

Finlandssvensk samling rf

2010

ICKE AUKTORISERAD

ÖVERSÄTTNING

Dokument 10659

3 september 2005

Tillämpning av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

Meddelande

av Europarådets generalsekreterare

Generalsekreterarens tvåårsrapport till den parlamentariska församlingen

Inledning

Enligt artikel 16, paragraf 5, i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (i det följande kallad endast ”stadgan”) ska generalsekreteraren avlägga en tvåårsrapport till den parlamentariska församlingen om tillämpningen av stadgan. Stadgan trädde i kraft i mars 1998. Generalsekreterarens första rapport av detta slag presenterades för den parlamentariska församlingen år 2000 (Dokument 8879, 18 oktober 2000), den andra rapporten år 2002 (Dokument 9540, 11 september 2002). Denna tredje rapport omfattar åren 2003-2005 och tar upp de viktigaste frågorna som berör funktionen av det numera väletablerade system som stadgan införde.

Övervakningsrapporter som man hittills tagit emot

Erfarenheten från de senaste två åren bekräftar att granskningsprocessen som inrättades i samband med stadgan har fungerat väl. Trots svårigheter med personalbrist i sekretariatet, men även tack vare den senares engagemang, har expertkommittén lyckats behålla en jämn arbetstakt och har märkbart ökat sin expertis och sin kunskap om situationen i de länder som har granskats.

Hittills har expertkommittén tagit emot 20 utvärderingsrapporter (jämfört med sju för två år sedan). Från sex länder – Danmark, Slovenien, Sverige, Spanien, Storbritannien och Österrike – har man hittills endast erhållit den första rapporten. I sju andra länder har en andra granskning genomförts, vilket har

resulterat i en andra utvärderingsrapport (Finland, Kroatien, Nederländerna, Norge, Schweiz, Tyskland och Ungern). Alla de rapporter som ministerkommittén har gått igenom har offentliggjorts och finns tillgängliga online eller i pappersformat från stadgans sekretariat i DGI/ Direktoratet för samverkan för lokal och regional demokrati.

Efter att ha granskat utvärderingsrapporterna har ministerkommittén alltid, med undantag för Liechtenstein, gett rekommendationer till de berörda regeringarna. De rekommendationer som kommit till efter den senaste rapporten till församlingen finns återgivna i bilaga III av denna rapport. Det är anmärkningsvärt att ministerkommittén i hög grad har följt expertkommitténs förslag och därmed märkbart bidragit till att stärka övervakningsprocessen.

Expertkommittén håller som bäst på med den andra granskningen av Sverige och den första granskningen av Armenien, Cypern och Slovakien. Den förväntas även inleda den andra granskningen av Slovenien och Storbritannien samt den tredje granskningen av Norge.

Övervakningsprocessens inverkan

Precis som man förutsåg i den föregående rapporten från år 2002, har stadgan i samband med den andra utvärderingen nu gått in i en mer dynamisk fas. Det har blivit möjligt att bedöma framstegen som gjorts sedan den första utvärderingsrapporten, speciellt när det gäller de åtgärder som har vidtagits för att förverkliga ministerkommitténs rekommendationer. Expertkommittén har haft möjlighet att förbättra sin analys av gällande situation i de olika medlemsländerna, sin tolkning av vilka konsekvenser stadgans bestämmelser har och sina rekommendationer för realistiska handlingar för skydd och stöd av landsdels- eller minoritetsspråk under specifika förhållanden.

En genomgång av rapporterna, efter den första granskningen, avslöjar att de flesta länder som har granskats har reagerat genom att vidta åtgärder för att öka skyddet av sina landsdels- eller minoritetsspråk (om även i varierande grad och effektivitet beroende på land). Detta är beviset på att stadgan ger resultat och en bekräftelse på dess värde. Nedan några exempel på konkreta förbättringar som gjorts till följd av den första granskningsrapporten:

- Den ungerska lagen om brottsmål har ändrats för att uttryckligen tillåta användningen av landsdels- eller minoritetsspråk i brottsmål.

- Rätoromanskans och italienskans status i den schweiziska kantonen Graubünden har förbättrats tack vare en ny kantonkonstitution.
- Lagstiftningen om samiskan i Finland har reformerats och förskoleundervisning ges nu på alla tre varianter av detta språk.
- Den nederländska provinsen Fryslân har antagit en handlingsplan som är ämnad att öka antalet förskoleinstitutioner som erbjuder frisisk eller tvåspråkig undervisning.
- De norska myndigheterna har vidtagit en viktig politisk åtgärd genom att officiellt informera offentliga verk och inrättningar om deras plikt att använda samiska i ärenden där personer så önskar.

Tack vare övervakningsprocessen har dessutom en konstruktiv dialog etablerats med nästan alla medlemsländer liksom mellan regeringarna och organisationer som representerar landsdels- eller minoritetsspråk. Detta har bl.a. lett till större medvetenhet och ansvar hos alla relevanta aktörer, både hos myndigheter och enskilda personer.

Det är visserligen sant att övervakningsprocessen även har upptäckt många områden där man fortfarande inte har vidtagit några relevanta åtgärder. Hur som helst visar ovannämnda exempel att stadgan under en relativt kort tidsperiod har varit framgångsrik.

Samarbete med andra relevanta avdelningar i Europarådet

Liksom andra Europarådskonventioner utgör stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk och dess övervakningssystem ett självständigt system. Likväl, just eftersom den ingår i Europarådets organisation, är det viktigt att tänka på stadgan i dess förhållande till andra sektorer av organisationen vars arbete har lite relevans till skyddet av landsdels- eller minoritetsspråk och tydligt kan påverka stadgans totala effekt.

Ett antal initiativ har nyligen tagits för att gynna samarbete mellan stadgans system och berörda avdelningar.

Det tydligaste av övriga rättsliga instrument som involverar denna dimension är Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter. Även om målet för detta instrument i grund och botten är olikt stadgan (den senare, till skillnad från ram-

konventionen, berör inte minoritetsgrupper utan språk som sådana och kan därför också ratificeras av de europeiska stater som hävdar att de inte har några minoriteter) och även om omfattningen av de respektive villkoren ofta är olika kan de två övervakningsmekanismerna i några specifika fall trots det täcka samma kontexter. För att förstå behovet av en effektiv koordination i dessa fall och minimera risken för att skicka felaktiga signaler till länderna beställdes en studie från en officiell expert inom området och det första samarbetsmötet mellan de två kommittéerna hölls i maj 2005. Ett sådant samarbete kan naturligtvis bara tillämpas i länder som har ratificerat båda konventionerna.

När det gäller samarbete mellan regeringar tar även *Enheten för språkpolitik* (DGIV) upp frågor som är relaterade till landsdels- eller minoritetsspråk, främst när det gäller undervisning. Samarbete med stadgan har avsevärt förbättrats, framför allt genom etableringen av en praxis där stadgans övervakningssystem har möjlighet att lita på den betydande expertis som *Enheten för språkpolitik* har samlat ihop när man arbetar med speciellt komplexa frågor angående landsdels- eller minoritetsspråk.

Vidare har samarbete med *Enheten för romer/zigenare* (DGIII) utvecklats beträffande det romanska språket och andra resandespråk. Framför allt har samarbete inletts mellan stadgan och det nyligen etablerade *European Roma and Travellers Forum* (ERTF).

Med tanke på det som sagts ovan kan vi säga att Europarådet erbjuder ett omfattande och sofistikerat system för skyddet av det språkliga arv i Europa som landsdels- eller minoritetsspråken utgör.

Den långsiktiga utmaningen

Om man läser expertkommitténs andra utvärderingsrapport noggrant, och även några av de första rapporterna, inser man att majoriteten av de åtgärder som regeringarna hittills har vidtagit är av relativt formell natur. Trots att de är nödvändiga måste man fråga sig huruvida de räcker till för motsvara stadgans grundläggande mål.

För att säga det rent ut, att anta en lag för att skydda ett minoritetsspråk är inte tillräckligt. Lagen måste även tillämpas i praktiken och detta kräver en lång rad praktiska och konkreta åtgärder som ofta saknas. Detta är budskapet som tydligt kom fram efter expertkommitténs granskning.

Faktum är att på basen av expertkommitténs resultat kan man se den enkla men bittra sanningen. Språklig mångfald, med några få uppmuntrande undantag, minskar i hela Europa och en del språk försvinner från områden där de i långa tider har varit närvarande och fram till nyligen varit ett av de karakteristiska dragen hos dessa områdens identitet. Orsakerna till detta är naturligtvis komplexa, men genom att läsa expertkommitténs rapport kan vi identifiera några av dem.

- Den enorma pressen från majoritetsspråksmassmedia.
- Bristande förståelse i samhället angående värdet av språklig mångfald och tvåspråkigheten som kan erhållas genom närvaron av landsdels- eller minoritetsspråk.
- Sist men inte minst, ignorans eller intolerans hos en stor del av majoritetsbefolkningen visavi de landsdels- eller minoritetsspråk som fortfarande talas i landet.

De flesta av dessa faktorer faller inom ramen för de normgivande villkoren i del II och III av stadgan, men även om viljan finns kan de inte övervinnas med en enkel namnunderskrift. Rättare sagt, de kan endast rättas till över en lång tidsperiod och genom en konkret och utdragen ansträngning, eller för att citera artikel 7 av stadgan, genom ”resoluta åtgärder”. Detta är speciellt nödvändigt i de fall där ovannämnda faktorer är sammankopplade med problematiskt sociodemografiska och/eller ekonomiska förhållanden som berör de regioner där landsdels- eller minoritetsspråk talas.

Ställd inför de maktfaktorer som just angetts blir det nödvändigare att stadgan inte borde uppfattas som någonting som bara intervenerar i de rättsliga bestämmelserna formella innehåll. Det är därför som expertkommitténs rapporter betonar att stadgan framför allt handlar om att uppnå resultat och detta kräver en mera proaktiv och strukturerad approach.

Två områden förblir speciellt avgörande i detta sammanhang. Inom utbildningen saknas ofta en strukturell approach som täcker alla nivåer i utbildningssystemet.

Inom den elektroniska massmedian, som troligtvis är det mest inflytelserika sättet att kommunicera i dagens samhälle, är närvaron av landsdels- eller minoritetsspråk i de flesta fall lite mer än symbolisk. Dessa aspekter tangerar en annan viktig fråga som expertkommittén upprepade gånger har betonat i sina rap-

porter, nämligen betydelsen av ett positivt värde på kunskap om landsdels- eller minoritetsspråk.

Det är helt klart att ett adekvat erkännande av språket i undervisningssystemet och en meningsfull närvaro inom den elektroniska massmedian är viktiga medel för att höja landsdels- eller minoritetsspråkens status och följaktligen förmedla en positiv bild till majoritetsbefolkningen, men även till användarna av landsdels- eller minoritetsspråk själva, vars självkänsla ofta behöver stärkas. Att höja den sociala statusen och förmedla en positiv bild av landsdels- eller minoritetsspråk är faktiskt avgörande element för ett framgångsrikt skydd och understöd.

Slutsatserna, som extrapolerar från vad expertkommittén och ministerkommittén har uppgett i sina rapporter och rekommendationer, är att ett effektivare och kraftfullare engagemang krävs om den språkliga mångfalden ska bevaras i Europa. Det är även rimligt att förvänta sig att både expertkommittén och ministerkommittén i sina framtida granskningar ytterligare borde betona behovet av positiv, strukturerad språkpolitik för att uppnå de mål som ställts upp i stadgan.

Frågan gällande de länder som ännu inte har ratificerat stadgan

Den gemensamma strävan att genom stadgan bevara den språkliga mångfalden i Europa har tagits emot, åtminstone i princip, endast av de länder som ratificerat den. Problemet är ännu mer akut i de många av Europarådets medlemsländer, inklusive en majoritet av medlemmarna i EU, som ännu inte har anslutit sig till stadgans system.

Den 1 augusti 2005 hade stadgan undertecknats av 31 stater av vilka 18 hade ratificerat den. Listan på underskrifter och ratificeringar är bifogade i bilaga I. Det måste påpekas att efter betydande framsteg under åren 2000-2002 har takten på antalet underskrifter och ratificeringar igen minskat. Vi kan tyvärr konstatera att det enda framsteg som gjorts i detta avseende sedan 2003 är Polen, som undertecknade stadgan i maj 2003, Serbien och Montenegro, som undertecknade stadgan i mars 2005 och Luxemburg, som ratificerade stadgan i juni 2005. Frågan gällande ratificeringarna av stadgan är viktig och också mer invecklad än vad man först kunde tro.

Först och främst borde det noteras att nästan alla medlemsländer som inte har ratificerat stadgan är värd för landsdels- eller minoritetsspråk, vilka är i en be-

svärlig situation. Med andra ord, deras misslyckande att ratificera stadgan kan inte enbart förklaras eller rättfärdigas med det fakta att de inte behöver den, tvärtom.

Dessutom är många av de länder som undertecknat stadgan i färd med att ratificera överenskommelsen. I vissa fall har processen t.o.m. nått en avancerad nivå inför de nationella parlamenten. Dessa länder borde uppmuntras att ratificera stadgan utan ytterligare dröjsmål.

Det ska även påminnas om att många av de länder som varken har undertecknat eller ratificerat stadgan har en tydlig förpliktelse gentemot Europarådet att ansluta sig till stadgan. Församlingen upptäckte i ett väldigt tidigt skede stadgans betydelse för att uppnå fred, stabilitet och respekt för kulturell mångfald i Europa. Från mitten av nittioalet och framåt har den systematiskt krävt att nya medlemsländer binder sig att ansluta sig till stadgan. Resultatet är magert. Armenien måste berömmas för att ha uppfyllt detta åtagande, men följande länder som, när de anslöt sig till Europarådet, åtog sig att underteckna och ratificera stadgan inom utsatt tid har fortfarande i bästa fall endast undertecknat den: Albanien, Azerbajdzjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldavien, Ryska federationen, Serbien, Montenegro, ”den tidigare jugoslaviska republiken Makedonien” och Ukraina.

I de tidigare rapporterna har det redan nämnts att ” i en del av dessa länder försvåras ratificeringen av stadgan, som i sig själv är en komplex fråga och innehåller noggranna åtaganden gentemot varje språks situation, av antalet språk som är involverade och/eller av svårigheter i samband med den politiska situationen. Därför borde bedömningen av åtagandet att underteckna och ratificera stadgan göras i kombination med en omsorgsfull granskning av utvecklingen i de berörda länderna”. Även om man beaktar dessa frågors komplexa natur som en stat måste handskas med när de närmar sig en ratificering av stadgan, väntar sig Europarådet att länderna i fråga ska göra allt för att ratificeringsprocessen kan slutföras inom en rimlig tid.

Samtidigt ska man inte glömma bort att ett stort antal av organisationens mera långvariga medlemsländer, framför allt många av EU:s medlemsländer, inte heller har ratificerat stadgan.

Det faktum att en majoritet av Europarådets medlemsländer fortfarande inte har ratificerat stadgan berövar den senare möjligheten att ytterligare stärka sin roll på området. Speciellt fiaskot i vissa ”gamla” medlemsländer minskar chansen

för att stadgan ratificeras i nya medlemsländer, som kan känna sig kränkta över att bli påtvingade förpliktelser av andra som själva är ovilliga att acceptera dem. Detta är en mycket otillfredsställande situation. Det har därför blivit en fråga om prioritet att mana alla medlemsländer som inte har ratificerat stadgan att göra det så snabbt som möjligt. En del länder har faktiskt undertecknat stadgan och har därför enligt grundläggande internationella lagprinciper accepterat dess filosofi och påtagit sig den moraliska plikten att ratificera den. Deras misslyckande att göra det är därför en ännu större besvikelse.

Stadgan och Europeiska Unionen

Om man betraktar denna fråga ur EU:s perspektiv krävs det några skilda kommentarer. Först och främst, under de två senaste åren har stadgan blivit synligare inom EU. För att bara nämna det mest påtagliga exemplet; meddelandet från kommissionen till Europarådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén från juli 2003 uppmuntrar de nationell och lokala myndigheterna

Detta är ett välkommet erkännande från Europeiska kommissionen, med vilken ”...att, i överensstämmelse med den *europiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*, fästa speciell uppmärksamhet på åtgärder som bistår de språksamhällen vars antal infödda talare minskar från generation till generation.”

Detta är ett välkommet erkännande från Europeiska kommissionen, med vilken ett givande samarbete har inletts. Men med tanke på att EU:s alla medlemsländer inte har ratificerat stadgan kan den inte bli en del av *acquis communautaire*¹. Det behöver knappast påpekas att detta faktum berövar stadgan möjligheten att dra nytta ett större rättsligt och politiskt inflytande.

EU-medlemsländernas ratificering av stadgan är i själva verket av avgörande betydelse för stadgans system. Det är därför glädjande att i den aktuella resolutionen om ”Landsdels- eller mindre använda språk – EU:s minoritetsspråk – i fråga om utvidgning och kulturell mångfald”, antagen den 4 september 2003 och även kallad ”Ebner resolutionen”, rekommenderar Europaparlamentet EU:s medlemsländer och kandidatländerna att ratificera stadgan om de inte redan har gjort det.

¹ *Acquis communautaire* ett franskt uttryck som betyder ungefär ”EU:s dent det r”, med andra ord EU-ländernas gemensamma rättsigheter och skyldigheter.

Slutsatser

Stadgan står inför en väldig stor utmaning. Den är ett sofistikerat juridiskt instrument och det enda som är speciellt ägnat åt att skydda och stöda landsdels- eller minoritetsspråk. Den har skapats för att uppnå ett synnerligen svårt mål; att bevara den språkliga mångfalden i Europa där de motsatta trenderna är mycket starka. Framgången är beroende av ett större engagemang av medlemsländernas som sträcker sig längre än till formellt rättsliga dimensioner.

Slutligen borde både medlemsländerna och andra Europarådsmedlemmar fokusera på att höja medvetenheten hos majoritetsbefolkningen. Eller som expertkommittén har konstaterat i en av sina senaste rapporter,

”Erfarenhet visar att den omfattning som ett minoritetsspråk skyddas och stöds är förknippad med hur det tas emot eller uppfattas av majoritetsbefolkningen. Skydd eller stöd av landsdels- eller minoritetsspråk är i många avseenden en återspeglning av majoritetens approach och uppfattning. Att höja medvetenheten hos majoritetsbefolkningen är därför av största betydelse”.

Att informera majoriteterna och höja medvetenheten om förekomsten av andra kulturella och språkliga identiteter i samma land kunde också ses som ett bredare perspektiv av europeisk integration. Genom att lära känna och respektera de kulturella och språkliga olikheter som existerar inom ett och samma land skulle européerna vara bättre förberedda att påverka varandra på ett positivare och mer respektfullt sätt med de olikheter som finns strax utanför deras gränser. Och kunskapen om och respekten för samtliga européers identitet är trots allt det enda stabila grunden för ett genuint integrerat Europa.

Originaltext: www.coe.int/minlang. Secretary General's report

