allmänt om normativa dokument

Kärt barn har många namn brukar man säga. Juridikens område utgör inget undantag. Som det kommer att visa sig i den här rapporten går jag igenom beteckningar som konventioner, stadgar, grundlagar, lagar och förordningar. Det finns olika skäl till dessa beteckningar. Ett skäl är att förtydliga vem som har utfärdat ett visst dokument. Ett annat är att klargöra dokumentets bindningsstyrka, det vill säga vilket dokument som har företräde vid en normkollision.

Oavsett vilken beteckning som används finns det ett gemensamt drag som gör att dokumenten skiljer sig från exempelvis skönlitterära verk. Juridiska dokument beskriver i motsats till skönlitterära verk inte vad teckenspråkiga barn känner, tänker, upplever eller önskar. Det står inte i normativa dokument: ”Jag vill börja första årskursen i en gymnasieskola” eller ”Jag vill inte lära mig talat språk”. I stället förutsätts det att dokumentet har ett normativt budskap till allmänheten. Således är det själva normen som är utmärkande inom juridiken. Beteckningen *normativa dokument* används här som ett samlingsnamn för alla dokument som behandlas i efterföljande kapitel.

Syftet i det här kapitlet är att vidareutveckla begreppet *norm* och därefter identifiera strategier som påverkar ett normativt dokument som sådant och dess förhållande till övriga dokument.

2.1. Normbegrepp

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet norm. I stället kan man beskriva dess funktionella egenskaper. Man kan säga att en norm är *handlingsdirigerande* för att uppnå en viss önskvärd effekt. Normen lämnar ett budskap om vad som är rätt eller fel. För att normen ska vara fullständig, förutsätts att den består av två satser, en försats (om) och eftersats (så). Följande mening utgör en illustration:

Om ett barn är dövt och hörselskadat eller har en språkstörning,
(så) omfattas hen av specialskolans målgrupp.

Försatsen består av två nyckelord som anger en omständighet, kriterium eller villkor (hädanefter kriteriet). Eftersatsen eller följsatsen är en följd av att kriteriet är uppfyllt. I det här fallet innebär det att specialskolan är skyldig att ta emot barn som är döva, hörselskadade eller har en språkstörning.

Vem som helst kan utfärda en sådan norm. Ett annat exempel är att en förälder säger till sitt barn att lyda, annars får hen inte lördagsgodis (en muntlig norm). Ett tredje exempel är att om ett barn använder svenskpåverkat teckenspråk, riskerar hen att bli socialt utstött från dövgemenskapen (en osynlig norm). Ett fjärde exempel är när en etikprofessor argumenterar att det är moraliskt korrekt att göra abort om fosterdiagnostiken visar att det ofödda barnet bär ett anlag för dövhet (en etisk norm).⁹

I den här rapporten har beteckningen *norm* en snäv innebörd. Det innebär att endast offentliga organ är behöriga att skapa eller förändra en sådan norm som benämns rättsregel. I ett demokratiskt samhälle är det myndiga medborgare (18 år eller äldre) som bestämmer vem eller vilka som ska styra landet. Det sker genom att de röstar fram ett politiskt parti som representerar deras intressen i ett parlament (folkförsamling).

Parlamentet har demokratisk legitimitet att meddela normer som reglerar hur landets samhälle ska styras, normernas inbördes förhållanden och hur de påverkar enskilda samt samhället i övrigt. För att minimera arbetsbörda kan parlamentet delegera sin normgivningsmakt till ett underlydande offentligt organ (riksstyrelse eller regering) som i sin tur kan delegera makten vidare till sina underliggande organ (centrala förvaltningsmyndigheter). För att skilja vilket organ som har utfärdat en norm kan den ha olika beteckningar bortsett från normer med geografisk räckvidd som till exempel lag (parlament), förordning (riksstyrelse eller regering) och föreskrift.

Oavsett delegering ska normen vara skriftlig och samlas i en publikation som är tillgänglig för allmänheten, i Sverige exempel UNTS, ETS, SÖ och SFS. En grundtanke med detta är att allmänheten ska kunna utöva tillsyn så att offentliga organ inte missbrukar sin makt genom att meddela en norm som ligger utanför deras kompetens.

Oavsett vilket offentligt organ som har utfärdat en norm är det av central vikt att den består av två varianter, materiell och formell. Den materiella varianten innebär att normen pekar ut vem som har rätt till en viss sak, vem som är skyldig att ge denna sak och vad denna sak är. Följande utgör en illustration:

En skola är skyldig att erbjuda teckenspråk som skolämne till teckenspråkiga barn.

Meningen kan således delas upp i följande komponenter: förpliktelsebärare, skyldighetsbärare eller huvudman (en skola), rättighetsbärare (teckenspråkiga elever), sak eller insats (teckenspråk som skolämne).

⁹ Se Tännjö 2018.

Den formella varianten tar sikte på processuella frågor. Det kan vara hur vissa teckenspråksinsatser ska finansieras (en finansnorm). Vidare kan det vara att teckenspråkiga barn ska ha möjlighet att överklaga skolans beslut om teckenspråksinsatser hos ett offentligt organ som ska vara oberoende och opartiskt (överklagandenorm). Detta organ, som ofta är en domstol, har befogenheten att via hot om sanktion tvinga skolan att erbjuda barnen insatserna såsom vitesföreläggande, sanktionsavgift och böter.¹⁰ Det kan också vara så att varje barn ska styrka sitt insatsbehov eller att skolan på eget initiativ ska utreda detta behov (bevisnorm). Syftet med den formella varianten är att undvika risken att normens materiella variant inte omsätts i praktiken. Annars riskerar normen vara verkningslös och sakna verklighetsförankring (en s.k. skennorm).

2.2. Normstrategi och kollisionkurs

Normgivaren kan använda sig av olika strategier för att påverka hur ett visst dokument ska tolkas och omsättas i praktiken. Inom juridiken har fokus legat på lagstiftningsstrategier men jag kommer att koppla dessa strategier till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som även behandlas i den här rapporten. Här förklaras vad som är utmärkande för en viss strategi:

- Allmän lag – (eller allmän traktat) är en strategi som gäller för alla människor oavsett ålder, språk och funktionsförmåga. Alltså omfattar strategin teckenspråkiga barn (major includit minor).¹¹
- Särslag – (eller särtraktat) är en strategi som endast gäller för en viss grupp av människor. Teckenspråkiga barn kan omfattas av en viss särslag och nationella minoriteter en annan.
- Ramlag – (de flesta traktater hänförs till denna kategori) är en strategi som innehåller vaga begrepp och principer. En grundtanke är att ge flexibla lösningar för den som ska tillämpa lagen. På så sätt kan lagen anpassas till varje barns förutsättningar och behov. Annorlunda uttryckt åtnjuter rättstillämparen en större makt än lagstiftaren att avgöra om ett visst barn har rätt till en viss teckenspråksinsats eller inte.
- Detaljlag – är en strategi med utförliga texter. En orsak kan vara att lagstiftaren vill säkerställa att rättstillämparen inte tolkar en lag på ett godtyckligt plan. Det kan främja den enskildas rättssäkerhet i den meningen att hen bättre kan förutsäga hur lagen tillämpas på ett visst sätt.
- Rättighetslag – är en strategi som innehåller uttryckliga överklagandebestämmelser. En grundtanke är att enskilda ska kunna kräva ut att

¹⁰ Ett vite är ett penningbelopp som en domstol eller annan myndighet kan ålägga en part att betala för att ha underlåtit att följa en norm. En sanktionsavgift är en särskild avgift som kan påföras vid normbrott. Böter är ett straff som innebär att den dömda ska betala en summa pengar.

¹¹ Major includit minor är en princip som anger att det större innefattar det mindre. Annorlunda uttryckt omfattar människor alla oberoende av språk och funktionsförmåga.

få en viss insats genom att överklaga en huvudmans avslagsbeslut hos domstol (se avsnitt 2.1)

- Skyldighetslag – är en strategi som saknar uttryckliga överklagandebestämmelser. Det innebär att enskilda inte kan kräva ut att få en viss insats genom överklagande hos domstol. Risken är att lagen blir verkningslös om en huvudman inte tar på sig ansvaret att efterfölja den (se ovan 2.1).

Om normgivaren utfärdar fler än ett normativt dokument uppstår frågan hur dessa dokument förhåller sig till varandra. Frågan är väsentlig i den mån det föreligger en överlappning mellan dessa dokument. Vad händer om ett normativt dokument säger att föräldrar till teckenspråkiga barn har rätt till 100 undervisningstimmar men ett annat säger 200 timmar? För att lösa kollisionsproblemet innehåller juridiken en rad principer:

- *Lex superior* – innebär att en norm med högre valör har företräde framför en annan med lägre valör. Bl.a. anses grundlagarna ha företräde framför lagar som i sin tur anses ha företräde framför förordningar.
- *Lex specialis* – innebär att en särnorm har företräde framför en allmän norm (se innebörd ovan).
- *Lex posterior* – innebär att en yngre norm har företräde framför en äldre norm.

Dessa principer kan krocka med varandra. Vad händer t.ex. om en yngre norm är mer allmänt hållen än en äldre? Frågan är med andra ord vilken av ovan nämnda principer som aktualiseras, *lex specialis* eller *lex posterior*. Det finns inget givet svar på frågan men normgivaren har möjlighet att införa en norm som anger hur ett dokument förhåller sig till ett annat dokument. Annars får den enskilda försöka argumentera inför en domare eller en beslutsfattare att ett visst tolkningsalternativ är det mest lämpade i en viss situation. Domaren eller beslutsfattaren kan nämligen inte vägra att avgöra en tvist med hänvisning till att normen är oklar. Annars riskerar hen att begå ett tjänstefel (*déni de justice*). Således bygger normsystemet på att domaren och beslutsfattaren har god kännedom om detta system och tolkningsalternativ.

3. Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter

Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter är en typ av normativa dokument på det internationella planet. För att förstå på vilket sätt dessa överenskommelser är relevanta för barns tillgång till teckenspråk i Norden, behöver man först klargöra begreppen mänskliga rättigheter, internationalism och överenskommelser/dokument.

Mänskliga rättigheter avser grundläggande rättigheter som enskilda oberoende av språkanvändning och funktionsförmåga har gentemot staten.¹² Begreppet har sitt ursprung i upplysningstidens lära om samhällskontrakt. Enligt denna lära bygger mänskliga rättigheter på ett ömsesidigt förhållande mellan enskilda och omgivningen (en grupp av enskilda eller samhället). Varje person anses vara beredd att åta sig vissa förpliktelser såsom att fullfölja skolplikt, försörjningsplikt och värnplikt i utbyte mot att åtnjuta grundläggande rättigheter. Statens åtagande är det omvända.

Mänskliga rättigheter kan inte kopplas till enskildas individers inbördes förhållanden. Med andra ord kan teckenspråkiga barn inte hävda att deras mänskliga rättigheter kränks av deras föräldrar eller klasskamrater. Däremot av lärare, rektor, handläggare och beslutsfattare som direkt eller indirekt representerar staten. Regioner/fylken och kommuner anses vara statens förlängda arm.

Frågan om vilka typer av rättigheter som ingår i begreppet *mänskliga rättigheter* har förändrats över tidens gång. Under upplysningstiden var begreppet begränsat till medborgerliga och politiska rättigheter såsom rätten till opinionsfriheter och integritetsskydd. Exempel på dessa rättigheter i dag kan det vara att teckenspråkiga barn har rätt att bli respekterade för att de använder teckenspråk.

När samhället övergick från att vara ett jordbrukssamhälle till ett industrisamhälle under 1800-talets sista hälft och i början av 1900-talet skapades ytterligare rättigheter såsom ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som förkortas ESK-rättigheter. Ett par exempel är rätten till utbildning och socialtjänsten. Tanken är att staten inte ska

¹² Fisher 2020. Före upplysningstiden kopplades mänskliga rättigheter till rättigheter av gudomliga ursprung.

vara passiv utan aktiv jämna ut sociala skillnader i samhället. Det förutsätter att staten har ekonomiska resurser för att finansiera de enskildas rättigheter. Att erbjuda ett teckenspråkigt barn teckenspråksutbildning kostar nämligen mer än att bara respektera att detta barn använder teckenspråk.

Denna förändring betecknas inom juridiken som den första och den andra rättighetsgenerationen. Denna distinktion är viktig att göra för att bedöma statens ekonomiska och praktiska förmåga att förverkliga enskildas mänskliga rättigheter. Det bygger på principen om att ingen kan förpliktas att göra något som ligger utanför hens ekonomiska eller praktiska kontrollfår, den så kallade omöjlighetsläran eller det latinska uttrycket ”non possible non est obligatio”.

Ordet *internationalism* innebär att en överenskommelse ingås av en suverän stat och andra suveräna stater eller flera mellanstatliga organisationer (en organisation av suveräna stater). Det är den sistnämnda kategorin som avses i det här kapitlet. Av de mellanstatliga organisationerna är det Förenta nationerna (FN) och Europarådet som är mest relevanta i det här sammanhanget. FN är en global organisation med 193 medlemsstater från alla världsdelar inklusive samtliga nordiska länder. Organisationen bildades efter andra världskrigets slut i syfte att dels säkerställa världsfreden, dels att respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter. Europarådet är en regional organisation på det europeiska planet med 47 medlemsstater inklusive de nordiska länderna.

Både FN och Europarådet skiljer på två typer av överenskommelser, nämligen *traktater* (juridiskt bindande) och *soft law* (icke-juridiskt bindande). En genomgång visar att soft law innehåller fler uttryckliga bestämmelser om teckenspråk än traktater. Ett exempel är FN:s resolution om att den 23 september utnämndes till internationella teckenspråksdagen.¹³ Ett annat exempel är Europarådets resolution för att skydda och främja teckenspråken i Europa.¹⁴ Jag kommer inte att behandla soft law i den här rapporten. Som tidigare framgått är syftet med den här rapporten att gå igenom juridiskt bindande dokument. Att ett fåtal traktater innehåller uttryckliga bestämmelser om teckenspråk ska inte tolkas som att de är irrelevanta utan tvärtom. Allmänna traktatsbestämmelser gäller för alla människor, även teckenspråkiga personer.¹⁵

Av samtliga traktater som FN och Europarådet har i sina respektive traktatssamlingar (UNTS och ETS) är det fyra traktater som kommer att behandlas i den här rapporten, nämligen FN:s barnkonvention och funktionsrättskonvention samt Europarådets två

¹³ GA res. A/RES/72/161.

¹⁴ Parliamentary Assembly res. 2247(2018).

¹⁵ Tolkningen bygger på principen om major includit minor. Således anses begreppet majoriteten även inkludera minoriteter

tvillingstraktater som benämns minoritetskonventionerna (ramkonventionen och språkstadgan). Syftet med dessa särtraktater är tillgodose utsatta gruppers behov så att de kan åtnjuta mänskliga rättigheter på likvärdiga villkor som anges i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Europarådets Europakonvention och Europeiska sociala stadgan. FN och Europarådet rangordnar inte något traktat högre än de andra, så det ankommer på teckenspråkiga att avgöra vilken av dessa traktater som betyder mest för dem i olika sammanhang.

I motsats till de tolkningsprinciper som redovisas i kapitel 2 finns det ingen en normkollision mellan de traktater som FN och Europarådet utfärdat (se avsnitt 2.2). Med andra ord är samtliga traktater jämbördiga. Båda organisationerna gör dock anspråk på att traktaterna har företräde vid normkollision med medlemsstaternas nationella lagstiftning förutsatt att dessa medlemsstater undertecknat och ratificerat (jfr. avsnitt 2.2. om *lex superior*). På så sätt är medlemsstaterna skyldiga att efterleva dessa traktater (statsparterna). Däremot saknar organisationerna en effektiv kontrollmekanism som vid sanktionshot kan tvinga en statspart att inte bryta mot någon traktatsbestämmelse. Det internationella systemet bygger nämligen på att statsparterna respekterar sina traktatskyldigheter. Vad som kan vara problematiskt är att många länder, inklusive de nordiska länderna, intar ett dualistiskt synsätt på traktater.¹⁶ I praktiken innebär det att enskilda inte direkt kan åberopa en traktat hos nationella domstolar och andra myndigheter såvida inte denna traktat är införlivad med den nationella lagstiftningen.

Av samtliga införlivandeåtgärder är inkorporering av särskilt intresse. Inkorporering innebär att i en lag eller annan föreskrift anges att traktatens bestämmelser gäller direkt i ett land.¹⁷ Tekniskt har en inkorporerad konvention samma status som en nationell lag. Om en konvention inte är inkorporerad finns det en risk att en domstol inte beaktar den i sin rättstillämpning. Det räcker med andra ord inte att enbart undersöka om de nordiska länderna har undertecknat och ratificerat en viss traktat utan även undersöka om de har införlivat den i sin nationella lagstiftning. Därför är det nödvändigt att inte enbart redovisa särtraktaternas innehåll utan även de nordiska ländernas genomförandeåtgärder. I denna rapport behandlas tre särtraktat: barnkonventionen, funktionsrättskonventionen och minoritetskonventionerna.

¹⁶ Andra länder som t.ex. Nederländerna och Österrike intar ett monistiskt synsätt på genomförandeprocessen. Med detta synsätt avses att ratificerade traktater automatiskt tillsammans med nationella lagar tillhör ett och samma rättssystem. Således kan enskilda direkt åberopa en traktat hos nationella domstolar och myndigheter.

¹⁷ En annan införlivandeåtgärd är transformering som innebär att traktatstexten översätts till ett nationellt språk och sedan tas in i en nationell författning eller att traktaten omarbetas till nationell författning.

3.1. Barnkonventionen

FN:s barnkonvention, som trädde i kraft år 1990, gäller endast för den som ännu inte fyllt 18 år. Det innebär att teckenspråkiga barn som fyllt 18 år får förlita sig på allmänna traktater. Vad som är utmärkande med barnkonventionen är att det innehåller fyra allmänna principer.

Den första principen är *jämlikhet och icke-diskriminering*, vilket innebär att varje statspart ska respektera och tillförsäkra varje barn alla rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag oavsett språk, etnicitet och funktionsnedsättning (art. 2). Jämlikhet kopplas till en positivt utformad påbudsregel medan diskriminering kopplas till en negativt utformad förbudsregel. Jämlikhet tar sikte på framåtskridande åtgärder eller en vision medan diskriminering kopplas till det förflutna, det vill säga att någon diskriminering redan inträffat. Jämlikhet och icke-diskriminering kan ses som två sidor av samma mynt.

Den andra principen handlar om *barnets bästa*. När en statspart vidtar en åtgärd som påverkar ett barns liv, ska statsparten alltid fundera över vad som är bäst för detta barn (art. 3).

Den tredje principen handlar om barnets rätt till *överlevnad och utveckling*, vilket innebär att varje statspart ska se till att varje barn har rätt att överleva och utvecklas (art. 6). I denna rättighet ingår bland annat att varje barn ska ha tillgång till ett hem, trygghet, sjukvård och utbildning.

Den fjärde principen rör *barnets inställning*. Det innebär att varje statspart ska säkerställa att barnet får framföra synpunkter på de åtgärder som berör hen (art. 12).

Ovan nämnda principer genomsyrar samtliga rättigheter i konventionen. Varje konventionsrättighet ska tolkas i ljuset av dessa principer.

Barnkonventionen har inte någon uttrycklig särbestämmelse om teckenspråkiga barn. I stället får man förlita sig på en särbestämmelse om barn med funktionsnedsättning (art. 23). I denna bestämmelse anges att varje statspart ska uppmärksamma att alla barn med funktionsnedsättning åtnjuter ett fullvärdigt och anständigt liv. Denna särbestämmelse kan tolkas på sådant sätt att statsparten ska erbjuda stöd till föräldrar och syskon i syfte att barn med funktionsnedsättning ska kunna leva som andra.¹⁸

Eftersom FN kategoriserar döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning som grupp av personer med funktionsnedsättning, gäller denna rättighet för teckenspråkiga barn som har en funktionsnedsättning.

¹⁸ Barnrättskommittén General Comment No. 9 (2006).

Barnkonventionen också innehåller en särbestämmelse om nationella minoriteter. Enligt art. 30 får ingen statspart förvägra ett barn som tillhör en minoritet rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och att använda sitt eget språk.¹⁹ Då konventionen inte definierar begreppet nationella minoriteter och språk kan det tolkas som att teckenspråkiga barn omfattas av denna särbestämmelse (jfr nedan funktionsrättskonventionen om språkdefinitionen).

Oavsett funktionsvariation har alla barn rätt till skolutbildning och till lika möjligheter till gymnasieutbildning (art. 28). Syftet med utbildningen är enligt art. 29 dels att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och förmåga, dels att utveckla respekt för barnets egen identitet och språk och egna värden. Denna artikel kan tolkas på sådant sätt att teckenspråkiga barn har rätt att använda teckenspråk i undervisningen. Eftersom vissa rättigheter är resurskrävande innehåller konventionen en bestämmelse som reglerar varje statsparts resursfördelning (art. 4). I denna artikel anges att statsparten till fullo ska utnyttja sina tillgängliga resurser så att alla barn kan åtnjuta sina konventionsrättigheter.

För att övervaka barnkonventionens tillämpning, har en kommitté inrättats – barnrättskommittén (art. 43). Alla statsparter är skyldiga att lämna in en periodisk rapport om hur de efterlever konventionen till kommittén (art. 44).

För den statspart som vill gå längre än vad konventionen kräver kan statsparten under-teckna och ratificera ett fakultativt tilläggsprotokoll som bemyndigar kommittén att pröva enskildas klagomål mot en statspart. För att kommittén ska pröva ett klagomål förutsätts det att alla nationella rättsmedel har uttömts. Bland annat måste den klagande först få statspartens högsta instans att pröva frågan innan kommittén tar över. Kommittén saknar dock befogenheter att meddela sanktioner om statsparten bryter mot konventionen. Det ankommer på statsparten att bedöma risken att skada sitt anseende på det internationella planet om beslutet inte efterlevs. Eftersom kommittén har auktoritet att tolka barnkonventionens innehåll har den utfärdat en mängd kommentarer. Bland annat skriver kommittén att lagstiftning är ett nödvändigt medel för att ta bukt med diskriminering av barn på grund grupptillhörighet.²⁰

I tabell 1 redovisas vilka åtgärder de nordiska länderna har vidtagit för att följa barnkonventionen.

¹⁹ Barnrättskommittén bedömer att barn med funktionsnedsättning som tillhör minoriteter eller ursprungsbefolkningar är särskilt utsatta och sannolikt mer marginaliserade inom sina samhällen. Enligt kommittén bör statsparternas program och strategier alltid vara kulturellt och etniskt anpassade, se kommitténs General Comments No. 9 (2006).

²⁰ Se t.ex. Barnrättskommittén General Comment no. 5.

Tabell 1. Hur de nordiska länderna har tillämpat barnkonventionen.

Land	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Ratificerad	Ja (1991)	Ja (1991)	Ja (1992)	Ja (1991)	Ja (1990)
Inkorporerad	Nej	Ja	Ja (2013)	Ja (2003)	Ja (2020)
Protokoll (klagomål) undertecknat/ratificerat	Ja (2000, 2003)	Ja (2000, 2003)	Nej	Ja (2000, 2001)	Nja (2000, 2007)
Effekt på nationell lagstiftning	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Av tabell 1 framgår att alla nordiska länder utom Danmark har inkorporerat barnkonventionen. I praktiken innebär det att teckenspråkiga barn kan åberopa barnkonventionen framför nordiska myndigheter. Island har inte undertecknat protokollet om individuella klagomål. Vidare återfinns konventionens principer om att se till barnets bästa i varje nordisk lagstiftning inom skola och social omsorg.²¹ De nordiska länderna har även inrättat en nationell myndighet som har i uppdrag att bevaka att det egna landets myndigheter följer konventionen. De heter Barnrådet (*Børneråd*, Danmark), Barnombudsmannen (Finland), Barnombudsmannen (Island), Barneombud (Norge) och Barnombudsmannen (Sverige). Det är värt att notera att Grönland inom ramen för dess självstyre i förhållande till Danmark har inrättat en egen barnombudsman (*Børnetalsmand*).

3.2. Funktionsrättskonventionen

FN:s nästa särkonvention – funktionsrättskonventionen – som trädde i kraft år 2008, gäller endast för personer med funktionsnedsättning oavsett ålder. Konventionen definierar inte begreppet funktionsnedsättning utan anger att varje statspart ska inkludera den som har en varaktig funktionsnedsättning och påverkar hans samhällsdeltagande negativt (art. 1.2). Eftersom coda-barn (hörande teckenspråkiga barn) inte har någon funktionsnedsättning, är konventionen inte tillämplig för denna grupp. Det bör dock noteras att konventionen ger statsparten en möjlighet att utvidga personkretsen till att avse alla människor oavsett funktionsförmåga. Tekniskt kommer det till uttryck genom att traktatstexten använder förkortningen ”bl.a.”. Att en sådan formulering används kan förklaras med att det under traktatsprocessen var svårt för statsdelegaterna att enas om en definition av begreppet funktionsnedsättning. För att förhindra risken att processen drog ut på tiden enades de om en kompromisslösning.

²¹ Preschool Act no 90/2008.

Att jag i detta avsnitt och på andra ställen i rapporten skriver ”vissa teckenspråkiga barn” beror på att alla teckenspråkiga barn inte har en funktionsnedsättning.

Dövas världsförbund – WFD (eng. World Federation of the Deaf) – var mycket aktivt under traktatsprocessen, vilket har lett till att döva är den grupp av personer med funktionsnedsättning som synliggörs mest i konventionen. Det kommer till uttryck i fem artiklar som innehåller uttryckliga bestämmelser om döva eller teckenspråk.

Till att börja med definierar konventionen begreppet språk som inte enbart avser talade språk utan även tecknade språk (art. 2). Således erkänner konventionen att nationella teckenspråk är fullvärdiga språk.²² Vidare förpliktar konventionen att varje statspart som en tillgänglighetsåtgärd ska erbjuda teckenspråkstolkare (art. 9.2 e). En grundtanke är att döva teckenspråkiga barn ska kunna vistas i en fysisk och kommunikativ miljö på lika villkor som övriga. Dessutom anges i art. 21 b att statsparten ska underlätta för döva teckenspråkiga barn att utöva yttrandefrihet och åsiktsfrihet genom teckenspråk.

När det gäller utbildning ska statsparten se till att döva teckenspråkiga barn har tillgång till utbildning som ges på de mest ändamålsenliga språken, vilket även inkluderar det nationella teckenspråket (art. 24.3 b–c). I denna rättighet ingår att statsparten ska sträva efter att anställa lärare som behärskar teckenspråk (art. 24.4). Bestämmelsen ska enligt Murray med flera (2018) inte tolkas som att statsparten är skyldig att inrätta tvåspråkiga skolformer med en teckenspråkig miljö utan att döva teckenspråkiga barn har tillgång till det nationella teckenspråket som undervisningsspråk genom tolktjänst och som skolämne.²³ Om en viss statspart väljer att inrätta en skolform med en teckenspråkig miljö har den en högre ambitionsnivå än vad konventionen anger.

Utanför skolan kan döva teckenspråkiga barn förlita sig på en bestämmelse som anger att statsparten ska erbjuda dem tillgång till kulturliv, fritidsverksamhet och idrott på lika villkor som andra (art. 30). Syftet är att den kulturella och språkliga identiteten ska främjas.

Ovan nämnda särbestämmelser ska inte tolkas som att döva teckenspråkiga barn inte kan förlita sig på bestämmelser som gäller för personer med funktionsnedsättning i allmänhet. Jag redovisar några bestämmelser som är av särskilt intresse.

²² Det är värt att notera att FN:s generalförsamling genom resolution 72/161 (19 december 2017) proklamerade att 23 september är FN:s internationella år för teckenspråk med 2018 som startår. Syftet är att öka medvetenheten kring vikten av teckenspråk för att förverkliga mänskliga rättigheter för döva personer.

²³ Murray m.fl., Human Rights Quarterly 2018.

En särbestämmelse är att ingen statspart får diskriminera personer som utövar konventionsrättigheter på grund av funktionsnedsättning (art. 2, 3 och 5). Detta diskrimineringsförbud gäller dock inte om statsparten anser att skälig anpassning är för kostsam. Med *skälig anpassning* avses ”nödvändiga och ändamålsenliga ändringar och anpassningar, som inte innebär en oproportionerlig eller omotiverad börda när så behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra kan åtnjuta eller utöva alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter” (art. 2). Det innebär således att diskrimineringsförbudet inte är absolut. Om en statspart anser att det är oproportionerligt börda att stå för kostnader av tolktjänst kan de neka tolk. Var gränsen bör dras har inte kommittén närmare prövat.

En annan bestämmelse är att varje statspart ska vidta omedelbara, effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet kring situationen för personer med funktionsnedsättning (art. 8). Här spelar massmedia en viktig roll. Till exempel kan teckenspråkiga och teckenspråkstolkade tv-program öka allmänhetens medvetenhet om teckenspråkigas situation.

För att finansiera ESK-rättigheterna har funktionsrättskonventionen en bestämmelse om statspartens resursfördelning med ett likartat innehåll som barnkonventionen (art 4.2). Denna bestämmelse kompletteras med två punkter i inledningen till funktionsrättskonventionen som anger att statsparten ska prioritera personer med funktionsnedsättning som behöver omfattande insatser och barn med funktionsnedsättning (punkt j och r). Det betyder att statsparten ska prioritera barns behov framför vuxnas behov, men det är oklart vilken typ av funktionsnedsättning som medför mer omfattande stöd än andra. Kan tolktjänsten för döva, hörselskadade och språkstörda prioriteras trots att den är mer kostnadskrävande än andra typer av stödinsatser för personer med funktionsnedsättning?

Till skillnad från barnkonventionen är statsparten skyldig att samla in statistiska uppgifter om personer med funktionsnedsättning (art. 31). Syftet med insamlingen är att få kunskaper om livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning, vilket kan leda till ökad medvetenhet om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I vilken utsträckning statsparten ska samla in statistik kan diskuteras. Vidare är varje statspart skyldig att lämna en rapport med förklaringar om hur konventionen efterlevs till funktionsrättskommittén (art. 34–37). Den statspart som vill gå längre än vad konventionen kräver kan genom att underteckna och ratificera ett fakultativt tilläggsprotokoll till konventionen, bemyndiga kommittén att pröva individuella klagomål. Kommittén har samma befogenheter som barnrättskommittén (se avsnitt 3.1).

I tabell 2 redovisas vilka åtgärder de nordiska länderna har vidtagit för att följa funktionsrättskonventionen.

Tabell 2. Hur de nordiska länderna har tillämpat funktionsrättskonventionen.

Land	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Ratificerad	Ja (2009)	Ja (2016)	Ja (2016)	Ja (2013)	Ja (2008)
Inkorporerad	Nej	Ja	Nej		Nej
Protokoll undertecknat/ratificerat	Nja (2014)	Ja (2007, 2016)	Nja (2007)	Nej	Ja (2007, 2008)
Effekt på nationell lagstiftning	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Danmark har angett att protokollet inte gäller för Grönland. En del nordiska lagstiftningar innehåller principer som motsvarar konventionen såsom universell design (Norge) och principen om delaktighet och jämlikhet (Island och Sverige).²⁴ Vidare har en del nordiska myndigheter i uppdrag att genomföra konventionen inom ramen för myndighetens uppdrag som till exempel Myndigheten för delaktighet (Sverige). Funktionsrättskommittén har delvis kritiserat att Danmark för att landet saknar ett heltäckande skydd mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning (se avsnitt 4.6.1).

3.3. Minoritetskonventionerna

De särtraktaterna som återstår att redovisa är ramkonventionen (RK) och språkstadgan (SS) som trädde i kraft 1998. Skillnaden mellan dessa särtraktater ligger i att den förra fokuserar på bestämmelser som garanterar att nationella minoriteter åtnjuter mänskliga rättigheter på lika villkor som övriga och att den senare lyfter fram insatser som syftar till att bevara minoritetsspråken som en del av det europeiska kulturarvet.

Särtraktaterna har sin historiska förklaring. Under 1800-talet genomgick Europas karta stora förändringar och flera nya nationer bildades. Varje nation lyfte fram dess nationella särdrag såsom språk och kultur. För att säkerställa denna politik tvingades minoriteter att överge sitt språk och kultur för att assimileras i nationsbyggandet, den så kallade assimilationspolitiken. Det var inte förrän i slutet av 1900-talet som Europeiska säkerhetskonferensen utfärdade två normativa dokument som erkände att en sådan politik stred mot mänskliga rättigheter för nationella minoriteter, 1975 års

²⁴ Lov L. 16.06.2017 nr 51 likestilling og forbud mot diskriminering (Norge) Act no. 38/2018 on services for persons with disabilities with long-term support needed (Island) och lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (Sverige).

Helsingforsakt och 1990 års Köpenhamndokument.²⁵ Europarådet tog intryck av dessa dokument. För att förhindra att minoritetsgrupper och minoritetsspråk försvann påbörjades ett arbete med att ta fram flera traktat, men det var först efter den kommunistiska kollapsen i början av 1990-talet som traktatsprocesserna påskyndades.²⁶ Processerna avslutades i slutet av 1990-talet och möjliggjorde för medlemsstaterna att underteckna och ratificera särtraktaterna.

För att fastställa särtraktaternas tillämpningsområde var det nödvändigt att klargöra begreppen *nationell minoritet* och *nationellt minoritetsspråk*. Ett problem med ramkonventionen är att det saknas tydliga definitioner. Skälet till det är att statsdelegaterna hade olika synpunkter på hur en sådan definition borde utformas.²⁷ I stället bygger konventionen på att det är upp till varje individ att avgöra om hen tillhör en nationell minoritet (RK art. 3). Som en följd av detta är det oklart om teckenspråkiga personer kan utgöra en nationell minoritet eller inte. Däremot innehåller språkstadgan en definition med tre huvudkriterier för att ett språk ska räknas som ett nationellt minoritetsspråk (SS art. 1):

- *Hävd* – ett språk ska ha använts i en statsparts territorium under en längre tid.
- *Antal gruppmedlemmar* – ett språk ska användas av medborgare som till antalet är mindre än resten av befolkningen i statsparten.
- *Särdrag* – ett språk ska vara annorlunda än det eller de officiella språken i statsparten.

Stadgan förtydligar att definitionen inte omfattar dialekter och invandrarspråk.

Europeiska dövmunionen, EUD, anser att nationella teckenspråk uppfyller dessa kriterier. När det gäller de första kriteriet visar att forskning att teckenspråk har funnits i de europeiska länderna åtminstone sedan 1700-talet. Antalet tecknande personer färre än antalet talande personer, vilket stämmer överens med det andra kriteriet. De

²⁵ Organisationen heter sedan 1995 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

²⁶ Det är värt att notera att FN:s fackorgan – Unesco – har publicerat en lista över hotade språk i världen. WFD och EUD har lobbats för att denna lista även ska inkludera teckenspråk. Det gäller särskilt om ett visst land bedömer att döva och hörselskadade barn inte behöver lära sig teckenspråk om de opereras med kokleaimplantat som t.ex. i Danmark (WFD 2011).

²⁷ Det är värt att notera att FN:s subkommission för förhindrande av diskriminering och skydd av minoriteter lämnade ett förslag till en definition som löd enligt följande: "A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language." (FN:s Minority Rights 2010 s. 2).

nationella teckenspråken en egen grammatik som skiljer sig från de officiella språken och uppfyller därmed det tredje kriteriet.

Genom lobbying har EUD med framgång påverkat Europarådets parlamentariska församling att utfärda en rekommendation till ministerkommittén med uppmaning att anta ett annex till språkstadgan som ett förtydligande att teckenspråk omfattas av begreppet minoritetsspråk.²⁸ Dock har kommittén inte ännu vidtagit någon åtgärd.

Bortsett från denna tolkningsfråga uppstår frågan om teckenspråkiga barn kan dra nytta av särtraktaterna. Båda särtraktaterna gäller för en mängd samhällsområden såsom utbildning, kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar, kulturell verksamhet och massmedia.

Ramkonventionen innehåller allmänna principer medan språkstadgan innehåller mer detaljerade bestämmelser. Språkstadgan ger statsparterna en möjlighet att bestämma hur långt de är villiga att följa traktatsbestämmelserna. Några bestämmelser är av särskilt intresse i sammanhanget.

En bestämmelse är att statsparterna ska underlätta för nationella minoriteter att ha tillgång till nationella minoritetsspråk som undervisningsspråk och skolämne. En annan bestämmelse är att statsparterna ska lämna ekonomiskt stöd till massmedia som bland annat syftar till att tv-program på nationella minoritetsspråk sänds. En tredje bestämmelse är att statsparterna ska underlätta för den som anordnar kulturell verksamhet på nationella minoritetsspråk.

Ovan nämnda insatser som syftar till att främja minoriteterna att använda sitt språk och sin kultur, så kallad språklig revitalisering. Sådana insatser kan självfallet även gälla teckenspråkiga barn. Men på en punkt skiljer sig situationen hos de teckenspråkiga barnen från barn som tillhör nationella minoriteter. Hos nationella minoriteter överföres språket i regel inom familjen, från föräldrar till barn. För många teckenspråkiga barn sker språköverföringen oftast utanför familjen, exempelvis i förskola och i skola.²⁹ Det beror på att cirka 95 procent av alla döva barn har hörande föräldrar och syskon som inte behärskar teckenspråk.³⁰ För att teckenspråkiga barn ska ha samma möjligheter som barn från nationella minoriteter bör en regel om teckenspråksutbildning till hörande föräldrar och syskon till döva barn införas i särtraktaterna.

²⁸ 1598, 2003.

²⁹ Se t.ex. Reagan 2019, s. 281.

³⁰ Mtichell & Karachmer, Sign Language Studies, 2004.

Särtraktaterna lämnar inte någon vägledning om hur en statspart ska finansiera kostnaderna för minoritetsrättigheterna. Det är oklart i vilken utsträckning statsparten kan fördela sina befintliga samhällsresurser på ett visst sätt.

Ansvar för att övervaka att alla statsparter efterlever särtraktaterna ligger hos Europarådets ministerkommitté. Varje statspart är förpliktad att redovisa en periodisk rapport om vilka konkreta åtgärder som vidtagit i syfte att säkerställa särtraktaternas efterlevnad. Till skillnad från vad som gäller för barnkonventionen och funktionsrättskonventionen finns det ingen möjlighet för en enskild eller en nationell minoritet att framföra ett klagomål mot statsparten, som enligt deras uppfattning bryter mot ramkonventionen och språkstadgan.

I tabellerna nedan redovisas vilka åtgärder de nordiska länderna har vidtagit för att följa minoritetskonventionerna.

Ramkonventionen

Tabell 3. Hur de nordiska länderna har tillämpat Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Land	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Ratificerad	Ja (1997)	Ja (1997)	Nej	Ja (1999)	Ja (2000)
Inkorporerad	Nej	Ja	Nej	?	Nej
Effekt på nationell lagstiftning	Nej	?	Nej	?	Ja

Island har endast undertecknat ramkonventionen (1995). Sverige har anpassat ramkonventionen genom att anta minoritetslagen och revidera skollagen.

Språkstadgan

Tabell 4. Hur de nordiska länderna har tillämpat Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk.

Land	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Ratificerad	Ja (2000)	Ja (1994)	Nej	Ja (1993)	Ja (2000)
Inkorporerad	Nej	Delvis	Nej	?	Nej
Effekt på nationell lagstiftning	Nej	?	Nej	?	Ja

Island har endast undertecknat ramkonventionen (1995) och språkstadgan (1999). Sverige har infört dels en minoritetslag som grundas på ramkonventionen, dels en nationell språkpolitik och en språklag som grundas på minoritetsstadgan.

4. Nordisk lagstiftning

Nordisk lagstiftning är en typ av normativa dokument som utfärdas av alla fem suveräna nordiska länder samt i viss mån Grönland som är ett självstyrande område inom Danmark. Lagstiftningen kan delas in i två delar: grundlagar och lagar i egentlig mening (hädanefter *lagar* om inte något annat sägs). Denna indelning grundas på att grundlagar kräver en särskild lagstiftningsprocedur och har företräde framför lagar i egentlig mening vid normkollision (se avsnitt 2.2 om *lex superior*).³¹

Eftersom länderna intar ett dualistiskt synsätt på traktater, spelar det ingen roll att FN och Europarådet gör anspråk på att traktater har företräde framför nordiska grundlagar och lagar (se avsnitt 3). Det bör noteras att varje nordiskt land har ytterligare normativa dokument som till form är juridiskt bindande, såsom förordningar och tillämpningsföreskrifter. I denna redovisning kommer dock tyngdpunkten ligga på grundlagar och lagar. Vilket lagstiftningsområde som avses, utgör det här kapitlets indelningsgrund, nämligen grundlagsstiftning, språklagstiftning, familjelagstiftning, skollagstiftning, fritids- och tolklagstiftning, diskrimineringslagstiftning och medielagstiftning.

4.1. Grundlagsstiftning

Det första lagstiftningsområdet – grundlagar – innehåller en mängd allmänna och principiella bestämmelser som gör att de nordiska länderna kan identifieras som suveräna stater. Sådana bestämmelser reglerar statens uppbyggnad, organisation och förhållande till övriga stater/mellanstatliga organisationer samt till enskilda (medborgare och utlänningar). Eftersom de nordiska länderna gör anspråk på att vara demokratiska rättsstater, kodifierar de mer eller mindre de mänskliga rättigheter som återfinns i FN:s och Europarådets mellanstatliga internationella överenskommelser.³²

Grundlagarna klargör även hur statsorganens ansvar förhåller sig till varandra och till regionala (fylken och regioner) och lokala organ (kommuner). Syftet med

³¹ Ett exempel är att i Sverige krävs endast ett riksdagsbeslut för att ändra en lag men två riksdagsbeslut med mellanliggande val för att ändra en grundlag. Skillnaden motiveras med att den svenska grundlagsstiftningen innehåller grundläggande bestämmelser som väljare måste kunna säga ifrån om i fall någon maktgalen parlamentariker eller statsråd plötsligt under en mandattid vill omstörta rådande statsorganisation och maktfördelning.

³² Begreppet rättsstat är omtvistat men att det åtminstone bör ha följande egenskaper: 1) legalitetsprincipen (att inte enbart enskilda utan även alla offentliga organ inklusive statsorgan är skyldiga att följa grundlagar och övriga författningar), 2) att det finns en konstitutionell kontrollmekanism som skyddar mot maktmissbruk, 3) att enskildas grundläggande fri- och rättigheter (mänskliga rättigheter) garanteras, 4) att alla offentliga organ behandlar enskilda som jämlikar och 5) att domstolen som dömer tvister, är självständig i förhållande till övriga offentliga organ och är opartisk (Warnling Conradson 2018, s. 39).

bestämmelserna är att förhindra risken att något organ missbrukar sina maktbefogenheter som kan drabba enskilda. Några bestämmelser är av särskilt intresse för teckenspråkiga barn. Fokus ligger på i vilken utsträckning grundlagsskyddet påverkar barns mänskliga rättigheter i form av rätten till teckenspråk och skydd mot diskriminering på grund av språk. De frågor jag undersöker är:

- Innehåller någon nordisk grundlag en uttrycklig bestämmelse om rätten till språk som inkluderar nationellt teckenspråk?
- Innehåller någon nordisk grundlag en uttrycklig särbestämmelse om nationella minoritetsskydd som saknar motstycke för teckenspråkiga?
- Innehåller någon nordisk grundlag en eller flera bestämmelser som förbjuder offentliga organ att diskriminera enskilda inom olika samhällstjänster inklusive utbildning? Omfattas teckenspråkiga barn direkt eller indirekt av detta diskrimineringsförbud?
- Innehåller någon nordisk grundlag en bestämmelse om krav på att de offentliga organen genom lagstiftning ska tillförsäkra att den informativa och kommunikativa samhällsmiljön är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning? Gäller detta tillgänglighetskrav även för teckenspråkiga barn som gör anspråk på tillgång till teckenspråkig och teckenspråkstolkad massmedia?
- Innehåller någon nordisk grundlag en mängd bestämmelser om ESK-rättigheter såsom rätten till habilitering och rätten till utbildning? Är dessa bestämmelser relevanta för hörande familjemedlemmars rätt till teckenspråksutbildning och teckenspråkiga barns rätt till teckenspråkig skolutbildning?
- Innehåller någon nordisk grundlag en bestämmelse som anger hur parlamentet och eller andra offentliga organ ska fördela tillgängliga resurser på sådant sätt att utsatta grupper får sina behov tillgodosedda i syfte att bli fullt jämlika och delaktiga i samhället? Om svaret är nekande, uppstår frågan om det kan tolkas på det sätt att parlamentet har en oinskränkt finansmakt. Det innebär att parlamentspolitikerna godtyckligt avgör hur samhällskostnaderna ska finansieras på ett visst sätt. Bl.a. kan politiker fjäska för sina väljare för att infria ett vallöfte om att sänka vissa skattesatser som t.ex. fastighetsskatt och mervärdesskatt. En sådan sänkning medför ett mindre budgetutrymme för att finansiera kostnader för utsatta grupper som t.ex. teckenspråksutbildning för hörande familjemedlemmar till teckenspråkiga barn.
- Innehåller någon nordisk grundlag en bestämmelse om möjligheten för enskilda att överklaga ett myndighetsbeslut om ESK-rättigheter hos domstol? Frågan är om en sådan bestämmelse säkerställer att teckenspråkiga barn kan kräva ut att få teckenspråksinsatser i domstol om ett visst offentligt organ avslår ansökan.

I tabell 5 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 5. Överblick av skydd och rättigheter i de nordiska ländernas grundlagar.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Allmän språk rättighet?	Nej	Ja	Ingen egen grundlag	Nej	Nej	Nej
Särskilt minoritetsskydd?	Nej	Ja	?	Nej	Ja	Ja
Diskrimineringsförbud?	Ja	Ja	?	Ja	Ja	Ja
Tillgänglighets-Krav?	Nej	Ja	?	Nej	Nej	Nja
ESK-rättigheter?	Nja	Ja	?	Ja	Ja	Nja
Resursfördelning avs. ESK-rättigheter?	Nej	Nej	?	Nej	Nej	Nej
Överklagande av myndighetsbeslut avs. ESK-rättigheter?	Ja	Nja	?	Nej	Ja	Nej

När det gäller den sistnämnda frågan bör det noteras att samtliga nordiska länder har inkorporerat Europakonventionen. I denna konvention återfinns en bestämmelse som anger att enskilda har rätt till domstolsprövning om hens civila rättigheter och skyldigheter är kränkta (art. 6).

Europadomstolen om mänskliga rättigheter i Strasbourg (Frankrike) har befogenheten att pröva individuella klagomål från alla som vistas eller har vistats i statsparternas territorier oavsett medborgarskap. I motsats till vad som gäller för FN:s barnrättskommitté och funktionsrättskommitté samt Europarådets ministerkommitté har Europadomstolen befogenheten att döma en statspart att betala skadestånd till enskilda vid konventionsbrott. Praxis visar att domstolen har tolkat uttrycket ”civila rättigheter och skyldigheter” vidsträckt. Under vissa förutsättningar kan enskilda överklaga en viss typ av negativa myndighetsbeslut om stödinsatser.³³

Europadomstolen har hittills inte prövat frågan huruvida enskilda berövats rätten till domstolsprövning av avslagsbeslut om teckenspråksinsatser inklusive teckenspråksutbildning. För att säkerställa att Sverige inte bryter mot Europakonventionen innehåller grundlagen en bestämmelse som erinrar om att vid en normkollision har Europakonventionen företräde framför svenska lagar som stiftats efter tidpunkten för inkorporeringslagens ikraftträdande (RF 2 kap. 19 §). Som en följd fyller Europakonventionen under vissa villkor ut den svenska grundlagen om tillgång till domstolsprövning avseende överklagande av myndighetsbeslut om ESK-rättigheter. En motsvarande regel saknas i de andra nordiska ländernas grundlagar.

³³ Ang. Europadomstolens praxis, se t.ex. Danelius 2015.

Danmark

Den danska grundlagsstiftningen består av en enhetlig grundlag som benämns ”Grundloven”. Grundlagen som stiftades år 1953, bygger på att Danmark är en suverän monarki med drygt 5,8 miljoner danska medborgare. Danske Døves Landsforbund uppskattar att ca 4 000 medborgare har danskt teckenspråk som förstaspråk och att antalet som behärskar teckenspråk uppgår till ca 20 000.³⁴

Vidare reglerar grundlagen Danmarks förhållande till två självstyrande områden inklusive Grönland. Grundlagen saknar dock en uttrycklig bestämmelse om rätten till språk, minoritetsskydd, tillgänglighetskrav, resursfördelning och överklagande av myndighetsbeslut. I stället reglerar grundlagen att det är förbjudet att diskriminera människor som utövar medborgerliga och politiska rättigheter (den första rättighetsgenerationen, se avsnitt 3). Detta förbud inte är kopplat till funktionsnedsättning och språk utan till trosbekännelse och härkomst (7 kap. 70 §).

Därutöver reglerar grundlagen att medborgare åtnjuter vissa ESK-rättigheter, till exempel utbildning men inte habilitering (8 kap. 75–76 §§). Finansmakten ligger hos folketinget att genom budgetbeslut reglera hur befintliga samhällsresurser ska fördelas (5 kap. 41–47 §§).

4.1.2 Finland

Den finska grundlagsstiftningen består sedan år 2000 av en enhetlig grundlag som benämns Finlands grundlag (FGR). När den trädde i kraft upphävdes äldre fyra grundlagar som mer eller mindre påminde om den svenska grundlagsstiftningen. Ett huvudsyfte förändringen var att dels modifiera och samordna grundlagsbestämmelserna i en enhetlig lag, dels se över den rådande maktfördelningen mellan olika offentliga organ.

Grundlagen bygger på att Finland är en suverän republik med drygt 5,5 miljoner finska medborgare. Finlands Dövas Förbund uppskattar att det finns ca 5 500 personer som använder finskt teckenspråk som modersmål.³⁵ Av dem är ca 3 000 döva eller hörselskadade, ca 1 500 coda-barn och ca 1 000 soda-barn. Finlandssvenskt teckenspråk används som modersmål av ca 100 döva och hörselskadade.³⁶ Antalet hörande andraspråksanvändare av finskt eller finlandssvenskt teckenspråk har inte klarlagts.

³⁴ Alanne & Hoyer 2008, bilaga 2.

³⁵ Finlands Dövas Förbund 2018 a, punkt 7.

³⁶ Finlands Dövas Förbund 2018 b, punkt 7.

Finland tillhör ett fåtal länder i världen som innehåller uttryckliga bestämmelser om rätten till teckenspråk.³⁷ Språkrättigheterna återfinns i FGR 2 kap. 17 § och består av tre stycken som tar upp följande:

- Finlands nationalspråk är finska och svenska
- Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.
- Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.

Rättigheterna är inte identiska vad gäller rätten till finska och svenska, nationella minoritetsspråk samt teckenspråk. Grundlagen definierar inte begreppet teckenspråk. Lexikaliskt bör begreppet omfatta både finskt teckenspråk och finlandssvenskt teckenspråk.³⁸ Bortsett från tolkningsfrågan bör det noteras att grundlagen i motsats till vad som gäller för nationella minoritetsspråk och minoritetskulturer inte klargör att teckenspråk är intimt förbundet med dövkultur. Denna olikhet kan diskuteras mot bakgrund av att grundlagen uttryckligen förbjuder offentliga organ att diskriminera människor på grund av språk och funktionsnedsättning inom olika samhällsområden (FGR 2 kap. 16 §). I detta förbud ingår att enskilda oavsett ålder har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och familjestöd samt att få vissa ESK-rättigheter prövade i domstol (FGR 2 kap. 19 § och 21 §).

Grundlagen saknar en uttrycklig bestämmelse om tillgänglighetskrav som utgör ett komplement till diskrimineringsförbudet. Inte heller innehåller grundlagen en bestämmelse om hur befintliga samhällsresurser bör fördelas på ett visst sätt utan finansmakten ligger hos riksdagen att reglera denna fråga (FGR 7 kap. 83 §).

|Grönland

Grönland är ett självstyrande område inom Danmark, vilket innebär att den danska grundlagen gäller för detta land. Grönland är världens största ö med drygt 56 000 grönländska medborgare. En dövkonsulent på Departementet for Familie og Sundhed uppskattar att det finns 50 döva personer men endast 35 personer använder grönländskt teckenspråk.³⁹

³⁷ De övriga länderna i världen är Uganda och Österrike.

³⁸ Alanne & Hoyer 2008, s. 3.

³⁹ Alanne & Hoyer 2008, bilaga 5.

|Island

Den isländska grundlagsstiftningen som består av en enhetlig grundlag från 1944, benämns ”styrningsrulla” (IGR).⁴⁰ Grundlagen bygger på att Island är en suverän republik med cirka 370 000 isländska medborgare. Den isländska dövföreningen uppskattar att det finns cirka 300 personer som använder isländskt teckenspråk som förstaspråk och cirka 2 000 personer som använder detta språk som andraspråk.⁴¹ Oavsett gruppstillhörighet är offentliga organ skyldiga att behandla alla människor lika (7 kap. 65 §).

Då grundlagen inte specifikt tar upp språk och funktionsförmåga gäller jämlikhetskravet indirekt teckenspråkiga barn genom formuleringen ”ställning i övrigt”. Jämlikhetskravet kopplas till vissa ESK-rättigheter som anges i grundlagen såsom rätten till skolutbildning och rätt till barns befinnande (7 kap. 76 §). Det kan diskuteras om grundlagen kan tolkas på sådant sätt att teckenspråkiga barn har rätt till skolutbildning på likvärdiga villkor som övriga. Eftersom grundlagen saknar uttryckliga bestämmelser om rätten till språk, minoritetsskydd, tillgänglighetskrav och resursfördelning samt tillgång till domstolsprövning av myndighetsbeslut avseende ESK-rättigheter ligger makten hos Alltinget att avgöra hur samhällsresurser ska fördelas (4 kap. 40–44 §§).⁴² Några parlamentariker har lagt fram ett förslag till att grundlagen bör revideras så att den innehåller en uttrycklig bestämmelse om rätten till isländskt teckenspråk.⁴³

|Norge

Den norska grundlagsstiftningen är Europas näst äldsta grundlag efter Polens.⁴⁴ Den tillkom 1814 efter att unionen med Danmark upplöstes. Grundlagen bygger på att Norge är en monarki med drygt 5,4 miljoner norska medborgare. Institutt for spesialpedagogik och Norges Døveforbund uppskattar att det finns ca 16 500 teckenspråksanvändare varav 5 000 är döva.⁴⁵

Teckenspråksanvändarna kan inte förlita sig på någon grundlagsbestämmelse om rätten till teckenspråk till skillnad från exempelvis samer som enligt E kap. 108 § har rätt till att bevara och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt levnadssätt. I stället får

⁴⁰ Constitution of the Republic of Iceland no. 33/1944. Det är värt att notera att under tiden 1918–1944 hade Island en grundlag under unionen med Danmark. Innan dess fick Island sin första egna grundlag under danskt styre under perioden 1874–1918.

⁴¹ Finnbjörnsdóttir, svar 2021.

⁴² Det är värt att notera att grundlagen endast innehåller bestämmelser om rätten till domstolsprövning av frihetsberövande (IGR 7 kap. 67).

⁴³ Information via mejl från Finnbjörnsdóttir den 6 november 2020.

⁴⁴ Kongeriket Norges Grunnlov

⁴⁵ Alanne & Hoyer 2008, bilaga 7.

teckenspråkiga förlita sig på en allmän bestämmelse om allas likhet inför lagen och rätt till att inte bli diskriminerade (E kap. 98 §). Diskrimineringsförbudet kompletteras med vissa ESK-rättigheter som inkluderar rätten till grundläggande utbildning (E kap. 109 §).

Stortinget har makten att avgöra hur befintliga samhällsresurser ska fördelas (C kap. 75 §). Om det finns möjlighet till domstolsprövning av myndighetsbeslut avseende ESK-rättigheter kan diskuteras. Det beror på att en bestämmelse om rätten till domstolsprövning behandlas i anslutning till närliggande bestämmelser om frihetsberövande (kap. E 95 §). Frågan är om bestämmelsen måste ha en snäv innebörd i den meningen att den endast tillämpas på domstolsprövning av frihetsberövande.

|Sverige

Den svenska grundlagsstiftningen består av en allmän grundlag (regeringsformen, hädanefter RF) och kompletteras med tre särgrundlagar: tryckfrihetsförordningen, successionsordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Grundlagarna bygger på att Sverige är en suverän monarki med omkring 10,3 miljoner svenska medborgare. I denna befolkning ingår enligt Sveriges Dövas Riksförbund ca 30 000 teckenspråkiga varav 8 000–10 000 döva.⁴⁶

Regeringsformen innehåller ett stadgande som reglerar ett flertal relevanta frågor (RF 1:2). En fråga är att de offentliga organen ska främja samiska folkets och andra etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kulturliv (RF 1 kap. 2 § sista stycket). Det kan diskuteras om teckenspråkiga kan omfattas av uttrycket ”språkliga minoriteter”. En annan fråga är att de offentliga organen ska motverka diskriminering och främja jämlikhet och delaktighet. I diskrimineringsförbudet ingår en lista över diskrimineringsgrunder som inkluderar språk och funktionsnedsättning (RF 1 kap. 2 § femte stycket). En tredje fråga är att de offentliga organen ska trygga enskildas tillgång till god hälsa. Kan det tolkas på sådant sätt att teckenspråksinsatser är av stor betydelse för teckenspråkiga barns välbefinnande? Utan sådana insatser riskerar barnen att bli socialt isolerade vilket i sin tur har en negativ inverkan på deras psykiska hälsa.

Dock bör det noteras att stadgandet till form inte är juridiskt bindande, vilket innebär att enskilda inte kan kräva sina rättigheter i domstol. Ett sådant stadgande är unikt då övriga grundlagsbestämmelser till formen är juridiskt bindande. Det kan förklaras med att stadgandet är ett resultat av en politisk kompromiss mellan riksdagspartierna på

⁴⁶ Uppgiften kommer från Sveriges Dövas Riksförbund (<https://www.sdr.org/item/319-hur-manga-dova-finns-det>).

1970-talet. Det borgerliga blocket ansåg att vissa samhällsmål inte hörde hemma i en grundlag utan i partiprogram medan det socialistiska blocket betonade vikten av dessa samhällsmål som ett nödvändigt medel att ta itu med sociala orättvisor.

Regeringsformen anger att alla offentliga organ ska behandla alla lika, det så kallade jämlikhetskravet (RF 1:9, jfr. avsnitt 4.1.3 om det isländska jämlikhetskravet). Dock gäller detta jämlikhetskrav inte för normgivande organ som riksdagen och kommunfullmäktige. Det finns ett specifikt diskrimineringsförbud som för vissa utsatta grupper inklusive etniska minoriteter men inte för personer med funktionsnedsättning (RF 2:12–13). Huruvida begreppet etniska minoriteter kan tolkas på sådant sätt att det omfattar teckenspråkiga barn kan diskuteras. Om det fanns ett specifikt diskrimineringsförbud som kopplas till funktionsnedsättning införs kunde detta förbud tillämpas på vissa teckenspråkiga barn (barn med dövhet och hörselskada samt språkstörning). Skälet till att denna diskrimineringsgrund saknas beror på att vissa remissinstanser riktade skarp kritik mot ett lagförslag med diskrimineringsförbud i 1989 års handikapputredning.⁴⁷ Kritikerna menade att det var vanskligt att definiera begreppet funktionsnedsättning och det var oklart under vilka förutsättningar som diskriminering kunde rättfärdigas. Det kan diskuteras om argumentationen är föråldrad mot bakgrund av att allt fler mellanstatliga organisationer och länder sedan dess har infört diskrimineringsförbud i sina traktater respektive lagar.

I stället innehåller yttrandefrihetsgrundlagen en bestämmelse om tillgänglighetskrav till förmån för personer med funktionsnedsättning (YGL 2 kap. 3 §). I denna bestämmelse anges att undantag från den grundlagsfästa etableringsfriheten får medges vad gäller krav på att tillgängliggöra tv-sändningar och beställ-tv för personer med funktionsnedsättning. I kravet ingår teckenspråkstolkade tv-sändningar, beställ-tv och vissa databaser. Tillgänglighetskraven ska dock inte tolkas på sådant sätt att det försvårar för leverantörerna att av ekonomiska skäl kunna etablera sig på mediemarknaden.⁴⁸ Om så är fallet kan det anses vara ett hot mot demokratin då massmedia är en viktig kanal för opinionsbildning (en grundläggande opinionsfrihet). I stället ska bestämmelsen tolkas på sådant sätt att en noggrann intresseavvägning ska göras för att bedöma om leverantörerna har ekonomiska och praktiska förutsättningar att tillgängliggöra programmen enligt den så kallade proportionalitetsprincipen.⁴⁹

⁴⁷ SOU 1992:52.

⁴⁸ Se t.ex. prop. 2017/18:49 s. 165 ff.

⁴⁹ Med proportionalitetsprincipen avses att åtgärder får gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Enligt principen vägs olika intressen mot varandra.

Slutligen kan noteras att ingen grundlag innehåller någon bestämmelse om juridiskt bindande ESK-rättigheter med undantag för att skolpliktiga barn har rätt att gå i skola (RF 2 kap. 18 §). Inte heller finns det någon bestämmelse om resursfördelning och möjlighet till domstolsprövning av myndighetsbeslut avseende ESK-rättigheter (se 4 ovan). Makten ligger hos riksdagen att fastställa hur dessa rättigheter ska finansieras (RF 9 kap. 1 §).

4.2. Språklagstiftning

Nästa lagstiftningsområde – språklagstiftning – har aldrig varit så aktuellt som nu mot bakgrund av att världen genomgår en globaliseringsprocess. En sådan process har lett till att engelskan tar över på andra språks bekostnad. Allt fler länder har därför stiftat lagar som skyddar ländernas nationella språk. En sådan lag kan ta hänsyn till följande strategier:⁵⁰

- *Statusplanering* – är en strategi som ger ett språk officiell status i ett land. Syftet är att stärka språkets ställning och användning och kan inkludera teckenspråk.
- *Attitydsplanering* – är en strategi som förhindrar att allmänheten har felaktiga föreställningar om ett visst språk. Till exempel kan det vara nödvändigt att informera allmänheten om att teckenspråk inte är ett åtbördsspråk utan ett språk som uppfyller alla lingvistiska kriterier.
- *Förvärvsplanering* – är en strategi som syftar till att allmänheten har möjlighet att lära sig, utveckla och använda språk. Exempelvis kan hörande föräldrar delta i en teckenspråkskurs för att lära sig kommunicera med sitt teckenspråkiga barn.
- *Korpusplanering* – är en strategi som syftar till att dokumentera och bevara språk. Det kan vara språkexperter som får i uppdrag att standardisera ett språk, utveckla terminologi, ordlista och lexikon.

Med utgångspunkt i dessa strategier ställer jag i det här avsnittet följande frågor:

- Finns det en allmän språklag som inkluderar nationellt teckenspråk?
- Finns det särdrag för nationellt teckenspråk och nationella minoritetsspråk?
- Åtnjuter nationellt teckenspråk samma språkstatus som nationella minoritetsspråk?
- Finns det någon nationell myndighet som har i uppdrag att ge råd till allmänheten om språklagens existens?
- Finns det någon nationell myndighet som utövar tillsyn över att språklagen efterlevs?
- Kan språklagen ses som rättighetslag som ger enskilda en möjlighet att överklaga ett myndighetsbeslut?

⁵⁰ Reagan, 2019.

I tabell 6 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 6. Överblick av de nordiska ländernas språklagstiftning som rör teckenspråken.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Allmän språklag som inkluderar teckenspråk?	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja
Särslagar om språk inklusive teckenspråk?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Samma status som nationella minoritetsspråk?	Nej	Nej	Nej	Nja	Nej	Nej
En särskild myndighet för språkvård?	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
En myndighet som utövar tillsyn över lagens efterlevnad?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Språklag är en rättighetslag?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Danmark

Danmark saknar en språklag som reglerar danska, nationella minoritetsspråk och danskt teckenspråk. Däremot tillkom det en bestämmelse i Lov om Dansk Sprognævn 2015 som anger att det ska finnas en självständig teckenspråksnämnd som sorterar under Dansk sprognævn.⁵¹ Teckenspråksnämnden har till uppgift att dokumentera danskt teckenspråk och ge råd och information om det danska teckenspråket till allmänheten. I denna nämnd ingår fem ledamöter varav en utses av Danske Døve Landsforbund.

Finland

Den finska språklagstiftningen består av en allmän språklag (finska och svenska) och två särslagar såsom samisk språklag och teckenspråkslag.⁵² En jämförelse av dessa lagar visar att innehållet skiljer sig åt.

- *Språklagen* – som trädde i kraft 2003, är omfattande med sina 10 kapitel och 43 paragrafer. Syftet är att trygga enskildas rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, hos domstolar och andra myndigheter. Lagen är en minimistandard i den meningen att myndigheterna har rätt att ge bättre språklig service än vad lagen kräver (1 kap. 2 § tredje stycket). Vidare anger lagen att den inte gäller om det finns andra lagar som rör samma fråga vid en normkollision (1 kap. 3 §). Dessutom omfattar lagen en mängd bestämmelser såsom enskildas rätt att använda finska och svenska hos myndigheterna (2 kap.), myndigheternas

⁵¹ Lov (nr 517 af 26/05/2014) om Dansk Sprognævn.

⁵² Språklag (423/2003), teckenspråkslag (359/2015) och samisk språklag (1086/2003).

handläggningsspråk (3 kap.), språket i expeditioner och handlingar (4 kap.), myndigheternas skyldighet att förverkliga språkrättigheter (5 kap.), myndigheternas arbetspråk (6 kap.), språken i lagstiftning och allmän information (7 kap.), främjande och uppföljning av språkliga rättigheter (8 kap.) och särbestämmelser om språket inom vissa samhällsområden (9 kap.).

- *Samisk språklag* – som trädde i kraft samma år som språklagen, är relativt omfattande med sina 7 kapitel och 35 paragrafer. Syftet är att trygga samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur (1 kap. 1 §). I den regleras samernas rätt att använda sitt eget språk hos domstolar och andra myndigheter samt om det allmännas skyldighet att tillgodose och främja samernas språkliga rättigheter. Lagen innehåller en definition av några begrepp såsom samiska och same (1 kap. 3 §). Språkliga rättigheter som regleras i kap. 2 tar sikte på samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna och på att offentliga handlingar under vissa villkor ska översättas till samiska. Frågan om rätt till tolkning och översättning regleras i 4 kap. Myndigheterna försöka se till att ett ärende handläggs av en anställd som kan samiska. Vad som är intressant är att i kap. 5 anges att varje myndighet inom sitt verksamhetsområde ska övervaka att lagen följs (28 §).
- *Teckenspråkslag* – som trädde i kraft 12 år senare (2015), är knapphändig med totalt 5 paragrafer. Lagen klargör att begreppet teckenspråk omfattar finskt och finlandssvenskt teckenspråk (1 §). Syftet med lagen är att främja de språkrättigheterna för dem som använder teckenspråk (2 §). För att tillgodose lagens syfte ställer lagen krav på att myndigheterna i sin verksamhet ska främja teckenspråkigas möjligheter att använda och få information på sitt eget språk (3§). Vidare hänvisar lagen till övriga lagar som i viss mån reglerar rätten för teckenspråkiga att använda språk inom ett urval av samhällsområden såsom skola, förvaltning och domstol (4 §).⁵³ Finlands Dövas Förbund har i uppdrag att informera allmänheten om lagens existens.

En jämförelse av lagarna visar att samerna har starkare språkskydd än teckenspråkiga. Ett exempel är att teckenspråkslagen saknar uttryckliga bestämmelser om krav på språkkunskaper hos myndighetsanställda och översättning av offentliga handlingar. Ambitionsnivån är lägre i teckenspråkslagen än i den samiska språklagen. Det framkommer vid en jämförelse av lagtexterna:

Myndigheterna ska i sin verksamhet främja möjligheterna för den som använder teckenspråk att använda och få information på sitt språk (teckenspråkslagen 3 § första stycket).

En same har rätt att i egen sak eller i ett ärende där han eller hon hörs använda samiska hos de myndigheter som avses i denna lag. En myndighet får inte begränsa eller vägra beakta de språkliga rättigheter som följer av denna lag på den grund att en same även kan något annat språk, såsom finska eller svenska (samisk språklag 2 kap. 4 §).

⁵³ Se t.ex. förvaltningslag (434/2003).

En skillnad är att myndigheterna kan förvägra teckenspråkiga att använda teckenspråk om de även behärskar talspråk, i motsats till vad som gäller för samer. Det är oklart vad som avses med uttrycket ”främja möjligheterna” som det står i teckenspråkslagen. Innebär det att myndigheterna själva får avgöra i vilken utsträckning främjande åtgärder ska vidtas?

Institutet för de inhemska språken är en statlig myndighet som har i uppdrag att vårda finska, svenska, samiska, romani och teckenspråk.⁵⁴ I detta uppdrag ligger att ge råd till allmänheten, upprätta ordböcker, bedriva forskning med anknytning till språkvård och ordboksarbete. Till institutet finns en mängd språknämnder knutna, och de har i uppdrag att vårda en viss typ av språk. Ett av dem är Teckenspråksnämnden, som bland annat ska lämna rekommendationer till institutet i frågor som rör de finska teckenspråken.

| Grönland

Grönland saknar någon författning som uttryckligen reglerar det grönländska teckenspråkets ställning och användning. Det grönländska teckenspråket är en variant av det danska teckenspråket.⁵⁵ Det kan diskuteras om förvaltningslagen, som anger att de offentliga organen ska kommunicera med enskilda på ett språk som är begripligt för hen, även omfattar teckenspråkiga barn.

| Island

Den isländska språklagstiftningen är en allmän lag som är unik i sitt slag. Lagen inte bara tar upp det isländska språket och isländskt teckenspråk utan även braillespråk för personer med synskada.⁵⁶ Eftersom det inte finns någon särslag om nationella minoritetsspråk uppstår inte frågan om hur teckenspråkets status förhåller sig till dessa språk. Vad som regleras i lagen är att isländskt teckenspråk är första språket för den som måste förlita sig på detta språk för att kommunicera med andra och med sina barn (3 §). Isländska myndigheter ska arbeta för denna rättighet.

Vidare anger lagen att alla som behöver använda teckenspråk ska ha möjlighet att lära sig och använda detta språk så fort deras dövhet eller hörselskada är diagnostiserad. Det antyder att lagen gäller för alla teckenspråkiga barn inklusive barn med språkstörning, coda-barn och soda-barn. Lagen anger att det ska finnas en kommitté för isländskt teckenspråk (7 §). Dessutom anger lagen att isländskt teckenspråk har samma status som isländska som uttrycksmedel för interpersonell kommunikation och att diskrimi-

⁵⁴ Lag (1403/2011) om Institut för de inhemska språken.

⁵⁵ Alanne & Hoyer 2008, bilaga 5.

⁵⁶ Act on the status of the Icelandic language and Icelandic sign language no.61/2011.

nering på grund av språkval är förbjuden (13 §). Lagen kompletteras med en särslag om ett nationellt kommunikationscenter för döva och hörselskadade personer (Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra).⁵⁷ I denna anges att kommunikationscentrets arbetsuppgifter bland annat innefattar forskning om isländskt teckenspråk (2 §).

Norge

Den norska regeringen har lagt fram en proposition med förslag till en språklag.⁵⁸ Av propositionen framgår att syftet är att säkerställa att det norska talade språket (bokmål och nynorska) som huvudspråk samt att värna och främja samiska språk, nationella minoritetsspråk och norska teckenspråk. Dock kommer teckenspråk inte att åtnjuta samma status som norska men frågan om förhållandet till samiska och övriga nationella minoritetsspråk är oklar.⁵⁹

Kommentar: Efter att denna rapport skrevs antog Stortinget den 25 mars 2021 den norska språklagen, vilken träder i kraft den 1 januari 2022. Därför finns det ingen närmare beskrivning av språklagen i denna rapport.

Sverige

Samtidigt som Sverige år 2000 ratificerade minoritetskonventionerna trädde två tvillinglagar som reglerade rätten till nationella minoritetsspråk för samer, sverigefinnar och tornedalingar i kraft.⁶⁰ Under lagstiftningsprocessen vände sig svenska dövrörelsen – Sveriges Dövas Riksförbund – till Minoritetsspråkskommittén med en begäran om att svenskt teckenspråk skulle falla inom definitionen för språkstadgans nationella minoritetsspråk (se avsnitt 3.3).⁶¹ Kommittén bedömde visserligen att det svenska teckenspråket uppfyllde kriterierna men att språket inte rymdes inom stadgans övergripande syfte. Kommittén ansåg att teckenspråkets funktion i första hand är ett kommunikationsmedel för döva, inte att döva är historisk kulturell och språklig minoritetsgrupp. Regeringen och riksdagen anslöt sig till kommitténs argument.⁶²

⁵⁷ Deaf and hard of Hearing Communication Centre Act no. 129/1990.

⁵⁸ Prop. 108 L (2019–2020).

⁵⁹ Stub-Christiansen 2020.

⁶⁰ Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

⁶¹ SOU 1997:192 s. 94 f.

⁶² Prop. 1998/99:143 s. 30 ff, bet. 1999/2000 KU6 och rskr. 1999/2000:69. Det är värt att notera att riksdagen efter regeringens förslag fastslog följande kriterier för att erkännas som nationell minoritet: 1) Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan måste också vägas in och belysas gruppens struktur och sammanhållning, 2) religiös, språklig, traditionell och /eller kulturell tillhörighet.

Fem år senare beslutade riksdagen om en samlad svensk språkpolitik med fyra övergripande mål:⁶³

- Svenska språket ska vara huvudspråk i Sverige.
- Svenskan ska vara ett komplett och samhällsbärande språk.
- Den offentliga svenskan ska vara vårdad, enkel och begriplig.
- Alla ska ha rätt till språk: att utveckla och tillägna sig svenska språket, att utveckla och bruka det egna modersmålet och nationella minoritetsspråket och att få möjlighet att lära sig främmande språk.

Det svenska teckenspråket finns inte med de språk som räknas upp. Det dröjde till 2009 innan teckenspråk nämndes för första gången i en lagtext genom en allmän språklag. Regeringen motiverade detta med att inkluderingen av teckenspråk skulle innebära en tydlig signal om dess språkvikt (se avsnitt 3.2 om funktionsrättskonventionen).⁶⁴

Språklagen inleds med att erinra om att lagen innehåller bestämmelser om svenska, nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk, vilket innebär att dessa språk har en särskild ställning (1 §). Vidare anges i 2 § att lagens syfte är dels att ange svenskan och andra språks ställning och användning i det svenska samhället, dels att värna svenskan och den språkliga mångfalden i Sverige samt enskildas tillgång till språk. Lagen fastslår att svenska är huvudspråk i Sverige (4–5 §§). Därefter likställer lagen de nationella minoritetsspråken och svenskt teckenspråk (7–9 §§). Det kommer till uttryck genom att bestämmelserna är lika för nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk vad gäller enskildas tillgång till språk (14 §). Vad gäller teckenspråk anger lagen följande (14 § första stycket andra punkten):

Den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.

Av lagens förarbeten framgår att uttrycket ”den som av andra skäl” avser personer med språkstörning, föräldrar till döva barn, coda-barn och soda-barn, mor- eller farföräldrar och andra som har en särskild betydelse för det teckenspråkiga barnet samt make/

Endast ett av dessa uppräknade särdrag måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten, 3) självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen ska ha en vilja och strävan att behålla sin identitet och 4) historiska eller långvariga band med Sverige. Det är inte möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt, men bedömningen är att endast minoritetsgrupper vars kultur funnits i Sverige före sekelskiftet 1800/1900 uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

⁶³ Prop. 2005/06:2.

⁶⁴ Prop. 2008/09:153 s. 73.

maka/sambo till en som fått hörselnedsättning i vuxen ålder. Dock gäller bestämmelsen inte för den som för sin yrkesutövning behöver teckenspråk.⁶⁵

Formuleringen ”har behov av teckenspråk” har kritiserats för att det kan uppfattas som att teckenspråk enbart fungerar som ett kommunikativt hjälpmedel för döva och hörselskadade personer, dvs. ses en ersättning till det talade språket, inte som ett fullvärdigt språk i sig. Detta behovskriterium används inte för nationella minoriteter.

Trots att lagen rangordnar nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk lika högt gäller det inte om det finns andra författningar som reglerar dessa språk (SpL 3 §). Med andra ord är lagen subsidiär (sekundärt tillämplig) i förhållande till dessa författningar vid en normkollision. En genomgång av övriga författningar visar att regelverket i princip är förmånligare för nationella minoriteter än teckenspråkiga. Förutom vad som anges i skollagstiftningen (se avsnitt 4.4.6) kompletteras språklagen med en särlag för nationella minoriteter som saknar motsvarighet för teckenspråkiga, nämligen lagen om minoriteter och minoritetsspråk.⁶⁶ I denna lag som ersatte tidigare nämnda tvillinglagar år 2010 regleras minoriteternas rätt till olika typer av stöd, information och inflytande. I denna rättighet ingår att kommuner och regioner är skyldiga att främja barns kulturella identitet och användning av det egna minoritetsspråket. En grundtanke är enligt regeringen att språk och kultur är centrala för de nationella minoriteternas identitet.⁶⁷ Teckenspråkiga får förlita sig på allmänna lagar som reglerar domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas skyldighet att anlita tolk vid behov (se förvaltningslagen 13 § andra stycket, förvaltningsprocesslagen 60 § andra stycket och rättegångsbalken 5 kap. 6 § tredje stycket).⁶⁸

Språklagen är en skyldighetslag. Det innebär att lagen saknar effektiva rättsmedel såsom tillsyn, tillgång till domstolsprövning av språkbeslut och sanktioner (se avsnitt 2.2). I stället har regeringen gett en statlig förvaltningsmyndighet i uppdrag att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk (Institutet för språk och folkminnen, Isof).⁶⁹ I detta uppdrag innefattar att samla in, bevara, vetenskapligt bearbeta samt sprida kunskap och material om språk och dialekter inklusive svenskt teckenspråk samt ge råd och upplysningar i språkfrågor. Myndigheten har anställt tre tjänstemän som vårdar svenskt teckenspråk.

⁶⁵ Prop. 2008/09:153 s. 50.

⁶⁶ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

⁶⁷ Prop. 2017/18:199 f.

⁶⁸ Förvaltningslag (2017:900), förvaltningsprocesslag (1971:291) och rättegångsbalk (1942:740).

⁶⁹ Förordning (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen (Isof). Det är värt att notera att regeringen behandlar ett betänkande med förslag till att myndigheten ges ett utvidgat uppdrag genom att bli ny uppföljningsmyndighet för minoritetsspråklagen (SOU 2020:27). Dock saknas ett motsvarande förslag för teckenspråkiga personer.

4.3. Familjelagstiftning

Det tredje lagstiftningsområdet – familjelagstiftning – omfattar författningar av civilrättslig och offentlig karaktär. Med civilrätt avses ett rättsområde som reglerar enskildas inbördes förhållanden, såsom föräldrars vårdnadsansvar och barns umgängesrätt med den förälder som inte är vårdnadshavare. Det senare rättsområdet – offentlig rätt – reglerar de offentliga organens ansvar för familjer såsom familjehemsplacering (tvång) och ekonomiskt bistånd.

Fokus i denna rapport ligger på den offentlighetsrättsliga delen, närmare bestämt de offentliga organens ansvar för att erbjuda teckenspråksutbildning till familjemedlemmar såsom föräldrar, far- och morföräldrar och hörande syskon. En grundtanke är att teckenspråkiga barn ska kunna kommunicera med sina familjemedlemmar på lika villkor som övriga barn. De frågor som närmare behandlas i det här avsnittet är:

- Finns det någon författning som anger att familjemedlemmar har rätt till teckenspråksutbildning?
- Vilken är teckenspråksutbildningens målgrupp? Omfattar denna grupp alla familjemedlemmar såsom föräldrar, syskon, far- och morföräldrar, kusiner och övriga släktingar? Avser begreppet föräldrar alla kategorier såsom biologiska föräldrar med eller utan vårdnadsansvar, adoptivföräldrar, styvföräldrar, familjehemsföräldrar och särskilt förordnade vårdnadshavare?
- Hur många undervisningstimmar får familjemedlemmar? Finns det en bestämmelse om en individuell bedömning av familjemedlemmars språkbehov?
- Är regelverket lika förmånligt för familjemedlemmar som behöver lära sig teckenspråk som för invandrare som behöver lära sig ett nordiskt språk?
- Har familjemedlemmar rätt till ekonomiskt stöd för att kunna studera teckenspråk?

I tabell 7 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 7. Författningar och bestämmelser som ger hörande familjemedlemmar möjlighet att lära sig teckenspråk.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Författningar om föräldrautbildning?	Nej	Nja	Nej	Ja	?	Ja
Ett flertal föräldrakategorier?	Ja		Nej	Ja	?	Ja
Samma antal undervisningstimmar för familjemedlemmar och invandrare?	Nej	Nej	Nej	Nej	?	Nej
Ekonomiskt stöd till familjemedlemmar?	Ja	Nej	Nej	Ja	?	Ja
Överklagandemöjlighet?	Ja	Ja	Nej	Nja	?	Ja

Danmark

Den danska lagstiftningen innefattar en lag om social service, servicelagen.⁷⁰ Lagen saknar en uttrycklig bestämmelse om stöd till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning, inklusive teckenspråkiga barn. Istället har Socialstyrelsen utfärdat allmänna råd med rekommendationer till kommuner om rehabilitering och utbildning av hörselskadade barn.⁷¹ I dessa råd ingår teckenspråksinsatser som stimulerar dövas och hörselskadades språkutveckling i föräldrahemmet.⁷²

Ett problem är att föräldrar kan få en felaktig information. Många myndigheter anser att det ligger i barnets bästa att utveckla sin tal- och hörsselförmåga framför att lära sig danskt teckenspråk.⁷³ Det finns en risk för att föräldrarna accepterar svaret och inte lär sig teckenspråk. På så sätt går döva barn miste om kunskaper i danskt teckenspråk trots att det finns en lag som ger dem rätten till teckenspråk.

Finland

Den finska familjelagstiftningen innehåller en lag om service och stöd till personer med funktionsnedsättning (handikappservicelagen).⁷⁴ Lagen, som inte explicit nämner teckenspråk, innehåller en bestämmelse som är ändå kan vara relevant (8 §):

De handikappade skall ges rehabiliteringshandledning och anpassningsträning samt annan service som behövs för att syftet med denna lag skall nås. Sådan service kan även ges en nära anhörig till en handikappad eller den som har omsorg om honom eller annars står honom nära.

Institutet för hälsa och välfärd hävdar att syftet med anpassningsträning är att främja funktionsförmågan för personer med funktionsnedsättning och att handledning i kommunikation kan avse undervisning i teckenspråk.⁷⁵ Kommunen som har huvudmannaskap, gör en individuell bedömning av hur mycket familjemedlemmar behöver undervisning i teckenspråk inom ramen för beviljade statsbidrag, en så kallad anslagsbunden insats. Om kommunen avslår ansökan om teckenspråksundervisning, har enskilda rätt att överklaga beslutet hos förvaltningsdomstolen (19 §).

⁷⁰ Lov (07/08/2019) om social service.

⁷¹ SoS 2019.

⁷² SoS 2019, s. 20 f.

⁷³ Mejdal Døvebladet 2015 s. 15 f.

⁷⁴ Lag (380/1987) om service och stöd på grund av handikapp.

⁷⁵ IFV 2020.

|Grönland

Grönland saknar någon författning som uttryckligen reglerar teckenspråksutbildning för familjemedlemmar. Det finns en lag om stöd till personer med funktionsnedsättning som trädde i kraft den 1 januari 2020. Om teckenspråkiga barn eller deras familjemedlemmar behöver råd och stöd kan de vända sig till Pissassarfik, en nationell servicemyndighet som inrättades år 2017. Där kan enskilda få hjälp av kompetenta tjänstemän i talpedagogik och socialpedagogik.⁷⁶ Det är oklart om dessa tjänstemän råder föräldrarna att lära sig teckenspråk.

|Island

Den isländska familjelagstiftningen saknar en lag om föräldrautbildning för familjemedlemmar. I stället får de förlita sig på den isländska språklagstiftningen som behandlas i avsnitt 4.2.4. Av denna lag framgår det att familjemedlemmar har samma rättigheter som teckenspråkiga (3 § andra stycket). Vilka familjemedlemmar som avses framgår inte av lagen, bara att det ska vara de närmaste. Det kan argumenteras att målgruppen inte enbart avser föräldrar utan även hörande syskon, far- och morföräldrar som har regelbunden kontakt med barnen.

Lagen kompletteras med en annan lag som inrättar Kommunikationscentret för döva och hörselskadade som har i uppdrag att främja teckenspråksanvändning hos döva och hörselskadade personer (se avsnitt 4.2.4). Finnbjörnsdóttir uppger att myndigheten erbjuder minst 30 till 40 undervisningstimmar per år. Trots att myndigheten har för avsikt att öka antalet timmar är efterfrågan inte tillräcklig hög för att motivera denna ökning. Det kan enligt Finnbjörnsdóttir jämföras med att invandrare som avser att ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, förutsätts ha fullföljt en kurs i isländska minst 150 timmar. Staten lämnar inte ekonomiskt stöd till dessa invandrare utan det är utbildningsanordnaren som det. Om familjemedlemmar inte är nöjda myndighetens beslut kan de framföra klagomål hos Utbildnings- och kulturdepartementet.

|Norge

Den norska familjelagstiftningen innefattar Folketrygdloven som anger att föräldrar har rätt till en nätverkscurs i teckenspråk. Kursen omfattar upp till 1 600 undervisningstimmar som ska utnyttjas under perioden då barnen är mellan 1 och 16 år.

⁷⁶ För allmän information om byrån hänvisas till dess webbplats, <https://tilioq.gl/pissassarfik-det-landsdaekkende-handicapcenter/>.

Sverige

Den svenska familjelagstiftningen saknar en enhetlig författning som reglerar teckenspråksutbildning för familjemedlemmar. I Hälso- och sjukvårdslagen 8 kap. 7 § första stycket första punkten framgår det att regionerna ansvarar för att erbjuda habilitering för personer med funktionsnedsättning. Av lagens förarbeten framgår att med habilitering avses ”att, vid nedsättning eller förlust av någon funktion efter medfödd eller tidigt förvärvad skada/sjukdom genom planerade och från flera kompetensområden sammansatta åtgärder, allsidigt främja utveckling av bästa möjliga funktionsförmåga samt psykiskt och fysiskt välbefinnande hos den enskilde”⁷⁷. Begreppet habilitering innefattar hörselcentraler för döva och hörselskadade barn samt habiliteringscenter för barn med språkstörning. Dessa verksamheter omfattar inte bara hörsel- och talträning utan även vägledning och grundläggande teckenspråksutbildning.

När föräldrar har fullföljt grundläggande teckenspråksutbildning kan de gå en påbyggnadsutbildning som ges av en statlig förvaltningsmyndighet – Specialpedagogiska skolmyndigheten, vilket framgår av Förordning om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar, även kallad TUFF-förordningen.⁷⁸ I förordningen framgår det att utbildningen gäller för biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar med vårdnadsansvar, särskilt förordnade vårdnadshavare, styvföräldrar och familjehemsföräldrar. Enligt SPSM:s instruktion ska myndigheten även erbjuda coda-barn och soda-barn en viss teckenspråksutbildning, men det framgår inte i vilken omfattning.⁷⁹

TUFF-förordningen anger att syftet med utbildningen är att ge föräldrar ”sådana färdigheter att de på ett funktionellt sätt kan använda teckenspråk i kontakt med sina barn och därmed främja barnens utveckling.” Utbildningen omfattar högst 240 timmar och ges under en period på högst fyra år. Denna gräns har räknats fram utifrån en tidigare försöksverksamhet med teckenspråksutbildning i början på 1990-talet. Regeringen bedömer att föräldrarnas behov tillgodoses genom att utbildningen är väl strukturerad. I utbildningen ska föräldrarna få goda kunskaper, metoder och verktyg för att genom egen träning vidareutveckla språket.⁸⁰

Vissa föräldrar har högre ambition än vad förordningen anger. Andra kan behöva särskilt stöd för att kunna uppnå utbildningsmålet (jämför med skollagstiftning om elever i behov av särskilt stöd, nedan). Dessa föräldrar kan uppleva att det är orättvist att

⁷⁷ Prop. 1992/93:159 s. 200.

⁷⁸ Förordning (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. Det är värt att notera att förordningen inte använder uttrycket ”teckenspråkiga barn” utan ett annat uttryck, ”barn som för kommunikation är beroende av teckenspråk”. Det antyder att det även gäller för barn med intellektuell funktionsnedsättning som kan ha ett sådant behov.

⁷⁹ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁸⁰ Prop. 1996/97:162, s. 13.

invandrare har rätt till minst 15 undervisningstimmar per vecka i svenska (SkolL 20 kap. 24 § första stycket) medan de bara har rätt till totalt 240 timmar. Regeringen är medveten om problemet men anger att teckenspråksundervisningen är anpassad genom gruppindelning efter föräldrarnas kunskapsnivå.⁸¹ Det finns ingen möjlighet för föräldrarna att förlita sig på andra lagar än förordningen för att få fler undervisningstimmar.⁸²

Förordningen saknar någon bestämmelse om krav på lärarnas kompetens i teckenspråk. Risker är att utbildningskvaliteten blir lidande. Det är Skolverket som fastställer utbildningens ramskursplan (innehåll). Syftet är att utbildningen ska vara likvärdig i hela Sverige.⁸³

För att underlätta för föräldrarna att lära sig teckenspråk finns det möjlighet för SPSM att lämna ersättning för inkomstbortfall och kostnader för resa till och från utbildningsplatsen. Förordningen anger att teckenspråksundervisning endast erbjuds i den mån det finns statsmedel. Om det råder resursbrist ska föräldrar till yngre barn ges förtur till utbildningen. Om någon förälder inte är nöjd med beslut om teckenspråksundervisning finns det ingen möjlighet att överklaga beslutet med stöd av denna förordning.

4.4. Skollagstiftning

Det fjärde lagstiftningsområdet – skollagstiftning – reglerar vilka huvudmän som ansvarar för att erbjuda skolutbildning till barn samt dess ansvarsomfattning. Skolhuvudmannen tillsammans med barnets vårdnadshavare har ett gemensamt ansvar

⁸¹ Ang. remisskritik, se prop. 1996/97:162 s. 12.

⁸² Ett par föräldrar överklagade i RÅ 1997 ref. 49 en regions avslag om expertstöd i form av ytterligare teckenspråksundervisning ("råd och stöd") med stöd av lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Föräldrarna ansåg att utbildningen var otillräcklig. Högsta förvaltningsdomstolen avlog överklagandet med motiveringen att lagens konstruktion utgjorde ett hinder. Att föräldrarna inte får lära sig teckenspråk så mycket som möjligt är märkvärdigt mot bakgrund av att de enligt föräldrabalken (1949:381) 6 kap. 2 § andra stycket ansvarar för att tillgodose barnets personliga behov som inkluderar språkutveckling. Om föräldrar försummar detta ansvar och det därigenom uppstår "brister i omsorg" kan socialnämnden med stöd av lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 2 § ansöka om tvångsvård hos allmän förvaltningsdomstol. Högsta förvaltningsdomstolen tog i RÅ 81 2:12 ställning till en moders bristande teckenspråkskunskaper. Hennes tioåriga dotter hamnade på efterkälken i en specialskola för döva och moderns bristande språkkunskaper ansågs vara "brister i omsorg". Utredningen visade att dottern var normalbegåvad men för att förhindra risken för bestående men behövde hon mycket stöd i teckenspråksundervisning hemma. Domstolen biföll socialnämndens ansökan om familjehemsplacering i en teckenspråkig miljö tills modern började lära sig teckenspråk.

⁸³ Prop. 1996/97:162, s. 15.

för att främja barnets allsidiga utveckling. På så sätt får barnen bättre förutsättningar att bli aktiva och demokratiska samhällsmedborgare i dagens kunskapssamhälle. Om teckenspråkiga barn ska få en optimal språklig stimulans är det väsentligt att de har tillgång till teckenspråk som undervisningsspråk och som skolämne från förskola till sekundär skola, den så kallade obrutna skolkedjan/kontinuiteten. Av tids- och utrymmesskäl behandlar jag inte bestämmelser som reglerar enskilda skolhuvudmän utan endast bestämmelser som gäller för offentliga skolhuvudmän. Det beror på att det finns en mängd särbestämmelser om tillstånd att bedriva skolutbildning för enskilda huvudmän. De frågor som tas upp i det här avsnittet är:

- Finns det någon författning som uttryckligen reglerar tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö?
- Finns det någon författning om tolktjänst för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning som går i allmänna skolformer? Om svaret är nej, inkluderar begreppet "särskilt stöd" tillgång till tolk?
- Är regelverket likvärdigt för teckenspråkiga barn och barn som tillhör en nationell minoritet som behöver läsa nationellt teckenspråk/minoritetspråk som skolämne (modersmålsundervisning)?
- Finns det någon författning som ställer krav på att teckenspråkiga barn har tillgång till material på teckenspråk?
- Innehåller någon författning särskilt behörighetskrav i teckenspråk för teckenspråklärare?
- Finns det en möjlighet för enskilda att överklaga skolhuvudmannens avslagsbeslut om teckenspråksinsatser hos en opartisk och oberoende nämnd eller domstol?

I tabell 8 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 8. Översikt av författningar som möjliggör inläring och användning av teckenspråk i skolan.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Författningar om teckenspråkiga skolformer?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Författningar om tillgång till tolktjänst?	Nej	Ja	?	Nja	Ja	Nja
Författningar om teckenspråk som skolämne?	Nja	Ja	?	Nja	Ja	Ja
Likvärdiga villkor som nationella minoritetsspråk?	Nja	Nej	?	?	?	Nej
Författningar om teckenspråksmaterial?	Nej	Nej	?	Ja	?	Ja
Författningar om lärarkompetens?	Nej	Nej	Nej	Nej	?	Nja
Överklagandemöjlighet?	Ja	Ja	?	?	Ja	Ja

Danmark

Den danska skollagstiftningen innefattar en lag om folkskola (primär skola).⁸⁴ Syftet med utbildningen är att förbereda barnen för deltagande, medansvar, rättigheter och skyldigheter i ett demokratiskt samhälle (1 kap. 1 §). Huvudansvaret ligger hos kommuner att erbjuda en sådan utbildning. Lagen anger att döva och hörselskadade barn som inte talar danska har rätt att få danskt teckenspråk som undervisningsspråk och skolämne. För närvarande anordnar tre kommuner på frivillig basis tre tvåspråkiga folkskolor i en teckenspråkig miljö.

Eftersom antalet döva och hörselskadade barn som väljer en sådan skolform har minskat med 80 procent mellan läsåret 2001/2002 (338 barn) och läsåret 2019/2020 (60 barn), är risken stor att kommunerna inom en snar framtid lägger ner skolor som erbjuder teckenspråkig undervisning. Problemet är att kommunerna bedömer att 99 procent av alla döva och hörselskadade barn som har fått CI, har goda förutsättningar att tillgodogöra sig undervisning på talad danska på hemorten.⁸⁵ Om barnen inte uppfattar vad som sägs i klassrummet via hörseln kan de förlita sig på tolktjänst.

Kommunerna har möjlighet att beställa teckenspråksmaterial som undervisningsmaterial hos ett företag som distribuerar och producerar detta material, Materiale-center i Aalborg (Landsdækkende VISO/KaS-leverandør).

Finland

Den finländska skollagstiftningen grundar sig på lagen om grundläggande utbildning och omfattar förskola, grundskola och från hösten 2021 framåt även andra stadets studier, det vill säga gymnasium eller yrkesskola.⁸⁶ Syftet med utbildningen är att stödja barnens utveckling till att bli humana människor och etiskt ansvarsställande samhällsmedlemmar (1 kap. 2 §). Ansvaret för att anordna utbildning ligger hos kommunen (2 kap. 4 §). Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om krav på en tvåspråkig skolform i en teckenspråkig miljö. I stället finns det två bestämmelser som tar sikte på undervisningsspråk och modersmålsundervisning.

Skolans undervisningsspråk [...] är antingen finska eller svenska.
Undervisningsspråket kan också vara samiska, romani eller
teckenspråk [...] Hörselskadade skall vid behov också få
undervisning på teckenspråk (4 kap. 10 § första och andra stycket).

⁸⁴ Lov (nr 1396 af 28/09/2020) om folkeskolen.

⁸⁵ Christensen 2012 och TV2 Nord 2017.

⁸⁶ Lagen (628/1998) om grundläggande utbildning.

I modersmålsundervisningen kan enligt vårdnadshavarens val också undervisas i romani, teckenspråk eller ett annat språk som är elevens modersmål (4 kap. 12 § andra stycket).

Av lagtexten framgår således att det inte finns något krav på att ett barn ska ha en funktionsnedsättning för att kunna läsa teckenspråk som skolämne. Vidare innehåller lagen en bestämmelse om särskilt stöd som uttryckligen inkluderar tolktjänst (4 kap. 17 §):

[...] i beslutet om att ge särskilt stöd ska anges den normala undervisningsgruppen, eventuella tolknings- och biträdestjänster samt övriga tjänster [...]

Under förskoletiden gäller förutom den ovannämnda lagen även lagen om småbarnspedagogik.⁸⁷ Teckenspråk nämns inte i lagen men i förarbeten till lagen anges det att småbarnspedagogik kan ordnas på teckenspråk.⁸⁸ Vid behandlingen av lagen om småbarnspedagogik uttalade riksdagen:

Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att säkerställa rätten för teckenspråkiga att delta i småbarnspedagogisk verksamhet på sitt modersmål, antingen på finskt eller finlandssvenskt teckenspråk.⁸⁹

Detta gäller även inom barnomsorgen (dagvården) som lägger grunden för barnets förutsättningar att fullfölja sin grundläggande utbildning (läroplikt).

För att främja barnens teckenspråksinlärning kan kommunen beställa teckenspråksmaterial som läromedel hos Finlands Dövas Förbund. Förbundet har rätt att översätta läromedel till teckenspråk men får inget statsstöd för detta ändamål.⁹⁰

Det teckenspråkiga biblioteket producerar material på både finskt och finlandssvenskt teckenspråk med statligt bidrag i syfte att främja kulturell mångfald men utan uttryckligt författningsstöd. Allmänna bibliotek inte får producera undervisningsmaterial.⁹¹ Det saknas med andra ord ett tydligt författningsstöd som preciserar vem som har ansvar för att producera teckenspråksmaterial. I praktiken leder detta ofta till att barn inte har tillgång till teckenspråksmaterial. I övrigt har ett barnets vårdnadshavare rätt att överklaga ett skolbeslut om vissa typer av stödinsatser hos allmän förvaltningsdomstol (8 kap. 42 a §).

⁸⁷ Lagen (540) om småbarnspedagogik.

⁸⁸ Prop. (RP 40/2018rd) med förslag till lag om småbarnspedagogik.

⁸⁹ Prop. (RP 40/2018 rd) s. 4.

⁹⁰ Upphovsrättslag (404/1961) 17 § och upphovsrättsförordning (574/1995).

⁹¹ Lag (1492/2016) om allmänna bibliotek.

|Grönland

Den grönländska skollagstiftningen omfattar bland annat en förordning om specialundervisning och socialpedagogiskt stöd som anger att döva och hörselskadade elever har rätt till tolk i skolan. Ett grönländskt departement har utfärdat en vägledning som tar sikte på hjälp till personer med funktionsnedsättning.⁹² Av denna vägledning som till formen inte är juridiskt bindande, framgår att barn med funktionsnedsättning har rätt att få stöd för att kunna delta i förskola. Därför kan det argumenteras att teckenspråkiga barn har rätt till tolktjänst och teckenspråksundervisning. En tvåspråkig primär skola i en teckenspråkig miljö har funnits i staden Sisimiut, men skolan lades ner år 2008. I stället är teckenspråkiga barn hänvisade till allmänna skolor.

|Island

Den isländska skollagstiftningen består av tre lagar: förskollagen, lagen om grundläggande skolutbildning (primär skola) och lagen om sekundär skolutbildning.⁹³ Kommunen ansvarar för att erbjuda förskolor och grundläggande skolutbildning. Ansvaret övergår sedan till staten som ska erbjuda sekundär skolutbildning. Skälet till detta är att staten har bättre förutsättningar att erbjuda ett rikt kursutbud än enskilda kommuner. Samtliga lagar anger att alla barn har rätt till lämplig undervisning som stimulerar en studiemiljö.

Lagen om primär skola anger att kommunerna har en möjlighet att anordna en specialklass för elever i behov av särskilt stöd (4 kap. 17 §). För närvarande finns en specialklass för döva och hörselskadade barn på Hliðaskóli i Reykjavík.⁹⁴

Lagarna saknar en uttrycklig bestämmelse om att teckenspråk ska vara undervisningsspråk och ett skolämne. I stället finns det en allmän bestämmelse som anger att undervisningsspråket är isländska, men att andra språk under vissa villkor kan erbjudas.⁹⁵ Med stöd av den isländska språklagen kan det argumenteras att barn har rätt till isländskt teckenspråk som undervisningsspråk (se avsnitt 4.2.4).

Inte heller innehåller lagarna någon uttrycklig bestämmelse om lärarkompetens i teckenspråk. Skolhuvudmannen kan få teckenspråksmaterial som läromedel av Islands

⁹² Vejledning om hjælp til personer med vidtgående handicap, Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen 2016.

⁹³ Preschool Act no. 90/2008 Compulsory School Act no. 91/2008 och Upper Secondary Education Act no. 92/2008.

⁹⁴ Finnbjörnsdóttirs svar, 6 nov 2020.

⁹⁵ Compulsory School Act, 4 kap. 16 § och Upper Secondary Education Act 6 kap. 35 §.

nationella kommunikationscenter som producerar detta material.⁹⁶ Om barn går i en sekundär skola har de tillgång till skolbibliotek som kan omfatta teckenspråksmaterial. (6 kap. 39 a §).⁹⁷ Om ett barn eller dennes vårdnadshavare inte är nöjd med ett skolbeslut kan de under vissa villkor överklaga hos domstol.⁹⁸

Norge

Den norska skollagstiftningen omfattar två lagar på skolnivå: förskollagen och lagen för primär och sekundär skolutbildning, även kallad opplæringslova.⁹⁹ Skolutbildningen ska se till att barnen får insikt i kulturell mångfald och att främja demokrati och jämlikhet.¹⁰⁰ Huvudmannskapet ligger hos kommuner. Det saknas en lag om tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö. I stället innehåller opplæringslova några särbestämmelser som tar sikte på teckenspråk. När det gäller förskolebarn innehåller förskollagen ett kapitel om teckenspråksundervisning (5 kap. 19 § h):

Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Kommunen skal oppfylle retten til tegnspråkopplæring for barn bosatt i kommunen. Før kommunen fatter vedtak om tegnspråkopplæring, skal det utarbeides en sakkyndig vurdering av den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om tegnspråkopplæring, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak. Tilbudet om tegnspråkopplæring skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. Dersom barnet flytter til en annen kommune, skal vedtaket om tegnspråkopplæring gjelde frem til det er fattet nytt vedtak i saken. Retten til skyss, tilsyn, reisefølge og innlosjering etter § 19 f gjelder tilsvarende for barn med rett til tegnspråkopplæring. Departementet kan gi forskrift om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

⁹⁶ Regulation no. 1058/2003 on the Communication Centre for the Deaf and Hard of Hearing (art. 5).

⁹⁷ Library Act no. 150/2012.

⁹⁸ Preschool Act no 10 kap, 30 § och Compulsory School Act 11 kap. 47 § och Upper Secondary Education Act.

⁹⁹ Lov om barnehager (barnehageloven), och lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Compulsory School Act 2008 No. 91/2008 och Upper Secondary Education Act No. 92/2008.

¹⁰⁰ Se t.ex. lov om grunnskolen 1 kap. 1 § och Upper Secondary Education Act 1 kap. 1 §

En motsvarande bestämmelse finns för grundskolan (2 kap. 6 §):¹⁰¹

Elevar som har teiknspråk som førstespråk eller som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på teiknspråk. Omfanget av opplæringa i tid og innhaldet i opplæringa fastsetjast i forskrifter etter § 2-2 og § 2-3 i denne lova. Kommunen kan bestemme at opplæringa i og på teiknspråk skal givast på ein annan stad enn den skolen eleven soknar til. Før kommunen gjer vedtak etter første ledd, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering.

Samma bestämmelse för de barn som går i högre årskurser (3 kap. 1 § och 9 §):

Elev som etter reglane i kapitel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til vidaregåande opplæring i inntil to år ekstra når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Før fylkeskommunen gjer vedtak om utvida opplæringstid, skal det liggje føre sakkunnig vurdering av dei særlege behova eleven har. Retten gjeld også for elevar som har rett til opplæring i og på teiknspråk etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 eller rett til særskild språkopplæring etter § 3-12. Kravet om sakkunnig vurdering gjeld ikkje for elevar med rett til særskild språkopplæring etter § 3-12

Ungdom som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1 og som har teiknspråk som førstespråk, eller som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til å velje vidaregåande opplæring i og på teiknspråk i eit teiknspråkleg miljø etter andre leddet, eller rett til å velje å bruke tolk i ordinære vidaregåande skolar. Det same gjeld vaksne som er tekne inn til vidaregåande opplæring utan rett etter § 3-1. Før fylkeskommunen gjer vedtak om slik opplæring, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering. Med teiknspråkleg miljø er meint skolar som har tilrettelagde opplæringstilbod i og på teiknspråk for hørselshemma elevar. Retten til opplæring i og på teiknspråk etter andre leddet er avgrensa til dei utdanningsprogramma og programområda desse skolane gir tilbod på. Delar av dette opplæringstilbodet kan givast med tolk. Omfanget av opplæringa i tid og innhaldet i opplæringa blir fastsett i forskrifter etter § 3-2 og § 3-4 i denne lova. Departementet kan gi nærmare forskrifter, mellom anna om inntak.

¹⁰¹ Ang. sekundär skolutbildning (§ 3-9)

Lagen om sekundär skolutbildning saknar en särbestämmelse om teckenspråksundervisning i motsats till samisk undervisning som inkluderar språk och kultur (6 kap. 4 §). Vidare innehåller lagen en bestämmelse om skolbibliotek (9 kap. 2 §) och läromedel (9 kap. 4 §) utan att nämna något om teckenspråksmaterial.

Sverige

Den svenska skollagstiftningen omfattar en kärnlag – skollagen – och kompletterats med en mängd andra författningar.¹⁰² Skollagen, som är omfattande med 29 kapitel, inleds med en bestämmelse som anger att det svenska skolväsendet består av en mängd skolformer såsom förskola, förskoleklass, grundskola, specialskola, sameskola och gymnasieskola (SkolL 1 kap. 1 §). Utgångspunkten är att alla barn och elever har lika tillgång till alla skolformer och att utbildningen ska vara likvärdig inom ramen för varje skolform (SkolL 1 kap. 8–9 §§). Syftet med utbildningen oavsett skolformer är att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (SkolL 1 kap. 4 § första stycket). En bestämmelse för varje skolform anger att utbildningen ska främja barnens och elevernas allsidiga kontakter och sociala gemenskap.¹⁰³

Kommunen har huvudmannaskap för alla skolformer med undantag för specialskola och sameskola (SkolL 2 kap. 2 § första stycket). Staten ansvarar för specialskola och sameskola medan regioner ansvarar för vissa gymnasieprogram som faller inom ramen för deras ansvarsområden, såsom vård- och naturbruksprogram (SkolL 3–4 §§).

I det följande beskriver jag först särbestämmelser som uttryckligen reglerar tillgång till tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö, därefter andra som reglerar allmänna skolformer och sist resten av de frågor som är relevanta oavsett om skolformerna är tvåspråkiga eller inte.

Tillgång till tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö

Barn som är i skolpliktsåldern (6–17 år), ska i princip mottas till förskoleklass för sexåringar och specialskola för äldre barn (SkolL 7 kap. 4 §). Det är SPSM som har i

¹⁰² Skollag (2010:800), skolförordning (2011:185), gymnasieförordning (2010:2039) och t.ex. förordning (SKOLFS 2018:250) om läroplan för förskolan, förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:56) om kursplaner för vissa ämnen i specialskolan och förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

¹⁰³ SkolL 8 kap. 2 § andra stycket (förskola), 9 kap. 2 § andra stycket (förskoleklass), 10 kap. 2 § tredje stycket (grundskola), 12 kap. 2 § (specialskola) och 15 kap. 2 § första stycket (gymnasieskola).

uppdrag att pröva om elever tillhör specialskolans målgrupp. Enligt SkoL 7 kap. 6 § ska i prövningen omfatta barnets pedagogiska, psykologiska, medicinska och sociala behov (SkoL 7 kap. 6 §). Innan myndigheten fattar ett beslut är den skyldig att samråda med barnets vårdnadshavare om skolplacering.

Så fort det är fastställt att ett barn tillhör målgruppen är döva och hörselskadade barn hänvisade till en av de fem regionala specialskolorna och barn med språkstörning till en riksskola (SkoL 12 kap. 26 § och SPSM-I 9–10 §§). Specialskola motsvarar grundskola för barn i allmänhet (SkoL 12 kap. 2 §). Om barnet inte uppnått skolpliktsåldern finns det ingen särbestämmelse som uttryckligen reglerar tillgång till en tvåspråkig förskola i en teckenspråkig miljö. Det kan jämföras med att kommunen enligt SkoL 8 kap. 12 § under vissa villkor ansvarar för att erbjuda förskola på nationella minoritetsspråk för barn som tillhör en nationell minoritet.

Däremot innehåller skollagen en särbestämmelse om en tvåspråkig gymnasieskola i en teckenspråkig miljö som är avsedd för barn som fullföljt skolplikten (SkoL 15 kap. 7 § första stycket). Det är inte staten utan Örebro kommun som har huvudmannaskap för riksgymnasieutbildningen för döva. Lagtekniskt ingår regeringen ett avtal med Örebro kommun att anordna en sådan utbildning.¹⁰⁴

Om barnen går i specialskolan och riksgymnasieutbildning har de rätt till teckenspråk som skolämne (SkoL 12 kap. 4 § första stycket och GyF 10 kap. 5 § första stycket). Om barnet har en hörselskada eller språkstörning förutsätts att de har ett sådant behov (SkoL 12 kap. 4 § andra stycket och GyF 10 kap. 6 §). Det finns läroplaner som anger teckenspråksämnets syfte. I kursplanen för specialskola framgår det att syftet med ämnet teckenspråk är att barnet ska ges förutsättningar att utveckla teckenspråk och svenska parallellt, så att barnet kan uttrycka sig med båda språken i olika sammanhang och för olika syften.¹⁰⁵ Alltså ska undervisningen vara inriktad på sådant sätt att barnet ges möjlighet att utveckla språken för att tänka, kommunicera och lära.

Tillgång till allmänna skolformer

Tillgång till allmänna skolformer (förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola) hänger på ålder, förkunskaper och bosättning. För alla skolformer

¹⁰⁴ <https://gymnasieskolor.orebro.se/riksgymnasiet.4.74fcd93163d92d7cac1bed.html>.

¹⁰⁵ Läroplanen för specialskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011, s. 338 ff. Ang. teckenspråk i förskoleklass, se samma läroplan s. 20 f samt i gymnasieskola, se Skolverkets ämnesplan Svenskt teckenspråk (https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/gymnasieprogrammen/amne?url=1530314731%2Fsyllabuscw%2Fjsp%2Fsubject.htm%3FsubjectCode%3DSVK%26courseCode%3DSVKSVK01%26tos%3Dgy&sv.url=12.5dfe44715d35a5cdfa92a3#anchor_SVKSVK01).

utom gymnasieskola gäller närhetsprincipen. Med denna princip avses att hemkommunen ska erbjuda ett barn plats vid en skolenhet så nära hens eget hem som möjligt (SkolL 8 kap. 15 §, 9 kap. 15 § och 10 kap. 30 §). Det ska inte tolkas som om vårdnadshavarens önskemål åsidosätts utan att den önskade placeringen inte får kränka ett annat barns berättigade krav på att gå i en skola nära hemmet. Om en vårdnadshavare önskar att barnet ska placeras i en annan kommun än hemkommunen krävs att detta barn har särskilda skäl. (SkolL 10 kap. 25 § och 16 kap. 44 §). Det kan diskuteras om särskilda skäl kan avse att teckenspråkiga barn önskar bli placerade i samma skolenhet oavsett om de tillhör samma kommun eller inte. Bortsett från skolplacering ska skolhuvudmannen under vissa villkor erbjuda modersmålsstöd respektive modersmålsundervisning enligt följande:

- Förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (SkolL 8 kap. 10 §).
- Förskoleklassen ska medverka till att elever med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (SkolL 9 kap. 10 §).
- En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska [grundskolan erbjuda] modersmålsundervisning i detta språk om 1. språkrådet är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och 2. eleven har grundläggande i språket. En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk (SkolL 10 kap. 7 §).
- En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska [gymnasieskolan erbjuda] modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk om eleven har goda kunskaper i språket (SkolL 15 kap. 19 § första och andra styckena).

Rätten till modersmålsundervisning gäller först från första klass.¹⁰⁶ Närmare villkor regleras i skolförordningen (SkolF) och gymnasieförordningen (GyF). Jag återger inte alla bestämmelser utan bara de som är av särskilt intresse:

Grundskola:

- Modersmålsundervisning får anordnas 1. som språkval i grundskolan, 2. som elevens val, 3. inom ramen för skolans val, eller 4. utanför den garanterade undervisningstiden. (SkolF 5 kap. 8 §).
- Modersmålsundervisning får inte omfatta mer än ett språk för en elev. En romsk elev som kommer från utlandet får dock ges modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl (SkolF 5 kap. 9 §).

¹⁰⁶ Det är värt att notera att Utredningen om förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk föreslår att tillgången till och regleringen av tillgången till modersmålsundervisningen i förskoleklassen bör ses över, se SOU 2017:91, s. 452.

- En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om 1. minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning, och 2. det finns en lämplig lärare ... [Begränsningen, min ändring] gäller inte för nationella minoritetsspråk. Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska (SkolF 5 kap. 10 §).
- Om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning. Begränsningen gäller ... inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk (Skoll 5 kap. 11 §).

Gymnasieskola:

- Modersmålsundervisning får inte omfattas mer än ett språk för en elev. En romsk elev som kommer från utlandet får dock få modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl (GyF 4 kap. 16 §).
- Modersmålsundervisning får anordnas som 1. Individuellt val, 2. Utökat program, eller 3. Som ersättning för undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska (GyF 4 kap. 17 §).
- Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning för en elev sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock ges sådan undervisning under längre tid om eleven har särskilt behov av det (GyF 4 kap. 18 §).
- En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om 1. Minst fem elever som ska erbjudas undervisning i språket önskar sådan undervisning, och 2. Det finns en lämplig lärare att tillgå. Avser modersmålsundervisningen ett nationellt minoritetsspråk är huvudmannen skyldig att anordna modersmålsundervisning även om antalet elever är mindre än fem. (GyF 4 kap. 19 §).

Modersmålsundervisningen syftar till att ge eleven möjlighet att utveckla kunskaper i och om sitt språk. Skolverket anger att modersmålsundervisningen har stor betydelse för barns språk, identitet, personlighet och tankeutveckling och att ett välutvecklat modersmål ger bra grund för att lära sig svenska och andra språk. Coda-barn kan hävda att svenskt teckenspråk är deras modersmål (förstaspråk), då deras föräldrar är teckenspråkiga. SPSM har utfärdat en ramkursplan i teckenspråk som modersmål för denna målgrupp.¹⁰⁷ Dock är det oklart om den för gäller döva och hörselskadade barn samt soda-barn som har hörande föräldrar som inte behärskar teckenspråk (se avsnitt 4.3.6 om soda-barn).¹⁰⁸ Modersmålsbestämmelserna favoriserar barn som tillhör en

¹⁰⁷ SPSM Ramkursplan 2013.

¹⁰⁸ Isof 2019, s. 62. Det är värt att notera att en särskild utredare – Utredningen om flexibel specialskola – har föreslagit att döva och hörselskadade barn som går i allmänna skolformer

nationell minoritet genom att de inte behöver uppfylla kriterierna avseende dagligt umgängesspråk och elevunderlag.¹⁰⁹ Om elevunderlaget understiger fem elever, erbjuder lagen en viss möjlighet för skolhuvudmännen att samarbeta med varandra och erbjuda fjärrundervisning, distansundervisning eller undervisning på entreprenad (SkolL 21–23 kap.).

Skollagen saknar en uttrycklig bestämmelse för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning som behöver teckenspråkstolktjänst för att delta i undervisning som bedrivs på talat språk. Däremot kan begreppet särskilt stöd tolkas på sådant sätt att det omfattar tillgång till tolktjänst (SkolL 3 kap. 2 §):¹¹⁰

Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Bestämmelsen bör kopplas till kommunens ansvar att fördela sina tillgängliga resurser efter barnens olika förutsättningar och behov (SkolL 2 kap. 8 b §). Ansvaret ligger hos rektorn att närmare bedöma hur döva och hörselskadade barns behov ska vägas mot andras behov (SkolL 2 kap. 10 § första stycket).

Några ytterligare frågor

Skollagen saknar uttryckliga bestämmelser om krav på att lärare ska ha teckenspråkskunskaper för att undervisa teckenspråkiga barn (SkolL 2 kap. 13–22 §§). För att säkerställa skolkvaliteten ställer lagen krav på att lärare ska läraauktorisering (SkolL 2 kap. 13–22 §§). Dock framgår inte av examensordningen till högskoleförordningen att studenter som genomgår en lärarutbildning, ska ha läst teckenspråk med ett visst undantag för speciallärare.¹¹¹ Kravet på läraauktorisering kan vara orsaken till att det råder brist på teckenspråklärare i allmänna skolformer, särskilt för coda-barn.¹¹² Dock bör det noteras att det inte finns något som hindrar att studenter att avlägga

inklusive grundskola bör ha rätt till teckenspråk som skolämne (SOU 2011:30). Dock har förslaget f.n. inte lett till någon lagändring.

¹⁰⁹ Det är värt att notera att regeringen f.n. behandlar ett förslag från en särskild utredare att modersmålsundervisning bör ersättas med nationella minoritetsspråk som ett eget skolämne för barn som tillhör en nationell minoritet (SOU 2017:91). Ett huvudsyfte bakom förslaget är att den garanterade undervisningstiden omfattar tre timmar per vecka i minoritetsspråk. På så sätt kan denna tid förhindra risken att en del kommuner tolkar regelverket på sådant sätt att eleverna får färre än tre timmar per vecka.

¹¹⁰ Betr. Förskola, se SkolL 8 kap. 9 §.

¹¹¹ Högskoleförordning (1993:100).

¹¹² Lyxell 2019, s. 30.

ämneslärarexamen med inriktning mot teckenspråk vid ett lärosäte (universitet eller högskola). Bland annat erbjuder institutionen för lingvistik vid Stockholms universitet en grundkurs i svenskt teckenspråk för ämneslärare.¹¹³ Om någon lärare saknar teckenspråkskunskaper ansvarar skolhuvudmannen för att hen genomgår en kompetensutveckling (2 kap. 34 §).

För att bedriva språkundervisning krävs det läromedel.¹¹⁴ SPSM har i uppdrag att producera läromedel som är anpassade till elever med funktionsnedsättning (6 §).¹¹⁵ Det gäller även teckenspråksmaterial. Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) har i uppdrag att främja teckenspråkig litteratur.¹¹⁶ Skolhuvudmannen ska se till att barn som går i grundskolan, specialskolan och gymnasieskolan har tillgång till ett skolbibliotek (Skoll 2 kap. 36 §). Detta bibliotek ska prioritera barn som har en funktionsnedsättning eller använder ett annat modersmål än svenska (bibliotekslagen 4–5 §§).¹¹⁷ Det kan argumenteras att teckenspråkiga barn omfattas av dessa bestämmelser.

Om ett barn eller en vårdnadshavare inte är nöjd med skolhuvudmannens beslut kan de under vissa förutsättningar överklaga hos Skolväsendets överklagandenämnd och i vissa fall hos allmänna förvaltningsdomstolar (28 kap.).

4.5. Fritids- och tolklagstiftning

Det femte lagstiftningsområdet – fritids- och tolklagstiftning – omfattar två delar, nämligen fritid och tolktjänst. I allmänt språkbruk är fritid den del av dygnet och veckan som inte upptas av arbete, måltider och sömn. Ordet har således en vidsträckt innebörd och tangerar de lagstiftningsområden som jag behandlar i det här kapitlet såsom språklagstiftning, familjelagstiftning och medielagstiftning. Fritidsaktiviteter kan ske i en teckenspråkig hemmiljö och att barnet på eget initiativ tittar på tv-program på teckenspråk.

¹¹³ Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning, https://www.su.se/hsd/utbildning/vara-utbildningar/program/kompletterande-pedagogisk-utbildning?fbclid=IwAR2cOWxnT0dWjfvX4BoM4zrkSlCubfgdecGGRmEG_G5BylpBbYkk72bg-TQ.

¹¹⁴ Skoll 9 kap. 8 § andra stycket, 10 kap. 10 § andra stycket och 12 kap. 10 § andra stycket.

¹¹⁵ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten (2 § tolfte punkten).

¹¹⁶ Förordning (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier. Det är värt att notera att upphovsmannen inte kan åberopa ett upphovsrättsligt intrång om myndigheten tillgängliggör material till förmån för personer med synnedsättning och läsnedsättning, lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Ett problem är att döva och teckenspråkiga barn inte omfattas av denna målgrupp, vilket innebär att det finns en risk för att någon upphovsman stoppar tillgängliggörande av verk genom teckenspråksöversättning.

¹¹⁷ Bibliotekslag (2013:801).

Det finns en risk att om lagstiftaren reglerar teckenspråkiga barns fritid alltför mycket kan det uppfattas som en otillåten inskränkning av barnens grundlagsfästa rörelsefrihet. Rörelsefriheten är en nödvändig förutsättning i ett fritt och demokratiskt land enligt internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter samt nordiska grundlagar. För att rörelsefriheten ska kunna begränsas förutsätts att det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara skolplikt som syftar till att barnen får de kunskaper som är nödvändiga i dagens kunskapssamhälle enligt nordiska skollagar. Ett annat skäl kan vara att skydda barn mot missbrukande föräldrar i hemmet enligt nordiska tvångslagar inom det sociala området. Dock är inte dessa frågor som behandlas närmare i det här avsnittet. I stället ligger fokus på vilket ansvar de offentliga organen har för att tillförsäkra att teckenspråkiga barn har tillgång till fritidsaktiviteter i en teckenspråkig miljö.

Ibland är det svårt att uppfylla en teckenspråksmiljö med tanke på att antalet teckenspråkiga barn är få i de nordiska länderna, särskilt i Grönland med glesbygdssamhällen. Då uppstår följdfrågan vilket ansvar organen har att erbjuda teckenspråkiga tolktjänst så att de kan delta i fritidsaktiviteter på lika villkor som övriga barn. De frågor som närmare behandlas i det här avsnittet är:

- Finns det någon författning som reglerar teckenspråkiga barns rätt till fritidshem och elevhemsboende?
- Finns det någon nordisk författning som reglerar statsbidrag till arrangörer som anordnar teckenspråkiga fritidsaktiviteter?
- Finns det någon författning som reglerar teckenspråkiga barns tillgång till tolktjänst utanför skolan?
- Har teckenspråkiga barn/ideella organisationer en möjlighet att överklaga ett beslut om statsbidrag respektive tolktjänst?

I tabell 9 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 9. Författningar som rör användning av teckenspråk på fritiden.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Författningar om teckenspråkiga elevhemsboende/ fritidshem?	Nej	Nej	Nej	?	?	Ja
Statsbidrag till teckenspråkiga idrottsverksamheter?	Ja	Ja	Nej	?	?	Ja
Statsbidrag till teater och övrig kulturell verksamhet?	Nja	Ja	Nej	?	?	Ja
Författningar om tolktjänst utanför skola?	Ja	Ja	Ja	?	?	Ja
Överklagandemöjlighet?	Ja	Ja	?	?	?	Nja

Danmark

Den danska fritids- och tolktjänstlagstiftningen innehåller två lagar som är relevanta för teckenspråkiga barn.

Den ena är lagen om social service som anger att personer med funktionsnedsättning har rätt att få hjälp för att kunna delta i samhällslivet på likvärdiga villkor som övriga (1 kap. 1–3 §§).¹¹⁸ Ansvaret ligger hos kommunen att tillgodose personernas behov (2 kap.). Bland annat ska kommunen tillhandahålla personlig assistans, vilket kan inkludera tolktjänst för döva och hörselskadade barn och barn med språkstörning (10 kap.).

Den andra lagen är en särslag som endast gäller för döva och hörselskadade personer – lagen om tolkning till personer med hörselhandikapp.¹¹⁹ Syftet med lagen är att skapa en tolklösning på sådant sätt att döva och hörselskadade har tillgång till en enkel och flexibel tolktjänst inom olika samhällssektorer (1 §). Lagen gäller inte i den mån det finns andra lagar (2 §). I praktiken innebär det att lagen aktualiseras i fall att ett barn fyllt 18 år och behöver tolktjänst i fritidsaktiviteter. Det är en statlig tolkmyndighet – Den Nationale Tolkmyndighed – som administrerar tolkären den (7 §). I myndighetens uppdrag ingår att besluta om antal tolktimmar som tolkanvändare får använda per år, en så kallad timbank (12 §). Om döva och hörselskadade personer inte är nöjda med tolkmyndighetens beslut har de rätt att överklaga besluten hos en överklagande-nämnd, Ankestyrelsen (16 §).

Därutöver finns det en viss möjlighet för teckenspråkiga barn att delta i teckenspråkiga fritidsaktiviteter. Det finns en författning som anger att de organisationer som anordnar kulturella aktiviteter för vissa teckenspråkiga barn (döva och hörselskadade barn samt barn med språkstörning) kan söka statsstöd upp till 200 000 Dkr per år. Danske Døves Landsförbund och Danske Døves Ungdomsförbund anordnar aktiviteter som uppmuntrar coda-barn att lära sig teckenspråk, dock utan statligt stöd.

Finland

Den finska fritids- och tolktjänstlagstiftningen består av en lag om tolktjänst för personer med funktionsnedsättning.¹²⁰ Syftet med lagen är att främja enskildas, oavsett ålder, möjligheter att fungera som jämbördiga samhällsmedlemmar (1§). Lagen anger att det är Folkpensionsanstalten som ska erbjuda tolktjänst (2 §). Men lagen specificerar inte vilket samhällsområde som avses utan att den är subsidiär (sekundärt tillämplig)

¹¹⁸ Lov om social service LBK nr 798 af 07/08/2019.

¹¹⁹ Lov om tolkning til personer med hørselhandicap LBK nr 927 af 03/07/2013.

¹²⁰ Lag om tolkningstjänst för handikappade personer (133/2010).

och tillämpas i de fall det inte finns andra lagar som till exempel lagen om grundläggande utbildning (3 § och se avsnitt 4.5.1). Eftersom det inte finns någon lag som reglerar barns fritid utanför föräldrahemmet och skolan, är denna lag tillämplig. Dock noterar Aalto att en del problem uppstår när huvudmän är omedvetna om vilken lag som ska tillämpas.¹²¹

För att underlätta lagens tillämpning definierar lagen två begrepp: *tolkning* och *distanstolkning* (4 §). För att enskilda ska ha rätt till tolktjänst förutsätts att de har en hörselnedsättning eller en språkstörning (5 §). Tolktjänstens omfattning är minst 180 timmar per kalenderår (6 §). Det finns en möjlighet att överskrida detta tak om det är motiverat utifrån enskildas behov. Enskilda har även möjlighet att få tolk på utlandsresor (7 §). Det är staten som finansierar tolkkostnaden (11 §). Om enskilda inte är nöjd med myndighetens beslut kan hen överklaga hos besvärsnämnden för social trygghet vars beslut i sin tur kan överklagas hos försäkringsdomstolen (7 §).

Det finns också teckenspråkig teaterverksamhet som ibland erbjuder barnföreläsningar. Den teckenspråkiga teaterensemblen, Teatteri Totti, får statligt stöd för sin verksamhet.¹²²

| Grönland

Grönland har ingen lag som reglerar fritidsaktiviteter och tolktjänst. I stället är teckenspråkiga barn hänvisade till Pissassarfik för råd och stöd (se ovan 4.3.3). Bland annat har myndigheten ingått ett avtal om distanstolkning med ett danskt privat tolkbolag.

| Island

Döva och hörselskadade barn har tillgång till tolktjänst vid fritidsaktiviteter med stöd av lagen om en kommunikationsmyndighet för döva och hörselskadade personer (art. 2).¹²³ För att en person ska kvalificera sig som teckenspråkstolk förutsätter kommunikationscenter att hen har en kandidatexamen i isländskt teckenspråk och tolkning. Finnbjörnsdóttir uppger att det saknas författningar som reglerar elevhemsboende och fritidscenter i en teckenspråkig miljö.¹²⁴ Inte heller finns det någon författning som berättigar ideella organisationer att anordna teckenspråksaktiviteter.

¹²¹ Altos svar i november 2020.

¹²² Alanne & Hoyer 2008 s. 12.

¹²³ Deaf and Hard of Hearing Communication Centre Act no. 129/1990.

¹²⁴ Finnbjörnsdóttir Svar 2021.

Norge

Döva och hörselskadade barn har tillgång till tolktjänst med stöd av lagen om folketrygghet (10 kap. 7 § [f]).¹²⁵ Det är Arbets- och välfärdsverket (NAV) som administrerar tolktjänsten. Enskilda kan framföra ett klagomål mot verkets beslut hos ett nationellt klagomålsorgan för hälsotjänsten (21 kap. 12 §).

Sverige

Den svenska fritids- och tolktjänstlagstiftningen är spridd i olika författningar. Ett avstamp är att utgå från skollagen som innehåller bestämmelser om fritidshem som är kopplade till förskoleklass, grundskola, specialskola och sameskola (14 kap.). Målgruppen är elever som inte fyllt 12 år. För teckenspråkiga barn är ett sådant krav är underförstått kopplat till specialskolan. Vidare kan det argumenteras att skolhuvudmannen är skyldig att skapa en god miljö som kan inkludera tillgång till teckenspråkspersonal och teckenspråkstolktjänst (SkolL 14 kap. 6 och 9, se även avsnitt 7.4.6).

Skollagen innehåller även bestämmelser för de fall då elever behöver bo utanför hemmet (9 kap. 15 d §, 10 kap. 32–33 §§, 12 kap. 25 § och 15 kap.). Dock saknas en uttrycklig bestämmelse om att de har rätt till elevhem och familjehem i en teckenspråkig miljö. I stället anges i lagen att barn har rätt till ”tillfredsställande förhållanden”. Det kan argumenteras att barnen inte har tillfredsställande förhållande om boendet inte är en teckenspråkig miljö (se SkolL 12 kap. 25 §).

När det gäller fritidsaktiviteter utanför skolan kan staten lämna ett ekonomiskt bidrag till ideella organisationer som kan erbjuda en teckenspråkig miljö såsom dövrörelsen och museer.¹²⁶ I övrigt kan teckenspråkiga barn som behöver tolk i fritidsaktiviteter beställa tolk hos regioner med stöd av hälso- och sjukvårdslagen 8 kap. 7 § första stycket tredje punkten.¹²⁷ Av lagens förarbeten framgår att begreppet vardagstolkning avser fritidsaktiviteter, rekreation och föreningsliv.¹²⁸

¹²⁵ Folketrygdloven L 1997-02-28-19 och arbets- och velferdsetaten (NAV).

¹²⁶ Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet, förordning (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer.

¹²⁷ Hälso- och sjukvårdslag (2017:30). Det är värt att notera att riksdagen år 2018 tillkännagett att regeringen bör tillsätta en ny utredning för uppmanade regeringen att tillsätta en utredning om tolktjänst för personer med funktionsnedsättning och språkstörning (bet. 2018/19:SoU12 punkt 16, rskr. 2018/19:156). Regeringen har diskuterat frågan i sitt direktiv till en särskild utredare (dir. 2020:79). Enligt regeringen är det inte aktuellt då utredarens uppdrag är begränsat till att fokusera på de lämpliga åtgärder som krävs utifrån vad som framgått av tidigare utredningar.

¹²⁸ Prop. 1992/93:159, s. 156.

Det bör noteras att lagen inte gäller för personer med språkstörning utan endast döva och hörselskadade personer. Lagen saknar en uttrycklig bestämmelse om krav på tolkkompetens. För den som vill bli tolk kan söka tolkutbildning vid Stockholms universitet och på flera folkhögskolor. Efter genomgången tolkutbildning kan tolken frivilligt ansöka om auktorisation hos Kammarkollegiet.¹²⁹

Om det råder resursbrist har regionerna enligt HSL 3 kap. 1 § andra stycket rätt att prioritera bort teckenspråkigas fritidsaktiviteter till andra patientgruppers fördel. Av lagens förarbeten framgår att de som anses ha ett sådant behov, såsom personer som behöver akutvård, personer med nedsatt autonomi och personer som utan vård, riskerar att få funktionsnedsättning eller tidig död.¹³⁰ Regionerna har som praxis att inom ramen för rehabilitering i form av vardagstolkning prioritera tolkuppdrag. Akuta tolktjänster som avser akuta uppdrag inom sjukvård, polisärenden och sociala ärenden prioriteras oftast före fritidsuppdrag.

Om teckenspråkiga inte är nöjda med regionernas beslut saknar lagen en uttrycklig bestämmelse om rätten till överklagande. Det innebär således att teckenspråkiga inte kan kräva att få tolk. Regionerna bestämmer i vilken utsträckning och på vilket sätt tolktjänsten kan erbjudas.¹³¹ Under lagstiftningsprocessen konstaterade regeringen att en rättighetslag inte var realistisk mot bakgrund av att det rådde tolkbrist. Enligt regeringen fanns det en risk för att regionerna skulle tvingas anställa okvalificerade tolkar.¹³² Dövrörelsen accepterar inte denna argumentation, vilket har lett till en rad utredningar utan att någon förändring har skett.¹³³

4.6. Diskrimineringslagstiftning

Det femte lagstiftningsområdet – diskrimineringslagstiftning – grundas på principen om jämlikhet och icke-diskriminering, vilket är etiskt och demokratiskt förankrad på både det internationella och det nationella planet.

För att lagstiftningen ska vara effektiv förutsätts att diskrimineringsförbudet har ett vidsträckt tillämpningsområde. Detta förbud bör ha både en formell och en materiell variant. Den formella varianten, som omfattar direkt diskriminering, kan vara att motverka att en huvudman utestänger vissa barn enbart på grund av teckenspråksanvändande. Den materiella varianten kan i sin tur delas upp i två delar.

¹²⁹ Förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

¹³⁰ Prop. 1996/97:60.

¹³¹ HFD 2018 ref. 44.

¹³² Se SOU 1991:97 och prop. 1992/93:159, s. 152 f.

¹³³ Se t.ex. SOU 2011:83 och Skuggutredningen 2019.

Den ena materiella varianten är att förhindra att huvudmannen kringgår direkt diskriminering genom att skapa en neutral norm som i praktiken särskilt drabbar den som tillhör en utsatt grupp. Ett exempel är att ett barn ska kunna tala för att omfattas av den allmänna skolans målgrupp. Det drabbar vissa teckenspråkiga barn. Normen kan emellertid rättfärdigas om dess syfte är legitimt och att medel för att uppnå detta är nödvändigt och lämpligt. Men frågan om krav på talförmåga är ett legitimt syfte kan diskuteras. Det kan också vara så att skolan försöker slingra sig undan ansvaret genom att inte erbjuda tolktjänst till dessa barn.

Den andra materiella varianten är underlåtenhet att genomföra skälig anpassning som är nödvändig för att enskilda ska kunna delta i samhällslivet på lika villkor som övriga. Ett exempel att en utbildningsanordnare ska erbjuda tolktjänst till teckenspråkiga i undervisning. Denna del är i likhet med den förra inte absolut genom att enskilda kan hävda att det är alltför belastande att finansiera anpassningskostnaderna (jfr. avsnitt 3.2 om funktionsrättskonventionen).

Diskrimineringsförbudet bör kompletteras med krav på aktiva åtgärder. Skillnaden ligger i att förbudet tar sikte på diskriminerande handlingar som inträffat i det förflutna och att kraven är framåtskridande, det vill säga att huvudmannen ska vidta åtgärder som undanröjer de hinder som personer med funktionsnedsättning möter i framtiden. För att huvudmännen ska ta på sig ansvaret är det nödvändigt att det finns en myndighet som utövar tillsyn över lagens efterlevnad och att enskilda kan få upprättelse. De frågor som närmare behandlas i det här avsnittet är:

- Finns det någon nordisk författning som är heltäckande inom diskriminering? Förbjuder denna författning diskriminering på olika grunder, inklusive språk och funktionsnedsättning? Gäller förbudet inom olika samhällsområden, inklusive skolutbildning och massmedia?
- Inkluderar diskrimineringsförbudet underlåtenhet att erbjuda skälig anpassning? Kan en sådan anpassning tolkas på sådant sätt att huvudmannen är skyldig att erbjuda teckenspråkiga barn teckenspråkstolk?
- Kompletteras diskrimineringsförbudet med ett krav på att huvudmannen ska vidta aktiva åtgärder? Kan detta krav tolkas på sådant sätt att skapa en teckenspråkig miljö som är tillgänglig för alla som behöver teckenspråk?
- Finns det någon myndighet som har i uppdrag att utöva tillsyn över att huvudmännen följer diskrimineringslagstiftningen?
- Finns det en möjlighet för enskilda att få upprättelse om en huvudman bryter mot diskrimineringslagen?

I tabell 10 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 10. Diskrimineringslagstiftning i de nordiska länderna.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Diskrimineringsförbud p.g.a. språk/funktionsnedsättning?	Ja	Ja	Nej	Nej	Inte språk utan funktionsnedsättning	Inte språk utan funktionsnedsättning
Diskrimineringsförbud inom utbildning, socialt område och massmedia?	Ja	?	Nej	Nej	Ja	Ja utom massmedia
Underlåtenhet att erbjuda skälig anpassning som en diskrimineringsform?	Nja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
Krav på aktiva åtgärder?	Nej	Ja	Nej	Nej	?	Ja
Tillsyn och tillgång till domstolsprövning?	Ja	Ja	Nej	Nej	?	Nja

Danmark

Den danska diskrimineringslagstiftningen innefattar två lagar som förbjuder diskriminering på grund av funktionsnedsättning, nämligen lagen om förbud mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning och lagen om förbud mot diskriminering på arbetsmarknaden.¹³⁴ Den förra lagen har en vidsträckt räckvidd och gäller för all offentlig och privat verksamhet inom samtliga samhällsområden. Dock saknar lagen i motsats till den arbetsinriktade lagen en bestämmelse om att diskrimineringsförbudet inkluderar underlåtenhet att erbjuda en skälig anpassning. Det innebär att döva och hörselskadade inte kan åberopa förbudet om de inte får tolktjänst i skolan. Oavsett vilken lag som avses kompletteras diskrimineringsförbudet inte med ett generellt krav på aktiva åtgärder. Alltså reglerar lagarna inte att skolan ska erbjuda en teckenspråkig miljö. Det barn som upplever att en viss huvudman diskriminerar hen, kan göra en anmälan hos likställighetsnämnden (ligebehandlingsnævnet). Nämnden utreder om diskriminering föreligger eller inte.

Finland

Den finska diskrimineringslagstiftningen omfattar en allmän lag, diskrimineringslagen.¹³⁵ Syftet med lagen är att främja och trygga likabehandling, men också att effektivisera rättsskyddet. Lagen har ett vidsträckt tillämpningsområde som avser

¹³⁴Lov (LBK nr 688 af 08/06/2018) om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap och lov (LBK nr 1349 af 16/12/2008) om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

¹³⁵ Diskrimineringslag (1235/2014).

samtliga livsområden med vissa undantag (1 kap. 2 §). Således gäller lagen för de samhällsområden som anges i denna rapport såsom skolutbildning, socialtjänst och habilitering. Vidare innehåller lagen en öppen lista över diskrimineringsgrunder som uttryckligen omfattar språk och funktionsnedsättning (3 kap. 8 §).

Diskrimineringsförbudet har ett vidsträckt tillämpningsområde som inte bara omfattar direkt och indirekt diskriminering utan även underlåtenhet att erbjuda skälig anpassning för personer med funktionsnedsättning, till exempel vid utbildning och tjänster (3 kap. 15 §). För att bedöma om en viss åtgärd är skälig ska huvudmannens storlek och ekonomiska ställning beaktas samt den begärda kostnaden för åtgärden.

Diskrimineringsförbudet kompletteras med krav som ställs på huvudmannen att främja likabehandling (2 kap. 5 och 6 §§). Det innebär att huvudmannen upprätta en plan över vilka åtgärder som är främjar likabehandling, förutsatt att de är effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga.

Om en enskild upplever att hen blivit diskriminerad kan hen göra en anmälan hos Diskrimineringsombudsmannen, som är en statlig myndighet (4 kap. 21 §). Med anmälares samtycke kan ombudsmannen göra en anmälan hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Om diskriminering anses vara styrkt kan anmälaren få gottgörelse av huvudmannen (5 kap. 23 §).

| Grönland

Grönland saknar en diskrimineringslag.

| Island

Island saknar en diskrimineringslag, vilket innebär att teckenspråkiga barn får förlita sig på den isländska grundlagen. Problemet är att varken grundlagen eller andra lagar ger någon myndighet i uppdrag att motverka diskriminering och att enskilda kan få civilrättslig upprättelse.

| Norge

Den norska diskrimineringslagstiftningen omfattar en allmän lag, som syftar till att främja jämlikhet och motverka diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).¹³⁶ Principen om jämlikhet och icke-diskriminering har ett vidsträckt tillämpningsområde som gäller för nästan alla samhällsområden inklusive de områden som behandlas i den här rapporten såsom utbildning och media (1 kap. 2 §).

¹³⁶ Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (L16.06.2017 nr 51).

I lagen anses funktionsnedsättning vara en uttrycklig diskrimineringsgrund, däremot inte språk. Eftersom principen saknar en uttömmande lista över diskrimineringsgrunder, kan coda-barn förlita sig på en allmän grund ”eller andra väsentliga egenskaper hos en person”. Man kan dock fråga sig varför lagen hänvisar till FN:s ras-konvention men inte traktater såsom barnkonventionen, funktionsrättskonventionen och minoritetskonventionerna.

För att underlätta tillämpningen klargör lagen att jämlikhetsbegreppet innebär likvärdig status, lika möjligheter och lika rättigheter (1 kap. 1 § andra stycket). Det som är unikt är att lagen utformar universell design och skälig anpassning som en positiv förpliktelse. Det innebär att huvudmannen ska beakta universell design i sin verksamhet på ett allmänt plan respektive erbjuda det till enskilda med funktionsnedsättning för att freda sig från ansvaret för brott mot diskrimineringsförbudet (3 kap. 17 och 3 kap. 21 §). Dock gäller förbudet inte om åtgärderna är oproportionerliga, den s.k. proportionalitetsprincipen.

Förbudet kompletteras med krav på aktiva åtgärder som syftar till att främja lika rättigheter (4 kap.). Frågan är öppen om teckenspråkiga barn kan göra anspråk på att huvudmannen ska erbjuda tolktjänst i undervisning eller skapa en teckenspråkig miljö. Diskrimineringsnämnden har till uppgift att övervaka lagens tillämpning (6 kap. 35 §). Enskilda som blivit diskriminerade kan få ersättning.

|Sverige

Den svenska diskrimineringslagstiftningen omfattar en allmän lag som trädde i kraft 2008 (DL).¹³⁷ Samtidigt upphävdes en rad särdrag för en viss diskrimineringsgrund och ett visst samhällsområde som inkluderar skola och socialtjänst.¹³⁸ Syftet med sammanslagningen är dels att diskrimineringsförbudet så långt som möjligt är likvärdigt oavsett grund och område, dels att underlätta enhetlig rättstillämpning (jfr. avsnitt 4.1.2 om Finlands grundlag).

Av lagen framgår det att diskrimineringsförbudet inte gäller för samtliga samhällsområden utan endast utbildning, socialtjänst samt hälso- och sjukvård, socialtjänst och socialförsäkring (DL 2 kap.). Förbudet gäller inte för massmedia. Vidare innehåller lagen en uttömmande lista över diskrimineringsgrunder, bland annat etnicitet och funktionsnedsättning men inte språk (DL 1 kap. 1 §). Föräldrar till teckenspråkiga barn

¹³⁷ Diskrimineringslag (2008:567).

¹³⁸ Exempel på de upphävda särdragarna är lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever samt lag (2003:307) om förbud mot diskriminering.

kan åberopa diskrimineringsförbudet via diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning.

Diskrimineringsförbudet är inte begränsat till att motverka fördomar och stereotyper utan ställer krav på att en huvudman ska erbjuda en skälig anpassning till personer med funktionsnedsättning. Lagtekniskt definierar lagen begreppet diskriminering i form av bristande tillgänglighet enligt följande (DL 1 kap. 4 § tredje punkten).

[...] att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till – de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse.

Genom att ställa krav på att den enskilde har en funktionsnedsättning torde bestämmelsen inte kunna tillämpas på coda-barn. Dock anger lagen inte vilka åtgärder som krävs för att uppnå tillgänglighet. Av lagens förarbeten framgår det att en helhetsbedömning ska göras de krav som anges i andra lagar som t.ex. skollagen och arbetsmiljölagen ska beaktas.¹³⁹ Frågan har inte prövats i domstol med undantag för ett fall rörande anställning i arbetslivet.¹⁴⁰ Då fann Arbetsdomstolen att det var oskäligt att en offentlig myndighet ska finansiera tolkkostnaderna.

Diskrimineringsförbudet kompletteras med ett krav på att vissa huvudmän inklusive skolan ska vidta aktiva åtgärder (3 kap.). Dock definierar lagen inte begreppet aktiva åtgärder utan att de ska vara processinriktade.

Diskrimineringsombudsmannen som har i uppdrag att utöva tillsyn över lagens efterlevnad, rekommenderar att skolhuvudmannen ska vidta ett förfarande i fyra steg: 1) först ska huvudmannen undersöka den egna verksamheten för att upptäcka eventuella risker för diskriminering, 2) därefter ska huvudmannen analysera orsakerna till dessa upptäckta risker, 3) vidare ska huvudmannen åtgärda de problem i verksamheten som analysen pekar på när det gäller risker för diskriminering och 4) slutligen ska huvudmannen följa upp och utvärdera hela arbetet inklusive undersökningen, analysen och åtgärderna.¹⁴¹ Det kan diskuteras om kraven även innebär att huvud-

¹³⁹ Prop. 2013/14:198 s. 78 f.

¹⁴⁰ Arbetsmiljölagen (1977:1160), AD 2017 nr 51 och AD 2020 nr 3.

¹⁴¹ Diskrimineringslagen 3 kap. 17 § och DO 2019.

mannen bör reflektera över om teckenspråkiga barn behöver tillgång till en teckenspråkig skolmiljö, teckenspråkstolk samt ge information om livsvillkoren för teckenspråkiga barn till skolpersonal och elever.

En enskild som upplever att hen blivit diskriminerad, kan göra en anmälan hos Diskrimineringsombudsmannen. Ombudsmannen för anmälarens räkning nd ingå en förlikning med denna huvudman om ekonomisk gottgörelse (diskrimineringsersättning). Om ett sådant förlikningsförsök misslyckas kan ombudsmannen biträda anmälaren i domstol (DL 4 kap. och 5). Det finns dock möjlighet för anmälaren att få gottgörelse om en huvudman inte vidtar aktiva åtgärder. I stället kan ombudsmannen yrka att Nämnden mot diskriminering vid viteshot ska förelägga huvudmannen att vidta sådana åtgärder (DL 4 kap. 5 §).

4.7. Medielagstiftning

Det sjätte och sista lagstiftningsområdet – medielagstiftning – reglerar frågor av diverse karaktär såsom yttrandefrihet, meddelarfrihet, etableringsfrihet, upphovsrättsligt skydd, tillgänglighetskrav och myndighetsansvar. Sådana frågor är dynamiska med tanke på att lagstiftningen måste anpassas till den tekniska utvecklingen. Sedan ett par decennier sedan har en rad medier tillkommit såsom beställ-tv och webb-tv. Lagstiftaren behöver se över regelverket så att det inte blir föråldrat. Mediefrågor är av central betydelse för teckenspråkiga barn. Massmedia är inte bara en viktig kanal för att öka allmänhetens kunskaper om teckenspråkiga barns situation, utan också för att dessa barn ska kunna ta del av massmedia på lika villkor som andra barn. Fokus i denna rapport ligger på författningar som reglerar tillgång tv-sändningar och beställ-tv på teckenspråk.¹⁴² De frågor som närmare behandlas i det här avsnittet är följande:

- Finns det någon nordisk författning som förpliktar tv-bolag inom public service och kommersiella tv-bolag att tillgängliggöra tv-sändningar och beställ-tv för personer med funktionsnedsättning? Inkluderar detta krav teckenspråkstolkade och teckenspråkiga program?
- Finns det någon särbestämmelse som förpliktar tv-bolagen att uppmärksamma teckenspråkiga barns särbehov?
- Finns det en möjlighet för enskilda att framföra ett klagomål mot ett tv-bolag som inte följer lagen?

¹⁴² Det är värt att notera att EU har antagit en mängd tillgänglighetskrav som innefattar krav på medier som t.ex. direktivet om audiovisuella medietjänster och webbtillgänglighetsdirektivet. I detta sammanhang bör noteras att Grönland och Norge inte är medlemmar i unionen.

I tabell 11 ges en överblick av respektive nordiskt lands lagstiftning. Därefter görs en genomgång för respektive land.

Tabell 11. Författningar som rör teckenspråk i media.

Land	Danmark	Finland	Grönland	Island	Norge	Sverige
Författningar om teckenspråkiga/teckenspråkstolkade tv-sändningar och beställ-tv?	Nej	Nej	?	Nja	?	Ja
Författningar som uppmärksammar teckenspråkiga barns särbehov?	Nej	Nej	?	Nja	?	Ja
Klagomålsmekanism?	?	Nej	?	?	?	Ja

Danmark

Den danska medielagstiftningen innefattar en lag om radio och tv. Den saknar någon uttrycklig bestämmelse som förpliktar public service tv-bolag att tillgängliggöra tv-program för personer med funktionsnedsättning.¹⁴³ Däremot bemyndigar lagen regeringen att genom ett avtal med ett danskt tv-bolag, DR, att under tillståndspan perioden 2019–2023 sända nationella tv-program.¹⁴⁴ Av detta avtal framgår ingenting om teckenspråkstolkade och teckenspråkiga tv-program mer än att bolaget förpliktas att dagligen teckenspråkstolka två nyhetssändningar. Det finns ett liknande avtal som innehåller samma förpliktelser för ett annat tv-bolag, TV2 Danmark.

Tillsynen över lagens efterlevnad och tillståndsvillkoren ligger hos Radio- och TV-nämnden (33 kap. 44 a §). TV 2 Danmark förpliktas att årligen redogöra för hur tillståndsvillkoren har uppfyllts. Denna redogörelse ska innehålla information om omfattningen av teckenspråkstolkade program. På så sätt blir det möjligt för nämnden att bedöma om tillståndsvillkoren har efterlevts eller inte.

Utanför lagen och tillsynsområdet producerar ett tredje tv-bolag, Døvefilm, ett begränsat urval av tv-program på teckenspråk.¹⁴⁵ Kostnaderna för dessa program finansieras till viss del med statligt stöd enligt de årliga finanslagarna (finanslov).

¹⁴³ Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

¹⁴⁴ DR:s Public Service-kontrakt for 2019–2023 och ang. DR:s teckenspråksprogram, se <https://www.dr.dk/service/tilgaengelighed/tegnsprog/tegnsprogstolkning>.

¹⁴⁵ Ang. tv-bolagets teckenspråksprogram, se <https://www.deaftv.dk/om-dovefilm/hvem-er-vi>.

4.7.2 Finland

Den finska medielagstiftningen omfattar lagen om Rundradion, som är ett aktiebolag inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde.¹⁴⁶ Detta bolag bedriver allmännyttig verksamhet som enligt 7 § bör omfatta teckenspråkiga program.¹⁴⁷ Dock reglerar lagen inte omfattningen av dessa program. Inte heller reglerar lagen om programmen ska produceras på teckenspråk eller tolkas till teckenspråk.

Utanför lagregleringsområdet är det värt att notera att bolaget producerar nyheter på finskt teckenspråk, och att barnprogram i viss mån har tolkats till finskt teckenspråk men i mindre omfattning till finlandssvenskt teckenspråk.

4.7.3 Grönland

Den grönländska medielagstiftningen omfattar en allmän lag om radio och tv, radio- och tv-lagen.¹⁴⁸ I denna lag anges att Grönlands Radio (KNR) ska utnyttja den senaste tekniken som underlättar för tv-bolaget att texta och teckenspråkstolka tv-program (20 § åttonde punkten).

4.7.4 Island

Den isländska medielagstiftningen innehåller en lag som reglerar Islands nationella sändningar/public service (INBS).¹⁴⁹ Enligt art. 6 ska bolaget sända teckenspråkstolkade tv-program endast i extraordinära situationer, som exempelvis naturkatastrofer (1 kap. 6 §). Således finns det inget krav på att bolaget ska teckenspråkstolka barnprogram eller producera teckenspråkiga barnprogram. I övrigt får teckenspråkiga förlita sig på att titta på utländska tv-program som textats (art. 6).

4.7.5 Norge

Den norska medielagstiftningen, kringkastingsloven, innehåller en bestämmelse som förpliktar ett norskt public service tv-bolag – NRK-TV – att tillgängliggöra tv-program.¹⁵⁰ I detta krav ingår textning och teckenspråkstolkning, men lagen anger inte någon omfattning eller förhållande till teckenspråkiga barn. Däremot får Døves Media statsstöd för att producera teckenspråkiga barnprogram som sänds en gång i veckan.¹⁵¹

¹⁴⁶ Lag (1380/1993) om Rundradion AB.

¹⁴⁷ Ang. tv-bolagets teckenspråksprogram, se <https://svenska.yle.fi/artikel/2016/06/29/textning-teckensprak-syntolkning-sa-har-gor-vi-vart-innehall-tillgangligt-for>.

¹⁴⁸ Inatsiartutlov nr. 7 af 8. Juni 2014 om radio- og tv-virksomhed.

¹⁴⁹ Act on the Icelandic National Broadcasting Service, no. 23/2013.

¹⁵⁰ Kringkastingsloven (Lov-2019-12-20-110).

¹⁵¹ Alanne & Hoyer 2008, s. 11. Se också <https://tv.nrk.no/programmer/tegnspreek-accessibility>.

4.7.6 Sverige

Den svenska medielagstiftningen omfattar en allmän lag, radio- och tv-lagen som förkortas med RTL, som innehåller bestämmelser om bland annat tv-sändningar och beställ-tv. Lagen ställer krav på public service-bolag (SVT) och kommersiella bolag (t.ex. TV 4) att tillgängliggöra tv-sändningar och beställ-tv till förmån för personer med funktionsnedsättning (RTL 5 kap. 12 §):

En leverantör av medietjänster ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Tillgängliggörandet ska ske i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, och av Myndigheten för press, radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid.

Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

Leverantören ska upprätta en handlingsplan för hur tillgängligheten till tjänsten ska öka. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska ingå i handlingsplanen.

Att kraven ser lite olika ut för SVT och kommersiella bolag beror på att SVT har i uppdrag att erbjuda tv-sändningar och beställ-tv som är skattefinansierade. Enligt RTL 4 kap. 9 § femte punkten är inte en myndighet utan två parallella myndigheter som reglerar tillståndsvillkoren till förmån för personer med funktionsnedsättning: en för SVT, vilket är regeringen, och en annan för kommersiella bolag, vilket är Myndigheten för press, radio och tv (MPRT).¹⁵²

Regeringen har med stöd av lagen fattat ett beslut om krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning för SVT under perioden januari 2020 – december 2022.¹⁵³ Av detta beslut framgår att bolaget ska höja kvoten av teckenspråkstolkade program från 5 procent (2021) till 5,5 procent (2022). Ambitionsnivån är betydligt högre för textning av icke-direktsända program (100 procent) och textning av direktsända program (75 procent). Skyldigheten omfattar inte beställ-tv,

¹⁵² RTL 4 kap. 9 § femte punkten.

¹⁵³ Regeringsbeslut 2019-12-05 (Ku2019/01605/MD, Ku2019/02012/MD) och ang. SVT:s teckenspråksprogram se <https://www.svtplay.se/teckensprak>.

men bolaget kan tillgodoräkna sig upp till 30 procent av den sändningstid som ska tillgängliggöras på respektive nivå.

Det framgår dock inte av detta beslut vad som gäller för teckenspråkiga program. I stället regleras frågan i ett annat beslut om tillstånd för SVT att sända tv och sökbar text-tv. I detta beslut anges att SVT ska ta hänsyn till de språkliga behoven hos teckenspråkiga barn utan att närmare ange i omfattning.¹⁵⁴ Det anges även i beslutet att bolaget ska ligga på samma nivå som 2019 vad gäller teckenspråkiga program. När det gäller kommersiella tv-bolag är tillgänglighetskraven lägre. MPRT har fattat beslut under pågående tillståndsperiod, som upphör 30 juni 2021, om att bolagen får välja vilken eller vilka typer av tillgänglighetsåtgärder som ska vidtas.¹⁵⁵

Både regeringen och MPRT har befogenhet att återkalla tillståndet om ett visst tv-bolag inte lever upp till tillståndsvillkoren (RTL 18 kap. 2 § första stycket första punkten). Enskilda har möjlighet att överklaga ett beslut om tillgänglighetskrav som fattats av MPRT hos allmän förvaltningsdomstol (RTL 20 kap. 3 §).

Granskningsnämnden har i uppdrag att se till att SVT efterlever regeringens beslut (RTL 16 kap. 2 §).

¹⁵⁴ Regeringsbeslut 2019-12-05 (Ku2013/02310/MD (delvis), Ku2019/01786/MD (delvis) och Ku2019/02007/MD).

¹⁵⁵ Angående MPRT:s beslut, se t.ex. beslut tillgängliggörande av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning TV4 AB (2020-06-23, dnr 20/2019) och beslut om tillgängliggörande av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning (2020-06-23, dnr 20/02307). Det är värt att notera att tillgänglighetskravet är högre för TV 4 AB än andra kommersiella bolag eftersom TV 4 är Sveriges största reklamfinansierade bolag, se prop. 2012/13:164 s. 73. Angående teckenspråkstolkade tv-program se TV4:s teckenspråksprogram, <https://www.tv4play.se/program/tv4-tolken> och se ett annat kommersiellt tv-bolag, Discovery X, <https://www.discoveryplus.se/program/teckensprakstolkat>.

5. Diskussion

Jag strukturerar diskussionen i enlighet med de två huvudsyften som jag presenterat i det inledande kapitlet, nämligen att ta reda på vilket sätt den nordiska lagstiftningen underlättar eller försvårar för teckenspråkiga barn och ungas tillgång till teckenspråk i Norden, och om det finns lagstiftningsområden i respektive land som kan tjäna som förebilder för de nordiska grannländerna.

Redovisningen och sammanfattningen är begränsade till de normativa dokument som gäller vid tidpunkten för skrivande av den här rapporten. Juridik är en färskvara, så det är möjligt att en del normativa dokument har ändrats efter det. Därefter övergår jag till att diskutera olika aspekter som kan påverka teckenspråkiga barns rättigheter inom ramen för de nordiska ländernas rättssystem.

5.1. Sammanfattning av rapporten

Jag inledde rapporten med att presenterat några begrepp och principer som förklarar vikten av att anlägga ett helhetsperspektiv på normativa dokument såsom *normbegrepp*, *normutfärdare*, *normstrategier* och *normkollisioner*. Utan förståelse för dessa begrepp finns det en risk att man inte beskriver innehållet i normativa dokument på ett korrekt sätt. Det nödvändigt att identifiera vilka dokument som är relevanta eller inte och deras betydelse för teckenspråkiga barn.

Med utgångspunkt från dessa begrepp och principer har jag i rapporten presenterat ett urval av internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Jag har valt att fokusera på de fyra särtraktaterna – barnkonventionen, funktionsrättskonventionen och minoritetskonventionerna – som samtliga nordiska länder med ett visst undantag för Island har undertecknat och ratificerat.

En grundtanke med dessa särtraktater är *inte* att skapa nya mänskliga rättigheter utan att skraddarsy rättigheterna så att de anpassas till grupper såsom barn, personer med funktionsnedsättning och nationella minoriteter. På så sätt kan dessa grupper åtnjuta mänskliga rättigheter på likvärdiga villkor som övriga i samhället. Det gäller inom samtliga samhällsområden som regleras i de allmänna traktaten om mänskliga rättigheter, vilket inkluderar familjeliv, skolutbildning, fritidsverksamhet och massmedia.

Av ovan nämnda särtraktater är det endast funktionsrättskonventionen som innehåller uttryckliga bestämmelser om teckenspråk. Exempel på det är att statsparten ska erkänna teckenspråk som ett språk. Ett annat exempel är att tillgång till teckenspråkstolktjänst handlar om kommunikativ tillgänglighet. Dessutom kan det handla om rätten till utbildning med teckenspråk som undervisningsspråk och att det finns undervisningsmaterial på teckenspråk.

Funktionsrättskonventionen gäller inte för coda- och soda-barn, det vill säga hörande teckenspråkiga barn. I stället får de förlita sig på barnkonventionen förutsatt att de inte fyllt 18 år. Barnkonventionen förpliktar varje statspart att sträva efter att vidta den åtgärd som tar hänsyn till barnets bästa, den så kallade principen om barnets bästa. För att fastställa vad som är bäst för varje barn oavsett språk och funktionsförmåga, förutsätts en individuell helhetsbedömning med beaktande av detta barns, vårdnads- havares och experternas perspektiv. Barnkonventionen och funktionskonventionen innehåller dock knapphändig information om språk som sådant.

Språk regleras närmare i minoritetskonventionerna, som innehåller mer detaljerade bestämmelser om de nationella minoritetsspråken inom olika områden. Det kan vara att skolan inte bara ska undervisa om de nationella minoritetsspråken utan även om livsvillkoren för nationella minoriteterna, vilket har stor betydelse för attitydbildning. Vidare ska statsanställda ska ha kunskaper om nationella minoritetsspråk. Dessutom kan det vara att det ska finnas en tv-kanal på minoritetsspråk. De nordiska teckenspråken omfattas inte av minoritetskonventionerna. Europeiska dövunionen har lyft frågan och anser att de europeiska teckenspråken uppfyller kriterierna för att räknas som nationella minoritetsspråk. Men Europarådets ministerkommitté har inte klargjort frågan utan låter statsparterna avgöra den i respektive land.

Trots att ingen bestämmelse i särtraktaterna är absolut, utan tar även hänsyn till varje statsparts ekonomiska och praktiska förutsättningar, måste jag utgå från att de är absoluta. Som framgick i det inledande kapitlet har Nordiska rådet en vision att Norden ska vara den bästa platsen för barn. Frågan är i vilken utsträckning den nordiska lagstiftningen utgör en möjlighet eller ett hinder för teckenspråkiga barn att utöva sina språkrättigheter med tanke på traktatsbestämmelserna.

Jag delar upp diskussionen i den ordning som de tas upp i redovisningsdelen, det vill säga grundlagsstiftning, språklagstiftning, familjelagstiftning, skollagstiftning, fritids- och tolktjänstlagstiftning, diskrimineringslagstiftning och slutligen mediellagstiftning. Jag lyfter fram de aspekter som jag anser är mest väsentliga.

|Grundlagsstiftning

Att jag först behandlar nordiska grundlagar beror på att dessa lagar är den viktigaste rättskällan för varje nordiskt land, som intar ett dualistiskt synsätt på traktater. Med andra ord fungerar grundlagarna som en rättslig bas för vanlig lagstiftning och rättstillämpning. Av de nordiska grundlagar är det för närvarande endast Finland som har en uttrycklig bestämmelse om teckenspråk. Denna bestämmelse lyfter fram teckenspråkiga personers rätt till att använda sitt eget språk. Det kan noteras att en av de svenska fyra grundlagarna innehåller en bestämmelse om tillgänglighetskrav för massmedia genom tolkning, vilket kan tolkas att det avser teckenspråkstolkning.

Vad som kan diskuteras är om avsaknaden av en uttrycklig grundlagsbestämmelse om teckenspråk strider mot funktionsrättskonventionen. Ett problem med konventionen är att den inte anger vilken strategi som krävs för att teckenspråk ska bli ett erkänt språk. Det ankommer på varje statspart att erkänna språk genom lagstiftning eller praxis förutsatt att denna strategi är tillräckligt effektiv för att uppnå konventionens ändamål. Det beror på att FN så långt som möjligt respekterar statspartens suveränitet och landets språkliga och kulturella särprägel.

|Språklagstiftning

Jag har därefter i rapporten övergått till att behandla nordiska språklagar som reglerar språkställning, användning och förhållande till enskilda. Av samtliga nordiska länder är det endast tre som har en språklag, nämligen Finland, Island och Sverige. Finland har valt att ha en särslag för finskt teckenspråk och finlandssvenskt teckenspråk medan Sverige och Island har en allmän språklag som även tar upp teckenspråkets ställning.

Vilken strategi som är bäst kan diskuteras. Huvudsaken är den leder till att teckenspråket får samma status som de nationella minoritetsspråken. Trots att den svenska språklagen innehåller likartade bestämmelser om svenskt teckenspråk och nationella minoritetsspråk har svenskt teckenspråk lägre status än de nationella minoritetsspråken. Det beror på att språklagen är en ramlag och gäller inte om det finns andra lagar som innehåller mer detaljerade bestämmelser om språk. Exempel på det är minoritetslagen och skollagen i Sverige. Samma situation råder i Finland där den finska teckenspråkslagen är mindre detaljerad jämfört med den samiska språklagen.

Språklagen på Island gäller för isländska och isländskt teckenspråk. Dock är lagen i praktiken verkningslös, eftersom teckenspråkiga islänningar fortfarande möter vissa språkhinder. Norge överväger i skrivande stund att införa en allmän språklag om norska (bokmål och nynorska), norskt teckenspråk och nationella minoritetsspråk.

Hur det norska teckenspråket förhåller sig till de nationella minoritetsspråken är i skrivande stund oklart.

I övrigt erkänner de nordiska länderna teckenspråken genom tematiska lagar (exempelvis skollagar och att en viss myndighet har i uppdrag att vårda det nationella teckenspråket). Frågan om de nordiska lagstiftningsstrategierna strider mot någon av de fyra särtraktatena är komplicerad att svara på. Men det kan argumenteras att det är oförenligt med intentionerna bakom traktatena att de nordiska länderna inte erkänner att teckenspråken utgör en viktig del i den språkliga och kulturella mångfalden.

| Familjelagstiftning

När det gäller den nordiska familjelagstiftningen har jag fokuserat på vilka möjligheter som hörande familjemedlemmar har att lära sig teckenspråk så att de kan kommunicera sitt döva barn. Den isländska och den svenska språklagen tangerar denna fråga, då de bygger på att enskilda som har ett behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig teckenspråk. Av förarbetena till dessa språklagar framgår att personkretsen ska vara vidsträckt och avser ett flertal familjemedlemmar.

Eftersom det i Sverige finns andra författningar som behandlar denna fråga gäller dessa före språklagen. Föräldrar till vissa teckenspråkiga barn (döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning) har begränsad tillgång till teckenspråksutbildning, upp till 240 undervisningstimmar vid sidan om basutbildningen inom hörselhabiliteringen. Denna begränsning gör att en del föräldrar upplever att de inte har tillräckliga kunskaper för effektiv kommunikation med sina barn. Att endast erbjuda 240 timmar teckenspråksutbildning kan ses som ett uttryck för språkskam (eng. *language shaming*), ett sätt att nedvärdera svårigheten att lära sig ett helt nytt språk och därmed språkets betydelse.¹⁵⁶ Situationen ser bättre ut i Norge, där föräldrar kan få teckenspråksutbildning upp till ca 1 600 timmar. De andra nordiska länderna saknar bestämmelser om teckenspråksutbildning. I stället finns det bestämmelser om habilitering, som kan tolkas på sådant sätt att det även omfattar teckenspråksutbildning. Om vissa teckenspråkiga barn har begränsade möjligheter att kommunicera med sina familjemedlemmar kan det strida mot principen om barnets bästa i barnkonventionen.

| Skollagstiftning

När det gäller den nordiska skollagstiftningen har jag fokuserat på några aspekter som är av särskilt intresse.

¹⁵⁶ Hualand & Holmström 2019.

En är att endast Sverige ställer krav på att det finns tvåspråkiga skolformer i en teckenspråksmiljö för barn som går i primär skola (specialskola) och sekundär skola (riksgymnasium). Det innebär att dessa barn har rätt till teckenspråk som undervisningsspråk och skolämne och att de kan använda i kommunikation med lärare och andra elever.

En annan är att den finska skollagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om att döva och hörselskadade barn som går i allmänna skolformer har rätt till teckenspråkstolktjänst. Övriga länders skollagar anger att barn har rätt till särskilt stöd vilket kan tolkas som att det omfattar tolktjänst.

En tredje är att tillgång till teckenspråk som undervisningsspråk och skolämne för teckenspråkiga barn som går i allmänna skolformer varierar i de nordiska länderna. I Sverige finns det en risk att modersmålsundervisning endast gäller för coda-barn då de har teckenspråkiga föräldrar. Det inte självklart att döva och hörselskadade samt barn med språkstörning kan få modersmålsundervisning i svenskt teckenspråk, eftersom de flesta har föräldrar som inte är teckenspråkiga. Däremot gäller det omvända i Norge då endast döva och hörselskadade barn har en sådan rättighet. I Finland gör man ingen skillnad på hörande eller döva och hörselskadade teckenspråkiga barn. Barnen har samma rättigheter oavsett hörselstatus.

En fjärde är att regelverket kring tillgång till kompetenta teckenspråkslärare, kvalitativt teckenspråksmaterial är brister i samtliga nordiska länder. Det kan diskuteras om ovanstående begränsningar strider mot de fyra traktaterna såsom principen om jämlikhet och icke-diskriminering, principen om barnets bästa samt principen om språklig mångfald.

|Fritids- och tolktjänstlagstiftning

Jag har även beaktat den nordiska fritids- och tolktjänstlagstiftningen. Det råder oklarheter om teckenspråkiga barn ska ha tillgång till elevhemsboende och fritidsaktiviteter i en teckenspråkig miljö. Inget nordiskt land har någon uttrycklig författning som ställer sådana krav. Däremot reglerar en del nordiska författningar – särskilt den svenska – att ideella organisationer kan ansöka om att få statsstöd i syfte att främja detta ändamål.

Annars kan döva och hörselskadade teckenspråkiga barn ansöka om tolktjänst för att delta i fritidsaktiviteter som sker i en talad miljö. I praktiken är det inte säkert att barnen alltid får tolk när de önskar det. I Danmark kan barnen få ett begränsat antal tolktimmar (en temabank) medan barnen i Sverige saknar möjlighet att kräva ut att få tolktjänst i domstol. Trots att Finland har en överklagandemöjlighet fungerar det inte i

praktiken om det råder resursbrist. Teckenspråkiga barn i Grönland saknar tillgång till tolk på grund av lågt befolkningsunderlag. Det pågår diskussioner om Grönland kan ingå ett avtal med ett danskt teckenspråksbolag för att erbjuda dessa barn distans-tolkning.

Som en följd av tolkbrist finns det en risk att teckenspråkiga barn väljer att stanna hemma i stället för att socialisera sig med andra. Om så är fallet kan det diskuteras om den nordiska lagstiftningen strider mot de fyra traktaterna som bygger på principen om jämlikhet och icke-diskriminering i kombination med rätten till fri rörlighet. I denna princip ingår att alla barn har rätt att kunna röra sig fritt i ett demokratiskt samhälle.

|Diskrimineringslagstiftning

Jag har bedömt att det är väsentligt att beakta den nordiska diskrimineringslagstiftningen. Om teckenspråkiga barn upplever att de möter hinder för att kunna använda sitt språk på likvärdiga villkor som övriga barn kan de behöva få upprättelse eller kompensation för kränkning.

Av de nordiska länderna är det endast Finland och Norge som förbjuder vissa huvudmän att diskriminera barnen på grund av språk. Diskrimineringsförbudet i Danmark och Sverige omfattar inte språk, däremot funktionsnedsättning. I praktiken kan döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning åberopa diskrimineringsförbudet om de förvägras tillträde till samhällsaktiviteter för att de använder teckenspråk, så kallad indirekt diskriminering.

Det är endast Finland, Norge och Sverige som anger att diskrimineringsförbudet gäller när skolhuvudmannen inte erbjuder skälig anpassning så att teckenspråkiga barn kan delta i undervisning på likvärdiga villkor som övriga. Det handlar inte om tolktjänst utan om huvudmannen av resursskäl kan freda sig från ansvaret. De länder som valt att inte ha en diskrimineringslagstiftning riskerar att bryta mot barnkonventionen och funktionsrättskonventionen. Barnrättskommittén och funktionsrättskommittén ansluter sig till denna tolkning. De bedömer att lagar är nödvändiga för att reglera diskriminering.

|Medielagstiftning

Slutligen har jag behandlat lagstiftningsområde som reglerar tillgång till tv-sändningar och beställ-tv för teckenspråkiga barn. En genomgång visar att alla nordiska lagar innehåller bestämmelser som ställer krav på att tv-bolag ska tillgängliggöra sändningar för personer med funktionsnedsättning. Dock är dessa lagar så allmänt hållna att det

inte går att utröna i vilken omfattning teckenspråkiga barn har rätt till tv-sändningar och beställ-tv på teckenspråk.

Den svenska radio- och tv-lagen bemyndigar regeringen och Myndigheten för press, radio och tv att reglera frågan i tillståndsavtal. Av dessa avtal framgår att volymen för teckenspråkiga och teckenspråkstolkade program är låg i förhållande till den totala volymen tv-sändningar. I Finland saknas det någon avtalsbestämmelse om att tv-bolagen ska producera teckenspråkiga barnprogram och översätta talade barnprogram till teckenspråk. Hur det är med andra nordiska länder är oklart i avsaknad av relevant material. Bortsett från denna oklarhet kan man diskutera i vilken utsträckning den nordiska lagstiftningen strider mot principen om barnets bästa och principen om jämlikhet och icke-diskriminering samt respekt för språklig och kulturell mångfald som kommer till uttryck i de fyra särtraktaterna.

5.2. Några förbättringsförslag

Utifrån denna rapportens redovisning och sammanfattning finns det en del saker som behöver förändras för att underlätta att barn i Norden ska få tillgång till teckenspråk. Situationen varierar förstås i de nordiska länderna, men det finns också likheter. Det finns goda exempel som de nordiska grannländerna kan lära sig av. Men det finns också saker som behöver förändras i samtliga nordiska länder. Frågan är vad som krävs för att uppnå Nordiska rådets vision om att Norden ska vara den bästa platsen i världen för barn – i detta fall teckenspråkiga barn. Där kan meningarna gå isär. Här fokusera jag på det som rör inkorporering, synliggörande, språkstatus, tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö, kvalitet och kompetens, resursfördelning och effektiva rättsmedel.

Inkorporering

Eftersom en del nordiska länder har inkorporerat barnkonventionen men inte funktionsrättskonventionen, uppstår frågan om det finns en risk att allmänheten uppfattar att länderna rangordnar barnrättigheter högre än funktionsrättigheter. Varför ska teckenspråkiga barn endast kunna åberopa barnkonventionen men inte andra traktater i nationella domstolar och förvaltningsmyndigheter? Det har stor betydelse för teckenspråkiga ungdomar som fyllt 18 år, särskilt de som inte har avslutat den sekundära skolutbildningen (gymnasieutbildning) och inte omfattas av barnkonventionen. För att undvika problemet bör länderna även inkorporera funktionsrättskonventionen som betonar att teckenspråksutbildning ska gälla alla teckenspråkiga oavsett ålder. På så sätt står det i överensstämmelse med FN:s uppfattning om att alla konventioner har samma vikt.

|Grundlagsreglering

Att reglera tillgång till teckenspråk genom grundlag har både för- och nackdelar. En fördel är att rättigheten regleras i den viktigaste rättskällan. På så sätt kan denna reglering ligga till grund för annan lagstiftning och rättstillämpning. Det uppmärksammar myndigheterna på att tillgång till teckenspråk är en grundläggande rättighet som är nödvändig för att landet ska kunna göra anspråk på att vara en demokratisk rätts- och välfärdsstat.

Den finska erfarenheten visar dock att grundlagsregleringen inte har lett till att teckenspråk åtnjuter samma rättsliga status som exempelvis samiska. Risken är att grundlagsregleringen ger en falsk signal till teckenspråkiga att de har en rättighet men att den inte omsätts i praktiken. Med andra ord riskerar teckenspråkrättigheten att vara verkningslös och få en stämpel som en skenrättighet.

|Synliggörande

Om teckenspråkiga barns rättigheter synliggörs i den nordiska lagstiftningen ökar chansen att allmänheten får kunskaper om barnens situation. Det är relevant då teckenspråkiga barn utgör en minoritet i varje nordiskt land. Frågan om hur detta bästa utformas i ländernas nationella lagstiftningar kan diskuteras. Om teckenspråkiga barns synliggörs alltför mycket i lagstiftningen, kan det leda till att lagstiftningen blir mer svåröverskådlig. Risken är att andra utsatta grupper kommer med samma krav vilket till slut leder till att allmänheten inte bryr sig om vad som står i lagstiftningen. En annan risk är att synliggörandet kan leda till gränsdragningsproblem. Hur ska gruppen teckenspråkiga barn fastställas och avgränsas? Bör denna grupp även inkludera dem som är intresserade av att lära sig teckenspråk eller inte? En för vidsträckt målgrupp kan riskera leda till att de barn som verkligen behöver lära sig teckenspråk inte får sitt behov tillgodosett på grund av begränsade samhällsresurser.

|Språkdefinition

Om den nordiska språklagstiftningen låter begreppet ”nationella minoritetsspråk” även omfatta teckenspråk kan detta medföra en del fördelar för teckenspråkiga barn.

En fördel är att det kan påverka allmänhetens syn på teckenspråk, att det i första hand inte är ett kommunikationsmedel för personer med funktionsnedsättning utan ett fullvärdigt språk liksom andra minoritetsspråk och urfolksspråk.

En annan fördel är att säkerställa att lagstiftaren alltid beaktar teckenspråkigas behov när nya regler eller befintliga regler ändras i syfte att stärka nationella minoriteters

språkrättigheter. Den finska och svenska erfarenheten är att nationella minoriteter åtnjuter fler språkrättigheter än teckenspråkiga (se avsnitt 4.2.2 och 4.2.6).

Men om teckenspråkiga barns språkbehov generaliseras på ett sådant sätt att lagstiftaren glömmer bort att denna grupp har speciella insatsbehov som skiljer sig från de nationella minoriteterna kan det bli problematiskt. Inte minst gäller det teckenspråkiga barn som har familjemedlemmar som inte behärskar teckenspråk.

|Tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö

Tillgång till tvåspråkiga skolformer i en teckenspråkig miljö möjliggör för teckenspråkiga barn att ha direkt kommunikation med varandra och med lärare. Eftersom målgruppen döva och hörselskadade är liten, är det väsentligt att diskutera under vilka förutsättningar som skolhuvudmannen kan erbjuda dem ett rikligt utbud av kurser och program på teckenspråk. Det kan vara svårt att skapa undervisningsgrupper för alla ämnen. Kan distansundervisning vara lösningen ifall teckenspråkiga barn vill välja ämnen som till exempel kinesiska?

Eller bör målgruppen utvidgas till att även inkludera hörande teckenspråkiga barn som är intresserade av att få undervisning på teckenspråk? På så sätt kan coda-barn och soda-barn omfattas av målgruppen. En jämförelse kan göras med språkprofilerade skolor såsom Engelska skolan och Franska skolan. En risk är emellertid att teckenspråksmiljön kan tunnas ut om barn som inte har teckenspråk som sitt förstaspråk eller av andra skäl använder talat språk på raster. Det finns med andra ord flera frågor att reflektera över när man diskuterar hur den nordiska skollagstiftningen ska vara beskaffad.

|Kvalitet och kompetens

Det räcker inte att endast reglerar rätten till teckenspråksutbildning, teckenspråkstolktjänst, teckenspråksmaterial och teckenspråkiga medier utan kvaliteten på dessa insatser behöver också beaktas. Hur ska eleverna kunna lära sig teckenspråk om lärarna inte har tillräckliga färdigheter teckenspråk för att undervisa i skolan?

Skolan kan inte ta på sig hela ansvaret för att se till att barnen utvecklar teckenspråksfärdigheter utan familjemedlemmar behöver också studera teckenspråk på kurser eller egen hand med hjälp av kursmaterial. Även massmedia har ett ansvar. Ju intressantare kursmaterialen och tv-programmen är, desto mer motiverade blir människor att lära sig teckenspråk. Tolkarnas kompetens behöver också diskuteras. Om tolkar saknar djupa kunskaper om teckenspråk ökar risken för kommunikativa missförstånd mellan de teckenspråkiga och den talande omgivningen.

Den nordiska lagstiftningen innehåller inga tydliga bestämmelser om kompetenskrav på teckenspråklärare och teckenspråkstolkare samt kvaliteten på teckenspråksmaterial och teckenspråkigt material. Det behövs också bestämmelser om ansvars- och tillsynsfrågor. Det behöver vara klargjort vilket eller vilka organ som ansvarar för att erbjuda teckenspråksutbildning för teckenspråklärare och tolkar, manusförfattare och programledare samt vilka myndigheter som har i uppdrag att utöva att regelverket efterlevs.

|Resursfördelning

Eftersom de flesta teckenspråksinsatser i form av undervisning och tolktjänst är kostnadskrävande, finns det en risk för att huvudmannen av ekonomiska anser sig inte har råd med dessa insatser. För att undvika risken att huvudmannen gör en godtycklig bortprioritering är det viktigt att den nordiska lagstiftningen reglerar frågan. Det kan vara att reglera hur huvudmannen ska använda sina resurser på ett etiskt och rationellt godtagbart sätt. Vidare kan det vara nödvändigt att reglera hur parlamentet och/eller regeringen ska fördela befintliga resurser på sådant sätt att huvudmannen får tillräckligt anslagsstöd för att finansiera sin verksamhet som inkluderar teckenspråksinsatser.

|Effektiva rättsmedel

Om den nordiska lagstiftningen kompletterar materiella bestämmelser om teckenspråksinsatser är det väsentligt att diskutera i vilken utsträckning teckenspråkiga barn och familjemedlemmar kan kräva att få dem. Annars blir det svårt för dem att förstå varför de har teckenspråksrättigheter som inte fungerar i praktiken. En domstol eller en överklagandenämnd kan göra en opartiskbedömning av om det är rimligt att förplikta huvudmannen att erbjuda dessa insatser.

Källförteckning

Litteratur

Alanne, Kaisa, Teckenspråkiga och den nordiska språkkonventionen – i dag och i framtiden? Föredrag på Nordisk språkmöte som anordnades av Institutet för språk och folkminnen den 29 augusti 2014.

Alanne, Kaisa & Hoyer, Karin, Teckenspråkens och teckenspråkigas ställning i Norden, Finlands Dövas Förbund rf, Finland 2008.

Christensen, Finn, Kortlægning af de lands- og landsdelsdækkende specialundervisningstilbud, 2007–2012, 2012.

Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2015.

Diskrimineringsombudsmannen, Aktiva åtgärder i förskolan och skolan – fyra steg och sju diskrimineringsgrunder, informationsblad, 2019
(<https://www.do.se/globalassets/stodmaterial/stod-infoblad-aktiva-atgarder-forskolan-skolan.pdf>).

Finlands Dövas Förbund, Svar på enkäten ”UNESCO Survey of World Languages”, Språkinstitutet för finskt teckenspråk (opublicerat dokument), cit. 2018 a.

Svar på enkäten ”UNESCO Survey of World Languages”, språksituationen för finlandssvenskt teckenspråk, opublicerat dokument, cit. 2018 b.

FN:s barnrättskommitté (UN Committee on the Rights of the Child), General Comment No. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.

General Comment No. 9, The rights of children with disabilities, 2006.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (UN Office of the High Commissioner), Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, New York/Geneva, 2010.

Fisher, David, Mänskliga rättigheter: en introduktion, 9 u. Norstedts Juridik, Stockholm 2020.

Hall, M.L. Hall, W.C. & Casell, N.K., Deaf children need language, not (just) speech, First Language pp. 1–29, 2019.

Hauland, Hilde & Holmström, Ingela, When language recognition and language shaming go hand in hand – sign language ideologies in Sweden and Norway, Deafness & Education International 2019, vol. 21, nos 2–3, 99–116.

Institutet för hälsa och välfärd, Handbok om funktionshinderservice – undervisning och handledning i kommunikation, 2020 (<https://thl.fi/sv/web/handbok-om-funktionshinderservice/stod-och-service/anpassningstraning/undervisning-och-handledning-i-kommunikation>).

Institutet för språk och folkminnen, Sveriges nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk – Ett läromedel från språkrådet, 2019.

Lyxell, Tommy, Se språket – Barns tillgång till svenskt teckenspråk, Språkrådet, Institutet för språk och folkminnen, 2014.

Lyxell, Tommy, Med blick på modersmålet – Om språksituationen för hörande barn till döva och modersmålsundervisningen i svenskt teckenspråk, Språkrådet, Institutet för språk och folkminnen, 2019.

Mejdal, Cathrine, Dansk tegnsprog er også mit sprog, s. 10–11, Døvebladet september 2015, København 2015.

Mitchell, Ross E & Karachmer, Michael A., Chasing the Mythical Ten Percent: Parental Hearing Status of Deaf and Hard of Hearing Students in the United States, Sign Language Studies 4(2) s. 138–163, 2004.

Murray, Joseph J., De Meulder, Maartje & le Maire, Delphine, An Education in Sign Language as a Human Right? The Sensory Exception in the Legislative History and Ongoing Interpretation of Article 24 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Human Rights Quarterly s. 37–60, 40, 2018.

Nordiska ministerrådet, Barn och unga i Norden – en tvärssektoriell strategi för Nordiska ministerrådet 2016–2022, 2016.

Reagan, Timothy, Language policies, language rights and sign languages: A critique of disability-based approaches in language Studies, s. 271–292, 164, 2019.

Socialstyrelsen (Danmark), Forløbsbeskrivelse – Rehabilitering og undervisning af børn og unge med tidligt konstateret høretab, aldersgruppe 0–18 år 2 u., 2019.

Stokoe, William, Sign Language Structure: An Outline of the Visual Communication Systems of the American Deaf, Studies in linguistics, Occasional papers (No.8), Department of Anthropology and Linguistics, University of Buffalo, USA 1960.

TV2 Nord, Døveskole er lukningstruet, 2017-12-14,

(<https://www.tv2nord.dk/nordjylland/doveskole-er-lukningstruet>).

Tännsjö, Torbjörn, Etikprofessorn, 2018.

Vonen, Arnfinn & Peterson, Paal Richard, Sign Language Legislation in Norway, s. 191 - 2005 i De Meulder, Maartje, Murray, Joseph J., & Mc Kee, Rachel L. (red.) The Legal Recognition of Sign Languages – Advocacy and Outcomes Around the World, Multilingual Matters, Bristol, England/Blue Ridge Summit, Pennsylvania, 2019.

Warnling Conradson, Wiweka m fl., Statsrättens grunder, 7 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

World Federation of the Deaf, Sign Languages' status under threat in Denmark and the Netherlands, News, 7 november 2011 (<https://wfdeaf.org/news/sign-languages-status-under-threat-in-denmark-and-the-netherlands/>).

Traktater

FN

Convention on the Rights of the Child, UNTS 1577 p. 3 (barnkonventionen).

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, UNTS vol. 2173 p. 222 (ett protokoll till barnkonventionen).

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UNTS vol. 2518 p. 283 (funktionsrättskonventionen).

Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UNTS vol. 2518 p. 283 (ett protokoll till funktionsrättskonventionen).

International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS 171 (medborgarkonventionen)

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UNTS vol. 993 p. 3 (socialkonventionen).

Europarådet

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS no. 005 (Europakonventionen).

European Social Charter, ETS. 035 (Europeiska sociala stadgan).

European Charter for Regional and Minority Languages ETS no. 148 (språkstadgan).

Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS no. 157 (ramkonventionen).

EU:s lagstiftning

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (arbetslivsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

Europaparlamentets och rådets direktiv (eu 2016/2102) av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet).

Danmarks dokument

Svar via e-post

Boye Niemälä, Janne

- Svar till Richard Sahlin 19 januari 2021

Mejdal, Cathrine (Fundraising og Kommunikation)

- Svar till Richard Sahlin 8 december 2020
- Svar till Richard Sahlin 10 december 2020.

Grundlagar/lagar

Lov (nr 169 af 05/06/1953) Danmarks Riges Grundlov (Grundloven)

Lov (nr 1349 af 16/12/2008) om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Lov (nr 927 af 03/07/2013) om tolkning til personer med hørselhandicap.

Lov (nr 517 af 26/05/2014) om Dansk Sprognævn

Lov (nr 688 af 08/06/2018) om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap

Lov (nr 798 af 07/08/2019) om social service.

Lov (nr 1396 af 28/09/2020) om folkeskolen

Finlands dokument

Svar via e-post

Aalto, Annika (specialsakkunnig, Finlands Dövas Förbund)

- Svar till Richard Sahlin, 14 november 2020.

Grundlagar/lagar

Upphovsrättslag (404/1961).

Lag (380/1987) om service och stöd på grund av handikapp.

Lag (785/1992) om patientens ställning och rättigheter.

Lag (1380/1993) om Rundradion Ab.

Lag (628/1998) om grundläggande utbildning.
Finlands grundlag (731/1999).
Språklag (423/2003).
Förvaltningslag (434/2003).
Samisk språklag (1086/2003).
Lag (133/2010) om tolkningstjänst för handikappade personer.
Lag (1403/2011) om Institutet för de inhemska språken.
Diskrimineringslag (1325/2014).
Teckenspråkslag (359/2015).
Lag (1492/2016) om allmänna bibliotek.
Lag (540/2018) om småbarnspedagogik.

Förordningar

Upphovsrättsförordning (574/1995).

Förarbeten

Proposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (RP 40/2018rd).

Grönlands dokument

Svar via e-post

Chemnitz Kleist, Janus (IT-korrodinator, Departmentet for Uddannelse, Kultur og Kirke

- Svar på Richard Sahlin, 4 december 2020.

Daverkosen, Drude (Jurist på Socialstyrelsen)

- Svar på Richard Sahlins frågor, 29 oktober 2020.

Grundlagar/lagar

Landstingslov (nr 8 af 13 Juni 1994) om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Inatsisartutlov (nr 13 af 12 juni 2019) om støtte til personer med handicap.

Inatsisartutlov (nr 7 af 8 Juni 2014) om radi- og tv-virksomhed.

Inatsisartutlov (nr 20 af 26 juni 2017) om støtte til børn.

Förordningar

Selvstyrets bekendtgørelse (nr 29 af 7 augusti 2020) om støtte til personer med handicap.

Myndighetsvægledning

Vejledning om hjælp til personer med vidtgående handicap, Departementet for Familie, Ligestillig, Sociale Anliggender og Justitsvæsen 2016.

Islands dokument

Svar via e-post

Finnbjörnsdóttir, Karólina (jurist på Islands dövas förening),

- Svar på Richard Sahlins frågor, 6 november 2020
- Svar på Richard Sahlins kompletterande frågor 8 december 2020.
- Svar på Richard Sahlins kompletterande frågor 22 december 2020.

Grundlagar/lagar

Constitution (no. 33/1944) of the Republic of Iceland.

Deaf and Hard of Hearing Communication Centre Act (no. 129/1990).

Act (no. 59/1992) on the Affairs of Disabled People.

Act (no. 83/1994) on the Ombudsman for Children.

Preschool Act (no. 90/2008).

Compulsory School Act (no 91/2008).

Upper Secondary Education Act (no. 92/2008).

Act (no. 6/2011) on the status of the Icelandic language and Icelandic sign language.

Act (no. 23/2013) on the Icelandic National Broadcasting Service, a public-service medium.

Act (no. 38/2018) on Services for Persons with Disabilities with Long-term Support Needed.

Norges dokument

Svar via e-post

Stub-Christansen, René, advokat på Stub-Christansen advokatfirma

- Svar på Richard Sahlins frågor, 7 november 2020.

Grundlagar/lagar

Kongeriket Norges Grunnlov (L17.05.1814).

Lov (L 17.07.1998 nr 61) om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Lov L.17.06.2005 nr 64) om barnehager (barnehageloven).

Lov (L 16.06.2017 nr 51) om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Lov (L28.02.1997 nr 19) om folketrygd (folketrygdloven).

Förarbeten

Prop. 108 L (2019 -2020) Lov om språk (språklova).

Sveriges dokument

Grundlagar/lagar

Successionsordning (SFS 1810:0926).

Tryckfrihetsförordning (SFS 1949:105).

Kungörelse (SFS 1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160).

Yttrandefrihetsgrundlag (SFS 1991:1469).

Lagen (SFS 1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Diskrimineringslag (SFS 2008:567).

Språklagen (SFS 2009:600).

Radio- och tv-lagen (SFS 2010:696).

Skollagen (SFS 2010:800).

Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30).

Lagen (SFS 2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Förordningar

Högskoleförordning (1993:100).

Förordning (SFS1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar.

Gymnasieförordning (SFS 2010:2039).

Skolförordning (SFS 2011:185).

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Skolverkets föreskrifter

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:56) om kursplaner för vissa ämnen i specialskolan.

Specialpedagogiska skolmyndighetens soft law

Ramkursplan i teckenspråk som modersmål – för hörande barn till döva och hörselskadade föräldrar (CODA) 2013-06-24 (ALL 2013/742).

Förarbeten

Kommittédirektiv, Dir. 2020: 79 Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet.

Statens offentliga utredningar

SOU 1992:52 Ett samhälle för alla.

SOU 1997:192 Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk.

SOU 2011:30 Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp.

SOU 2017:91 Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.

SOU 2020:27 Högre växel i minoritetspolitiken – Stärkt samordning och uppföljning.

Regeringens propositioner

Prop. 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Prop. 1996/97:60 Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.

Prop. 1996/97:162 Utbildning i teckenspråk för vissa föräldrar m.m.

Prop. 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige.

Prop. 2005/06:2 Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik.

Prop. 2008/09:153 Språk för alla – förslag till språklag.

Prop. 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.

Prop. 2017/18:49 Ändrade mediegrundlagar.

Prop. 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik.

Konstitutionsutskottets betänkande

Bet. 1999/2000 KU6 Nationella minoriteter i Sverige.

Kulturutskottets betänkande

Bet. 2008/09:KrU9 Språk för alla- förslag till språklag.

Socialutskottets betänkande

Bet. 2018/19:SoU12 Stöd till personer med funktionsnedsättning.

Riksdagsskrivelse

Rskr. 1999/2000:69.

Rskr. 2008/09:271.

Rättsfall

Arbetsdomstolen

AD 2017 nr 51.

AD 2020 nr 3.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 81 2:12.

RÅ 1997 ref. 49.

HFD 2018 ref. 44.

Projektbeskrivning

Lagstiftning som rör barn och ungas tillgång till teckenspråk i de nordiska länderna

Syfte

Projektet ska beskriva hur olika lagar och bestämmelser främjar eller hindrar barn och unga i Norden att lära sig, utveckla och använda teckenspråk.

Projektansvarig och projektanställd

Projektet har initierats av Nordiska teckenspråksnätverket, NTN, som är ett nätverk av personer som jobbar hos eller är knutna till språknämnderna i de nordiska länderna.

Richard Sahlin är projektanställd hos Språkrådet under perioden 14 september–31 december 2020. Tommy Lyxell vid Språkrådet är projektansvarig och fungerar som handledare åt Richard Sahlin och är en förmedlande länk till de andra kontaktpersonerna i nätverket. Richard Sahlin och Tommy Lyxell kommer att ha nära samarbete under insamlingsarbetet och rapportskrivandet. Avstämningsmöten hålls med jämna mellanrum.

Ekonomi

Projektet finansieras med 52 tusen Dkr från NTN och med medel för anställning av hos Språkrådet i Sverige.

Uppdraget

Richard Sahlin ska med hjälp av uppgifter från kontaktpersonerna i NTN sammanställa en rapport om beskriver de lagar, bestämmelser och internationella konventioner som påverkar teckenspråkiga barn och ungas tillgång till teckenspråk i Norden.

Lagarna kan röra teckenspråkets status, skolväsendet, barnomsorgen och stödet till familjer som har teckenspråkiga barn. Lagtexter som inte finns på ett skandinaviskt språk kommer i mån av möjlighet att översättas till ett skandinaviskt språk eller engelska av kontaktpersonerna i NTN.

Rapporten ska fungera som ett komplement till den forskningsöversikt om barns tillgång till teckenspråk som OsloMet ska färdigställa under hösten 2020. Båda rapporterna ska presenteras vid ett seminarium som NTN arrangerar våren 2021, och de ska fungera som ett underlag i det språkpolitiska arbetet för att förbättra barnen och ungas tillgång till teckenspråk i de nordiska länderna.

Med teckenspråkiga barn och unga avses olika grupper. Grupperna kan definieras utifrån sitt funktionshinder (funktionsvariation) eller utifrån sin språkliga hemvist. Exempelvis:

- Döva och hörselskadade barn som har teckenspråkiga föräldrar (modersmålstalare)
- Döva och hörselskadade barn som har hörande icke-teckenspråkiga föräldrar (andraspråkstalare/modersmålstalare)
- Hörselskadade barn som gradvis fått sämre hörsel (andraspråkstalare)
- Hörande barn till döva föräldrar (modersmålstalare)
- Hörande barn som har döva syskon och hörande föräldrar (andraspråkstalare)
- Hörande språkstörda barn som lärt sig teckenspråk (andraspråkstalare)

Denna undersökning ska utgå från barnens språkliga situation.

Rapporten ska innehålla en beskrivning av de lagar och bestämmelser som påverkar teckenspråkiga barn i respektive nordiskt land. Rapporten ska också innehålla en analysdel som tar upp på vilket sätt lagarna främjar eller hindrar barn och ungas tillgång till teckenspråk. Goda exempel ska lyftas fram vilket kan fungera som förebild för det språkpolitiska arbetet i de andra nordiska länderna.

Avgränsning

Rapporten ska endast ta upp de lagar, bestämmelser och konventionsartiklar som direkt påverkar barnens och familjernas möjligheter att lära sig, utveckla och använda teckenspråk i respektive nordiskt land. I de fall konventioner och lagar som rör personer med funktionshinder tar upp språkliga aspekter ska det inkluderas i rapporten.

Preliminär tidplan

- | | |
|-------|--|
| Del 1 | Insamling beräknas pågå under v. 38–39. |
| Del 2 | Analys av insamlat underlag och utkast på struktur för rapporten beräknas pågå under v. 40–42. |
| Del 3 | Färdigställande av rapport beräknas pågå under v. 43–44. |