

Nationalspråk och minoritetsspråk

i ljuset av finländsk lagstiftning
och internationella konventioner

Kristian Myntti

Nationalspråk och minoritetsspråk
i ljuset av finländsk lagstiftning och
internationella konventioner

Kristian Myntti

© Kristian Myntti
REDAKTÖR Håkan Näsman
LAYOUT OCH PÄRM Lena Malm
TRYCK Universitetstryckeriet, 2009
TRYCKORT Helsingfors
ISBN 978-951-9211-69-5

Innehållsförteckning

Förord	5
1. Inledning	7
2. Finlandssvenskarna enligt finsk lagstiftning	10
2.1 Är finlandssvenskarna en minoritet?	10
2.2 Det svenska språkets och finlandssvenskarnas ställning enligt grundlagens 17 §	12
2.3 Borde svenska bli ett minoritetsspråk i Finland?	15
3. Är finlandssvenskarna en folkrättslig minoritet?	19
3.1 Om det folkrättsliga minoritetsbegreppet	19
3.2 Är finlandssvenskarna en sådan minoritet som avses i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter?	21
3.3 Är det svenska språket i Finland ett sådant språk som avses i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk?	24
3.4 Slutsatser om finlandssvenskarnas och det svenska språkets i Finland minoritetsstatus	26
4. Internationella konventioner som berör minoriteters rättigheter	28
4.1 Internationella konventioner och andra instrument om mänskliga rättigheter och minoriteters rättigheter	28
4.2 Den Europeiska Unionen	30
4.2.1 Allmänt om EU och europeiska minoriteter	30
4.2.2 Möjligheterna att klaga till de europeiska gemenskapern domstol (EG-domstolen)	32

4.3	Europarådet	33
4.3.1	Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen)	33
4.3.2	Europarådets ramkonvention för nationella minoriteter	34
4.3.2.1	Varför antog Europarådet en ramkonvention?	34
4.3.2.2	Beredningen av ramkonventionen	35
4.3.2.3	Ramkonventionens övervakning	36
4.3.2.4	Några av ramkonventionens centrala mål och principer	36
4.3.3	Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk	42
4.3.3.1	Allmänt	42
4.3.3.2	Språkstadgans bestämmelser om förvaltningsmyndigheter och samhällsservice	43
4.3.3.3	Övervakningen av språksstadgan	48
4.4	Sammanfattning av det folkrättsliga skyddet för finlandssvenskarna och det svenska språket i Finland	51
5.	Det svenska språkets ställning i den administrativa indelningen	53
5.1	Revideringen av regionförvaltningen i Finland	53
5.2	Finlands grundlags 122 § särskilt i ljuset av grundlagens förarbeten	55
5.3	Grundlagens 122 § och den juridiska doktrinen	57
5.4	Grundlagsutskottets utlåtande 21/2009 över förslaget till revidering av regionförvaltningen	61
5.5	Språkkonsekvensbedömningen	65
5.6	Justitiekanslers beslut riktat till finansministeriet	66
5.7	Statsrådets beslut i Karlebyfrågan	69
6.	Regeringsformens 50 § jämfört med grundlagens 122 §	71
6.1	RF 50 § och länsreformen 1996	71
6.2	RF 50 § i den statsrättsliga doktrinen	73
6.3	Slutsatser om skillnaderna mellan RF 50 § och GL 122 §	76
7.	Efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet	78
7.1	GL 106 § och grundlagens företrädare	78
7.2	Frågan om en finsk författningsdomstol	80
8.	Avslutning	82

Förord

SVENSKAN I FINLAND nationalspråk eller minoritetsspråk? Ska svenskan i Finland ha nationalspråksstatus eller har den svenskspråkiga befolkningen i Finland fördelar att vinna på att svenskan blir ett minoritetsspråk? Finns det ett starkare språkligt skydd för svenskan i Finland att hämta i de internationella fördrag som Finland ratificerat, exempelvis Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och den europeiska stadgan för landsdels- eller minoritetsspråk? Eller ligger grunden och framtiden för Finlands tvåspråkighet i den nationella lagstiftningen?

Det här är frågor som diskuterats med olika intensitet och hetta under de senaste åren, särskilt på finlandssvenskt håll. Det är också dessa frågeställningar som ligger till grund för den föreliggande rapporten, som initierats av Svenska Finlands folkting och Svenska kulturfonden.

Frågeställningarna handlar därtill om mera än ett antingen eller när det gäller den språkliga statusen. Ytterst handlar det om ett vägval. Om hur finlandssvenskarna ser på sig själva och hur vi vill formulera vår egen roll och framtid i nationen. Det handlar om framtiden för Finland som ett tvåspråkigt land, eller något annat.

För Folktinget står kursen och målsättningen klar. Upprätthållandet av ett tvåspråkigt Finland där finskan och svenskan är juridiskt jämställda i den nationella lagstiftningen är och bör vara utgångspunkten. Folktinget håller fast vid uppfattningen att den svenskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter bäst tryggas inom ramarna för den nationella lagstiftningen.

Därmed inte sagt att de internationella fördrag som Finland förbundet sig till när det gäller omsorg om språkminoriteter är betydelselösa. Men det är viktigt att vi, i diskussionen om framtida hållbara lösningar för svenskan och för det tvåspråkiga Finland, har en klar uppfattning om vilka juridiska förpliktelser de

internationella fördragen innehåller. Samt vilken roll de kan spela i en eventuell krissituation. Detta för att kunna navigera rätt i arbetet med att bevaka och främja den svenskspråkiga befolkningens samhälleliga och kulturella intressen.

Rapporten *Svenskans nu* ger enligt min uppfattning svar på de här svåra men för den svenskspråkiga befolkningen mycket viktiga frågeställningarna. Mitt varma tack till Svenska kulturfonden för ett betydelsefullt samarbete och framför allt till forskare PD Kristian Myntti för ett omsorgsfullt och klagörande arbete.

Anna-Maja Henriksson
Ordförande
Svenska Finlands folkting

1. Inledning

UNDER HÖSTEN 2008 fördes på Vasabladets insändarsida och på ledarplats en livlig debatt om det svenska språket i Finland och om brister när det gäller möjligheten att få offentlig service på svenska. Enligt många inlägg i debatten fungerar den gällande språklagstiftningen dåligt. För att tillrättalägga problemen borde finlandssvenskarna enligt vissa av förslagsställarna erkännas som en nationell minoritet i Finland. Senare har det också från olika finska håll ställts krav på att det svenska språket borde bli ett minoritetsspråk i Finland.

Debatten om finlandssvenskarnas och svenskans ställning har samband med de administrativa reformer som började genomföras under den senare delen av 1990-talet och som många svensktalande i dag upplever som en kraftig försämring av svenskans ställning. Den statliga regionalförvaltningen reviderades år 1997 genom en ny länsstyrelselag och en lag om arbetskrafts- och näringscentraller. Genom länsreformen blev Vasa län en del av Västra Finlands län med centrum i Åbo. Genom nödcentralsreformen sammanslogs de lokala nödcentralerna till större regional enheter. Genast efter sammanslagningen inträffade flera misslag vid larmcentralerna som åtminstone delvis berodde på bristande kunskaper i svenska bland de nya nödscentralernas personal. Nödcentralernas antal kommer att ytterligare minska. De administrativa reformerna fortsatte med en omorganisering av den statliga lokalförvaltningen såsom häradsåklagarämbetet, den lokala polisförvaltningen och tingsrätterna

Tillsammans med avskaffandet av svenska som ett obligatoriskt ämne för finskspråkiga abiturienter år 2005 och en stadig nedgång av antalet elever som väljer svenska som B1/B2-språk, har de negativa effekterna av de statliga administrativa region- och lokalförvaltningsreformerna i den finlandssvenska pressen börjat kallas för finlandssvenska domänförluster. Den senaste i raden av reformer är revideringen av den statliga regionalförvaltningen som träder i kraft i början

av år 2010. Nyordningen genomförs genom en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. Samtidigt upphävs länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken. Det konkreta problemet med den här reformen var att en del av statsrådets medlemmar ville hänföra landskapet Mellersta Österbottens med Karleby med sina drygt 6 000 svensktalande invånare norrut tillsammans med landskapen Norra Österbotten och Kajanaland. Från svenskt håll krävde man att landskapet skulle orienteras söderut tillsammans med landskapet Österbotten, alternativt landskapen Österbotten och Sydösterbotten.

Den administrativa nyordningen har också utsträckts till området för den kommunala självstyrelsen. År 2007 anslöts den sydvästra delen av Sibbo kommun till Helsingfors stad. Ökande statliga krav på större och mera kostnadseffektiva enheter har inom den kommunala sektorn fått konsekvenser framförallt för hälso- och sjukvården och yrkesutbildningen. Den senaste utvecklingen inom hälso- och sjukvården är beslutet hösten 2009 att Ekenäs BB skall stängas.

Revideringen av vallagstiftningen kan åter räknas som en potentiell domänförlust för Svenska Folkpartiet. En majoritet inom inom valområdeskommissionen föreslog år 2008 en övergång till ett enda riksomfattande valområde med en rösttröskel om 3,5 %, en kretsvis rösttröskel om 12 % samt ett förbud mot valförbund. SFP har motsatt sig förslaget. I maj 2009 enades regeringen om en riksomfattande rösttröskel om tre procent.

Många offentliga debattörer anser att svenskan i Finland nu står inför sin största utmaning någonsin, medan andra t.o.m. menar att svenskan medvetet håller på att nermonteras genom administrativa reformer. I synnerhet Vasabladet har anklagat Svenska Folkpartiet för en bristande svensk intressebevakning i regeringen samt för att partiet inte insåg konsekvenserna av grundlagsreformen som medförde nya bestämmelser om den regionala indelningen i Finland.

Föreliggande rapport har två huvudmålsättningar. Den första är att utreda finlandssvenskarnas och det svenska språkets ställning enligt finsk lagstiftning och enligt folkrätten. Frågor som rapporten eftersträvar att besvara inom ramen för den här målsättningen är bland andra: Är finlandssvenskarna en minoritet och är svenska ett minoritetsspråk i Finland? Är finlandssvenskarna folkrättsligt sett en minoritet och är svenskan i Finland folkrättsligt ett minoritetsspråk?

Borde finlandssvenskarna definieras i lagstiftningen som en minoritet och det svenska språket som ett minoritetsspråk? Är gruppens och språkets folkrättsliga status beroende av hur de definieras i finsk lagstiftning? En ytterligare fråga som rapporten försöker besvara är om folkrätten kan vara till någon hjälp för att motarbeta svenskans kräftgång i Finland, särskilt när det gäller de domänförluster som de administrativa reformerna för med sig.

Rapportens andra målsättning är att utreda skillnaderna mellan de tidigare gällande bestämmelserna om den administrativa indelningen i Finland och de nya principer som den nya grundlagen förde med sig på området. Vilken är den konkreta skillnaden mellan de tidigare och de nya bestämmelserna när det gäller svenskans ställning i administrativa reformer? Kan man hävda att revideringen av sagda bestämmelser är orsaken till att svenskan har kommit i kläm genom administrativa nyordningar?

Rapporten är rättslig till sin karaktär. Den är inte primärt ett inlägg i den politiska diskussion som pågår om de frågeställningar som rapporten behandlar.

2. Finlandssvenskarna enligt finsk lagstiftning

2.1 Är finlandssvenskarna en minoritet?

Av Finlands befolkning på drygt fem miljoner talar omkring 289.000 personer, eller ca.5,5 %, svenska som sitt modersmål. Numerärt och proportionellt är finlandssvenskarna med andra ord en språklig minoritet i Finland. Det här betyder ändå inte automatiskt att det svenska språket rättsligt sett skulle vara ett minoritetsspråk i Finland. Grunden för det svenska språkets ställning regleras i 17 § Finlands grundlag (731/1999, i kraft 1.3.2000), som lyder:

Rätt till eget språk och egen kultur. 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 skall 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 myndigheter utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.

Av grundlagen framgår att Finland är ett officiellt tvåspråkigt land. Grundlagen beskriver finska och svenska som Finlands två "nationalspråk" och ger därigenom uttryck för principen om språklig jämlikhet mellan landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkning. Grundlagens princip om svenska och finska [som likvärdiga] nationalspråk medför också att finlandssvenskarna enligt grundlagen

inte är en språklig minoritet i Finland. Det här bekräftas också av bestämmelsen om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Inte heller den övriga lagstiftningen beskriver svenskan som ett minoritets-språk eller finlandssvenskarna som en språklig minoritet i Finland. Även den nya språklagen från år 2003 utgår i likhet med den upphävda språklagen av år 1922 från regleringen i grundlagen, d.v.s. att finska och svenska är Finlands två jämlika nationalspråk. I regeringspropositionen till språklagen fastslås att man i lagförslaget har utgått från regleringen enligt grundlagen, d.v.s. att finska och svenska är landets nationalspråk. Eftersom språken i juridisk bemärkelse är jämlika och det mindre använda svenska språket i rättslig mening inte är ett minoritets-språk, iakttas i lagförslaget enligt dess motiveringar principen att nationalspråken skall behandlas jämlikt. Enligt regeringen vore ett alternativ till den föreslagna regleringen att språkens rättsliga ställning skulle bestämmas på basen av deras faktiska ställning så, att i lagen skulle föreskrivas om majoritets- och minoritetsspråk. En sådan lösning skulle innebära att svenskan skulle vara ett minoritetsspråk i hela landet och att språklagstiftningen blev ett slags ”skyddslag” för svenskan. En sådan lösning har dock enligt regeringspropositionen inte ansetts förenlig med principerna i grundlagen.¹

Förutom stadgandena om finska och svenska som Finlands två nationalspråk innehåller GL 17 § 3 mom. bestämmelser om samernas, romernas och andra gruppers rätt att utveckla och bevara sitt språk samt om att om samernas rätt att använda samiska hos myndigheter skall utfärdas genom lag. Skillnaderna mellan de språk som nämns i GL 17 § förklaras i regeringens proposition till riksdagen med förslag till Finlands grundlag. Enligt lagförslagets motiveringar innehåller 17 § 3 mom. en kollektiv rättighet för andra språkgrupper än den finsk- och svenskspråkiga att upprätthålla och utveckla det egna språket och den egna kulturen. I stadgandet nämns enligt regeringen särskilt de två traditionella minoriteterna i det finska samhället, samerna och zigenarna. Samernas ställning som landets enda ursprungsfolk jämte de rättigheter som ansluter sig till internationella avtal konstateras särskilt. De andra grupperna som avses i förslaget är enligt lagförslagets motiveringar närmast nationella och etniska minoriteter. Av de minoritetsgrupper som länge har vistats i Finland och som stadgandet avser kan

1 RP 92/2002.

enligt lagförslaget också judarna och tatarerna nämnas. Förslaget avgränsas dock inte enbart till Finlands traditionella minoriteter. Däremot avser stadgandet enligt regeringspropositionen inte t.ex. en grupp som endast tillfälligt uppehåller sig i Finland, utan av gruppen förutsätts en viss fast struktur och varaktighet. Stadgandets målgrupp är enligt propositionen således i stor utsträckning den samma som avses med begreppet ”minoritet” (”minority”) i internationella konventioner om mänskliga rättigheter.²

Enligt finsk lagstiftning är finlandssvenskarna således inte en minoritet och svenskan inte ett minoritetsspråk i Finland.

2.2 Det svenska språkets och finlandssvenskarnas ställning enligt grundlagens 17 §

Stadgandet i GL 17 § 2 mom. är tvådelat. Dels innehåller lagrummet en bestämmelse om att 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, dels en bestämmelse om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Den första delen av stadgandet slår fast vissa grundprinciper om nationalspråken och om språkens användning vid domstolar och hos förvaltningsmyndigheterna. Vars och ens rätt att hos domstolar och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska och att få expeditioner på detta språk skall ”tryggas genom lag”. Riksdagen antog år 2003 en ny språklag (423/2003).³ Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 2004, ersatte den ursprungliga språklagen från år 1922. Lagens syfte är att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Språklagen tillämpas hos domstolar och andra statliga myndigheter, hos kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli, om inte något annat föreskrivs särskilt.

Språklagen innehåller ingående bestämmelser om rätten att använda finska

² Se RP 309/1993, s. 69 70 och GrUB 25/1994, s. 10.

³ Lagen ersatte den ursprungliga språklagen från år 1922.

och svenska hos de myndigheter som lagen skall tillämpas på, om handläggningsspråken och arbetsspråken hos myndigheterna samt om språket i myndigheternas expeditioner och andra handlingar. En ny dimension jämfört med den tidigare språklagen är att den enskilde har rätt till betjäning på finska och svenska. Myndigheterna skall självant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. En tvåspråkig myndighet skall betjäna allmänheten på finska och svenska och utåt visa att den använder båda språken. Lagen innefattar också bestämmelser om enskildas skyldighet att ge språklig service när offentliga uppgifter uppdras åt dem.⁴

” Myndigheterna skall självant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken ”

Språklagen innehåller också hänvisningar till den lagstiftning som gäller andra språk och till den speciallagstiftning som innefattar språkbestämmelser. Bestämmelser utöver språklagen finns i speciallagstiftningen, bland annat om 1) undervisningsspråk, språk som läroämne och examensspråk, i lagstiftningen om utbildning, 2) språkliga rättigheter som hänför sig till kulturverksamhet, i lagstiftningen om rundradioverksamhet, teatrar, bildprogram, bibliotek, ungdomsarbete och idrott, 3) patientens och klientens språkliga rättigheter inom hälso- och socialvården, i hälsovårds- och socialvårdslagstiftningen, 4) språket i förundersökning och rättegång, i lagstiftningen om förundersökning och rättegång, samt 5) språkkunskapskrav för offentligt anställda, i lagstiftningen om språkkunskapskrav för offentligt anställda.

Lagen om den språkkunskap som krävs av offentligt anställda (423/2003) reglerar den språkkunskap som krävs av tjänstemän och andra som anställs av staten, kommunerna, samkommunerna och de självständiga offentlighetsrättsliga inrättningarna. I lagen ingår bestämmelser bland annat om myndigheternas skyldighet att se till att deras personal har tillräckligt goda språkkunskaper, om hur kraven på språkkunskap skall fastställas och utannonseras, om kontrollen

4 Språklagen förpliktar förutom i lagen avsedda myndigheter också statens affärsverk och under vissa förutsättningar tjänsteproducerande bolag i vilka staten eller kommunerna har bestämmanderätt. Lagen skall tillämpas förutom på myndigheter också på andra tjänsteproducenter som tillhandahåller tjänster för allmänheten på uppdrag av en myndighet och dem på vilka en myndighet överför offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt lagen får de språkliga rättigheterna inte påverkas av att en myndighet i skötseln av sina uppgifter köper tjänster av privata tjänsteproducenter.

av språkkunskaper vid anställning, om dispens samt om examina i finska och svenska och om administrationen och genomförandet av examina.

Grundenheten för den språkliga indelningen som regleras i språklagen är liksom i den tidigare lagen kommunen. Kommunerna är antingen enspråkigt finskspråkiga eller enspråkigt svenskspråkiga eller tvåspråkiga med finska eller med svenska som flertalets språk. Kommunernas språkliga status fastställs av statsrådet vart tionde år. Beslutet grundar sig på den officiella statistiken över kommuninvånarnas språk. Statistiken uppgörs i enlighet med invånarnas egen anmälan.⁵

Också statliga myndigheter är enligt språklagen antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Enligt språklagen används hos domstolar och statliga myndigheter ämbetsdistriktets språk och inom ett tvåspråkigt område någotdera av områdets språk (territorialprincip). I egen sak eller i ett ärende i vilket han hörs har en person rätt att använda sitt eget språk, finska eller svenska, oberoende av ämbetsdistriktets språk (individualprincip).

Hos kommunala myndigheter är individens språkliga rättigheter enligt språklagen snävare än inom statsförvaltningen. I en tvåspråkig kommun kan man använda såväl flertalets som minoritetens språk, medan en enspråkig kommun inte ens har någon skyldighet att ta emot handlingar på det andra inhemska språket.

Språklagen utgår från grundlagens princip om att finska och svenska är jämlika nationalspråk. Språklagens språkliga jämlikhet innebär till exempel att en finskspråkig persons rättigheter i en tvåspråkig kommun där majoritetens språk är svenska är de samma som en svenskspråkig persons språkliga rättigheter i en tvåspråkig kommun där majoritetens språk är finska. Sättet på vilket kommungränserna och de statliga myndigheternas distriktsindelning bestäms är med andra ord inte oväsentligt för hur grundlagens språkgarantier förverkligas i praktiken.

Den andra delen av GL 17 § 2 mom. fastslår vissa skyldigheter för samhället när det gäller den finska och den svenska befolkningen i Finland: ”Det allmänna

5 En kommun är enspråkig när samtliga invånare har samma språk eller när färre än 8 procent av dem hör till den andra språkgruppen. Om den språkliga minoriteten uppgår till minst 8 procent eller minst 3.000 personer är kommunen tvåspråkig. En tvåspråkig kommun blir enspråkig först om minoriteten sjunker under 3.000 personer eller under 6 procent. Också i ett sådant fall kan statsrådet av särskilda skäl på framställning av kommunfullmäktige eller efter att ha hört kommunen bestämma att kommunen kvarstår som tvåspråkig den följande tioårsperioden. Av de svenskspråkiga finländarna på fastlandet bor hälften i enspråkigt svenska kommuner eller i tvåspråkiga kommuner med svensk majoritet. Den andra hälften bor i enspråkigt finska kommuner eller i tvåspråkiga kommuner där finska är majoritetens språk.

skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Bestämmelsen förstärker principen om bägge nationalitetsgruppernas likställdhet.⁶

Grundlagen innehåller också ett antal andra bestämmelser om de två nationalspråken. Grundlagens 6 § om jämlikhet förbjuder särbehandling utan godtagbart skäl bland annat på grund av språk.⁷ I grundlagen ingår också bestämmelser som gäller de språk som skall användas i riksdagen och i lagstiftningen. Enligt grundlagens 122 § skall man också när förvaltningen organiseras eftersträva en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Denna bestämmelse granskas nedan i större detalj.

2.3 Borde svenska bli ett minoritetsspråk i Finland?

Ett alternativ till den nuvarande regleringen enligt vilken svenska och finska är likaberättigade nationalspråk vore att språkens rättsliga ställning skulle bestämmas på basen av deras faktiska ställning så att i lagen skulle föreskrivas om majoritets- och minoritetsspråk. En sådan lösning skulle vara, såsom också regeringen fastslog i sin proposition till riksdagen med förslag till en ny språklag, att svenskan skulle bli ett minoritetsspråk i landet och att språklagen vore en slags skyddslag för det här språket.

Det har under olika tider framförts förslag om att det svenska språket borde i lagstiftningen definieras som ett minoritetsspråk i Finland. Förslagen har kommit såväl från finlandssvenska kretsar som från finskspråkiga kretsar, från enskilda personer, sammanslutningar och politiker. Förslagens bevekelsegrunder har

6 Se om bestämmelsens ursprungliga ordalydelse och innebörd i Modeen, Tore: Finlandssvenskarnas grundlagsskydd I. Acta Academiae Aboensis, Ser. A. Humaniora. Vol. 54, nr 3. Åbo 1977: Åbo Akademi, s. 47.

7 GL 6 § lyder: "Alla är lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Barn skall bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor."

varierat beroende på vem som har framfört dem. Redan innan Finland blev en självständig stat fördes på finlandssvenskt håll tidvis t.o.m. intensiva diskussioner om hur den svenskspråkiga befolkningens ställning skulle garanteras i ett självständigt Finland. Det alternativ som den kände finlandssvenska läkaren och politikern Georg von Wendt och hans i huvudsak österbottniska anhängare talade för var särskilda rättigheter för den svenska befolkningen. Dessa s.k. separatister förespråkade ett finlandssvenskt självstyre enligt åländsk förebild. År 1919 försökte von Wendt genom de skandinaviska regeringarna t.o.m. utverka mellanfolkliga garantier för finlandssvenskarnas rättsliga ställning vid fredskonferensen i Versailles. Men vid den här tidpunkten var det ändå klart att tanken om den svenska befolkningen som ett i alla avseenden med den finskspråkiga majoriteten likaberättigat folkelement och konstitutionella likställighetsgarantier hade vunnit ett större understöd bland finlandssvenskarna.⁸

Motivet bakom tidigare och senare finlandssvenska förslag om att svenskan borde bli ett minoritetsspråk i Finland och att finlandssvenskarna borde erkännas som en språklig minoritet, eller att finlandssvenskarnas ställning som en de facto minoritet borde betonas i högre grad har framförallt varit en önskan att förstärka den svenska befolkningens språkliga rättigheter och ställning.⁹ Motsvarande förslag från finskspråkiga, först fennomanska och senare populistiska politiska grupperingar, har snarare haft som mål att försvaga det svenska språkets ställning i Finland, som förslagsställarna har betecknat som opropotionerlig i förhållande till finlandssvenskarnas andel av Finlands befolkning. Redan i början av 1930-talet avläts några lagmotioner till riksdagen om avskaffande av regeringsformens språkliga likställighetsgarantier och en omdefiniering av den svenskspråkiga befolkningen som en minoritet med endast begränsade rättigheter.¹⁰ Fortsättningsvis höjs framförallt i dagstidningarnas insändarspalter samt på

8 Det kan också nämnas att efter att Finland hade godkänts som medlem av Nationernas förbund (NF) i december 1920 uppmanade NF den finska regeringen att presentera en utredning om sina minoritets- och religionsfrågor till organisationen. Efter att ha granskat utredningen beslöt rådet för Nationernas förbund år 1921 att inte avkräva Finland några utfästelser att respektera sina minoriteters rättigheter. Beslutet motiverades med att ålandsfrågan redan hade lösts och att finlandssvenskarna inte hade gjort några anspråk på ett folkrättsligt minoritetsskydd. Se Modeen, Tore: De folkrättsliga garantierna för bevarandet av ålandsöarnas nationella karaktär. Åbo 1973, s. 20.

9 Se till exempel om Finlandssvensk samling rf:s målsättningar på föreningens hemsidor www.finlandssvensksamling.org.

10 Heiskanens et al. lagmotion nr. 2/1933 och Annalas et. al. lagmotion 3/1933.

internet röster med jämna mellanrum för att svenska skall bli ett minoritetsspråk i Finland. Som exempel kan nämnas att enligt det språkpolitiska program som föreningen Suomalaisuuden liitto ry har antagit 10.4.2008 bör det finska språket bli det enda nationella officiella språket i Finland. Svenskan kan enligt programmet förbli det andra nationalspråket i Finland, men det bör göras till ett officiellt regionalt minoritetsspråk. Å andra sidan sägs det också på föreningens hemsidor att finskan bör efter en övergångsperiod bli Finlands enda officiella språk och att de historiska minoriteternas rätt till sin egen kultur och service på det egna språket bör tryggas regionalt och på enskilda arbetsplatser enligt ett verkligt behov.¹¹ I oktober 2009 krävde också Sannfinländarnas ungdomsorganisation att Finland skall bli ett officiellt enspråkigt land.¹² De senaste kraven på ett enspråkigt Finland antyder att det har skett en allmän klimatförsämring när det gäller svenskan i Finland. Motsvarande trender kan också skönjas i medborgarnas inställning till exempelvis invandrare och flyktingar. Utvecklingen kan ändå vara temporär.¹³

Förslag om en omdefiniering i grundlagen och den övriga lagstiftningen av det svenska språkets ställning har aldrig vunnit något brett politiskt understöd. Å andra sidan är det sannolikt att svenska skulle kunna bli ett om minoritetsspråk i Finland om det här vore den svenska befolkningens vilja. Det är ändå svårt att se på vilket sätt en i lag erkänd minoritetsspråksstatus för det svenska språket skulle kunna förstärka finlandssvenskarnas språkliga rättigheter. Om man jämför med hur de övriga finska minoriteternas (samernas, romernas, judarnas, tatarernas, gammalryssarnas¹⁴ etc.) språkliga rättigheter har tryggats och praktiskt har förverkligats är det mycket svårt att förstå hur ett ersättande av grundlagens språkliga garantier med en lag om det svenska språket enligt till exempel samisk förebild¹⁵ skulle kunna få positiva effekter på språkets ställning i Finland. Om svenska skulle bli ett minoritetsspråk skulle det helt säkert avskaffas som ett obligatoriskt ämne i landets finska skolor. Riksdagens arbetsspråk skulle med stor sannolikhet bli enbart finska. Endast vissa utvalda lagar och

11 Se också www.suomalaisuuden.liitto.fi/kielipolitiikka (besökt 12.9.2009).

12 Kravet framfördes vid organisationens höstseminarium i Vasa 10-11.10.2009.

13 Historien har visat att samhällets tolerans mot minoritetsgrupper tenderar att korrelera med den ekonomiska situationen vid vart tillfälle.

14 Judarna, tatarerna och gammalryssarna faller i kategorin "andra grupper" i grundlagens 17 § 3 mom.

15 Samisk språklag (1086/2003).

andra författningar andra författningar med särskild relevans för den svenska befolkningen skulle översättas till svenska. Riksdagens grundlagsutskotts kontroll av lagars grundlagsenlighet med avseende på det svenska språket skulle självfallet bortfalla. Om det svenska språket inte längre vore ett nationalspråk vore också svårt att motivera den svenskspråkiga militärbrigadens och Borgå stifts existens.

Ett argument som svenskspråkiga förespråkare för att svenska borde bli ett minoritetsspråk och för att finlandssvenskarna borde definieras som en språklig minoritet i lagstiftningen ibland för fram är att finlandssvenskarna då skulle kunna åberopa folkrättsliga minoritetsskyddsgarantier till stöd för sina legitima krav och att en minoritetsstatus skulle möjliggöra positiv särbehandling av den svenska befolkningen och det svenska språket.

I det följande granskas dessa spörsmål ur ett folkrättsligt perspektiv.

3. Är finlandssvenskarna en folkrättslig minoritet?

3.1 Om det folkrättsliga minoritetsbegreppet

”Minoritet” är tillsammans med begreppet ”folk” två av folkrättens mest kontroversiella begrepp. Trots många försök har det internationella statssamfundet hittills inte kunnat enas om en allmängiltig folkrättslig definition av en minoritet. Staterna har heller inte kunnat enas om en internationell (global) konvention om minoriteters rättigheter. Omöjligheten att enas om en folkrättslig minoritetsdefinition är åtminstone en delorsak till varför det internationella samfundet inte kunna anta en multilateral konvention om minoriteters rättigheter.¹⁶ Särskilt problematiska frågor som är förknippade med en minoritetsdefinition är den om minoritetsrättigheter är kollektiva eller individuella rättigheter, om grupper av icke-medborgare och senare invandrare kan utgöra en minoritet och frågan om en minoritets minimistorlek. Många stater med minoriteter och minoritetsproblem ställer sig negativt till en internationell konvention om minoriteters rättigheter. Trots att en allmängiltig folkrättslig minoritetsdefinition saknas brukar man i den folkrättsliga doktrinen, delvis också i rättspraxis, hänvisa till vissa generella folkrättsliga kännetecken på en minoritet.¹⁷

En del konventioner om mänskliga rättigheter innehåller också vissa, om än rätt vagt formulerade bestämmelser om rättigheter för personer som tillhör olika typer av minoritetsgrupper. Ett exempel är artikel 27 i den internationella kon-

16 Bilateral konventioner eller motsvarande instrument om minoriteters rättigheter existerar dock. Ett exempel är de två likalydande unilaterala deklarerationer som Danmark och Tyskland har gjort om sin tyska respektive danska minoritet.

17 Sedan slutet av 1940-talet många olika förslag och utkast till en minoritetsdefinition lagts fram inom Förenta Nationerna och något senare även inom Europarådet. Klassiska FN-förslag är till exempel ”Definition and Classification of Minorities” och ”Suggested Studies on the Problem of Minorities”. UN Doc. E/CN.4Sub.2/69 (1949), Capotorti, Francesco: “Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 och ett förslag framlagt av specialrapportör Jules Desch nes år 1985 i UN Doc.E/CN.4/1985/3.

ventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966) som fastslår vissa rättigheter för personer som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter. Utöver dessa grupper nämner Förenta Nationernas minoritetsdeklaration från år 1992 också ”nationella” minoriteter.¹⁸

Allmänt taget kan man säga att en minoritet är en grupp som numerärt eller proportionellt är mindre än majoritetsbefolkningen och vars medlemmar förenas av en gemensam kultur, religion eller ett språk som skiljer sig från majoritetsbefolkningens motsvarande och som inte är i en dominerande ställning i staten. Personer tillhörande en minoritet kan också ha en annan hudfärg än personer som hör till majoritetsbefolkningen. Men enbart en från majoritetsbefolkningen avvikande hudfärg, för att inte tala om karaktäristika såsom vänster- eller högerhänthet eller sexuell läggning, är inte ett tillräckligt kriterium för en minoritet såsom begreppet traditionellt förstås i folkrätten. Det är också viktigt att en minoritet i folkrättslig mening visar ett intresse för att bevara, utveckla och föra vidare sina särskilda gemensamma karakteristika såsom sitt språk, sin kultur eller sin religion till kommande generationer och att gruppen önskar överleva som en minoritet i den stat i vilken den lever.

Det faktum att inget existerande folkrättsligt instrument innehåller en klar och exakt definition av en minoritet skapar onekligen problem för många minoriteter. Vissa stater erkänner inga minoriteter alls, medan andra stater kan erkänna en eller flera minoriteter, men inte alla. Ett exempel på en stat som inte erkänner några minoriteter alls är Frankrike. Objektivt sett finns det i Frankrike ändå flera historiska minoritetsgrupper såsom bretoner, basker, korsikaner, tyskar, judar och romer.¹⁹ Som ett exempel på en stat som erkänner vissa minoriteter kan Kina nämnas. Enligt den kinesiska regeringen finns det 49 minoriteter i Kina. Utomstående bedömare har ändå uppskattat att det kan finnas hundratals olika minoriteter i landet.

” Ett exempel på en stat som inte erkänner några minoriteter alls är Frankrike ”

18 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Deklarationen antogs som ett tillägg till generalförsamlingens resolution 47/135 som godkändes den 18 december 1992.

19 Frankrike är inte part till Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (se nedan) och har också gjort en reservation till artikel 27 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som innehåller vissa bestämmelser om rättigheter för personer tillhörande minoriteter.

3.2 Är finlandssvenskarna en sådan nationell minoritet som avses i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter?

Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (se närmare nedan) är tillämpligt på ”nationella” minoriteter, men inte heller det här fördraget innehåller någon definition av de grupper som dess bestämmelser skall tillämpas på. Europarådets parlamentariska församlings rekommendation 120 (1993) som gällde ett förslag till upprättandet av ett protokoll²⁰ till den europeiska mänskörtskonventionen för skydd av nationella minoriteter ger ändå en antydan om hur Europarådet uppfattar begreppet nationell minoritet:

For the purpose of this Convention, the expression ‘national minority’ refers to a group of persons in a state who;

- reside on the territory of that state and are citizens thereof;
- maintain longstanding, firm and lasting ties with that state;
- display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics;
- are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of the state or of a region of that state; and
- are motivated by a concern to preserve together that which constitutes common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language.

Det kan noteras att definitionen inte utesluter minoritetsfolkgrupper som talar ett lands nationalspråk eller officiella språk.²¹

Många europeiska nationella minoriteter har uppstått genom gränsjusteringar i fredsfördrag efter krig, framförallt efter första världskriget. Karaktäristiskt för de europeiska nationella minoriteterna är att de delar grannstatens majoritetsbefolknings kultur, språk eller religion, eller åtminstone känner en nära samhörighet med dem. Ramkonventionens förarbeten visar att konventionen är avsedd att tillämpas på minoriteter som av hävd har djupa rötter i den stat de bebor. Däremot omfattar ramkonventionen inte senare invandrarminoriteter.

²⁰ Protokollet förverkligades inte.

²¹ Se också Schweiz’ statsrapporter jämte den rådgivande kommitténs yttranden angående ramkonventionens tillämpning på den franska-, italienska och rätoromanska befolkningen samt på den tyskspråkiga befolkningen i vissa franska kanton. Alla nämnda språk är landets nationalspråk.

Därför är till exempel den betydande turkiska minoriteten i Tyskland inte en sådan minoritet på vilken ramkonventionen är tillämplig.

I motsats till många andra partsstater till Europarådets ramkonvention valde Finland²² att inte i samband med konventionens ratificering förklara vad regeringen avser med en nationell minoritet eller att räkna upp de minoriteter som den anser falla under konventionens skydd. I sin proposition till riksdagen rörande ikraftsättande av ramkonventionen fastslår regeringen att ramkonventionen inte definierar vad som avses med en nationell minoritet, men att den i Finland anses gälla åtminstone samer, zigenare, judar, tatarer och s.k. gammalryssar samt de facto också finlandssvenskar. Dessa gruppers ställning som nationella minoriteter har enligt regeringen också tidigare rapporterats till övervakningsorganen för FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna. Regeringen underströk vidare att Finland ändå inte har för avsikt att avgränsa tillämpningsområdet så att det utesluter framtida minoritetsgrupper, vilket vissa stater har gjort i samband med undertecknandet eller ratificeringen. Det här ansågs vara problematisk bland annat av den anledningen att detta alltid skulle förutsätta nya uppdaterade förklaringar då förhållandena eventuellt ändras. Dessutom bör man enligt regeringen ytterligare uppmärksamma att uppkomsten av minoriteter är ett faktum som är nära förknippat med individens rätt att själv definiera sin identitet. I sista hand torde det enligt regeringen bli fråga om att inom ramen för konventionens övervakningsmekanism avgöra om det inom en konventionsstat finns personer som ramkonventionens bestämmelser om skydd av nationella minoriteter skall tillämpas på.²³

I Finlands första periodiska rapport till Europarådets över åtgärder som staten har vidtagit för att genomföra konventionens bestämmelser upprepade regeringen de motiveringar som kommer till uttryck i ovan nämnda regeringsproposition. I detta sammanhang erkände Finland även principen om att det inte är upp till regeringen att definiera vilka grupper som utgör minoriteter i Finland, emedan existensen av minoriteter inte är avhängig av deklARATIONER utan av den faktiska situ-

22 Finland ratificerade ramkonventionen år 1997 och den trädde internationellt och för Finlands del i kraft 1.2.1998.

23 RP 107/1997. Regeringen noterar i sin proposition också att det minoritetsbegrepp som FN använder är vidare än det europeiska begreppet nationell minoritet och omfattar även de nya minoriteterna utan hänsyn till medborgarskap, vilket bl.a. framgår av tolkningsföreskrifterna 1994 från kommittén för de mänskliga rättigheterna, som övervakar efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

ationen i ett land. I rapporten nämner regeringen samerna, romerna, judarna, tatarerna och gammalryssarna, samt de facto finlandssvenskarna som grupper som faller under konventionen. Statsrapporten beskriver också finlandssvenskarna, som enligt rapporten är en språklig minoritet, som den största minoriteten i Finland.²⁴

Både de förarbeten som föregick Finlands inomstatliga ikraftsättande av ramkonventionen och Finlands periodiska rapporter till dess övervakningsorgan visar med andra ord att regeringens avsikt har från första början varit att finlandssvenskarna skall komma i åtnjutande av det skydd som kan härledas från ramkonventionens principer. Det här trots det svenska språkets ställning som ett av Finlands två nationalspråk och oberoende av grundlagens bestämmelser om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Såsom den finska regeringen mycket riktigt påpekar i sitt ovan nämnda lagförslag från år 1997 rörande ikraftsättande av ramkonventionen är existensen av minoriteter ett faktum som är nära förknippat med individens rätt att själv definiera sin identitet. Den här principen brukar kallas för självidentifikationsprincipen. Anser då finlandssvenskarna själva att de är en sådan nationell minoritet som ramkonventionen skall tillämpas på? En annan fråga som bör granskas är vilken uppfattning ramkonventionens övervakningsorgan har om tillämpligheten av ramkonventionen på den svenska befolkningen i Finland.

I sitt yttrande över Finlands första periodiska rapport till Europarådet slog den rådgivande kommittén för ramkonventionen inledningsvis fast att representanter för Svenska Finlands folkting har informerat kommittén om sin åsikt att finlandssvenskarna inte är en sådan nationell minoritet som avses i ramkonventionen. I yttrandet noterade den rådgivande kommittén vidare att andra personer som tillhör den här gruppen har informerat kommittén om att de önskar kunna förlita sig på ramkonventionens skydd. Kommittén uppmärksammade också att den finska regeringen har i sin rapport till Europarådet meddelat att finlandssvenskarna de facto faller under ramkonventionen. På basen av det här slog den rådgivande kommittén fast att finlandssvenskarna kan förlita sig på ramkonventionens skydd. Kommittén underströk vidare att varje individ har enligt ramkonventionens artikel 3, paragraf 1 rätt att själv bestämma om han eller hon vill

²⁴ Report submitted by Finland pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Council of Europe. ACFC/SR(1999)003. 16 February 1999.

komma i åtnjutande av det skydd som ramkonventionens principer ger uttryck för.²⁵ I sin resolution med anledning av den rådgivande kommitténs yttrande ifrågasatte inte heller Europarådets ministerkommitté de här slutsatserna. I resolutionen slår ministerkommittén fast att Finland har under lång tid gjort särskilt lovvärda ansträngningar ifråga om skyddet av finlandssvenskarna och deras ställning på sådana områden såsom media och utbildning.²⁶

Svenska Finlands folkting har också senare upprepat sin ståndpunkt för den rådgivande kommittén för ramkonventionen om att Finland inte är en nationell minoritet på grund av grundlagens bestämmelser om svenska som ett av Finlands två nationalspråk.²⁷ I praktiken har också Folktinget samarbetat med den rådgivande kommittén.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att folkrättsligt sett är den svenska befolkningen i Finland en sådan nationell minoritet som Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter tillämpas på, trots att gruppen varken i grundlag eller i övrig lagstiftning definieras som en minoritet.

3.3 Är det svenska språket i Finland ett sådant språk som avses i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk?

Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk antogs av Europarådet år 1992 och kan sägas vara det första folkrättsliga instrumentet som skyddar vissa språk. Stadgan strävar efter att trygga och främja minoritetsspråkens traditionella ställning bland de stora europeiska språken. I stadgan avses med regionalspråk och minoritetsspråk sådana språk som av hävd används på ett bestämt område i en stat av medborgarna i denna stat, vilka utgör en grupp som i numerärt hänseende är mindre än resten av befolkningen i den staten. Stadgan avser således språk som talas av grupper med historiska och djupa rötter till en

25 Council of Europe. Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities. Opinion on Finland, adopted on 22 September 2000. ACFC/INF/OP/I(2001)002, s. 5.

26 Committee of Ministers. Resolution ResCMN(2000)3 on the implementation of the Framework Convention by Finland (31 October 2001).

27 Genom brev till utrikesministeriet och den rådgivande kommittén daterat den 22 maj 2007. Samma ståndpunkt upprepas i Folktingets brev 26.11.2008 till utrikesministeriet angående utlåtande inför Finlands tredje rapport om tillämpningen av ramkonventionen.

part till språkstadgan. Den är inte tillämplig på invandrarpråk.

Språkstadgans tyngdpunkt ligger på den kulturella dimensionen och på bruket av landsdels- och minoritetsspråk i alla livets aspekter. Avsikten med stadgan är att så långt möjligt säkerställa att det är tillåtet att använda minoritetsspråk i utbildningen, massmedia, förvaltnings- och socialmyndigheterna, näringslivet och det sociala livet samt i kulturell verksamhet. Det bör observeras att språkstadgan har antagits för att skydda och befrämja landsdels- och minoritetsspråk, inte för att skydda språkliga minoriteter. Den grundar inga individuella eller kollektiva rättigheter för personer som talar ett landsdels- eller minoritetsspråk.

Språkstadgans bestämmelser sonderfaller i allmänna bestämmelser som är bindande för alla parter till stadgan (stadgans del II) samt i fakultativa bestämmelser (stadgans del III) som gäller landsdelspråkens eller minoritetsspråkens (konkreta) användning i samhällslivet. Alla parter förbinder sig att följa de mål och principer som anges i stadgans del II (d.v.s. artikel 7) på samtliga landsdels- eller minoritetsspråk som talas inom staten och som svarar mot stadgans definition av sådana språk. Stadgan ger vidare staterna möjlighet vid ratificeringen eller godkännande av språkstadgan att välja de landsdels- eller minoritetsspråk som de önskar tillämpa stadgans bestämmelser i del III på. I fråga om vart och ett av de språk som parterna väljer att ange förbinder sig parterna vidare att tillämpa minst 35 stycken eller punkter som parterna valt bland bestämmelserna i stadgans del III, inbegripet åtminstone tre från vardera artikel 8 och 12, samt minst en från vardera artiklarna 9, 10, 11 och 13. Den stora valfrihet som parterna har när det gäller de språk som språkstadgan skall tillämpas på samt i fråga om de bestämmelser som skall tillämpas på de angivna språken medför att de olika parterna till språkstadgan har sinsemellan mycket varierande förpliktelser.

Den europeiska språkstadgan innehåller en exakt definition av de språk som stadgan är tillämplig och inte tillämplig på. Den är bland annat inte tillämplig på dialekter eller på ett lands officiella språk, med undantag av ”mindre använda officiella språk”. Svenskan i Finland hör till denna kategori av landsdels- eller minoritetsspråk. Finland ratificerade språkstadgan i november 1994 och den trädde i kraft för Finlands del i mars 1998. Av förpliktelserna i språkstadgans del III har Finland förbundit sig att tillämpa 65 förpliktelser på det svenska språket och 59 förpliktelser på det samiska språket. Vidare har Finland förbundit sig att i tillämpliga delar tillämpa de mera allmänna bestämmelserna i stadgans del II med avseende på romani, karelska och andra s.k. territoriellt obundna språk.

De bestämmelser som gäller de angivna språken för Finlands del framgår av den deklaration som Finland gjorde i samband med att staten ratificerade stadgan år 1994 (se närmare nedan).

3.4 Slutsatser om finlandssvenskarnas och det svenska språkets i Finland minoritetsstatus

Genomgången av Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter och stadga för landsdels- eller minoritetsspråk visar att Finlands svenska befolkning är en sådan nationell minoritet som avses i ramkonventionen och att det svenska språket är ett sådant språk som språkstadgan skall tillämpas på. Folkrättsligt är finlandssvenskarnas och det svenska språkets ställning med andra ord inte beroende av hur dessa definieras i finsk lagstiftning. Det här innebär att frågan om fördelarna och nackdelarna med en eventuell omdefiniering av det svenska språkets ställning i grundlag och lag bör bedömas enbart ur ett nationellrättsligt perspektiv.

En omdefiniering i finsk lagstiftning av det svenska språkets ställning skulle alltså inte ge finlandssvenskarna några ytterligare folkrättsliga garantier än de som redan i dag gäller. Det är också en missuppfattning att folkrätten förutsätter s.k. positiv särbehandling av språkliga minoriteter. Positiv särbehandling, som i USA kallas för ”affirmative action” eller ”reverse discrimination”, är ett begrepp som är förknippat med förbudet mot diskriminering. FN:s konvention om undertryckande av alla former av rasdiskriminering (1965) innehåller detaljerade bestämmelser om förutsättningarna för särbehandling av rasmässiga och etniska grupper.²⁸ Positiv särbehandling eftersträ-

” En omdefiniering i finsk lagstiftning av de svenska språkets ställning skulle alltså inte ge finlandssvenskarna några ytterligare folkrättsliga garantier än de som redan i dag gäller.”

28 Artikel 1(4) av rasdiskrimineringskonventionen lyder: “Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.” Ytterligare bestämmelser om positiv särbehandling ingår i konventionens artikel 2(2) som lyder: ”States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic,

var faktisk likställdhet och har som mål att gottgöra tidigare diskriminering genom temporära åtgärder för att försätta den tidigare missgynnade gruppen i samma ekonomiska och sociala ställning som majoritetsbefolkningen. När detta mål har uppnåtts bör också de särskilda åtgärderna upphöra. Positiv särbehandling kan förverkligas till exempel genom särskilda kvoter för personer tillhörande etniska minoriteter för tjänster vid myndigheter eller företag, eller vid antagning för studier vid utbildningsinstitutioner såsom universitet och högskolor. Positiv särbehandling kan ha till följd att mera kvalificerade sökanden som hör till majoritetsbefolkningen åsidosätts av formellt mindre kvalificerade sökanden som hör till en minoritet. I många länder kan eller bör också kvinnor enligt lag särbehandlas, till exempel genom bestämmelser som påbjuder att om att om en offentlig tjänst söks av en man och en kvinna med lika kvalifikationer så skall den kvinnliga sökanden väljas, eller genom bestämmelser om att offentliga beslutsfattande organ skall ha en viss andel kvinnliga medlemmar.

Positiv särbehandling bör inte sammanblandas med den skyldighet som statsparterna har enligt vissa folkrättsliga konventioner att vidta positiva eller särskilda åtgärder (ekonomiska åtgärder eller lagstiftningsåtgärder) för att trygga att de i konventionerna inskrivna minoritetsrättigheterna förverkligas också i praktiken. Rätten för personer som tillhör en nationell minoritet att använda sitt eget språk, att få sin utbildning på detta språk och att använda språket i kontakten med myndigheterna är inte några *särrättigheter* i förhållande till majoritetsbefolkningens motsvarande rättigheter.²⁹

I det följande granskas hurudana rättigheter finlandssvenskarna kan åberopa enligt folkrättsliga fördrag samt hurudana möjligheter de har att vända sig överstatliga övervakningsorgan för att få stöd för sina språkliga, kulturella och samhälleliga krav.

cultural and other fields, special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. These measures shall in no case entail as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.”

29 Se närmare om skillnaden mellan förbudet mot diskriminering och skyddet av minoriteter i Myntti, Kristian: *The Prevention of Discrimination v. Protection of Minorities – With Particular Reference to ‘Special Measures’*. Ziemele, Ineta (ed.): *Baltic Yearbook of International Law*. Vol. 2, 2002. The Hague/London/New York 2002: Kluwer Law International., s. 199-226.

4. Internationella konventioner som berör minoriteters rättigheter

4.1 Internationella konventioner och andra instrument om mänskliga rättigheter och minoriteters rättigheter

Trots många initiativ och försök alltsedan Förenta Nationernas grundande har det internationella statssamfundet inte kunnat enas om en internationell (global) konvention om etniska, språkliga, religiösa eller nationella minoriteters rättigheter. Inom Förenta Nationerna har man utarbetat många konventioner om olika andra gruppers rättigheter såsom barns, kvinnors och funktionshindrade personers rättighet. Frågan om minoriteters rättigheter har däremot behandlats i huvudsak inom ramen för förbudet mot etnisk, språklig och religiös diskriminering. Det här gäller också den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966, i kraft 1976), som innehåller ett förbud mot diskriminering bland annat på språklig grund. Konventionen förpliktar konventionsstaterna att utan diskriminering garantera att de rättigheter som skrivits in i konventionen förverkligas för varje person som befinner sig på dess område och är underkastad dess jurisdiktion utan diskriminering till exempel på språklig grund. Som exempel kan nämnas att artikel 14, som gäller brottmål, förutsätter att när ett åtal för brott undersöks har var och en mot vilken åtalet riktas rätt att utan dröjsmål och i detalj bli underrättad om innebörden av och orsaken till åtalet mot honom eller henne på ett språk som han eller hon förstår, samt rätt till att kostnadsfritt få bistånd av en tolk om han eller hon inte förstår eller talar det språk som används i domstolen. Bestämmelser ger uttryck för vissa allmänna rättskyddsprinciper som skall tillämpas på envar och är inte en bestämmelse specifikt för minoriteter.

Det är uppenbart att blott ett förbud mot diskriminering inte förmår trygga att språkliga minoriteter kan bevara sin språkliga och kulturella identitet. Det här erkänns också indirekt av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter genom bestämmelserna i dess artikel 27. Enligt den här artikeln skall de

som hör till etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ”inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk”. Artikelns formulering är ett resultat av många kompromisser under konventionens beredning (1947-1966). Trots sin negativa ordalydelse har konventionens övervakningsorgan uttalat att staterna vid behov också bör vidta positiva åtgärder för att främja sina minoriteters rättigheter. Men bestämmelsen har ändå inte ansetts sträcka sig så långt att den skulle ge personer som tillhör språkliga minoriteter till exempel rätt att använda sitt modersmål i sina kontakter med myndigheterna eller till en rätt att få sin skolutbildning på sitt eget språk. På det hela taget har artikel 27 fått en rätt marginell betydelse för världens minoriteter. I praktiken har den kommit att få en större betydelse för ursprungsfolks rättigheter, särskilt deras landrättigheter. Samerna liksom andra ursprungsfolk har också i praktiken använt sig av möjligheterna att anföra individuella klagomål (enligt tilläggsprotokoll I till konventionen) till konventionens övervakningsorgan i frågor som rör deras rättigheter enligt artikel 27. Staternas efterlevnad av sina förpliktelser enligt konventionen övervakas av kommittén för mänskliga rättigheter. Kommitténs avgöranden med anledning av klagomålen (”views”) är till sin rättsliga natur rekommendationer till partsstaterna.³⁰

Även UNESCO-konventionen mot diskriminering inom undervisningen (1960) nämner språk som en förbjuden grund för åtskillnad. Enligt konventionen är det viktigt att tillerkänna nationella minoriteter rätt att bedriva sin egen undervisningsverksamhet, inklusive rätt att upprätta och driva skolor samt, beroende på i frågavarande stats skolpolitik, att använda och undervisa i det egna språket under vissa förutsättningar. Denna rätt får dock inte utövas på ett sådant sätt att minoritetens medlemmar hindras från att förstå kulturen och språket i samhället som helhet. Den nationella suveräniteten får heller inte skadas. Undervisningens nivå får vidare inte vara lägre än den som fastställts av skolmyndigheterna eller den godkända allmänna standarden. Skolgången i en privat minoritetsskola måste vara valfri. Konventionen förutsätter inte att staterna

30 Kommittén är inte en domstol, utan ett organ bestående av sakkunniga. Kommittén granskar de rapporter som partsstaterna skall inlämna med regelbundna intervaller om åtgärder som de har vidtagit för förverkliga sina förpliktelser enligt konventionen. Kommittén har också rätt att granska klagomål från enskilda personer i de partsstater till konventionen som har ratificerat det första tilläggsprotokollet till konventionen (såsom Finland).

inrättar skolor som ger undervisning på minoritetsspråk, inte heller att samhället deltar i finansieringen av privata minoritetsskolor.

År 1992 antog Förenta Nationerna en deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa eller språkliga minoriteter. Deklarationen är inte rättsligt bindande för staterna, men den är ett rättesnöre för staternas behandling av sina minoriteter. Deklarationen påbjuder bland annat att staterna skall med lagstiftningsåtgärder och i övrigt skydda de språkliga minoriteternas språkliga identitet och främja sådana förhållanden att denna identitet kan utvecklas. Den som hör till en språklig minoritet har enligt deklarationen rätt att använda sitt eget språk offentligt och privat, såväl enskilt som gemensamt med andra medlemmar av sin grupp. Staterna är också enligt deklarationen skyldiga att vidta åtgärder för att personer som hör till en minoritet i mån av möjlighet skall kunna lära sig sitt eget minoritetsspråk eller få undervisning på detta språk. Vid behov skall de vidta åtgärder inom undervisningsväsendet för att göra minoritetsspråken kända och för att de som talar ett minoritetsspråk skall lära känna samhället som helhet.

Sammantaget kan man alltså säga att det internationella (Förenta Nationerna) minoritetsskyddet är fortfarande svagt utvecklat.

4.2 Den Europeiska Unionen

4.2.1 Allmänt om EU och europeiska minoriteter

Minoritetsfrågor hör inte, liksom inte heller skyddet av mänskliga rättigheter, primärt till EG:s /EU:s kompetens, utan de är frågor som faller under medlemsstaternas behörighet. I sällsynta fall kan spørsmål som berör minoriteter falla under gemenskapens kompetens om de rör någon av de fyra friheterna, såsom arbetskraftens fria rörlighet. Däremot har EG antagit en mängd lagstiftning som förbjuder diskriminering på olika grunder. I övrigt tillämpar EG/EU Europarådets mänskorättskonvention när det gäller skyddet av mänskliga rättigheter. I tillägg har EU år 2000 antagit en egen stadga om mänskliga rättigheter, den Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan saknar emellertid bestämmelser om minoriteters rättigheter. Den enda hänvisningen till minoriteter ingår i stadgans artikel 22 som har titeln ”Kulturell, religiös och språklig mångfald”. Enligt artikeln skall Unionen respektera den kulturella, reli-

giösa och kulturella mångfalden. Vidare ingår bland de förbjudna diskrimineringsgrunderna som uppräknas i stadgans artikel 21 om icke-diskriminering ”tillhörighet till en nationell minoritet” enligt modell från Europarådets mänskörättskonvention (se närmare om denna konvention nedan).³¹

Europeiska Unionen har också antagit de s.k. Köpenhamnskriterierna som blivande medlemsstater måste förbinda sig till. Kriterierna fastslogs vid ett EU-toppmöte i Köpenhamn år 1993. Köpenhamnskriterierna är ett samlingsnamn för politiska, ekonomiska och administrativa krav som måste vara uppfyllda för att ett land skall kunna bli en medlem av EU. Kraven gäller respekt för EU:s demokratiska principer, en fungerande marknadsekonomi och förmåga att hantera EU:s lagar och regler. Köpenhamnskriterierna omfattar tre övergripande kriterier för medlemskap:

1. Stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter (det politiska kriteriet)
2. En fungerande marknadsekonomi med förmåga att hantera konkurrensstrycket och marknadskrafterna inom unionen (det ekonomiska kriteriet)
3. Förmåga att ta på sig de skyldigheter som följer av medlemskapet inklusive en anslutning till målen med den politiska, ekonomiska och monetära unionen (det administrativa kriteriet)

Det politiska kriteriet för medlemskap innebär att landet skall ha effektiva och fungerande myndigheter. Det måste finnas både lagstiftning och ett praktiskt fungerande skydd av yttrandefriheten, föreningsfriheten och en oberoende press. Landet måste ansluta sig till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna, protokollet för medborgarnas möjligheter att ta ett fall till Europadomstolen och Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (se närmare om ramkonventionens bestämmelser nedan).

Det bör understrykas att Köpenhamnskriterierna inte gäller EU:s medlemsstater, utan enbart stater som ansöker om medlemskap i Europeiska Unionen.

31 Genom Lissabonfördraget blev stadgan juridiskt bindande genom en referens i fördraget till stadgan. Lissabonfördraget som undertecknades den 13 december 2007 av företrädare för EU:s regeringar trädde i kraft 1.12.2009. För Finlands del trädde lagen och förordningen om ikraftsättande av Lissabonfördraget (L 599/2008) samma dag.

4.2.2 Möjligheterna att klaga till de europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen)

I massmedia framförs inte sällan som en nyhet att enskilda personer eller organisationer har för avsikt att klaga till EU, alternativt till EG-domstolen (med säte i Luxemburg), i någon fråga som gäller minoriteters rättigheter. Förutom att minoritetsfrågor som utgångspunkt inte är EG-rättsliga angelägenheter saknar enskilda personer rätt att klaga till EG-domstolen. Talan om fördragsbrott, ogiltigförklarande eller passivitetstalan kan endast väckas av en medlemsstat eller av en gemenskapsinstitution. Enskilda personer har inte heller rätt att begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen. Det här gäller också i det fall att personen är en part i ett mål vid en nationell domstol som rör tolkning av EG-rättsliga normer. Rätten att begära förhandsavgöranden är förbehållna de nationella domstolarna.³²

Till skillnad från EG-domstolen är EG:s förstainstansrätt behörig att pröva direkt talan som väcks av fysiska eller juridiska personer och som avser rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner. En förutsättning är dock att rättsakterna är riktade till personerna i fråga eller att de direkt och personligen berör dem. Som exempel kan nämnas en talan som väcks av ett företag mot ett beslut av kommissionen att påföra företaget böter.³³ Förstainstansrättens domar och beslut kan överklagas till EG-domstolen, men överklagandet är begränsat till rättsfrågor.

” Förutom att minoritetsfrågor som utgångspunkt inte är EG-rättsliga angelägenheter saknar enskilda personer rätt att klaga till EG-domstolen.”

32 För att säkerställa en faktisk och enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen och undvika avvikande tolkningar kan, och i vissa fall måste, de nationella domstolarna vända sig till EG-domstolen för att begära ett klargörande rörande tolkningen av gemenskapsrätten för att de exempelvis skall kunna kontrollera att den nationella lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten. Alla parter i målet vid den nationella domstolen får dock tillsammans med medlemsstaterna och gemenskapens institutioner delta i förfarandet vid EG-domstolen när den handlägger en begäran om ett förhandsavgörande.

33 Ett annat exempel är beslut av en EG-institution att frysa för terrorism misstänkta namngivna personers ekonomiska tillgångar såsom deras bankkonton.

4.3 Europarådet

4.3.1 Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) Europarådets viktigaste konvention när det gäller skyddet av mänskliga rättigheter, konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) från 1950 saknar helt bestämmelser om minoriteters rättigheter. Inte heller ingår sådana rättigheter i något av de talrika tilläggsprotokollen som senare har antagits för att komplettera grundkonventionen.

Däremot förbjuder europakonventionens artikel 14 all diskriminering i fråga om de rättigheter som tryggas i konventionen. Enligt bestämmelsen skall de fri- och rättigheter som erkänns i konventionen åtnjutas utan åtskillnad av något slag såsom språk, nationell härkomst eller tillhörighet till en nationell minoritet. Trots att artikeln förbjuder all diskriminering på sagda grunder har konventionen haft en mycket begränsad praktisk betydelse för de europeiska språkliga minoriteterna. Redan i rättsfallet *Belgian Linguistic Cases* (1968) slog den europeiska mänskorättsdomstolen fast att konventionen inte innehåller någon rätt för personer tillhörande språkliga minoriteter att få sin skolundervisning på valfritt språk.³⁴

Den europeiska mänskorättskonventionen förutsätter vidare bland annat att en person som har berövats sin frihet omgående underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom eller henne på ett språk han eller hon förstår. En sådan person skall också ofördröjligen och bli underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom eller henne på ett språk som denne förstår, samt utan kostnad få bistånd av en tolk såvida han eller hon inte förstår eller talar det språk som används i domstolen. Den europeiska mänskorättsdomstolen, som övervakar verkställigheten av konventionen, har förutsatt att också allt skriftligt material som hänför sig till rättegången översätts för den åtalade. I likhet med motsvarande bestämmelser i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter tillkommer dessa rättigheter envar som inte förstår det språk som används, inte enbart personer tillhörande språkliga minoriteter. Bestämmelsen är således inte primärt en minoritetsrättighet.

³⁴ Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. *The Belgian Linguistic Cases*; dom 27.7.1968, A 6.

Övervakningen av att parterna till europakonventionen uppfyller sina skyldigheter i konventionen sker inte, såsom brukligt är, genom granskning av regelbundna rapporter som parterna avlåter till respektive övervakningsorgan om de åtgärder som de har vidtagit för att uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen. Europakonventionen och tilläggsprotokollen övervakas av den europeiska människorättsdomstolen. Domstolen har sitt säte i Strasbourg. Övervakningen sker genom att domstolen har getts rätt att pröva klagomål från individer som anser att deras rättigheter i konventionen eller protokollen har kränkts av en part till konventionen under vars jurisdiktion klaganden står. Den europeiska människorättsdomstolen är en regelrätt och oberoende domstol med rätt att avkunna domar som är juridiskt förpliktande för statsparterna. Domstolen har också rätt att utdöma skadestånd åt ett offer för en kränkning av hans eller hennes konventionsbaserade rättigheter och som har lidit skada till följd av kränkningen. Den europeiska människorättsdomstolen har vidare slagit fast att parterna bör införliva konventionens bestämmelser med sin nationella lagstiftning. Det här betyder att konventionens bestämmelser också kan åberopas såsom lag hos en nationell domstol eller vid en administrativ myndighet.³⁵

4.3.2 Europarådets ramkonvention för nationella minoriteter

4.3.2.1 Varför antog europarådet en ramkonvention?

Det fanns två orsaker till att Europarådet valde att anta en ramkonvention om nationella minoriteters rättigheter i stället för en sedvanlig konvention eller ett protokoll till europakonvention om de mänskliga rättigheterna. I den folkrättsliga traktaträtten avses med en ramkonvention vanligen en konvention som i stället för konkreta och bindande förpliktelser endast innehåller vissa uttalade mål och principer som parterna skall eftersträva att följa. Flera av Europarådets medlemsstater motsatte sig subjektiva rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter. För det andra skulle ett protokoll till europakonventionen automatiskt ha medfört att ansvaret för dess övervakning skulle ha ankommit på den europeiska människorättsdomstolen, som har jurisdiktion att avge för parterna

35 I Finland har europakonventionen gjorts till en del av den nationella lagstiftningen genom en s.k. blankettlag som har antagits i grundlagstiftningsordning. Valet av lagstiftningsordning motiverades med den europeiska människorättsdomstolens rätt att fatta beslut som är bindande för regering och riksdag.

bindande domar på basen av individuella klagomål. Det här skulle ha gjort minoritetsfrågor till rättsliga frågor, en tanke som var främmande för bland annat Frankrike. Slutresultatet blev en ramkonvention om nationella minoriteter innefattande endast förhållandevis vagt formulerade mål och principer som staterna skall iaktta, men som enskilda individer inte kan åberopa som rättigheter, samt med en politisk kontrollmekanism i stället för en juridisk sådan.

I sin proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter fastslog regeringen att de rättigheter och friheter som följer av principerna i ramkonventionen redan har genomförts i Finland i grundlagarna eller genom vanliga lagar och att propositionen sålunda inte har några direkta verkningar på individens ställning.³⁶

4.3.2.2 Beredningen av ramkonventionen

Trots att Europarådets parlamentariska församling redan under sitt första verksamhetsår år 1949 erkände behovet av rättigheter för nationella minoriteter antogs europakonventionen år 1950³⁷ av politiska skäl utan minoritetsskyddsbestämmelser. År 1961 rekommenderade den parlamentariska församlingen i rekommendation 285/1961 att en ny artikel om nationella minoriteters rättigheter skulle fogas till det fjärde protokollet till europakonventionen. En expertkommitté tillsattes för att utreda saken, men dess arbete avbröts för att invänta den europeiska mänskorsdomstolens dom i det fallet *Belgian Linguistic Cases* (1968), ett mål som gällde vissa språkförhållanden i Belgien.³⁸ Efter det här fördjupades osämjan i Belgien mellan landets två språkgrupper och år 1973 övergavs tanken om ett protokoll till europakonventionen om minoriteters rättigheter.

Genom Sovjetunionens sönderfall förändrades situationen i Europa på ett omvälvande sätt. I början av 1990-talet sökte många tidigare socialistiska östeuropeiska stater om medlemskap i Europarådet. Många av staterna hade, och har fortfarande, betydande minoriteter och svåra minoritetsproblem. På grund av den nya situationen fastslog Europarådets parlamentariska församling år 1992 att Europarådet så snart som möjligt bör uppgöra och anta en europeisk konvention om minoritetsskydd eller ett protokoll till europakonventionen om

³⁶ RP 107/1997

³⁷ FördrS. 18–19/1990.

³⁸ Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. *The Belgian Linguistic Cases*; dom 27.7.1968, A 6.

samma sak. Den förslög också att ministerkommittén skulle anta en förklaring om grundläggande principer för skydd av minoriteter som kunde tillämpas vid behandlingen av nya medlemsansökningar. Det stod emellertid snart klart att Europarådets medlemsstater inte kunde enas om en europeisk konvention eller ett protokoll till europakonventionen om minoriteters rättigheter. I stället tillsattes en expertkommitté ad hoc för att breda en ramkonvention om nationella minoriteters rättigheter. Efter att Europarådets ministerkommitté själv hade utarbetat bestämmelserna om konventionens kontrollsystem antog ministerkommittén ramkonventionen i november 1994.

4.3.2.3 Ramkonventionens övervakning

Övervakningen av att statsparterna uppfyller sina skyldigheter enligt ramkonventionen ankommer på Europarådets ministerkommitté som biträds av en rådgivande kommitté. För övervakningen av ramkonventionen skall konventionsstaterna avlåta periodiska rapporter (statsrapporter) till Europarådets generalsekreterare med information om den politik som de följer och de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som respektive part vidtagit för att genomföra de principer eller skyldigheter som anges i sagda konventioner. De till generalsekreteraren avlåtna rapporterna granskas av den rådgivande kommittén. Den rådgivande kommittén består av oberoende sakkunniga från de olika konventionsstaterna. Kommittén avlåter i sin tur sina yttranden över de periodiska rapporterna till Europarådets ministerkommitté. Ministerkommittén är ett politiskt organ som representerar Europarådets medlemsstaters regeringar. Ministerkommittén ger, i form av en resolution, rekommendationer åt en statspart om åtgärder som den anser att staten borde vidta för att ge kraft åt ramkonventionens mål och principer. Jämfört med den europeiska mänskörättskonventionens övervakningssystem är ramkonventionens övervakningsmekanism således svag.³⁹

4.3.2.4 Några av ramkonventionens centrala mål och principer

Europarådets ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter är uppbyggd som en principdeklaration och innefattar ett antal principer som parterna

39 Redan år 1995 kritiserade Europarådets parlamentariska församling i rekommendation 1255(1995) ramkonventionen för att vara svagt formulerad. Också traktatens kontrollmekanism ansågs vara kraftlös.

skall respektera i syfte att tillförsäkra ett effektivt skydd för nationella minoriteter och de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter. Ramkonventionens bestämmelser är m.a.o. närmast av programkaraktär. Parterna skall trots detta förverkliga principerna vid behov också genom nationell lagstiftning och en lämplig regeringspolitik. Ramkonventionen innehåller bestämmelser förutom om skydd för språk också om stöd för minoritetskulturer, traditioner, kulturarv och religion. Av denna anledning är ramkonventionen avsevärt vidare till sitt omfång än Europarådets språkstadga (se nedan). Jämfört med språkstadgan är ramkonventionens bestämmelser också mera generellt formulerade. Å andra sidan har staterna till skillnad från språkstadgan inte rätt att välja de bestämmelser som de önskar vara bundna av, utan de binds av konventionens samtliga bestämmelser.

Som exempel på rättigheter som ingår i ramkonventionen kan nämnas att enligt artikel 10(2) skall ”i områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om dessa personer begär detta, och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt behov, sträva efter att så långt som möjligt säkerställa att de förutsättningar finns som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i umgänget mellan dessa personer och förvaltningsmyndigheterna.” Enligt artikel 14(2) skall åter parterna ”i områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter, om det finns tillräcklig efterfrågan, sträva efter att så långt som möjligt och inom ramen för sina respektive utbildningssystem säkerställa att den som tillhör dessa minoriteter har tillfredställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk.”

Både artikel 10 och 14 som reglerar angelägenheter som är högst relevanta för nationella språkliga minoriteter innehåller med andra ord en mängd tolkningsbara villkor som skall uppfyllas för att staterna skall behöva vidta lagstiftnings- och andra åtgärder för att ge inomstatlig kraft åt artiklarnas principer, såsom ”i betydande antal”, ”av hävd”, ”tillräcklig efterfrågan” och ”ett verkligt behov”. Även om de här villkoren klart skulle uppfyllas är staterna endast förpliktade ”att eftersträva” att ”så långt som möjligt” och ”inom ramen för det nationella systemet” säkerställa förutsättningarna för principernas förverkligande i det egna landet.

Ramkonventionens artiklar 15 och 16 är särskilt intressanta för denna utredning. Enligt artikel 15 skall parterna skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kul-

turella, sociala och ekonomiska livet samt i ”offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem”.⁴⁰ Artikel 15 kompletteras av bestämmelserna i artikel 16. I svensk översättning lyder den senare artikeln:

Parterna skall avhålla sig från åtgärder vilka ändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av personer vilka tillhör nationella minoriteter och vilka syftar till att inskränka de rättigheter och friheter som härrör från principerna i denna ramkonvention.

Till ramkonventionen hör en kommenterande promemoria (”Explanatory Report”). Promemorian är inte en del av själva konventionen och är inte heller i övrigt juridiskt bindande, men den reflekterar de diskussioner som fördes vid beredningen av ramkonventionens enskilda artiklar. Enligt promemorian förbjuder artikel 16 åtgärder som vidtas i syfte att inskränka rättigheter och friheter som kan härledas ur ramkonventionen. Exempel på sådana åtgärder är enligt promemorian expropriation, avhysande och utvisande eller en omorganisering av administrativa gränser (”gerrymandering”⁴¹). I promemorian understryks särskilt att artikeln endast förbjuder åtgärder som vidtas i akt och mening att inskränka ramkonventionens rättigheter och att det vid dess beredning ansågs

40 Enligt den kommenterande promemorian som nämns nedan kunde konventionsstaterna inom ramen för sina konstitutioner

1) rådgöra med personer som hör till en nationell minoritet och särskilt med institutioner som företräder dem, då man planerar att genomföra lagstiftnings- eller förvaltningsåtgärder som sannolikt kommer att ha direkta följder på minoritetens ställning,

2) ta med personer som hör till en nationell minoritet i beredningen, genomförandet och utvärderingen av nationella och regionala utvecklingsplaner och utvecklingsprogram, när dessa direkt berör minoriteten,

3) utföra utredningar i samråd med dem för att bedöma eventuella verkningar på minoriteten av planerade utvecklingsåtgärder,

4) ordna på såväl det nationella som det lokala planet möjlighet för dem att effektivt delta i beslutsfattandet och i verksamheten i organ som utses genom val, och

5) skapa lokala eller decentraliserade förvaltningsystem.

Bestämmelsen torde täcka olika former av minoritetsdeltagande i det offentliga livet, inklusive deltagande i val av nationella beslutande organ, i lokala och regionala organ samt upprättande av decentraliserade och lokala styrelseformer.

41 ”Gerrymandering” avser ursprungligen en medveten omorganisering av gränserna för ett valdistrikt eller en valkrets i syfte att uppnå fördelar i ett val. Sådana åtgärder kan också vidtas i syfte att försvåra eller förhindra en viss grupp av röstberättigade såsom medlemmar av en viss politisk, rasmässig eller språklig grupp från att uppnå valframgång. Termen har sammankopplats med Elbridge Gerry som var guvernör för Massachusetts åren 1810–1812.

vara omöjligt att utsträcka förbudet att också gälla alla åtgärder som endast har en sådan effekt, eftersom också dylika åtgärder ibland kan vara helt motiverade och legitima. Ett exempel kunde enligt promemorian vara en flyttning av en bys befolkning för att möjliggöra ett dammbygge.⁴²

Finland avlät sin första periodiska rapport om ramkonventionens genomförande till Europarådet år 1999.⁴³ Det yttrande som den rådgivande kommittén på basen av rapporten avlät till ministerkommittén (september 2000) innehåller förhållandevis få slutsatser som berör finlandsvenskarnas rättigheter.⁴⁴ I fråga om den gällande finska språklagstiftningen fastslår dock kommittén att det svenska språket åtnjuter ett starkt normativt skydd, men att de relevanta normerna inte alltid har genomförts fullt ut i praktiken. Detta gäller enligt kommittén till exempel i brottmål inför domstol.

Med anledning av den rådgivande kommitténs yttrande fastslog Europarådets ministerkommitté (oktober 2001) i sin resolution att Finland länge har gjort särskilt berömvärda insatser ("particularly commendable efforts") i fråga om skyddet av finlandssvenskarna och deras ställning inom områden såsom media och utbildning.⁴⁵

I sitt yttrande⁴⁶ över Finlands andra periodiska rapport⁴⁷ uppmärksammar den rådgivande kommittén också ramkonventionens artikel 16 i förhållande till finsk lagstiftning och praxis som berör myndigheternas planer på att sammanslå kommuner och andra administrativa förändringar som kan påverka andelen personer tillhörande nationella minoriteter inom de berörda administrativa enheterna och som därigenom påverkar statens fullgörande av sina skyldigheter i arti-

42 Council of Europe. Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report. H(1995)010, paragraph 16.

43 Council of Europe. Report Submitted by Finland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 16 February 1999. ACFC/SR(1999)003.

44 Council of Europe. Advisory Committee for the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Finland Adopted on 22 September 2001. ACFC/INF/OP/I(2000)002.

45 Council of Ministers. Resolution ResCMN (2001)3.

46 Council of Europe. Advisory Committee for the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Second Opinion on Finland Adopted on 2 March 2006. ACFC/OP/II(2006)003.

47 Council of Europe. Report Submitted by Finland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 10 December 2004). ACFC/SR/II(2004)012.

kel 15 och andra artiklar i ramkonventionen.⁴⁸ Anledningen till den här observationen var att Finlands andra periodiska rapport innehåller en beskrivning av grundlagens 122 § och de förändringar som lagrummet medför jämfört med regeringsformens bestämmelser om den administrativa distriktsindelningen. Rapporten innehåller även en kortfattad beskrivning av den kritik som Svenska Finlands folkting har riktat mot reformer som gäller den administrativa distriktsindelningen. Med anledning av det här rekommenderade den rådgivande kommittén att de finska myndigheterna säkerställer att den språkliga kompositionen inom de administrativa enheterna och möjligheterna för personer tillhörande nationella minoriteter att delta i beslutsfattandet och deras tillgång till relevant service tas i beaktande vid planering och genomförande av reformer som påverkar administrativa gränser. Sagda rekommendationer ingår ändå inte i yttrandets slutkommentarer, i vilka kommittén endast uttalar sin oro över kapacitetsproblem och andra problem vid förverkligandet av den nya språklagstiftningen gällande svenska och samiska inom vissa områden såsom domstolsväsendet.

Såsom brukligt utnyttjade Finland rätten att kommentera den rådgivande kommitténs yttrande. I sin inlaga gick regeringen också in på kommitténs rekommendationer gällande de genomförda och planerade administrativa reformerna mot bakgrund av ramkonventionens artikel 16. Enligt regeringen är kommunsammanslagningar frivilliga i Finland samt att minoriteternas situation övervägs noggrant i dylika ärenden. I fråga om förändringar i den statliga distriktsindelningen skyddas den språkliga minoriteten enligt regeringen på många sätt, bland annat så att utlåtanden begärs av lokala och regionala organ. Regeringen betonade också att lokal service måste upprätthållas oberoende av administrativa reformer. Vidare måste enligt regeringen den svenskspråkiga befolkningens särskilda behov alltid beaktas vid reformer av den statliga lokalförvaltningen. Vid behov sker det här genom språkbaserade särlösningar.⁴⁹

48 Article 16. Changes in administrative borders: “The authorities should ensure that the linguistic composition of the administrative units and the possibilities of persons belonging to minorities to take part in the decision-making and access relevant services are taken into account in the planning and implementation of reforms affecting administrative borders.” (Paragraf 162).

49 I sin helhet lyder regeringens kommentar gällande artikel 16:”Mergers of municipalities are, according to the existing legislation, voluntary in Finland, requiring the assent of both merging municipalities. The citizens have a substantial influence in situations where mergers are planned, and also in this context, questions concerning the position of national minorities are thoroughly considered.
When changes are planned in State administrative districts, the position of the linguistic

I sin resolution med anledning av den rådgivande kommitténs yttrande och Finlands kommentarer däröver uppmärksammade Europarådets ministerkommitté inte alls frågan om den administrativa indelningen mot bakgrund av ramkonventionens artiklar 16 och 15.⁵⁰ Ramkonventionens övervakningsorgan ännu inte tagit ställning till Finlands tredje periodiska rapport.⁵¹

Den rådgivande kommitté som granskar parternas periodiska rapporter som gäller ramkonventionen har enligt ministerkommitténs resolution 1997/010⁵² rätt att emotta information också från andra källor än statsparterna. I praktiken får den rådgivande kommittén, via sitt sekretariat, årligen en stor mängd alternativ information från olika medborgarorganisationer, sammanslutningar och enskilda, såväl ad hoc-information som information i form av s.k. skuggrapporter till parternas officiella periodiska rapporter. Kommittén erhåller också alternativ information genom sina möten med representanter för olika minoritetsgrupper och medborgarorganisationer under kommitténs regelbundna besök och uppföljningsmöten i konventionsstaterna. Det bör ändå understrykas att den rådgivande kommittén inte är en klagoinstans, den har endast rätt att ta emot information från andra källor än statsparterna. Det här är i linje med det faktum att de i ramkonventionen inskrivna målen och principerna inte kan åberopas av enskilda såsom rättigheter.

minority is protected in several ways. The Regional Development Act (602/2002) provides that before a State authority takes a decision concerning state local or regional government bodies or their jurisdiction or competence, it shall request an opinion from the municipality concerned if the change may weaken the availability of public services. If the matter affects two or more municipalities, an opinion shall also be requested from the Regional Council.

If the state authority intends to act contrary to the opinion, it shall negotiate with the municipality and Regional Council concerned. Furthermore, according to the Government's policy, included in the Government report to Parliament in 2005 on the current state of administration and the need for its reform, the local customer services must be maintained despite administrative reforms. The Government also sets standards for local administration customer services. The special needs of the Swedish-speaking residents must always be taken into account in situations where the local state administration is reformed. If necessary, this will be done by means of special language based solutions." The Framework Convention for the Protection of National Minorities. The Report Prepared by the Advisory Committee for the Committee of Ministers of the Council of Europe Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Comments of the Government of Finland. August 2006, s. 22.

50 Council of Ministers Resolution. ResCMN(2007)1.

51 Sista dagen för avlämnande av den tredje periodiska rapporten var 1.2.2009.

52 Committee of Ministers. Resolution (1997)010. Rules adopted by the Committee of Ministers on the monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

4.3.3 Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk

4.3.3.1 Allmänt

Beredningen av Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk påbörjades redan i början av 1980-talet genom Europarådets parlamentariska församlings rekommendation 928 (1981) om minoritetsspråkens och dialekters utbildningsmässiga och kulturella problem. Samma år antog också Europaparlamentet en resolution om samma frågor. Båda dokumenten fastställde ett behov att utarbeta en stadga om landsdels- eller minoritetsspråk och kulturer. Med anledning av sagda rekommendationer beslöt Europarådets ständiga konferens för lokala och regional myndigheter (CLRAE) att påbörja arbetet för att uppdra en europeisk stadga för landsdels- eller minoritetsspråk. År 1988 antog den ständiga konferensen ett utkast till en sådan stadga.⁵³ Beredningsarbetet fortsatte i en av Europarådets ministerkommitté tillsatt ad hoc expertkommitté (CAHLR) år 1989 och språkstadgan antogs av ministerkommittén den 25 juni 1992. Den öppnades för undertecknande den 5 november 1992 och trädde i kraft år 1998.

Ovan har sagts att språkstadgans definition av landsdels- eller minoritetsspråk inkluderar mindre använda officiella språk och att svenskan i Finland är ett sådant språk. Finland ratificerade språkstadgan i november 1994.⁵⁴ Av förpliktelserna i språkstadgans del III har Finland förbundit sig att tillämpa 65 förpliktelser på det *svenska* språket och 59 förpliktelser på det *samiska* språket. Vidare har Finland förbundit sig att i tillämpliga delar tillämpa de mera allmänna bestämmelserna i stadgans del II med avseende på *romani* och andra s.k. territoriellt obundna språk. Genom en presidentförordning 27.11.2009 ändrades förordningen om ikraftsättande av den europeiska språkstadgan så, att också *karelska* är ett språk som faller under språkstadgans del II (artikel 7 (5) styckena 1–4).

I fråga om det svenska språket har Finland åtagit sig att trygga vissa rättigheter i stadgans artiklar 8 (utbildning), 9 (rättsväsendet), 10 (förvaltningsmyndigheter och samhällsservice), 11 (massmedia), 12 (kulturell verksamhet och kulturella inrättningar), 13 (ekonomiska och sociala förhållanden) och 14 (utbyte över gränserna).⁵⁵ Av dessa granskas Finlands åtaganden under artikel 10 närmare nedan.

53 Genom resolution 192 (1988).

54 Språkstadgan trädde i kraft för Finlands del i mars 1998.

4.3.3.2 Språkstadgans bestämmelser om förvaltningsmyndigheter och samhällsservice

I fråga om språkstadgans artikel 10 om förvaltningsmyndigheter och samhällsservice på svenska har Finland åtagit att följa följande bestämmelser:

1. I sådana förvaltningsdistrikt i en stat där antalet invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk motiverar de åtgärder som anges nedan, och i enlighet med situationen för varje språk, förbinder sig parterna i rimlig utsträckning

55 Declaration contained in the instrument of acceptance, deposited on 9 November 1994 - Or. Engl.

Finland declares, according to Article 2, paragraph 2, and Article 3, paragraph 1, that it applies to the Swedish language which is the less widely used official language in Finland, the following provisions of Part III of the Charter:

IN ARTICLE 8 :

Paragraph 1, sub-paragraphs a (i), b (i), c (i), d (i), e (i), f (i), g, h, i

Paragraph 2

In Article 9 :

Paragraph 1, sub-paragraphs a (i), a (ii), a (iii), a (iv), b (i), b (ii), b (iii), c (i), c (ii), c (iii), d

Paragraph 2, sub-paragraph a

Paragraph 3

IN ARTICLE 10 :

Paragraph 1, sub-paragraphs a (i), b, c

Paragraph 2, sub-paragraphs a, b, c, d, e, f, g

Paragraph 3, sub-paragraph a

Paragraph 4, sub-paragraphs a, b

Paragraph 5

IN ARTICLE 11 :

Paragraph 1, sub-paragraphs a (iii), b (i), c (ii), d, e (i), f (ii)

Paragraph 2

Paragraph 3

IN ARTICLE 12 :

Paragraph 1, sub-paragraphs a, b, c, d, e, f, g, h

Paragraph 2

Paragraph 3

IN ARTICLE 13 :

Paragraph 1, sub-paragraphs a, c, d

Paragraph 2, sub-paragraphs a, b, c, d, e

IN ARTICLE 14 :

Paragraph a

Paragraph b.

a) i) att tillse att förvaltningsmyndigheterna använder landsdels- eller minoritetsspråken,

b) att tillhandahålla ofta förekommande förvaltningstexter och formulär avsedda för befolkningen på landsdels- eller minoritetsspråk eller i tvåspråkig version,

c) att tillåta förvaltningsmyndigheterna att upprätta handlingar på ett landsdels- eller minoritetsspråk,

2. I fråga om lokala och regionala myndigheter inom vilkas territorier antalet invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk är tillräckligt för att motivera följande åtgärder, förbinder sig parterna att tillåta och/eller uppmuntra

a) användning av landsdels- eller minoritetsspråk inom den regionala eller lokala myndigheten,

b) möjlighet för dem att som använder landsdels- eller minoritetsspråk att göra framställningar i muntlig eller skriftlig form på dessa språk,

c) att regionala myndigheter ger ut sina officiella handlingar även på landsdels- eller minoritetsspråken i fråga,

d) att lokala myndigheter ger ut sina officiella handlingar även på landsdels- eller minoritetsspråken i fråga

e) att regionala myndigheter vid sina sammanträden använder landsdels- eller minoritetsspråk utan att för den skull det eller de i staten använda officiella språken utesluts,

f) att lokala myndigheter vid sina sammanträden använder landsdels- eller minoritetsspråk utan att för den skull det eller de i staten använda officiella språken utesluts,

g) att traditionella och korrekta ortnamnsformer på landsdels- eller minoritetsspråk används eller införs, jämsides med namnen på det eller de officiella språken, om det behövs.

3. I fråga om samhällsservice från förvaltningsmyndigheterna eller av andra personer som handlar på deras uppdrag, förbinder sig parterna på det terri-

torium där landsdels- eller minoritetsspråk används, i enlighet med situationen för varje språk och i rimlig utsträckning

a) att tillse att landsdels- eller minoritetsspråk används vid tillhandhållande av tjänsterna ifråga

4. Parterna förbinder sig att vidta en eller flera av följande åtgärder för att uppfylla de åtaganden i styckena 1, 2 och 3 som de har antagit:

a) översättning eller tolkning vid behov,

b) anställning, och där det behövs, utbildning av ett erforderligt antal tjänstemän och andra offentligt anställda

5. Parterna förbinder sig att tillåta att släktnamn används eller antas på landsdels- eller minoritetsspråk på begäran av de berörda.

Såsom av texten till artikel 10 framgår är många av staternas förpliktelser rätt vagt formulerade. Till exempel gäller åtagandena endast i sådana förvaltningsdistrikt där antalet invånare som använder landsdels- eller minoritetsspråk motiverar de angivna åtgärderna och enligt situationen för varje språk. Frågan om vems uppfattning som är avgörande när det gäller att bedöma hur motiverade åtgärderna är – myndigheternas åsikt eller den åsikt som företräds av dem som talar ett landsdels- eller minoritetsspråk – besvaras inte. Bestämmelserna innehåller heller inga uttryckliga skyldigheter för staterna att säkerställa, till exempel vid en omorganisering av förvaltningsområdets gränser, att antalet personer som talar ett minoritetsspråk också i fortsättningen motiverar vidtagande av de åtgärder som staterna har förbundit sig till. Även i övrigt måste staterna endast ”i rimlig utsträckning” förverkliga sina åtaganden enligt artikel 10. Det är också att märka att bestämmelsen i artikel 4(3) som gäller anställning av tjänstemän och andra offentlig anställda inte innehåller åtminstone något uttalat krav på att dessa skall ha personliga kunskaper i ett landsdels- eller minoritetsspråk. Enligt artikel 10(4) kan staterna uppfylla de i artikel 10 angivna skyldigheterna genom översättning eller tolkning vid behov.

”Även i övrigt måste staterna endast ”i rimlig utsträckning” förverkliga sina åtaganden enligt artikel 10.”

När frågan gäller administrativ distriktsindelning bör också bestämmelsen i

språkstadgans artikel 7(1 b) uppmärksammas. Sagda artikel ingår i stadgans del II som fastställer ett antal allmänna mål och principer som parterna till stadgan skall bygga sin politik på när det gäller landsdels- eller minoritetsspråk som talas inom deras gränser. Till sin rättsliga karaktär torde målen och principerna i del II långt kunna jämföras med bestämmelserna i Europarådets ramkonvention för nationella minoriteter (se ovan). Ett mål och en princip som uppräknas i artikel 7 (b 1) är ”respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör hinder för främjande av ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk.” Frågan är vilken relevans den här principen kan tänkas ha för det svenska språket i Finland med hänsyn till reformen av den statliga lokal-, regional- och distriktsförvaltningen.

Principen om respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk ingår som sagt i språkstadgans del II, vars mål och principer är tillämplig på alla landsdels- eller minoritetsspråk i en partsstat som faller under stadgans definition av sådana språk. Den är med andra ord inte en del av de fakultativa bestämmelserna i stadgans del III som gäller de valda landsdels- eller minoritetsspråkens användning i samhällslivet i partsstaten. Det kan också noteras att ordalydelsen i artikel 7(1 b) inte talar om hinder för ”bruket” av sådana språk utan om att gällande och ny administrativ indelning inte skall utgöra ett hinder för ”främjande” av sådana språk.

Till språkstadgan hör en kommenterande promemoria (”Explanatory Report”).⁵⁶ Promemorian är inte en organisk del av språkstadgan och är inte heller i övrigt juridiskt bindande, men den återspeglar de diskussioner som fördes vid stadgans beredning. Inledningsvis slås i promemorian fast att bestämmelserna i artikel 7 är i huvudsak målsättningar och principer och inte precisa genomföranderegler. De utgör med andra ord den nödvändiga ramen för bevarandet av landsdels- eller minoritetsspråken i partsstaterna. Angående specifikt artikel 7(1 b) fastslår promemorian att trots att det är önskvärt att trygga en överensstämmelse mellan ett område för ett landsdels- eller minoritetsspråk och en bestämd territoriell administrativ enhet, är det uppenbart att det här är ett mål som inte kan uppnås i alla situationer då bosättningsmönstren kan vara för kom-

⁵⁶ Explanatory Report. Promemorian hittas på [www.coe.int /t/ dg4/ education/ minlang/ text-charter/ default_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/text-charter/default_en.asp).

plexa samt då territoriella administrativa enheter kan legitimt vara beroende av andra överväganden än bruket av ett visst språk. Därför förutsätter språkstadgan enligt promemorian inte att ett område för ett landsdels- eller minoritetsspråk alltid måste sammanfalla med en administrativ enhet. Promemorian slår å andra sidan fast att språkstadgan fördömer sådana territoriella indelningsåtgärder som vidtas i syfte att försvåra bruket av ett landsdels- eller minoritetsspråk eller dess överlevnad eller för att splittra en språkgemenskap på flera administrativa eller territoriella enheter. Om administrativa enheter inte kan anpassas till ett landsdels- eller minoritetsspråk bör de enligt promemorian i vart fall förbli neutrala och inte påverka språket på ett negativt sätt. Särskilt lokala och regionala myndigheter bör enligt motiveringarna i den förklarande promemorian uppfylla sina skyldigheter i förhållande till sådana språk.

Den kommenterande promemorian är följaktligen inte särskilt konkret när det gäller innehållet i målen och principerna i artikel 7 (1 b).

Språkstadgans artikel 16 som gäller granskningen av staternas periodiska rapporter till Europarådet skiljer mellan sådan alternativ information som organ eller sammanslutningar får ge till den expertkommitté som granskar staternas periodiska rapporter och som gäller språkstadgans del II och sådan information som gäller dess del III. I det förstnämnda fallet är det fråga om den *politik* som en stat följer i enlighet med del II, i det senare åter information som gäller staternas specifika *åtaganden* enligt del III. Utgående från den kommenterande promemorian och från den skillnad som görs i språkstadgans artikel 16 mellan parternas politik och åtaganden kan man sluta sig till att artikel 7(1 b), principen om att gällande eller ny administrativ indelning inte bör utgöra hinder för främjandet av landsdels- eller minoritetsspråk inbegripen, inte är avsedda att tillämpas på enskilda konkreta situationer i partstaterna, utan endast på parternas allmänna minoritetspolitik. Det här innebär bland annat att språkstadgans övervakningsorgan inte borde ta ställning till konkreta fall såsom till exempel till Karlebys position i regionförvaltningsreformen om spørsmålet endast faller under artikel 7(1 b).⁵⁷

Å andra sidan är det uppenbart att en nyreglering som gäller en administrativ indelning i en part till språkstadgan som vidtas i akt och mening att försvåra

57 I ett brev den 10 september till expertkommitténs sekretariat gav Svenska Finlands folkting tilläggsinformation om revideringen av regionalförvaltningen och om Karlebys ställning i reformen. I skrivelsen ber Folktinget expertkommittén att ta i beaktande förutom språkstadgans 7 b också dess artiklar 10 och 3(a).

främjandet av ett landsdels- eller minoritetsspråk eller dess överlevnad är oförenlig med språkstadgan. Det samma gäller om en part systematiskt – som en del av en förd regeringspolitik – bortser från principen om respekt för det geografiska området för ett landsdels- eller minoritetsspråk vid reformer av den administrativa indelningen. De här är omständigheter som kan vara svåra att leda i bevis.

4.3.3.3 Övervakningen av språkstadgan

Språkstadgan har ett övervakningssystem som liknar ramkonventionens. Övervakningen grundar sig på de periodiska rapporter som parterna skall inge till Europarådets generalsekreterare. Rapporterna granskas av en expertkommitté bestående av sakkunniga i landsdels- eller minoritetsspråksfrågor. Expertkommittén sammanställer och avger ett yttrande till Europarådets ministerkommitté. På basen av rapporten ger ministerkommittén eventuella rekommendationer till parten i fråga.

Till dags dato har den expertkommitté som har till uppgift att granska statsparternas periodiska rapporter om språkstadgan uttalat sig om tre finska rapporter. I fråga om det svenska språket har expertkommittén kritiserat framförallt sättet på vilket Finland har fullgjort sina förpliktelser enligt språkstadgans artiklar 9 (rättsväsendet) och 10 (förvaltningsmyndigheter och samhällsservice). När det gäller rättsväsendet har expertkommittén fäst särskild uppmärksamhet vid behovet av att förbättra domares och andra tjänstemäns inom rättsvården kunskaper i det svenska språket.

I sitt utlåtande över Finlands andra periodiska rapport (2004) påpekade expertkommittén i samband med sin granskning av Finlands skyldigheter enligt artikel 9 att med hänsyn till språkstadgans artikel 7(1 b) bör myndigheterna se till att ändringar av den rättsliga distriktsindelningen inte påverkar användningen av det svenska språket, skulle planer om sammanslagning av rättsliga distrikt aktualiseras.⁵⁸

År 2007 granskade expertkommittén Finlands tredje periodiska rapport som också innehöll en redogörelse för regeringens planer för administrativa lokal- och distriktsreformer. Kommitténs yttrande till ministerkommittén innehåller en granskning av nämnda planer i ljuset av språkstadgans 7(1 b) (se ovan). I detta

58 Council of Europe. European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Finland. ECRML (2004)7, paragraf 78.

sammanhang redogjorde expertkommittén också för den tilläggsinformation som den hade fått av organisationer och framförallt av Svenska Finlands folkting. Härvidlag uttryckte expertkommittén sin oro över reformplanerna och anförde som sin ståndpunkt att reformerna inte bör få negativa konsekvenser för finlandssvenskarna möjligheter att använda sitt eget språk.⁵⁹ Gällande specifikt Finlands förpliktelser enligt artikel 9 (rättsväsendet) upprepade expertkommittén ståndpunkten i sina tidigare yttranden om att den finska lagstiftningen nog formellt uppfyller språkstadgans förpliktelser, men att det finns ett stort och omedelbart behov av att förbättra kunskaperna i svenska hos domare och annan personal vid domstolar.⁶⁰ Också ifråga om Finlands förpliktelser enligt artikel 10 (förvaltningsmyndigheter och samhällsservice) konstaterade expertkommittén att de är formellt uppfyllda, men att det praktiska genomförandet fortfarande är förknippat med många praktiska problem, i synnerhet med tjänstemännens bristfälliga kunskaper i svenska.⁶¹

Europarådets ministerkommittés rekommendationer till Finland om tillämpningen av språkstadgan har varit få och mycket generella till sin natur när det gäller det svenska språket. Merparten av rekommendationerna har gällt samernas och romernas situation och rättigheter. Med anledning av Finlands första rapport till Europarådet rekommenderade ministerkommittén ändå att Finland beaktar expertkommitténs samtliga observationer⁶² och prioriterade⁶³ att Finland ”tillhandhåller gynnsamma villkor som uppmuntrar bruket av svenska ... vid judiciella och administrativa myndigheter, särskilt genom åtgärder som syftar till bättre kunskaper i svenska språket hos personalen vid domstolar och förvaltningsmyndigheter.”⁶⁴ Med anledning av Finlands andra periodiska rapport rekommenderade ministerkommittén återigen att Finland beaktar expertkom-

59 Council of Europe. European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Finland. ECRML (2007)7, paragraferna 33-37.

60 Ibid., paragraferna 120-124.

61 Ibid., paragraferna 125-130.

62 Det här är en s.k. standardfras som ingår i samtliga rekommendationer som ministerkommittén riktar till språkstadgans parter.

63 Ministerkommittén har som kutym att lyfta fram ett begränsat antal rekommendationer som ministerkommittén ser som särskilt angelägna bland de betydligt fler förslag till rekommendationer som expertkommittén i regel föreslår i sitt yttrande.

64 Europarådet. Ministerkommittén. Rekommendation RecChL(2001)3 om tillämpningen i Finland av den Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (svensk översättning).

mitténs samtliga observationer samt prioriterade att Finland ”säkerställer tillgången av social- och hälsovårdstjänster på svenska och samiska.”⁶⁵ Slutligen med anledning av Finlands tredje rapport rekommenderade ministerkommittén att Finland beaktar expertkommitténs samtliga observationer och ”i första hand satsar mera på att säkerställa tillgången på social- och hälsovårdstjänster på svenska och samiska.”⁶⁶

” ... Europarådets ministerkommitté ser på Finland som något av ett modelland i Europa i fråga om svenska som ett minoritetsspråk ”

Rekommendationerna visar att åtminstone Europarådets ministerkommitté ser på Finland som något av ett modelland i Europa i fråga om svenska som ett minoritetsspråk. I en europeisk jämförelse är svenska ett mycket litet språk då det talas av endast 5,5 % av befolkningen. Trots detta har språket status av ett nationalspråk. Utvecklingen när det gäller minoritetsspråk har heller inte varit odelad positiv under senare år. I flera stater har trenden snarare varit att förstärka skyddet för majoritetsspråket. Det här har skett bland annat i Estland. Ett annat exempel är den slovakiska lagen om det slovakiska språket från 2009, en lag som har kritiserats framförallt av de den ungerska minoriteten i landet.

Enligt artikel 16(2) i den europeiska språkstadgan får organ eller sammanslutningar upprättade enligt lagstiftningen i en part fästa expertkommitténs uppmärksamhet på frågor som hänför sig till de åtaganden som parten i fråga har gjort enligt del III i språkstadgan. Efter samråd med den berörda parten får expertkommittén beakta denna information vid beredningen av kommitténs rapport till ministerkommittén. Organen eller sammanslutningarna får också avge yttranden om den politik som följs av en part i enlighet med språkstadgans del II.⁶⁷ Det bör ändå understrykas att artikel 16 inte grundar någon form av klagomålsförfarande. Expertkommittén har endast mandat att medverka vid övervakningen av språkstadgans implementering i partsstaterna och att i denna

65 Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation RecChL(2004)6 of the Committee of Ministers on the application of Finland of the European Charter for Regional or Minority Languages by Finland.

66 Europarådet. Ministerkommittén. Rekommendationer CM/RecChL(2007)7 om tillämpningen av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (svensk översättning).

67 Se också Europarådets publication ”Working Together: NGOs and regional or minority languages”.

uppgift emotta information också från andra källor än konventionsstaternas regeringar, särskilt av sådana organ och sammanslutningar som avses i språkstadgans artikel 16(2). Sagda organ eller sammanslutningar bör däremot inte yrka på att expertkommittén skall fungera som en slags överklagandeinstans.⁶⁸

4.4 Sammanfattning om det folkrättsliga skyddet för finlandssvenskarna och det svenska språket i Finland

Sammanfattningsvis kan man fastslå att finsk lagstiftning som gäller det svenska språket formellt motsvarar bestämmelserna i Europarådets ramkonvention och Finlands åtaganden enligt den europeiska språkstadgan. Däremot finns det brister när det gäller den praktiska tillämpningen av lagstiftningen. Ett problem i detta avseende är att sagda traktaters övervakningsmekanism inte är utformad för att hantera dylika praktiska tillkortakommanden. Staternas genomförande av principerna i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk övervakas av ett politiskt och inte av ett juridiskt organ. Det finns således inga möjligheter att anföra individuella eller kollektiva klagomål till någon instans när det gäller dessa instrument. Ingentenda konventionen grundar några individuella eller kollektiva rättigheter för personer tillhörande nationella minoriteter eller för personer som talar ett minoritetsspråk. Den enda möjligheten att anföra klagomål inom ramen för Europarådet är således att åberopa förbudet mot diskriminering i artikel 14 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter eller motsvarande fristående diskrimineringsförbud i dess tilläggsprotokoll 12. Erfarenheten har ändå visat att diskrimineringsförbudet har haft en mycket begränsad tillämpning när det gäller nationella minoriteters språkliga rättigheter. Den europeiska mänskorsdomstolen kan enligt konventionen endast ta ställning till sådan diskriminering som gäller någon av de i konventionen garanterade rättigheterna. Religionsfrihet är en sådan rättighet. Därför har domstolen avgjort

68 Paragraf 129 av den förklarande promemorian lyder: "It should be emphasised that this is not a quasi-judicial complaints procedure. The committee of experts is merely instructed to monitor the implementation of the charter and receive information to that end. The bodies referred to in Article 16 may not ask it to act as a more or less judicial appeal body."

många fall som har tangerat religiösa minoriteters rättigheter, såsom Jehovas vittnens skyldighet att fullgöra värnplikt. Den europeiska mänskorättskonventionen innehåller däremot ingen rätt för språkliga minoriteter att använda sitt eget språk inför myndigheter, och frågan kan därför inte heller prövas i förening med diskrimineringsförbudet i artikel 14. Då den europeiska mänskorättsdomstolen har drivit en strikt linje när det gäller minoritetsspörsmål torde inte heller det fristående diskrimineringsförbudet i protokoll 12 få någon större betydelse för språkliga minoriteter.⁶⁹

Sammantaget bör Europarådets betydelse inte överskattas när det gäller det svenska språkets ställning i Finland. Såväl den europeiska ramkonventionen som den europeiska språkstadgan tillämpas redan fullt ut både på finlandssvenskarna och på det svenska språket i Finland. Traktaternas övervakningssystem är dock förhållandevis kraftlöst, i synnerhet när det gäller att tillrättalägga praktiska problem vid förverkligandet av konventionernas rättigheter.

69 I sin verksamhet har den europeiska mänskorättsdomstolen följt den europeiska mänskorättskonventionens förarbeten som tydligt visar att minoritetsrättigheter inte faller under konventionen.

5. Det svenska språkets ställning i den administrativa indelningen

5.1 Revideringen av regionförvaltningen i Finland

Under senare år har många administrativa reformer genomförts i Finland. Många av reformerna har kritiserats från finlandssvenskt håll, men den pågående revideringen av regionförvaltningen har ställt debatten om det svenska språkets kräftgång på sin spets. Många har sett regionalförvaltningsreformen t.o.m. som en provosten för det svenska språkets framtida öde i Finland.

I april 2009 avlät regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009). I propositionen föreslås en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. Vidare föreslås ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen och regionutvecklingslagen. Länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken föreslås bli upphävda. En separat lag skall stiftas om hela lagstiftningspaketets ikraftträdande och reformens övergångsperiod. Utöver de författningar som nämns omfattar propositionen ca 250 lagar om regionförvaltningsmyndigheterna som överlämnas som en separat regeringsproposition. Det allmänna målet med propositionen är att revidera stora delar av regionförvaltningen och skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och på ett resultatgivande sätt. Regeringen vill samla statens regionförvaltning i de föreslagna regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Landskapsförbundens roll och ställning ska stärkas. I lagförslagen ingår bestämmelser bl.a. om regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och uppgifter, deras organisation, befogenheter och ansvarsområden och om deras styrning och ledning. Det finns också specialbestämmelser som avser att främja de språkliga rättigheterna. Lagarna träder i kraft den 1 januari 2010.

”Lagförslaget kritiserades skarpt av Svenska Finlands Folkting som ansåg att ett sådant beslut skulle avskilja Karleby från det övriga Österbotten och Svenskfinland.”

De i propositionen föreslagna regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna är enheter inom statens regionförvaltning. Arbets- och näringsbyråerna som står under närings-, trafik- och miljöcentralerna är enheter inom statens lokalförvaltning. Enligt lagförslaget § 5 skall det föreskrivas om antalet regionförvaltningsverk och deras verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § kan det dessutom föreskrivas genom förordning av statsrådet om inrättande av en serviceenhet för den språkliga minoriteten och dess uppgifter, namn, verksamhetsområde och verksamhetsställe samt om personalens behörighetsvillkor. Motsvarande bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralerna ingår också i lagförslaget.

Redan innan lagförslaget hade avlåtits till riksdagen gav det upphov till en intensiv diskussion på finlandssvenskt håll. Särskilt frågan om Karlebys och landskapet Mellersta Österbottens sydliga eller nordliga orientering väckte stor uppmärksamhet, i synnerhet efter den s.k. HALKE-ministerarbetsgruppens beslut om att landskapet Mellersta Österbotten med centralort Karleby med sina 6,300 svenskspråkiga invånare skulle som enda tvåspråkiga kommun hänföras till ett nordligt samarbetsområde tillsammans med de enspråkigt finska landskapen Norra Österbotten och Kajanaland, med Uleåborg som centralort. I detta fall skulle den svenskspråkiga befolkningens andel i landskapet uppgå till endast 1,3 %.

I april 2009 bad 26 österbottniska fullmäktige- och kommunstyrelseordförande riksdagens justitieombudsman att undersöka om regeringens proposition med förslag om lagstiftningen för förnyande av regionförvaltningen uppfyller de krav som Finlands grundlag och språklagen ställer. Skrivelsen föranledde inga åtgärder. Enligt biträdande justitieombudsmannen ingriper JO enligt vedertagen praxis inte i ärenden som är under behandling. JO har heller inte befogenhet att undersöka utövningen av riksdagens lagstiftningsmakt. Riksdagens justitieombudsman kan enligt JO:s svar ta ställning till lagstiftningsprojekt om det ministerium som bereder lagen begär utlåtande av JO eller om riksdagens utskott hör justitieombudsmannen som sakkunnig.⁷⁰

⁷⁰ Riksdagens justitieombudsman 18.5.2009, Dnr 1344/4/09.

Lagförslaget kritiserades skarpt av Svenska Finlands folkting som ansåg att ett sådant beslut skulle avskilja Karleby stad från det övriga Österbotten och Svenskfinland. Enligt Folktinget skulle en hänförelse av Mellersta Österbotten norrut också radikalt försämra den svenskspråkiga befolkningens grundlagsenliga rätt till service på sitt eget modersmål.⁷¹ Enligt Folktinget borde landskapet Mellersta Österbotten i stället orienteras söderut tillsammans med landskapet Österbotten, alternativt med landskapen Österbotten och Sydösterbotten.

I det följande granskas lagförslaget utgående från grundlagens bestämmelser om den administrativa indelningen.

5.2 Finlands grundlags 122 § särskilt i ljuset av grundlagens förarbeten

Såsom ovan har nämnts kompletteras nationalspråkens likställdhetsgarantier i grundlagens 17 § bland annat av bestämmelserna i dess 122 § som gäller den administrativa indelningen. Grundlagsrummet lyder:

Den administrativa indelningen. När förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Bestämmelser om kommunindelningen utfärdas genom lag.

Enligt GL 122 § är målet således sinsemellan förenliga förvaltningsområden, så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Det är inte helt klart hur uttrycket "... så att ..." skall förstås. En jämförelse med bestämmelsens finska språkversion antyder ändå att "så att" åtminstone inte skall förstås så, att en indelning i sinsemellan förenliga områden skall eftersträvas för att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Snarare är det här fråga om att en indelning i sins-

⁷¹ Utlåtande av Svenska Finlands Folkting om regeringens proposition 59/2009 till riksdagens förvaltningsutskott 16.9.2009.

emellan förenliga områden skall eftersträvas inom vilka den finsk- och svensk-språkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.⁷²

I regeringens proposition med förslag till Finlands grundlag⁷³ förklaras GL 122 § förhållandevis knapphändigt. Av lagförslagets allmänna motiveringar framgår ändå att regeringen ansåg att regeringsformens bestämmelser om statsförvaltningen (RF 50 §) inte gav en korrekt bild av statsförvaltningens dåvarande uppbyggnad och att de gällande bestämmelserna var föråldrade och delvis onödiga. Bestämmelserna i regeringsformen om att den administrativa indelningen är baserad på indelningen i län och härad var enligt regeringen också delvis vilseledande eftersom olika sektorer av statsförvaltningen delvis redan var organiserade utgående från andra indelningsgrunder. Enligt propositionen bestod problemet snarast i de administrativa indelningarnas mångfald. Enligt regeringen var heller inte det i regeringsformen angivna strävandet att upprätta enspråkiga förvaltningsområden nödvändigtvis det bästa sättet att trygga individernas språkliga och kulturella rättigheter i samband med den administrativa indelningen. I stället föreslog regeringen att det i grundlagen skall inskrivas en särskild bestämmelse om principerna för indelning i administrativa områden (121 §) enligt vilken man vid regleringen av förvaltningen skall eftersträva sinsemellan förenliga områdesindelningar i vilka den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att bli betjänad på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Den föreslagna bestämmelsen skall enligt lagförslaget ersätta RF 50 § 3 mom. i fråga om den språkliga indelningen. Enligt regeringen bör det vara möjligt att flexibelt utveckla den regionala och lokala förvaltningen och det finns inte längre någon orsak att i grundlagen ta in bestämmelser om ett särskilt sätt att dela in förvaltningens regionala strukturer. Den föreslagna bestämmelsen om sinsemellan förenliga områdesindelningar innebär enligt regeringen att man skall undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar.⁷⁴

72 På finska lyder GL 122 § 1 mom.: ”Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

73 RP 1/1998.

74 Här hänvisas i lagförslaget till statsrådets principbeslut om förenhetligande av områdesindelningen (6.2.1997), enligt vilket de statliga regionalmyndigheternas distriktsindelning skall anpassas till landskapsindelningen, om inte något annat följer av särskilda skäl. Principbeslutet är enligt regeringspropositionen förenligt med den föreslagna bestämmelsen i grundlagen.

Av regeringsproposition framgår att regeringens mål var framförallt att skapa en grundlagsbestämmelse om den administrativa indelningen som tillåter en flexibel utveckling av den regionala och lokala förvaltningen. Om revideringens konsekvenser för svenska språkets ställning svenskan sägs mycket litet i lagförslagets motiveringar. Förutom konstaterandet om att det i regeringsformens angivna strävandet att upprätta enspråkiga förvaltningsområden inte nödvändigtvis är det bästa sättet att trygga individernas språkliga och kulturella rättigheter, fastslår regeringen endast allmänt att det är viktigt att förvaltningen organiseras med beaktande av de grundläggande språkliga rättigheterna (föreslagna 17 § 2 mom.) samt att den tryggar den svensk- och finskspråkiga befolkningens möjligheter att bli betjänad på sitt eget språk på lika grunder.

Riksdagens grundlagsutskott hade inga principiella invändningar mot förslaget till GL 122 §. Grundlagsutskottet fastslog att enligt lagpropositionens motiveringar innebär den föreslagna bestämmelsen ett krav på att undvika många olika typer av områdesindelningar inom den statliga regional- och lokalförvaltningen. Med hänvisning till det principbeslut av statsrådet som nämns i lagförslagets motiveringar anförde grundlagsutskottet ändå att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden. Det bör märkas att grundlagsutskottet talar om ett berättigande för lagstiftaren att göra avsteg från principen om sinsemellan förenliga förvaltningsområden, inte om en skyldighet att i förekommande fall göra sådana avsteg. Grundlagsutskottet ansåg vidare att det i fråga om de föreslagna grunderna för kommunindelningen (122 § 2 mom.) var viktigt att det i lagstiftningen beaktas att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk.⁷⁵

Grundlagens förarbeten visar således att avsikten med grundlagens 122 § är att den regionala förvaltningen skall kunna ordnas på ett flexibelt sätt. Förarbetena ger däremot inte ett klart svar när frågan gäller sättet på vilket nationalspråkens ställning skall tryggas i praktiken vid en omorganisering av förvaltningen.

75 GrUU 10/1998 – RP 1/1998.

5.3 Grundlagens 122 § och den juridiska doktrinen

GL 122 § har också granskats i den juridiska doktrinen. I början av år 2009 gav Svenska Finlands folkting tre sakkunniga i grundlagsfrågor i uppdrag att avge utlåtanden om det pågående projektet för att revidera statens regionförvaltning. Folktinget bad de sakkunniga att särskilt ge sin syn på utkastet av den 27.1.2009 till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen och de riktlinjer i motiveringarna, enligt vilka området för Mellersta Österbottens landskap tillsammans med landskapen Norra Österbotten och Kajanaland, vid indelningen av regionförvaltningsverkens verksamhetsområden hänförs till verksamhetsområdet för Norra Österbotten regionförvaltningsverk. På motsvarande sätt hänförs Mellersta Österbotten till verksamhetsområdet för Norra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral.

Professor Markku Suksi tar i sitt utlåtande (14.2.2009) framförallt fasta på det faktum att förslaget inte innehåller någon bedömning av dess språkliga konsekvenser eller dess förhållande till de språkliga garantierna grundlagens 17 § 2 mom., 122 § 1 mom. om den administrativa indelningen, liksom inte heller till grundlagens 22 § om det allmännas skyldighet att främja de grundläggande rättigheterna. Enligt Suksi är det osannolikt att de föreslagna tvåspråkiga myndigheterna med centralort i Uleåborg kommer att kunna leverera service på svenska, utan att verksamheten där kommer att ske i större grad än hittills genom översättning, vilket enligt Suksi inte är förenligt med de syften som den finländska tvåspråkighetsmodellen har. Den sannolika konsekvensen av detta är enligt utlåtandet att den svenskspråkiga befolkningens i Karleby möjligheter att få alla de tjänster som förslaget avser blir klart sämre jämfört med dagens läge. Suksi noterar att förslaget verkar ställa i utsikt att svenskspråkiga serviceenheter kan grundas inom det föreslagna tvåspråkiga ämbetsdistriktet, men att det inte finns några garantier att så kommer att ske i praktiken.

Suksu tar inte konkret ställning i fråga om förslagets förenlighet med grundlagens språkliga garantier. Hans konklusion är att det bör fästas stor uppmärksamhet vid distriktsindelningens språkrättsliga konsekvenser innan beslutet om ämbetsindelningen fattas. Vid detta beslutsfattande bör den beslutsfattande myndigheten (t.ex. statsrådet eller ett ministerium) fullt ut beakta grundlagens 17 § 1 mom., 22 § och 122 § 1 mom. samt de internationella konventioner som inverkar på ärendet och välja sådana alternativ som är grundrättighetsvänliga

med avseende på de språkliga rättigheterna. Enligt Suksi vore det inte fel att i den föreslagna lagstiftningen på ett klarare sätt garantera att de språkliga aspekterna beaktas när den administrativa indelningen senare bestäms.

Professor Olli Mäenpää betonar för sin del i sitt utlåtande (23.2.2009) vikten av att en svensk eller en finsk språkminoritet har reella och praktiska möjligheter att få service på det egna språket. Mäenpää fastslår att grundlagens 122 § förutsätter att när förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder, samt att grundlagens 17 § 2 mom. förutsätter att 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 tryggas genom lag. Det här medför enligt Mäenpää att de språkliga rättigheterna och tillgängligheten av offentlig service på det egna språket måste beaktas vid ett bestämmande av myndighetenas distriktsindelning.

Enligt Mäenpää är bestämmelsen i grundlagens 122 § om en indelning i sinsemellan förenliga förvaltningsområden områden underordnad bestämmelsen i samma grundlagsrum om att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Om förvaltningsmässigt sett i och för sig sinsemellan förenliga förvaltningsområden begränsar eller försvårar befolkningens möjligheter att erhålla service på det egna språket bör den regionala indelningen anpassas till de språkliga förhållandena. Mäenpää fortsätter med att slå fast att om det är möjligt att fastslå en administrativt fungerande distriktsindelning på flera alternativa sätt förutsätter enligt Mäenpää skyldigheten för det allmänna att främja de grundläggande rättigheterna att det alternativ väljs som bäst förverkligar de språkliga grundrättigheterna.

När det gäller utkastets förenlighet med grundlagens 17 och 122 §§ fastslår Mäenpää att förslaget om att upprätta ett verksamhetsställe för närings-, trafik- och miljöcentralen och att placera en del av regionförvaltningsverkets personal i Karleby ensamt inte nödvändigtvis garanterar på ett reellt och fungerande sätt den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla service på det egna språket enligt lika grunder.

Mäenpää uppmärksammar även att det i den beredning som föregick utkastet till regeringens proposition om regionförvaltningsreformen har slagits fast att det

finns skäl att undvika att enskilda tvåspråkiga eller svenskspråkiga kommuner hamnar i en stor grupp av finskspråkiga kommuner, emedan detta kan försvåra ordnandet av svenskspråkig service.⁷⁶ Enligt Mäenpää förefaller det som förslaget att placera Karleby i en ny områdesindelning på det sätt som avses i utkastet till regeringsproposition skulle förverkliga det som i den tidigare beredningen bedöms som en åtgärd som skall undvikas. Mäenpääs slutsats om Karlebys ställning är att om den föreslagna administrativa indelningen medför att den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få service på det egna språket försvåras, så kan förslaget inte anses vara förenligt med grundlagens 122 § och 17 § 2 mom.

Professor Kaarlo Tuori tar i sitt utlåtande daterat 24.2.2009 inte direkt ställning i frågan om förslaget om att Mellersta Österbotten med Karleby skall ingå i ett ämbetsdistrikt vars övriga landskap utgörs av Norra Österbotten och Kajanaland är förenligt eller oförenligt med grundlagens språkliga garantier. Tuori fruktar dock att Mellersta Österbottens svenskspråkiga befolknings faktiska möjligheter att få service på sitt eget modersmål försvagas om ett vitt verksamhetsområde innefattar endast en tvåspråkig kommun. Tuori sammanfattar sina slutsatser i fem punkter:

1. Grundlagens 122 § 1 mom. om administrativ indelning och språklig likställdhet skall tolkas via grundlagens 17 § 2 mom., som ger den tidigare bestämmelsen en absolut rättslig bindande verkan.
2. Grundlagens 17 § 2 mom. om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder förutsätter förutom formellt likställd behandling också att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska jämlikhet tryggas.
3. Enligt språklagens 6 § 2 mom. är inrättande av enspråkiga enheter eller avdelningar ett undantagsförfarande som kan komma ifråga endast av särskilda skäl. De i utkastet till regeringsproposition föreslagna bestämmelserna om svenskspråkiga serviceenheter innehåller inga sådana förutsättningar, utan enheterna är enligt förslaget en integrerad del den föreslagna statliga regionförvaltningsreformen.

⁷⁶ Aluehallinnon uudistamishanke. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti 18.6.2008, s. 5.

4. Inrättande av serviceenheter för en språkminoritets behov leder sett ur en språklig jämlikhetssynpunkt till en problematisk segregering och ger inga garantier för att språkgruppernas möjligheter att få service på sitt eget språk enligt lika grunder och att språkgruppernas faktiska jämlikhet förverkligas. En regionalförvaltningsreform som grundar sig på separata svenskspråkiga serviceenheter måste därför betraktas som problematisk både med hänsyn till grundlagens 17 § och 122 §.

5. Den statliga regionförvaltningsreformen och den administrativa indelning som görs i samband med den har betydande verkningar som rör de grundlagens 17 § tryggade språkliga grundrättigheter i samband med den. Enligt grundlagsutskottets praxis bör alla centrala författningar som berör grundrättigheterna ges på lagnivå. Det här motiverar en åsikt om att regionalförvaltningsmyndigheternas kompetensområden bör fastställas genom lag.

Varken Suksi eller Tuori tar konkret ställning i frågan om utkastet till en regeringsproposition om en regionförvaltningsreform är förenlig med grundlagens 17 § och 122 § till den del det berör Karleby som enda tvåspråkig kommun i Norra Österbottens regionförvaltningsverks och närings-, trafik- och miljöcentrals behörighetsområde. Också Mäenpääs slutsatser är förhållandevis vaga på denna punkt. Om förvaltningsreform får till följd att den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få service på det egna språket försvåras, så är reformen enligt Mäenpää oförenlig med grundlagens 122 § och 17 § 2 mom. Mäenpää specificerar ändå inte under hurudana förhållanden eller villkor reformen får eller inte får sådana konsekvenser. På vissa punkter är de sakkunniga också något oeniga. Medan Suksi efterlyser starkare garantier för inrättande av särskilda enspråkigt svenska serviceenheter vid de förslagna regionalförvaltningsmyndigheterna, fastslår Tuori att inrättande av dylika enspråkigt svenska serviceenheter skulle vara oförenliga med språklagens 6 § och leda till en språklig ”segregering” i strid med grundlagens språkliga jämlikhetsprinciper.

5.4 Grundlagsutskottets utlåtande 21/2009 över förslaget till revidering av regionförvaltningen

Enligt motiveringarna i lagförslagen till en revidering i av regionförvaltningen kan förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom propositionen har kopplingar till en del konstitutionellt betydelsefulla faktorer föreslog regeringen att grundlagsutskottet uttalar sig om propositionen. I sitt utlåtande⁷⁷ slog grundlagsutskottet fast att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutom när det gäller 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2. Bägge paragraferna gäller vissa jävighetsfrågor inom de föreslagna förvaltningsverken. När det gäller språkliga rättigheter uppställer utskottet inga motsvarande villkor. Det här är en följd av att det enligt lagförslaget utfärdas en statsrådsförordning om regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och verksamhetsställen. Statsrådsförordningar hör inte till riksdagens kompetens.

Trots detta uttalar sig grundlagsutskottet på ett allmänt och principiellt plan om regionförvaltningsreformen och grundlagens språkliga rättigheter. Enligt grundlagsutskottet hindrar grundlagen inte i sig att det i lag anges att den som utfärdar förordningen ska föreskriva om regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och verksamhetsställen. Enligt utskottet är det å andra sidan klart att bestämmelser i grundlagen direkt kan begränsa innehållet i bestämmelser som utfärdats med stöd av bemyndigande bland annat om bestämmelserna om en myndighets verksamhetsområde har kopplingar till grundlagen. I revideringen av regionförvaltningen är åtminstone det betydelsefullt att förändringar i myndigheternas verksamhetsområden kan inverka på myndighetens språkliga status och därmed indirekt på de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen. Enligt 122 § i grundlagen gäller att när statens region- och lokalförvaltning organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens tillgång till tjänster på det egna språket tillgodoses på lika grunder. Också bestämmelserna i 17 § 2 och 3 mom. i grundlagen om vars och ens rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska eller samiska, hos myndigheter och det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråk-

77 GrUU 21/2009.

kiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder är betydelsefulla. Be-
träffande verkan av GL 122 § och GL 17 § på lagförslaget anför grundlagsutskot-
tet följande:

I 122 § i grundlagen sägs att en indelning i sinsemellan förenliga områden ska eftersträvas när förvaltningen organiseras. I grundlagspropositionen ansågs det viktigt att tillgodose de grundläggande språkliga rättigheterna i grundlagens 17 § när förvaltningen organiseras och att den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen tillförsäkras lika möjligheter att få tjänster på sitt eget språk. Bestämmelsen lyfter fram kravet på språklig jämlikhet genom att förutsätta att möjligheterna tillgodoses enligt lika grunder (RP 1/1998 rd, se också GrUU 37/2006 rd). Grundlagens 17 § förutsätter i sin tur inte bara att språkens ska behandlas formellt lika utan också att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhällelig service organiseras (RP 309/1993 rd). Grundlagsutskottet har sedermera poängterat att det måste ses till att de språkliga rättigheterna enligt grundlagens 17 § fullföljs när de statliga region- och lokalkommande myndigheternas verksamhetsområden organiseras genom bestämmelser och beslut på lägre nivå än lag (GrUU 29/2006 rd, GrUU 42/2006 rd). I sitt betänkande om grundlagspropositionen konstaterade utskottet i bedömningen av lagens 122 § att de språkliga förhållandena också kan innebära sådana särskilda skäl som medger avvikelser från i och för sig förenliga områdesindelningar (GrUB 10/1998 rd). Enligt utskottets uppfattning betyder detta bland annat att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Det finns risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom också deras möjligheter till medinflytande i den regionala förvaltningen över lag, ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin. I princip är åtminstone det ett problem ur grundlagssynvinkel om det bara finns en enda tvåspråkig kommun inom en myndighets eller centrals verksamhetsområde. I ett sådant fall går det inte i praktiken att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på

samma grunder som den språkliga majoriteten genom att inrätta till exempel serviceenheter för den språkliga minoriteten enligt 18 § i lagförslag 1 och 23 § i lagförslag 2.

Grundlagsutskottet understryker att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. I samband med reformen av hela den statliga regionförvaltningen är det viktigt att göra en grundlig bedömning av hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav. Så vitt utskottet vet har någon sådan utredning ännu inte gjorts. Det skulle ha varit korrekt att bedöma de språkliga konsekvenserna redan innan propositionen lämnades till riksdagen eller åtminstone under behandlingen i riksdagen.

” Grundlagsutskottet understryker att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds ”

Det är i vilket fall som helst klart att områdesindelningen i statsrådets förordning längre fram måste bygga på en adekvat bedömning av beslutets språkliga konsekvenser. Det är nödvändigt att statsrådet skyndsamt tillsätter en expertarbetsgrupp för att klarlägga konsekvenserna av de ändringar i områdesindelningen som denna lagstiftning ger upphov till för de två befolkningsgruppernas faktiska möjligheter att få tillgång till de grundlagsfästa tjänsterna på lika grunder. Utskottet poängterar att statsrådet beslutsfattandet på denna punkt är laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Ur grundlagsutskottets utlåtande framgår således att grundlagen inte i sig hindrar att det i lag anges att den som utfärdar förordningen ska föreskriva om regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och verksamhetsställen, men att också sådana förordningar måste stå i överensstämmelse med grundlagen, inklusive bestämmelserna i dess 17 och 122 §§.

Grundlagsutskottet betonar också principen om en s.k. grundrättighetsvän-

lig tolkning, som enligt utskottet innebär att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Då grundlagsutskottet granskar lagförslags grundlagsenlighet in abstracto och inte tar ställning till konkreta frågor är dess utlåtande något mindre konkret när det gäller specifikt frågan om landskapet Mellersta Österbottens och Karleby nordliga eller sydliga orientering i regionförvaltningsreformen. Trots detta innehåller utlåtandet en hänvisning till ett problem som i sig passar väl in på frågan om Karleby nordliga eller sydliga orientering. Enligt utskottet är det åtminstone i princip ett problem ur grundlagssynvinkel om det bara finns en enda tvåspråkig kommun inom en myndighets eller centrals verksamhetsområde. I ett sådant fall går det enligt grundlagsutskottet inte i praktiken att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på samma grunder som den språkliga majoriteten genom att inrätta till exempel serviceenheter för den språkliga minoriteten enligt 18 § i lagförslag 1 och 23 § i lagförslag 2.

5.5 Språkkonsekvensutredningen

Som ett resultat av grundlagsutskottets kritik mot avsaknaden av en språkkonsekvensbedömning tillsatte finansministeriet (minister Kiviniemi) 6.10.2009 en arbetsgrupp, ”Kaksikieliset palvelut yksikielisisistä kaksikielisisi muuttuvissa virastoissa”. Arbetsgruppen skulle enligt sin uppgiftsbeskrivning utvärdera vilken inverkan en orientering av landskapet Mellersta Österbotten norrut får för svenskan. Språkkonsekvensbedömningen skulle vara klar 6.11.2009.

I en klagan till justitiekanslern daterad 8.10.2009 bad Svenska Finlands folkting justitiekanslern utreda lagligheten av finansministeriets beslut. I sin klagan ifrågasatte Folktinget mot bakgrund av bestämmelsen i GL 67 § om att vittsyftande och politiskt viktiga ärenden behandlas av statsrådet att nämnda arbetsgrupp tillsats på ministerienivå. Enligt Folktinget borde expertgruppen ha tillsats av statsrådet i enlighet med riksdagens grundlagsutskotts utlåtande. I sin klagan förvånar sig Folktinget också över att uppgiftsbeskrivningen för den arbetsgrupp som tillsats av finansministeriet inte entydigt innehåller en komparativ språk-

konsekvensutredning i fråga om de administrativa områdesindelningarna. Enligt klagan bör det framgå klart att såväl det nordliga som det södra alternativet för landskapet Mellersta Österbottens och Karleby stads del skall utredas. Därtill bör språkkonsekvensbedömningen enligt Folktinget omfatta åtminstone det förslag enligt vilket landskapet Södra Österbotten med Seinäjoki stad ingår i ett verksamhetsområde med landskapet Österbotten.

5.6. Justitiekanslers beslut riktat till finnsministeriet

Med anledning av Svenska Finlands folktings och delegationens för språkårenden skrivelser till justitiekanslern anförde delgav JK finansministeriet ett beslut 30.10.2009.⁷⁸ Den del av beslutet som gäller förverkligandet av de språkliga rättigheterna i regionförvaltningsreformen förtjänar att här återges i sin helhet. JK anförde följande:

Förverkligandet av de språkliga rättigheterna

När förvaltningen organiseras skall enligt 122 § i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen skall det allmänna tillgodose landets finsk och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Den sistnämnda bestämmelsen förutsätter enligt regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagens stadganden om de grundläggande fri och rättigheterna förutom formellt jämställd behandling av språken också att den faktiska jämlikheten mellan den finsk och svenskspråkiga befolkningen tryggas bland annat vid ordnandet av samhällsservice (RP 309/1993 rd, s.69). I grundlagsutskottets betänkande om propositionen (GrUB 25/1994 rd, s.4) konstateras att domstolarna bör välja ett sådant alternativ bland de motiverbara alternativa lagtolkningarna som bäst främjar syftet med de grundläggande fri och rättigheterna och som eliminerar sådana alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen.

78 Justitiekanslern i statsrådet. Beslut 30.10.2009. Dnr OKV/1370/1/2009.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition till grundlag konstateras det vara viktigt att förvaltningen organiseras med beaktande av de grundläggande språkliga rättigheterna samt att den finsk och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få service på sitt eget språk tryggas. I propositionen betonas ytterligare kravet på språklig jämställdhet genom att det förutsätts att dessa möjligheter skall tillgodoses enligt lika grunder (RP 1/1998 rd, s.177). Enligt den ståndpunkt som grundlagsutskottet tog under riksdagsbehandlingen är betydelsen av de språkliga förhållandena vid tillämpningen av 122 § i grundlagen på så sätt primär att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områdesindelningar (GrUB 10/1998 rd, s33), Professor Kaarlo Tuori har i sitt utlåtande till grundlagsutskottet 19.5.2009 konstaterat att 122 § I mom. i grundlagen skall till de delar som gäller språklig jämställdhet tolkas via 17 § 2 mom. i grundlagen, vilket ger det till dessa delar en absolut rättslig bindenhet. Denna tolkning motsvarar enligt Tuoris utlåtande även grundlagens förarbeten.

I grundlagsutskottets utlåtande om revideringen av regionförvaltningen (GrUU 21/2009 rd) konstateras att ”statsrådets förordning ... måste bygga på en adekvat bedömning av beslutets språkliga konsekvenser”. Utskottet poängterar att statsrådets beslutsfattande på denna punkt är laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I utlåtandet anses det att ”om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna”. Detta utlåtande innefattar principen om en grundrättspositiv lagtolkning som grundlagsutskottet tidigare formulerat. Med grundlagsutskottets linjedragning överensstämmande är professor Olli Mäenpääs utlåtande till grundlagsutskottet 19.5.2009 samt professor Markku Suksis utlåtande till Svenska Finlands folkting 14.2.2009.

Utgångspunkten för beredningen i den arbetsgrupp som finansministeriet tillsatte 6.10.2009 är enligt ministeriets utlåtande ”att om de språkliga rättigheterna inom olika regionindelningalternativ förverkligas på det sätt som föreskrivs i språklagen, kan man bland dessa alternativ välja regionindel-

ningen enligt andra relevanta grunder”. I utlåtandet anses att ”om ett intresse som skyddas som grundläggande rättighet i samband med regionindelningsfrågan behandlas tillsammans med andra relevanta faktorer, borde förverkligandet av olika alternativ och intressen i sådana fall bedömas på ett heltäckande sätt”.

Eftersom ärendet är i ett beredningsskede är det ännu inte möjligt att göra en slutlig bedömning av förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Utgångspunkten för beredningen av revideringen av regionförvaltningen förefaller likväl stå i strid med den linjedragning som grundlagsutskottet har omfattat. Denna linjedragning torde kunna tolkas så att de språkliga rättigheternas ställning såsom en grundläggande rättighet och skyldigheten att trygga grundrättigheterna ställer de språkliga rättigheterna i en särställning bland de faktorer som påverkar ett regionindelningsbeslut. Övriga omständigheter som påverkar regionindelningen torde i huvudsak vara administrativa ändamålsenlighetssynpunkter och ekonomiska synpunkter, som inte kan tillmätas samma vikt som grundrättigheterna vid bedömningen. Då lagstiftaren i formuleringen av 122 § i grundlagen särskilt har betonat betydelsen av de språkliga rättigheterna i samband med regionindelningar, har grundlagsutskottets beslut att betona de språkliga rättigheternas betydelse starka i grundlagen förankrade grunder. Frågan infinner sig huruvida en risk finns att den i den inkomna utredningen omnämnda utgångspunkten för beredningen kan leda till ett slutresultat som står i strid med grundlagsutskottets linjedragning. Utgångspunkterna i utredningen tycks inte tillräckligt beakta den kritik och de betoningar som ingår i grundlagsutskottets utlåtande.

Jag fäster uppmärksamhet på att grundlagsutskottets linjedragningar skall beaktas även då bestämmelser ges på förordningsnivå. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 21/2009 rd) att det är ”klart att bestämmelser i grundlagen direkt kan begränsa innehållet i bestämmelser som utfärdats med stöd av bemyndigande bland annat om bestämmelserna om en myndighets verksamhetsområde har kopplingar till grundlagen”. Finansministeriets här avsedda beredning har till en del som mål att bereda en statsrådsförordning om regionförvaltningen. Det skulle vara rättsligt ohållbart om man i förordningen skulle stanna för en lösning som skulle stå i strid med grundlagsutskottets tolkningslinje.

Av ovan nämnda skäl är det nödvändigt att då förslaget till förordning framläggs vid statsrådets allmänna sammanträde för beslut det föreligger en på behörigt sätt motiverad trovärdig beräkning hur de språkliga rättigheterna förverkligas i enlighet med den linjedragning som grundlagsutskottet har gjort. För att undvika dröjsmål ber jag att ministeriet tillställer mig sagda beräkning i god tid före ärendet föredras vid statsrådets allmänna sammanträde.

Som en konsekvens av JK:s kritik beslöt finansministeriet (minister Kiviniemi) att också utföra en separat språkkonsekvensutredning om det sydliga alternativet för landskapet Mellersta Österbottens orientering i regionalförvaltningsreformen.

Den språkkonsekvensbedömning som gjordes visade att ett samarbete norr-ut med Uleåborg inte kan garantera service på svenska på ett sätt som uppfyller lagens krav. Det här medgav också minister Kiviniemi i ett officiellt uttalande daterat 19.11.2009.⁷⁹

” Vid presidentföredragningen dikterade president Halonen ett uttalande till protokollet om regionförvaltningsreformen ”

5.7 Statsrådets beslut i Karlebyfrågan

Republikens president stadfäste lagen om regionförvaltningsverken och lagen om närings- trafik och miljöcentralerna den 20 november 2009. Samma dag godkände statsrådet förordningarna om regionförvaltningsverken och om närings- trafik och miljöcentralerna. Enligt förordningarna blir Karleby en del av Vasa förvaltningsområde i regionförvaltningsreformen från och med 1.1.2010.⁸⁰

Vid presidentföredragningen dikterade president Halonen ett uttalande till protokollet om regionförvaltningsreformen. I uttalandet betonade republikens president att finska och svenska är nationalspråk i Finland och att grundlagens 17

79 Hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi 19.11.2009. Lausuma. www.vn.fi. Besökt 20.11.2009.

80 Regeringen röstade dock om förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemis (C) och näringsminister Mauri Pekkarinens (C) yttrande till beslutet. Ministrarna krävde att man före slutet av juni 2010 utreder vilka konkreta åtgärder som behöver vidtas för att tjänstemännen i Uleåborg ska kunna erbjuda tillräckligt bra service på svenska för att överföra Mellersta Österbotten till Uleåborgs förvaltningsområde om drygt ett år. SFP kom med ett motförslag enligt vilket det är dålig förvaltning att riva upp förvaltningsgränser ett år efter en reform. Rösterna föll 7-3 för Centerns yttrande. De gröna lade ner sina röster, medan omsorgsminister Paula Risikko (Saml) röstade med SFP

och 122 §§ är grunderna för tryggheten av språkliga rättigheter. Medborgarna bör enligt presidenten även i eventuella fortsatta behandlingar av frågan kunna lita på att god förvaltning noggrant iakttas och att de språkliga rättigheterna tryggas vid verkställigheten och tillämpningen av lagstiftningen.⁸¹

President Halonens uttalande är ett starkt ställningstagande för att beslutet om Karlebyns sydliga orientering inte bör rivas upp år 2010. Uttalandet stöder med andra ord den åsikt som i statsrådet företrädde av SFP att det inte är god förvaltning att genast efter ett fattat beslut påbörja beredningen för att ändra beslutet.

Frågan om landskapets Mellersta Österbottens och Karleby stads ställning i regionförvaltningen har nu lösts. I det följande granskas huruvida de nya principerna för den regionala indelningen som introducerades genom den nya grundlagen ändå kan tänkas ha försvagat det svenska språkets ställning inom den statliga regionalförvaltningen jämfört med de principer som tidigare var gällande.

81 Tasavallan presidentin lausuma merkittäväksi pöytäkirjaan aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön vahvistamisyhteydessä
”Aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön vahvistamisen yhteydessä haluan lausua seuraavaa:
Aluehallinnon uudistamisen yleisenä tavoitteena on luoda kansalaisia tehokkaasti ja tuloksellisesti palveleva aluehallinto, johon sisältyy myös kielellisten oikeuksien toteutuminen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 2112009) ja hallintovaliokunta mietinnössään (HaVM 1312009) ovat kiinnittäneet kielellisiin oikeuksiin huomiota.
Perustuslakimme mukaan kansalliskieliämme ovat suomi ja ruotsi. Perustuslain 17 ja 122 §:t ovat perustana kielellisten oikeuksien turvaamiselle. Kansalaisten on voitava luottaa mahdollisissa jatkokesittelyissäkin siihen, että hyvää hallintoa noudatetaan vakaasti ja että kielelliset oikeudet turvataan lainsäädännön toimeenpanossa ja soveltamisessa.”

6. Regeringsformens 50 § jämfört med grundlagens 122 §

6.1 RF 50 § och länsreformen år 1996

Särskilt i massmedia har det efter grundlagens antagande riktats kritik mot att stadgandet om den administrativa indelningen i regeringsformens 50 § 3 mom. inte överfördes som sådant i den nya grundlagen. Enligt kritikerna har grundlagens 122 § gett upphov till eller åtminstone starkt bidragit till de genomförda administrativa strukturreformerna som har fått ogynnsamma konsekvenser för svenskan i Finland.⁸² Också Svenska Finlands folkting har ansett att ett stadgande som motsvarar RF 50 § 3 mom. borde intas i grundlagen för att förtydliga tillämpningen av GL 122 §.⁸³ Ledande svenska politiker såsom SFP:s ordförande Stefan Wallin har åter hävdats att de senare årens reformer skulle ha genomdrivits också ifall regeringsformens 50 § varit i kraft.⁸⁴

Paragraf 50 i den upphävda Regeringsformen för Finland (1919) lydde:

Kapitel IV. Styrelse och förvaltning

För den allmänna förvaltningen skall Finland förbliva indelad i län, härad och kommuner.

Ändring av länens antal stadgas genom lag. Angående övriga ändringar i den administrativa indelningen bestämmer statsrådet, såvitt ej i lag annorlunda stadgas.

82 Särskilt Vasabladet har på ledarplats förebrått SFP för att partiet inte insåg konsekvenserna av revideringen av de grundlagstadgade bestämmelserna om den administrativa indelningen för det svenska språkets ställning i Finland när grundlagen bereddes och antogs. Se till exempel Vbl:s ledare 9.1.2009 "En ödesdiger lagstiftningslapsus" och ledare 2.2.2009 "Konsten att medge ett misstag".

83 Svenska Finlands folktings yttrande 30.5.2008 till justitieministeriets arbetsgrupp Grundlagen 2008.

84 Insändare i Vasabladet 3.2.2009 "Bara kalla fakta ur förvaltningshistorien".

Vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser bör iakttas, att dessa, där förhållandena det medgiva, bliva enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma bliva möjligast små.

I motsats till GL 122 § innehöll RF 50 § 3 mom. inga bestämmelser om den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket, utan det senare stadgandet fastslog endast vissa principer som skall följas vid en nyreglering av offentliga organs territoriella jurisdiktion. Bestämmelsens grundprinciper var klara, men stadgandet innehöll vissa formuleringar såsom uttrycket ”där förhållandena det medgiva” som försvårar förståelsen av bestämmelsens exakta innehåll.

Riksdagens grundlagutskott torde inte ha tagit ställning till RF 50 § 3 mom. före år 1997. Det här skedde i samband med den genomgripande länsreform som genomfördes i slutet av sagda år. I sin proposition till riksdagen med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen⁸⁵ föreslog regeringen bland annat att länsindelningen skulle justeras så att antalet län på det finska fastlandet minskar från elva till fem. Bland de län som föreslogs upphöra som län var Vasa län, vars befolkning till en betydande del var svenskspråkig.⁸⁶

I sitt lagförslag ansåg regeringen att den föreslagna länsindelningen uppfyller de krav som tvåspråkigheten ställer, samt att förslaget beaktar kraven i 50 § 3 mom. regeringsformen. I detta sammanhang underströk regeringen särskilt att det enligt lagförslaget är möjligt att grunda svenskspråkiga bildningsenheter i Västra Finlands och Södra Finlands län. Eftersom de svenskspråkiga områdena finns inom dessa två län, kan enligt regeringen länsstyrelserna i fråga också i övrigt ordna en tillräckligt effektiv svensk service. Svenskspråkig service kan enligt lagförslaget också finnas tillgänglig vid dessa länsstyrelser regionala serviceenheter. Några utfästelser att svenska bildningsenheter eller regionala serviceenheter kommer att grundas gav regeringen dock inte.

I sitt utlåtande⁸⁷ över lagförslaget fastslog riksdagens grundlagsutskott att länen enligt propositionen blir färre och att ändringen föreslås bli genomförd i

85 RP 148/1996.

86 Länen som föreslogs var Södra Finlands län, Östra Finlands län, Västra Finlands län, samt de nuvarande Uleåborgs län, Lapplands län och Ålands län.

87 GrUU 37/1996.

överensstämmelse med 50 § 3 mom. regeringsformen. Enligt grundlagsutskottet måste enligt 50 § 3 mom. regeringsformen de språkliga omständigheterna beaktas ”där förhållandena det medgiva”. Detta lagrum, som grundlagsutskottet karaktäriserade som ”mycket flexibelt”, hindrade enligt utskottet inte att regional förvaltning indelas på det sätt som regeringen föreslog. Utskottet fastslog också sammanfattningsvis att den föreslagna länsstyrelselagen inte innefattade några konstitutionellt sett problematiska punkter med hänsyn till 50 och 51 §§ regeringsformen.⁸⁸

I sitt utlåtande tolkade grundlagsutskottet med andra ord RF 50 § 3 mom. så, att språkliga omständigheter måste beaktas vid en nyreglering av förvaltningsområden enbart om ”förhållandena” så medger. Det här är en slutsats som är oförenlig redan med bestämmelsens ordalydelse. Stadgandet förutsatte i själva verket att förvaltningsområdenas gränser skall vid en nyreglering dras så att områdena, där förhållandena det medger, blir enspråkiga, finsk- eller svensk-språkiga, eller *åtminstone*, det vill säga i varje händelse, så att den språkliga minoriteten inom ett förvaltningsområde blir så liten som möjlig. Det är uppenbart att grundlagsutskottets ställningstagande år 1996 inte baserade sig på någon grundlig rättslig analys av bestämmelsens innehåll. Grundlagsutskottets motiveringar var också mycket knapphändiga. Utlåtandet ger till exempel ingen vägledning när det gäller förståelsen av uttrycket ”förhållandena”.

6.2 RF 50 § i den statsrättsliga doktrinen

Professor Tore Modeen⁸⁹ är uppenbarligen den enda författare som har analyserat RF 50 § 3 mom. i större detalj. I sin år 1977 utgivna monografi ”Finlands-

88 Som sakkunniga hörde grundlagsutskottet regeringsrådet Ritva Viljanen, lagstiftningsrådet Martti Simola, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg samt professor Olli Mäenpää. I utskottets avgörande behandling av ärendet deltog ordföranden Ville Itälä (saml.), vice ordföranden Johannes Koskinen (sd.) samt medlemmarna Esko Helle, (vänst.) Ulla Juurola (sd.) Anneli Jäätteenmäki (cent.), Marjut Kaarilahti (saml.), Heikki Koskinen (saml.), Osmo Kurolo (saml.), Johannes Leppänen (cent.), Paavo Nikula (gröna), Riitta Prusti (sd.), Jorma Rantanen (sd.) och Maija-Liisa Veteläinen (cent.).

89 Tore Modeen (d. 2007), förutvarande professor i statsrätt och folkrätt vid Åbo Akademi (1968–1977) och professor i kommunalrätt med kommunal ekonomi vid Helsingfors Universitet (1977–1995), utgav ett stort antal publikationer i statsrätt och folkrätt och kommunalrätt. Modeen var också starkt intresserad av minoritetsrättsfrågor både på det nationella och det folkrättsliga planet. Av hans publikationer inom det senare området förtjänar särskilt monografin ”Det folkrättsliga skyddet av nationella minoriteter i Europa” (1968) att nämnas.

svenskarnas nationella grundlagsskydd”⁹⁰ granskar han stadgandet i ljuset av regeringsformens tillkomsthistoria. Enligt Modeen nämns principen vid dragande av förvaltningsområdenas gränser för första gången i proposition 1917 II:62. Enligt propositionens ordalydelse bör förvaltningsområdenas gränser dras så att de ”där förhållandena medgiva, följa gränserna mellan den finska och den svenska befolkningens bosättningsområden”.⁹¹ Enligt Modeen ströks emellertid det här förslaget av grundlagsutskottet såsom ”betänkligt” då en dylik indelningsprincip enligt utskottet skulle främja de två befolkningselementens isolering från varandra. Trots detta godkände ändå 1917 års s.k. senare lantdag en något modifierad formulering som lydde: ”Vid nyreglering av förvaltningsområdenas gränser, böra där förhållande det medgiva, den finska och den svenska befolkningens bosättningsområdens gränser beaktas.” Enligt Modeen innehöll också proposition 1919:17 med förslag till en regeringsform för Finland, som resulterade i antagandet av 1919 års regeringsform, en bestämmelse (47 § 3 mom.) som var i stort sett likalydande med den bestämmelse som lantdagen år 1917 hade godkänt.⁹² Vid lantdagsbehandlingen av proposition 1919:17 föreslog grundlagsutskottet dock en ändring av 47 § (49 § i utskottets förslag), som utskottet enligt Modeen ansåg vara av formell karaktär. Enligt grundlagsutskottets förslag borde RF 49 § 3 mom. (senare RF 50 § 3 mom.) lyda: ”Vid nyreglering av förvaltningsområdens gränser iakttagas att dessa, där förhållandena det medgiva, bli enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma bli möjligast små.” Efter en diskussion om vissa reservationer och motioner omfattades grundlagsutskottets förslag först av stora utskottet och slutligt av lantdagen enligt utskottets förslag.⁹³

Enligt Modeen framgår det tydligt av lagrummets tillkomsthistoria att man därmed avsåg för det första att språkgränserna skulle följas endast vid en nyreglering av förvaltningsområdena. Redan existerande indelning skulle inte som en

⁹⁰ Modeen, Tore: Finlandssvenskarnas grundlagsskydd I. Acta Academiae Aboensis, Ser. A. Humaniora. Vol. 54, nr 3. Åbo 1977: Åbo Akademi.

⁹¹ Proposition 1917 II:62, 55 §, 3 mom.

⁹² ”Vid nyreglering av förvaltningsområdens gränser skola, där förhållande det medgiva, gränserna mellan den finska och den svenska befolkningens bosättningsområden beaktas.”

Citatet enligt Modeen, 1977, s. 51

⁹³ Modeen 1977, s.52.

följd av RF:s antagande behöva ändras. För det andra visar förarbetena enligt honom att man faktiskt eftersträvade, genom att ge lagen just denna ordalydelse, en övergång till en stor enspråkighet inom distrikts- och lokalförvaltningen som möjligt. Förbehållet ”där förhållandena det medgiva” försvagar enligt Modeen likväl lagrummets effekt, men det bör ses mot bakgrunden av den splittrade svenska bosättningen i Finland:

Föreskrifterna att man, om enspråkiga förvaltningsområden ej kan åstadkommas, åtminstone bör se till att man, i det fall då enspråkiga områden ej på grund av språkgränsernas otydlighet kan åstadkommas, åtminstone bör försöka sträva till sådana områden, där den språkliga minoriteten blir så liten som möjligt, d.v.s. försöka följa språkgränserna så långt som detta bara är möjligt. Detta innebär att om man önskar skapa förvaltningsområden inom det svenska språkområdet, så bör dessa i princip göras enspråkiga, men om detta ej lyckas, bör gränserna för området dras så att den finska minoriteten blir så liten som möjligt. Man bör således undvika att splittra den svenska befolkningen.⁹⁴

Enligt Modeen var bestämmelserna i 50 § 3 mom. i den upphävda regeringsformen 50 § 3 mom. ”ytterst betydelsefullt ur finlandssvensk synpunkt”. Om distriktsindelningen följer språkgränserna finns det konkreta möjligheter enligt honom att skapa även sådana distrikt där finlandssvenskarna dominerar. Endast om Finland äger förvaltnings- och judiciella distrikt både med svensk och med finsk dominans kan man enligt honom tala om en verklig jämlikhet mellan nationalitetsgrupperna. Modeen påpekar vidare att till följd av finlandssvenskarnas låga numerär och splittrade bosättningsområde krävs det uttryckliga bestämmelser, om en dylik rättvis distriktsindelning skall kunna åstadkommas. Slutligen påminner han om att tjänstemännens språkkunskapskrav bestäms i enlighet med distriktens språkliga karaktär, varför skapande av ”finlandssvenska” distrikt även ur denna synpunkt, för erhållande av tjänstemän med tillfredsställande kunskaper i svenska, är enligt honom angeläget.⁹⁵

94 Ibid.

95 Ibid.

6.3 Slutsatser om skillnaderna mellan RF 50 § 3 mom. och GL 122 §

Om man godkänner Modeens tolkning av innehållet i RF 50 § 3 mom., som förefaller väl underbyggd, finns det vissa skillnader mellan denna bestämmelse och grundlagens 122 §. Den bärande tanken i RF 50 § 3 mom. var att en nyordning av den administrativa indelningen inte får splittra den svenska befolkningen. Idealet var enspråkiga förvaltningsområden, men om inte detta på grund av den svenska befolkningens splittrade bosättningsområden inte kunde uppnås, skulle åtminstone språkminoriteten göras så liten som möjligt. Den administrativa indelningen skulle på detta sätt också befrämja den språkliga minoritetens möjligheter att använda sitt eget språk hos offentliga myndigheter genom att tjänstemännen rekryteras bland den svenska regionala eller lokala språkminoriteten. Till skillnad från RF 50 § 3 mom. är utgångspunkten för grundlagens 122 § en sinsemellan förenlig områdesindelning så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Det är ändå uppenbart att grundlagens 122 § inte är orsaken till alla de domänförluster som det svenska språket i Finland lidit under åren efter grundlagens ikraftträdande. Det är helt uppenbart att det här stadgandet inte har något att göra med att svenska inte längre är ett obligatoriskt ämne i studentexamen för finskspråkiga abiturienter. Grundlagens 122 § är heller inte själva orsaken till de genomförda administrativa strukturella reformer, såsom de som berör polis- och åklagarväsendet, tingsrätterna och nödcentralerna. Det är däremot sannolikt att grundlagsreformen, åtminstone fram till regionförvaltningsreformen, har underlättat genomförandet av sådana administrativa reformer som nu upplevs av många finlandssvenskar som ett allvarligt hot mot det svenska språkets framtid i Finland. Bestämmelsen i RF 50 § 3 mom. skulle ha varit ett rättsligt sett klarare argument mot genomförandet av sagda reformer. Om RF 50 § fortfarande hade varit i kraft skulle det ha varit ytterst svårt för statsrådets majoritet att argumentera för att Karleby skulle som enda tvåspråkiga kommun hänföras till ett nordligt samarbetsområde tillsammans med de enspråkigt finska landskapen Norra Österbotten och Kajanaland, med Uleåborg som centralort.

I detta sammanhang bör man ändå hålla i minnet att tolkningen av de grundlagstadgade rättigheterna i Finland ankommer framförallt på riksdagens grundlagsutskott. Grundlagsutskottet gör en förhandskontroll av lagförslags grundlag-

senlighet med avseende på den lagstiftningsordning som riksdagen bör tillämpa på lagförslaget. Grundlagsutskottet är ett politiskt organ, inte ett juridiskt organ. Grundlagsutskottets ställningstaganden påverkas dels av dess politiska sammansättning vid en given tidpunkt, dels av de sakkunniga som utskottet hör i en bestämd fråga. Det är också ofrånkomligt att utskottet påverkas av den offentliga uppmärksamhet som ett lagförslag som utskottet behandlar får. Länsreformen år 1996 (se ovan) fick stor massmedial uppmärksamhet, men inte till den del frågan gällde regeringsformens bestämmelser om den administrativa indelningen. Det här bidrog sannolikt till att grundlagsutskottet, utan att ha fördjupat sig grundligt i bestämmelsens innehåll, kunde slå fast att RF 50 § 3 mom. inte uppställde några konstitutionella hinder för länsreformens genomförande. Till skillnad från länsreformen fick förslaget om revidering av regionförvaltningen och dess förhållande till grundlagens 122 § stor uppmärksamhet i massmedia. Också Svenska Finlands folkting involverade sig osedvanligt kraftigt i ärendet. Det här är sannolikt en förklaring till varför grundlagsutskottets utlåtande över förslaget till revidering av regionförvaltningen från år 2009 innehåller omfattande överväganden som berör förslagets förhållande till grundlagsstadgade språkliga rättigheter, inklusive GL 122 §.

Det är ganska osannolikt att grundlagen kommer att kompletteras med en bestämmelse om den regionala indelning motsvarande den i RF 50 §. Redan den arbetsgrupp under justitieminister Tuija Brax ledning kartlade frågor om hur grundlagen har fungerat fastslog i sitt den 9 oktober 2008 avgivna betänkande att det inte finns anledning att revidera grundlagens bestämmelser om den administrativa indelningen.⁹⁶

Frågan är om det förutom den förhandskontroll som grundlagsutskottet gör av lagars grundlagsenlighet finns några möjligheter att i efterhand pröva lagars och andra författningars grundlagsenlighet. Det här spørsmålet granskas närmare i det följande.

96 Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio. Työryhmämietintö 2008:8

7. Efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet

7.1 GL 106 § och grundlagens företräde

I Finland finns det ingen författningsdomstol med rätt att i efterhand ta ställning till lagars och andra författningars grundlagsenlighet. I dag har många europeiska stater en författningsdomstol. Det finns många typer av författningsdomstolar, men kännetecknande för en författningsdomstol är att den kan göra en abstrakt prövning av en lags grundlagsenlighet. Detta innebär att det inte behöver finnas någon tvist i ett enskilt fall för att domstolen skall kunna pröva en lag eller en annan författning i förhållande till statens grundlag.

Genom 1999 års grundlag infördes emellertid en begränsad möjlighet för domstolarna till normkontroll. I grundlagens 10 kap. som har titeln "Laglighetskontroll" ingår i 106 § en bestämmelse om grundlagens företräde. Det här kompletteras av ett stadgande i GL 107 § om begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag. En bestämmelse motsvarande den i GL 107 § ingick också i den tidigare regeringsformen. GL 106 § lyder:

Grundlagens företräde

Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde.

I regeringspropositionen till grundlagen motiverades en inskrivning av bestämmelserna i GL 106 § med att en internationell jämförelse hade visat att det finländska systemet, som saknade efterkontroll av de parlamentariskt stiftade lagarnas grundlagsenlighet, var relativt ovanligt. I flertalet europeiska länder har antingen de allmänna domstolarna eller en särskild författningsdomstol enligt propositionens motiveringar rätt att pröva lagarnas grundlagsenlighet. Trots att

det finländska systemet med förhandskontroll av lagars grundlagsenlighet genom riksdagens grundlagsutskott har enligt regeringen i praktiken visat sig fungera väl har grundlagsutskottets förhandskontroll enligt regeringens uppfattning ändå inte fullständigt kunnat förebygga situationer där tillämpningen av en lag strider mot grundlagen. Bestämmelsen bedömdes av regeringen få betydelse framförallt för tillämpningen av den nya regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap.) och eventuellt också för tillämpningsområdet för bestämmelserna om överföring av lagstiftningsbehörighet (80 §).⁹⁷

GL 106 § grundar emellertid inte en rätt för finska domstolar att generellt ta ställning till lagars grundlagsenlighet, än mindre upprättar stadgandet någon författningsdomstol enligt utländsk förebild. Domstolarnas möjlighet att bedöma om de lagar som riksdagen stiftat är grundlagsenliga inskränker sig till avgörandet av konkreta rättsfall. En domstol kan således inte generellt, utan samband med något konkret fall, ta ställning till en lags eventuella grundlagsstridighet. Domstolarnas prövningsmöjlighet inskränker sig till den situationen att tillämpningen av en lagbestämmelse i ett enskilt rättsfall uppenbart skulle strida mot grundlagen. Inte heller då kan domstolen proklamera att bestämmelsen är grundlagsstridig, utan den kan endast i det enskilda fallet låta bli att tillämpa den. Domstolens avgörande har således ingen verkan på bestämmelsens generella giltighet, utan det förutsätts särskilda lagstiftningsåtgärder för att bestämmelsen skall kunna upphävas.

Stadgandet i GL 106 § gäller samtliga domstolar, således inte enbart de högsta instanserna. I motiveringarna till bestämmelsen förklaras detta med att om det ankom uteslutande på högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen att konstatera en eventuell konflikt, skulle detta förutsätta ett system som gör det möjligt att i samband med behandlingen av ett mål i en lägre instans hänskjuta frågan om en eventuell konflikt till den högsta rättsinstansen. Förfarandet innebär att frågan om det råder en konflikt mellan grundlagen och en vanlig lag måste avgöras fristående från den rättsliga bedömningen av fallet i övrigt. De högsta domstolarna kommer enligt regeringen härvid i stor utsträckning att spela samma roll som vissa utländska författningsdomstolar. Detta kan enligt regeringspropositionen anses vara problematiskt med tanke på de i konstitutionen reglerade relationerna mellan den lagstiftande och dömande makten. Avsikten

97 RP 1/1998.

var således helt klart inte att skapa en författningsdomstol i Finland, även om regeringen medgav att det är sannolikt att sådana rätt sållsynta avgöranden med stöd av bestämmelsen, besvärsvägen kan bli prövade av de högsta domstolarna.⁹⁸

Enligt GL 106 § måste en domstol ge en grundlagsbestämmelse företräde endast om det är ”uppenbart” att tillämpningen av en lagbestämmelse strider mot grundlagen. Enligt riksdagens grundlagsutskott innebär kravet på uppenbarhet att konflikten mellan lagbestämmelsen och grundlagen är tydlig och obestridlig och därmed lätt att upptäcka och inte exempelvis som rättslig fråga lämnar rum för tolkning. Enligt grundlagsutskottet har det också en viss betydelse om grundlagsutskottet i lagstiftningsskedet har prövat frågan i ett konstitutionellt perspektiv eller inte. Om utskottet har konstaterat att lagen är grundlagsenlig, kan den motsatta åsikten inte anses klar och obestridlig. I sådana fall kan kravet på uppenbarhet uppfyllas endast om en viss lag konfronteras med ett konfliktmönster som grundlagsutskottet inte över huvudtaget har bedömt.⁹⁹

7.2 Frågan om en finsk författningsdomstol

Hittills har domstolarna tillämpat bestämmelserna i GL 106 § om grundlagens företräde endast i mycket begränsad utsträckning. Arbetsgruppen Grundlag 2008 har därför ansett att det är motiverat att uppenbarhetskriteriet avlägsnas ur paragrafen i samband med en översyn av grundlagen.¹⁰⁰ Ett avlägsnande av sagda uppenbarhetskriterium skulle vara ett steg i rätt riktning, men endast en finsk författningsdomstol skulle få en verklig betydelse för efterhandsprövningen av lagars och andra författningars grundlagenlighet, i synnerhet för förenligheten av grundlagens språkliga rättigheter. I Finland har det ändå inte förts någon egentlig debatt om behovet av en författningsdomstol.¹⁰¹ Inget parti har aktivt drivit på inrättandet av en sådan domstol. Tanken om en författningsdomstol och s.k.

98 RP 1/1998.

99 GrUB 10/1998.

100 Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio. Työryhmämietintö 2008:8. Se även Ojanen, Tuomas: ”Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi” som ingår som en bilaga till betänkandet.

101 Det kan ändå nämnas att i samband med att grundlagsutskottet granskade regeringens proposition till riksdagen med förslag till grundlag hade utskottet också framför sig en hemställningsmotion (1/1995) av rdm Sulo Aittoniemi (c) i vilken föreslogs att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att utreda om Finland behöver en författningsdomstol.

domarvälde har ansetts främmande för den finska konstitutionella traditionen. Ett vanligt argument mot författningsdomstolar är att juridik inte skall stå över politik.¹⁰² Jurister skall inte ges fullmakt att ingripa mot lagar som de folkvalda politikerna har genomdrivit. Ett argument för författningsdomstolar är åter att domarna i en författningsdomstol inte antar några lagar, de bara tolkar dem. Det är politikerna som antar grundlagen och de har också rätt att revidera den. Situationen i Finland är att politikerna både antar och tolkar grundlagen, inklusive de grundlagstadgade rättigheterna.

Då inget politiskt parti i dag formellt driver frågan är sannolikheten för att en finsk författningsdomstol skall kunna upprättas inom en överskådlig framtid givetvis liten. Det kan ändå nämnas att ordförande för Svenska Finlands folkting, riksdagsledamot Henriksson (SFP), i maj 2009 förde fram ett förslag om att det borde inrättas en författningsdomstol i Finland. I ett pressmeddelande från svenska riksdagsgruppen 17.11.2009 efterlyser även riksdagsledamot Nylander (SFP) en diskussion om Finland behöver en författningsdomstol.

102 Såsom ovan har konstaterats är det här en åsikt som också har påverkat utformandet av folkrättsliga instrument och alldeles särskilt de som gäller minoriteters rättigheter.

8. Avslutning

ENLIGT FINLANDS GRUNDLAG är svenska ett av Finlands två nationalspråk. Utgående från lagstiftningen är svenskan med andra ord inte ett minoritetsspråk. Vidare skall enligt grundlagen det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Den här bestämmelsen förstärker ytterligare principen de två nationalspråken lika värde. Det här innebär att finlandssvenskarna inte är minoritet i Finland, trots att den svenska befolkningen uppgår endast till 5,5 % av landets totala befolkning.

Grundlagens 17 § slår fast vissa grundläggande principer när det gäller nationalspråken och deras användning. Den konkreta rätten för var och en att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom den övriga lagstiftningen, framförallt genom språklagen. Språklagen är inte en lag om det svenska språket, utan lagen skall tillämpas på bägge nationalspråken enligt lika grunder. Språklagen baserar sig på två principer när det gäller rätten att använda nationalspråken och att få offentlig service på de två nationalspråken: på individualprincipen och på territorialprincipen. I egen sak kan bägge nationalspråken användas i hela landet, men i många fall är medborgarnas praktiska möjligheter att få offentlig service på sitt eget språk beroende av kommunens språk och de statliga myndigheternas språk.

Kommunerna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga med finska eller svenska som majoritetsspråk. Det samma gäller statliga regionala och lokala myndigheter. Tvåspråkiga statliga myndigheter skall betjäna allmänheten på båda nationalspråken. Trots det bör man skilja mellan sådana tvåspråkiga statliga myndigheter som har finska som majoritetsspråk och sådana som har svenska som majoritetsspråk. Skillnaden konkretiseras framförallt genom de språkkunskapskrav

som ställs på myndigheternas tjänstemän. I en tvåspråkig statlig myndighet med finska som majoritetsspråk skall de högre tjänstemännen som utgångspunkt ha utmärkta kunskaper i finska och nöjaktiga kunskaper i svenska, medan det omvända gäller i statliga myndigheter med svenska som majoritetsspråk. Att en tjänsteman har intyg på att han eller hon besitter nöjaktiga kunskaper i minoritetsspråket garanterar inte alltid att tjänstemannen också i praktiken kan betjäna på detta språk. Som en följd av språklagens territorialprincip är det med andra ord inte oväsentligt hur statliga myndigheters ämbetsdistrikt bestäms.

Ett alternativ till den nuvarande regleringen enligt vilken svenska och finska är nationalspråk med lika värde vore att språkens rättsliga ställning skulle bestämmas på basen av språkens faktiska ställning så att i lagen skulle föreskrivas om majoritets- och minoritetsspråk. Under senare tid har allt fler röster höjts för att svenska skall bli ett minoritetsspråk de jure i Finland. En sådan rättslig omdefiniering av det svenska språket skulle sannolikt få till följd att svenska inte längre skulle kunna vara ett obligatoriskt läroämne i finska skolor. Svenska skulle knappast heller kunna vara ett lagstiftningsspråk. Om de konstitutionella språkliga rättigheterna skulle avskaffas skulle den prövning som riksdagens grundlagsutskott nu gör i fråga om lagförslags förenlighet med grundrättigheterna, inklusive språkliga sådana, bortfalla. Det skulle också vara svårare att motivera en särskild svenskspråkig militärutbildning och ett svenskspråkigt Borgå stift om svenskan skulle bli ett minoritetsspråk

Folkrättsligt har svenskan redan läge varit ett minoritetsspråk. Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk tillämpas på det svenska språket som

” Den europeiska ramkonventionen innehåller endast vissa tämligen vagt formulerade mål och principer...”

ett mindre använt officiellt språk. Finlands svenska befolkning är också en sådan nationell minoritet som avses i Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter. Ur en folkrättslig synpunkt har det svenska språket således intet att vinna på en rättslig omdefiniering. De folkrättsliga minoritetsrättigheterna är därtill fortfarande outvecklade både när det gäller rätt-

tigheternas innehåll och deras övervakning. Den europeiska ramkonventionen innehåller endast vissa tämligen vagt formulerade mål och principer, inklusive sådana om administrativ distriktsindelning, som staterna skall iaktta och förverkliga. Ramkonventionen grundar heller inga rättigheter som skulle kunna åberopas av personer som tillhör nationella minoriteter. Inte heller bestäm-

melserna i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk kan åberopas av personer som talar ett i stadgan avsett språk. Stadgan skyddar endast vissa språk, inte brukarna av språken.

Även sättet på vilket de nämnda konventionerna övervakas är svagt jämfört med den europeiska mänskorättskonventionen. I motsats till den europeiska mänskorättskonventionen som övervakas av den europeiska mänskorättsdomstolen genom att domstolen avgör individuella klagomål från medborgarna är systemet för ramkonventionens och språkstadgans övervakning politiskt. I sista hand avgör Europarådets ministerkommitté om en stat uppfyller sina skyldigheter enligt ramkonventionen respektive språkstadgan. Ministerkommittén är ett politiskt organ vars medlemmar representerar Europarådets medlemsstaters regeringar. Inom Europarådet anses Finland fortfarande vara något av ett modelland när det gäller minoriteter och minoritetsrättigheter. Många av Europarådets medlemsstater och parter till ramkonventionen och språkstadgan har svåra minoritetsproblem. I vissa stater t.o.m. förföljs minoriteter, medan andra medlemsstater har antagit lagstiftning som många bedömare menar försvagar minoriteternas möjligheter att använda sitt eget språk. Ett exempel på ett sådant land är Slovakien. Jämfört med små minoriteter i många andra europeiska stater är finlandssvenskarna situation trots allt förhållandevis god. Europarådet är med andra ord ingen räddare i nöden för det svenska språket i Finland eller för finlandssvenskarna som grupp.

De talrika administrativa reformer som har genomförts i Finland under senare år har uppfattats av många finlandssvenskar som nyordningar som allvarligt underminerar det svenska språkets ställning. Revideringen av regionförvaltningen kom åtminstone i Österbotten att betraktas som en slags provosten för det svenska språkets framtid i Finland. Reformen och motståndet mot den konkretiserades i frågan om landskapets Mellersta Österbottens och Karleby stads nordliga eller sydliga orientering i ljuset av grundlagens 17 § och 122 §.

Särskilt österbottniska massmedier har anklagat Svenska Folkpartiet för att partiet vid beredningen av den nya grundlagen inte förutsåg konsekvenserna av de reviderade bestämmelserna om den administrativa områdesindelningen jämfört med den tidigare regeringsformen. Grundlagens 122 § inte är orsaken till de domänförluster som det svenska språket i Finland har lidit efter grundlagens ikraftträdande, men bestämmelsen har antagligen, åtminstone formellt, underlättat genomförandet av senare tiders administrativa reformer. Grundlags-

utskottets, justitiekanslerns och republikens presidents ställningstaganden i regionförvaltningsreformen beträffande landskapets Mellersta Österbottens och Karlebyns sydliga orientering ger emellertid gott hopp om att grundlagens språkliga bestämmelser skall komma att uppmärksammas också vid framtida förvaltningsreformer.

” Grundlagsutskottets, justitiekanslerns och republikens presidents ställningsstaganden i regionförvaltningsreformen ... ger emellertid gott hopp ... ”

Det ankommer i första hand på riksdagens grundlagsutskott att kontrollera att lagförslag är förenliga med grundlagen. Grundlagsutskottets kontroll är till sin natur en förhandskontroll. Länsreformen år 1996 jämfört med revideringen av regionalförvaltningen år 2009 visar att förhandskontrollen av lagars förenlighet med grundrättigheterna ibland är förknippad med en viss slumpmässighet. I det förra fallet slog grundlagsutskottet efter en rätt ytlig analys fast att RF 50 § 3 mom. inte uppställer några konstitutionella hinder för länsreformens genomförande. I motsats till det här visar grundlagsutskottets argumentering i sitt utlåtande över lagförslagen för en revidering av regionförvaltningen år 2009 att utskottet verkligen hade fördjupat sig i grundlagens 17 § och 122 §.

I Finland är möjligheterna till en efterhandskontroll av lagars och andra författningars grundlagsenlighet mycket begränsade. Enligt grundlagens 106 § om grundlagens företräde skall en domstol ge en grundlagsbestämmelse företräde om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av domstolen uppenbart skulle strida mot grundlagen. En domstol kan således inte utan samband med något konkret fall ta ställning till en lags eventuella grundlagsstridighet. Därtill inskränker sig domstolarnas prövningsmöjlighet sig till en situation då en lagbestämmelse i ett enskilt rättsfall uppenbart skulle strida mot grundlagen, d.v.s. att konflikten är tydlig och obestridlig och inte är exempelvis en fråga om tolkning. Inte heller då kan domstolen förklara bestämmelsen grundlagsstridig, utan den kan endast låta bli att tillämpa den.

I motsats till många andra europeiska stater finns det i Finland ingen författningsdomstol. En författningsdomstol kan i regel göra en abstrakt prövning av en lag. Det behöver med andra ord inte finnas någon tvist i ett enskilt fall för att domstolen skall kunna pröva en lag eller en annan författning i förhållande

103 Ordförande för Svenska Finlands folkting, riksdagsledamot Henriksson, framförde dock i maj 2009 ett förslag om att en författningsdomstol borde upprättas i Finland.

till statens grundlag. Hittills har veterligen inget politiskt parti aktivt verkat för en finsk författningsdomstol, inte heller SFP.¹⁰³

Svenska Folkpartiet har inte haft som strategi att ”formalisera” kampen för det svenska språket i Finland. Måhända därför har partiet inte heller aktivt verkat för en statlig språkombudsmannafunktion i Finland. Med anledning av statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen (mars 2009)¹⁰⁴ antog Svenska Finlands folkting vid sin session i Raseborg 25–26 april 2009 en resolution enligt vilken det finns ett omfattande behov av förbättringar i fråga om den svenskspråkiga befolkningens rättigheter inom den statliga och kommunala förvaltningen. Statsrådets berättelse visar enligt resolutionen också på direkta brott mot språklagen och övrig lagstiftning. Brister i språklagstiftningens tillämpning uppdragas särskilt inom social- och hälsovården samt inom polis- och rättsväsendet. Bland de åtgärder som framförs i resolutionen ingår ett förslag om att statsrådet skall utreda möjligheterna för och konsekvenserna av att inrätta en språkombudsmannafunktion med tillräckliga befogenheter och sanktionsmöjligheter, vars uppgift är att övervaka, följa upp och utveckla tillämpningen av språklagstiftningen.¹⁰⁵ Förslag om en språkombudsman har också väckts tidigare samt i andra forum.¹⁰⁶

Ett argument som har framförts mot en språkombudsmannainstitution är att antalet särskilda ombudsmän vid sidan av de allmänna laglighetsövervakarna JK och JO inte längre borde ökas. Särskilda ombudsmän är konsumentombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen, minoritetsombuds-

104 Berättelsen från år 2009 är inriktad på att följa upp de rekommendationer som statsrådet föreslog i föregående berättelse (2006). I berättelsen tas också upp situationen för andra språk i Finland, bland dessa samiska, romani och teckenspråk. Tyngdpunkten i berättelsen ligger på språklagstiftningens tillämpning inom statens och kommunernas förvaltning, social- och hälsovården samt inom polisen och rättsväsendet.

105 Ursprungligen kom förslaget om en språkombudsman till Folktingets session i Raseborg genom en motion som hade framlagts vid FSD:s kongress något tidigare.

106 Enligt ett pressmeddelande från Svenska Finlands folkting samlades representanter för alla riksdagspartier med svensk verksamhet 28.5.2009 till en rundabordsdiskussion i riksdagen. Diskussionen föreslog också kring behovet av en effektiviserad övervakning av språklagstiftningen. Deltagarna enades om att det behövs en grundlig utredning kring en språkombudsmans befogenheter, uppgifter och position inför de kommande regeringsförhandlingarna. En beredande arbetsgrupp utsågs; Janina Andersson (gf), Anna-Maja Henriksson (sfp) och Marit Feldt-Ranta (sdp).

Också Centerpartiet har nyligen ställt sig bakom tanken om en språkombudsmannainstitution. Vid partiets partistyrelsemöte i Jakobstad 28-29.11.2009 beslöt partistyrelsen att partiet skall förhandla med de övriga regeringspartierna om att inrätta en nationell språkombudsmannatjänst.

mannen och barnombudsmannen. Särskilda ombudsmannafunktioner har upprättats framförallt för att övervaka förverkligandet av utsatta gruppers rättigheter såsom minoriteters och barns rättigheter. Konsumenter och dataregistrerade medborgare kan också åtminstone i vissa avseenden jämföras med utsatta grupper i förhållande till näringslivet respektive myndigheterna.

Då det svenska språket inte är ett minoritetsspråk i Finland, utan ett med finskan likvärdigt nationalspråk, skulle en språkombudsman ha till uppgift att bevakna bägge språkens användning på lika grunder. Trots detta har vissa svenskspråkiga debattörer fruktat att den finsktalande befolkningen ändå i praktiken skulle komma att uppfatta en sådan myndighet som en slags svensk ”språkpolis”. Det här kunde i förlängningen också öka risken för att det svenska språket börjar betraktas som ett minoritetsspråk.

Såsom också Folktinget slår fast i sin Raseborg-resolution borde en språkombudsman ha tillräckliga befogenheter och sanktionsmöjligheter att övervaka, följa upp och utveckla tillämpningen av språklagstiftningen. Frågan om en språkombudsmans sanktionsmöjligheter kan vara problematisk med tanke på de allmänna laglighetsövervakarnas, justitiekanslerns och justitieombudsmannens behörighet. JO och JK har bland annat till uppgift att övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. De kan också utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas i ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll, med andra ord även när det gäller språklagstiftningens tillämpning. De särskilda ombudsmännens (jämte respektive nämnds) befogenheter och sanktionsmöjligheter är däremot mycket mera begränsade och varierar från en rätt att kostnadsfritt få information av myndigheterna till en rätt att meddela förbud för en fysisk eller juridisk person att fortsätta eller upprepa ett förfarande som strider mot lag.

Det kan slutligen nämnas att språklagskommittén inte ansåg det vara nödvändigt att inrätta en tjänst för en särskild språkombudsman. Enligt kommittén borde de språkliga rättigheterna inte behandlas på ett annat sätt än andra grundläggande fri- och rättigheter. Det är enligt kommittén viktigt att de högsta lagövervakarna också övervakar förverkligandet av de språkliga rättigheterna, så att de inte anses vara mindre betydande än andra grundläggande fri- och rättigheter.¹⁰⁷

107 Språklagskommitténs betänkande 2001:3, s. 17-18



SVENSKA KULTUR
FONDEN



FOLKTINGET
SVENSKA FINLANDS FOLKTING