

## Europarådets konvention om regionala eller minoritetsspråk - visioner och verklighet

Leena Huss  
Centrum för multietnisk forskning  
Uppsala universitet

Sedan några decennier tillbaka i tiden pågår en etnisk renässans i världen. Fler och fler minoriteter som tidigare levat under ett starkt assimilationstryck har omvärderat sina språk och kulturer och aktivt börjat arbeta för att ta dem tillbaka. Man skulle kanske kunna säga att det håller på att ske en minoriteternas emancipation i många samhällen. Det har också blivit lättare för minoriteterna på många håll att göra sina röster hörda. Man kan t.o.m. säga att inte bara minoriteterna har vaknat, utan också majoriteterna. Det finns idag en klart större förståelse för historiska minoriteter och deras språk och kulturer än det har funnits tidigare. Detta kan man se när man t ex studerar de internationella konventioner som blivit till under de senaste årtiondena. Det har också tidigare funnits många konventioner där minoriteternas situation har uppmärksammats men konventioner med särskilda paragrafer om språkliga rättigheter har inte funnits på samma sätt som nu. Språkliga rättigheter börjar nu accepteras som en del av de övriga mänskliga rättigheterna. Det mest klara exemplet på detta är *Europarådets stadga om regionala eller minoritetsspråk* ('minoritetsspråksstadgan') som är temat för denna artikel.

### Europarådet

I Europarådet ingår idag 44 länder, vilket motsvarar över 800 miljoner människor. Det är således en klart större sammanslutning än Europeiska unionen. Europarådet grundades år 1949 för att arbeta för fred och harmoni i Europa och dess viktigaste uppgifter är att försöka lösa problem som hotar freden och välfärden, såsom rasism och intolerans, diskriminering av minoriteter, social marginalisering, drogmissbruk, miljöförstöring och internationell brottslighet. Arbetet med minoritetsrättigheter anses vara mycket viktigt inom Europarådet eftersom det ses som en väsentlig del av det europeiska fredsarbetet. Tanken bakom detta är att om minoriteterna anser sig rättfärdigt behandlade, eller

om de känner att det åtminstone finns en strävan att behandla dem rättvist, kan de själva känna solidaritet gentemot samhället. I och med detta minskar risken för allvarliga konflikter. I detta sammanhang anser Europarådet att språkliga rättigheter spelar en central roll eftersom språket ofta anses vara symbolen för hela minoritetskulturen och kränkningar av de språkliga rättigheterna därför blir särskilt allvarliga.

Språkstadgan (på engelska *European Charter for Regional or Minority Languages*) inrättades av Europarådet redan 1992. Den kunde dock inte träda i kraft innan sammanlagt fem länder hade ratificerat konventionen vilket hände 1998.

Tabell:1 Språkstadgan i Norden

Stater	Undertecknade	Ratificerade	Trädde i kraft	Landsrapporter	Expertkommitténs rapporter*
<i>Danmark</i>	1992	2000	2001	-	-
<i>Finland</i>	1992	1994	1998	1	1
<i>Norge</i>	1992	1993	1998	2	1
<i>Sverige</i>	2000	2000	2000	1	-

**\*Kommittérapporterna finns tillgängliga på <http://local.coe.int>**

Danmark, Finland och Norge undertecknade stadgan samma år som den kom till, och de två senare ratificerade den 1994 respektive 1993. Sveriges och Danmarks ratificeringar kom först år 2000. Sverige hade sedan 1970-talet fört en ur allmän europeisk synvinkel mycket human invandrapolitik men intresset för de historiska minoriteterna hade varit ringa. Det krävdes därför mycket påtryckningar för att Sverige också skulle skapa en speciell politik för sina nationella minoriteter och deras språk.

År 2000 ratificerade Sverige också Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och båda konventionerna trädde alltså i kraft i juni 2000. Denna artikel handlar dock enbart om språkstadgan, som inte är fokuserad på minoritetsgrupper utan på deras språk.

**Den europeiska stadgan för regionala eller minoritetsspråk**

Språkstadgan består av två olika nivåer som kallas del II och del III.

Del II i språkstadgan gäller språk som inte har en klar historisk förankring till en viss region i landet utan har talats på många olika håll. Typiska exempel på sådana språk är diasporaspråken romani och jiddisch. På

denna nivå är bestämmelserna generella och länderna måste uppfylla dem alla. Del II kräver t.ex. att "beslutsamma åtgärder" ska vidtas för att skydda och främja minoritetsspråken och att staterna ska "underlätta och/eller uppmuntra" användningen av minoritetsspråken i tal och skrift i det offentliga och privata livet. Staterna åtar sig också att tillhandahålla "lämpliga former och medel" för undervisning i och studium av minoritetsspråken på alla vederbörliga nivåer". En viktig princip är att staterna ska ta hänsyn till de behov och önskemål som uttrycks av minoritetsgrupperna själva.

Del III gäller de språk som kan sägas ha ett bestämt traditionellt territorium i landet. Denna del innehåller mycket detaljerade förpliktelser och där finns också möjlighet för landet att välja vilka av dem man vill åtaga sig att tillämpa. Staten måste välja ett minimum av 35 åtaganden av ett stort antal alternativ. Denna relativa valfrihet ger möjlighet att tillämpa stadgan i länder som är mycket olika varandra både när det gäller historia, det politiska systemet, det ekonomiska läget mm. Meningen är att alla länder som vill ska ha möjlighet att vara med.

När länderna ratificerar konventionen måste de uppge vilka språk som anses höra till del III i stadgan (och få det största skyddet) och de måste också uppge vilka språk som för övrigt finns i landet. Del II ska automatiskt gälla för alla dessa språk, om inte staten uppger speciella skäl för att detta inte ska

Tabell 2. Exempel på alternativa förpliktelser som gäller undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan i Del III, artikel 8.

I. Parterna förbinder sig till följande i fråga om utbildning inom det territorium där sådana språk används, i enlighet med situationen för vart och ett av dessa språk, och utan att försämra undervisningen i statens officiella språk:

b) i) att tillhandahålla undervisning i de lägre årskurserna i grundskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan på ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

iii) att tillse att i undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, eller

iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i i) - iii) ovan, åtminstone för de elever vars anhöriga så begär och vars antal bedöms vara tillräckligt;

ske. Ett sådant skäl skulle kunna vara att minoritetsgrupperna själva inte vill ha något språkstöd från staten. Två exempel på detta är jiddisch och tatariska i Finland vilkas talare hittills inte har velat att deras språk skulle omfattas av den finska ratificeringen.

Språk som endast anses vara invandrarspråk och dialekter ingår inte i språkstadgan. Staterna får själva bestämma vilka som räknas som sådana, Europarådet kan inte ta det beslutet. Däremot strävar Europarådet efter att så många minoritetsspråk som möjligt ska bli uppmärksammade.

## Definitionsproblem

Det är ofta svårt att dra en tydlig gräns mellan invandrarspråk och minoritetsspråk. Många språk är både och. I Sverige är de flesta som nuförtiden talar finska invandrare i första, andra eller tredje generationen men det som var avgörande för det svenska ställningstagandet för finska som ett Del III-språk var att man kunde visa att finska talats inom det nuvarande svenska området åtminstone sedan medeltiden. Det är alltså

språket som räknas och inte talarna, det behöver inte vara samma släkter som behåller språket i många hundra år utan nya talargrupper kan avlösa de gamla bara kontinuiteten bibehålls. Men även med denna definition har det varit mycket svårt att t ex fastställa att romani och jiddisch talats kontinuerligt i Sverige eftersom ingen språkstatistik har funnits att tillgå och det har varit svårt att få fram någon annan information om språkanvändningen genom tiderna. En tidsperiod på ungefär 100 år brukar krävas för att ett språk ska anses ha en tillräcklig historisk förankring i landet.

En annan svår fråga är vilka språkliga varieteter som ska anses vara dialekter och vilka språk. Språkvetarna brukar påpeka att det ofta är svårt om inte omöjligt att använda språkliga kriterier när man vill skilja på dessa två. Sociala och politiska faktorer spelar här en mycket större roll. Numera är det alltför varieteter som inte längre officiellt betraktas som dialekter utan som självständiga språk. Lågtyska i Tyskland och Nederländerna samt Limburgisch i Nederländerna betraktades för några decennier sedan som lågstatusdialekter men

kallas numera för regionala språk och stöds t ex genom den europeiska språkstadgan.

I Sverige diskuterade man länge om meänkieli, som tidigare kallades för tornedalsfinska, skulle betraktas som en dialekt av finskan eller som ett eget språk. Professorn i tvåspråkighetsforskning Kenneth Hyltenstam agerade som sakkunnig i ärendet och skrev en lång artikel<sup>1</sup> där han kom fram till att meänkieli kan betraktas som ett eget språk lika väl som många andra språk i världen. Det är dock fortfarande en kontroversiell fråga, som då och då tas upp på nytt på konferenser och i pressen.

## Ratificeringarna i Norden

Som framgår av tabell 2, har Danmark valt att enbart tillämpa språkstadgan för tyska och betrakta det som ett regionalt förankrat språk enligt del III. Finland tillämpar del III på samiska och svenska, medan romani och ryska anses vara minoritetsspråk enligt Del II. Tatariska och jiddisch nämns också i den finska landsrapporten men det påpekas att talarna av dessa språk inte vill ha något stöd under språkstadgan. I Norges första landsrapport betraktas samiska som Del III-språk och "kvänska/finska" som tillhörande Del II. Romani och romanés nämns men deras talare anses inte ha önskat sig något språk-skydd. Sverige har ratificerat för finska, meänkieli och samiska enligt Del III och för romani och jiddisch enligt Del II.

Tabell 3: Regionala språk och minoritetsspråk som tagits med i de nordiska ratificeringarna

Land	Del II	Del III
Danmark	-	Tyska
Finland	Romani Ryska (Tatariska, jiddisch)	Samiska Svenska
Norge	Kvänska finska (Romani, romanés)	Samiska
Sverige	Romani Jiddisch	Finska Meänkieli Samiska

<sup>1</sup> Begreppen språk och dialekt - om meänkielis utveckling till eget språk, i "Sveriges sju inhemska språk - ett minoritetsspråksperspektiv", redigerad av Kenneth Hyltenstam (Lund 1998).

## Ratificeringens praktiska följder

Språkstadgans syfte är, enligt stadgans inledning, att värna om regionala eller minoritetsspråk och på det sättet bidra till att upprätthålla och utveckla Europas kulturella rikedom och traditioner. Staterna förbinder sig att vidta beslutsamma åtgärder, som det heter, för att minoritetsspråken ska *finnas kvar* och *utvecklas* i de länder som har ratificerat språkstadgan.

Minoritetsspråkens situation i de länder som ratificerat den ska successivt förbättras, oberoende av den situation som rått vid ratificeringsögonblicket. Det ska synas att något har hänt, att "beslutsamma åtgärder" har vidtagits. Är det bara vackra ord eller kan

språkstadgan verkligen göra nytta och stärka minoritetsspråkens situation?

När det gäller t ex Sverige kan man konstatera att ändringar faktiskt skett på många olika plan<sup>2</sup>. En speciell följd av den svenska ratificeringen var att tornedalsfinska blev ett självständigt språk vid sidan av finska och fick det officiella namnet meänkieli, 'vårt språk'. De regionala åtgärderna enligt Del III baserar sig på två språklagar som trädde i kraft den 1 april 2000<sup>3</sup>. Enligt dessa lagar är finska, meänkieli och samiska numera delvis officiella minoritetsspråk i ett antal nordsvenska kommuner (se tabell 3).

Som synes har detta resulterat i att det

Tabell 4: Officiella minoritetsspråk i svenska kommuner

Kommun	Officiella minoritetsspråk
Arjeplog	Samiska
Gällivare	Finska, meänkieli och samiska
Haparanda	Finska och meänkieli
Jokkmokk	Samiska
Kiruna	Finska, meänkieli och samiska
Pajala	Finska och meänkieli
Övertorneå	Finska och meänkieli

numera finns både fyr-, tre-, och tvåspråkiga kommuner i Sverige om man räknar med det svenska språket som också används i dessa kommuner trots att det inte har officiell status någonstans i Sverige!<sup>4</sup>

Enligt de nya språklagarna kan minoritetsspråken användas i vissa officiella sammanhang, såsom domstolar samt statliga, landstingskommunala och kommunala myndigheter i de berörda kommunerna. Detta ska ske antingen genom tolk eller genom att

man anställer språkkunniga personer. Tolkhjälp kunde man få också tidigare om personerna i fråga inte kunde göra sig förstådda på svenska. Skillnaden nu är att även personer som behärskar svenska kan begära att få service på sitt eget språk om de så önskar. Enligt de nya bestämmelserna ska även barn- och äldreomsorg på minoritetsspråken främjas.

Enligt språkstadgans Del II gäller nu ett antal rikstäckande principer som ska främja minoritetsspråken. Dessa är bland annat föl-

2 Se Regeringens proposition 1998/98:143: *Nationella minoriteter i Sverige* (Regeringskansliet), där en mer detaljerad genomgång ges om den minoritetsspråkspolitik som gäller i Sverige idag.

3 SFS 1999:1175 Lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och SFS 1999:1176 Lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

4 En parlamentarisk kommitté som har utrett svenska språkets ställning i Sverige har nyligen publicerat sitt betänkande *Mål i mun. Förslag till handlingsprogram för svenska språket* (SOU 2002:27), där det föreslås att svenskan ska få en lagstadgad status som "huvudspråk" i Sverige.

jande:

- Alla elever i Sverige ska ges information om minoritetsspråken och -kulturerna.
- Modersmålsundervisningen i dessa språk ska följas upp särskilt.
- Undervisning och forskning i de nationella minoritetsspråken ska främjas vid svenska universitet och högskolor.
- De nationella minoritetsspråken ska gynnas inom folkbildningen och i kulturlivet.
- Författningar som särskilt rör de nationella minoriteternas rättigheter ska över sättas till finska, meänkieli och samiska.
- De nationella minoriteterna bör ges möjlighet till inflytande och samråd i frågor som berör dem.
- Sverige bör också verka för gränsöverskridande samarbete mellan nationella minoriteter

Faktablad med kortfattad information om den nya minoritets- och minoritetsspråkspolitiken har getts ut på de olika minoritetsspråken. De kan rekvireras hos Kulturdepartementet <sup>5</sup>.

### Uppföljningen

Från Europarådets sida sker en kontinuerlig uppföljning av ratificeringarna i de olika länderna. Proceduren är följande:

Ett år efter ratificeringen måste den första officiella rapporten från regeringen ha lämnats in till Europarådet. Rapporten ska innehålla uppgifter om hur situationen för minoritetsspråken är för tillfället och vilka åtgärder man vidtagit för att uppfylla stadgans bestämmelser.

Rapporterna från de olika länderna behandlas i tur och ordning av den s k Expertkommittén som samlas i Strasbourg

omkring fyra gånger om året. Kommittén består av en representant från varje land som ratificerat stadgan. I juli 2002 ingick det 15 representanter från olika länder i kommittén och därtill kom några från sekretariatet i Strasbourg. Medlemmarna har föreslagits av ländernas regeringar och de flesta av dem är jurister. Med finns också några språkvetare och representanter för andra yrkesgrupper. Fem av medlemmarna representerar minoritetsgrupper i sitt eget land; det finns en fris från Nederländerna, en walesare från Storbritannien, en finlandssvensk från Finland, en rätoromanska från Schweiz och jag själv, en sverigefinsk medlem från Sverige.

Den första lägesrapporterna granskas alltså noga av Expertkommittén, som noterar luckor, oklarheter etc. i texterna. Vid behov utarbetas en tilläggsfrågelista som skickas till regeringen i fråga och en mindre delegation från kommittén besöker landet. Syftet är att kommittén ska träffa både myndigheter och minoritetsorganisationer och samla in så mycket aktuell information som möjligt om minoritetsspråkens situation. På grundval av landsrapporten och den insamlade övriga informationen utarbetar Expertkommittén sin egen rapport som även innehåller rekommendationer om förbättringar. Denna rapport skickas sedan till regeringen för påseende. Syftet med detta förfarande - kontakter med både regeringen, de ansvariga myndigheterna och minoritetsgrupperna - är att rikta uppmärksamheten på minoritetsspråken och uppmuntra de olika parterna att samarbeta för att förbättra situationen för dessa språk. Det viktigaste är att minoritetsspråken blir synliga.

När staterna har fått Expertkommitténs rapport och rekommendationer kan de, om de så vill, skriva kommentarer som bifogas

<sup>5</sup> Adress: <<http://www.kultur.regeringen.se>>

som en bilaga i kommittérapporten. Rapporten skickas sedan vidare till Europarådets ministerkommitté som beslutar om den och Expertkommitténs rekommendationer ska antas och om rapporten ska göras offentlig. Hittills har detta skett med alla de sex rapporter som Expertkommittén utarbetat.

Efter tre år är det dags för staterna att skicka in nästa landsrapport, och sedan kontinuerligt vart tredje år. Syftet är att garantera att arbetet för minoritetsspråken inte avstannar och att det som utlovades i föregående rapport blir åtgärdat.

### *Norges rapport*

Norges första landsrapport skickades till Europarådet 1999. Eftersom Norge hade valt att betrakta samiska som det enda Del III-språket handlade rapporten mest om just samiska. Kväniska/finska nämndes i rapporten som ett språk vilket gjorde att det var svårt för Expertkommittén att ta ställning till om bestämmelserna under Del II hade uppfyllts när det gällde detta språk. I slutdiskussionen i kommittérapporten berördes detta problem på följande sätt.<sup>6</sup>

*Den huvudsakliga svårigheten när det gäller kväniska är förvirringen kring dess officiella status. De norska myndigheterna verkar å ena sidan erkänna kvänerna som en nationell minoritet men å andra sidan verkar de inte ta ställning till om kväniska är ett självständigt språk i förhållande till finska. Kommittén anser att denna oklarhet måste elimineras. Ett erkännande om kväniska som ett eget språk skulle antagligen underlätta*

*formuleringen av strukturerade förslag till konkreta åtgärder[för att förbättra språkets ställning].<sup>7</sup>*

Kommittén betonade också vikten av att skapa kontakter och samarbete mellan minoriteterna:

*Kommittén har också lagt märke till att det verkar finnas mycket lite kontakt mellan representanter för de olika regionala eller minoritetsspråken. Kommittén anser att ett närmare samarbete skulle förbättra den allmänna förståelsen, toleransen och respekten vis-à-vis alla regionala eller minoritetsspråk. Myndigheterna måste spela en viktig roll när det gäller att initiera och stödja en sådan dialog. Kommittén är medveten om att de norska myndigheterna har påbörjat detta arbete och välkomnar fortsatt information om detta i Norges nästa periodiska rapport.<sup>8</sup>*

Kommitténs rekommendationer för kvänskans del var följande:

- *att staten klargör kväniska språkets status med syftet att förbättra språkets ställning enligt del II i språkstadgan*
- *att staten vidtar åtgärder för att förbättra dialogen och samarbetet mellan representanter för de olika regionala eller minoritetsspråken.<sup>9</sup>*

I sin kommentar till kommittérapporten svarade den norska regeringen bl. a. följande<sup>10</sup>:

*Termen 'kväniska' används av norska myndigheter för att beteckna kvänernas talade språk, d v s de kväniska dialekterna som tra-*

<sup>6</sup> Se "Findings" i ECRML (2001)5: Application of the Charter in Norway, tillgänglig på <<http://local.coe.int>>.

<sup>7</sup> Den engelska originaltexten:.

<sup>8</sup> Den engelska originaltexten:

<sup>9</sup> Den engelska originaltexten:

<sup>10</sup> Se Appendix II: Comments by the Norwegian authorities concerning the report of the Committee of Experts, i ECRML (2001)5: Application of the Charter in Norway, tillgänglig på <<http://local.coe.int>>.

ditionellt använt i Nordnorge. Det finns ingen enighet bland kvänerna i frågan om detta språk skulle kallas för 'kvänska' eller 'finska' och den norska regeringen har valt den mer neutrala termen 'kvänska/finska'.<sup>11</sup>

Vidare finns det ingen enighet vare sig bland kvänerna eller bland språkvetarna i frågan om kvänska är ett självständigt språk i förhållande till finska. Antalet kväner som betraktar kvänska som ett eget språk verkar växa men denna utveckling är helt ny och kvänerna är helt oeniga i denna fråga. Fram till 1997 kallades kvänernas språk för 'finska' även av Ruijan kveeniliitto - Norske kveners forbund.<sup>12</sup>

Den norska regeringens syn är att språkets talare själva har rätten att klargöra om deras språk ska betraktas som ett separat språk eller en dialekt. Eftersom kvänerna fortfarande håller på att diskutera detta skulle det inte vara korrekt om regeringen tog en klar ställning i detta skede. Trots detta har regeringen valt att stödja aktiviteter och praktiska åtgärder som skulle kunna stärka och utveckla kvänska som ett separat språk, men å andra sidan har man ansett det vara för tidigt att introducera en separat

skrivna standard för kvänska i kommunala skolor.

Med anledning av detta anser den norska regeringen att det är för tidigt för Ministerkommittén att rekommendera att de norska myndigheterna för närvarande klargör det kvänska språkets status.<sup>13</sup>

De norska myndigheterna har alltså gjort en helt annan bedömning i frågan om kvänskan än den svenska regeringen gjorde i frågan om meänkieli. I den andra landsrapporten som skickades till Europarådet 2002 har Norge hållit fast vid sitt tidigare ställningstagande.

Som dessa exempel visar kan staterna välja att agera på många olika sätt i sin tillämpning av språkstadgan. Inte desto mindre ger stadgan minoriteterna helt nya möjligheter att föra fram sin talan eftersom den direkt bidrar till att kontakter uppstår såväl mellan minoriteter och majoriteten, som mellan dessa två parter och Europarådet. Den nya situationen kräver en större aktivitet av dem som vill arbeta för att främja kvänskans och andra minoritetsspråks ställning, men deras förhandlingsposition gentemot staten har definitivt stärkts.

---

11 Den engelska originaltexten:

12 Den engelska originaltexten:

13 Den engelska originaltexten: The position of the Norwegian government is that, in principle, the users of the language themselves are entitled to clarify whether their language is to be regarded as a separate language or a dialect. As the Kvens are still discussing these matters, it would not be proper if the Government were to take a clear stand at the time being. Still, the Government has chosen to support activities and practices that could reinforce and develop Kven as a separate language, but, on the other hand, it has been regarded as premature to introduce a separate written standard for Kven in the public schools.

Therefore, the Norwegian government regards it as premature for the Committee of Ministers to recommend the Norwegian authorities to clarify the status of the Kven language at the current stage.