

**Finlandssvensk samling rf  
2010**

**ICKE AUKTORISERAD  
ÖVERSÄTTNING**

## **Dokument 11442**

24 oktober 2007

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, av 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) och den tredje år 2005 (Dokument 10659, 3 september 2005). Denna fjärde rapport omfattar åren 2005-2007 och tar upp de viktigaste frågorna angående stadgans system och funktion.

### **Övervakningsprocessen**

Erfarenhet från de senaste två åren bekräftar att övervakningsprocessen som stadgan har infört fortsätter att fungera väl. Trots svårigheter med de sena framläggningarna av vissa periodiska rapporter och brist på personal i sekretariatet har expertkommittén lyckats upprätthålla en jämn arbetsrytm.

Hittills har den erhållit trettiofem utvärderingsrapporter (jämfört med tjugo rapporter för två år sedan). Från fem länder - Armenien, Cypern, Slovakien, Spanien och Österrike - har endast den första utvärderingsrapporten erhållits. I sex andra fall, nämligen Danmark, Nederländerna, Slovenien, Sverige, Storbritannien och Tyskland, har man genomfört ytterligare en granskning vilket har resulterat i att man har fått en andra utvärderingsrapport. En tredje granskning har genomförts i ytterligare sex länder, Finland, Kroatien, Liechtenstein, Norge, Schweiz och Ungern. De rapporter som redan har gått igenom av ministerkommittén har offentliggjorts och finns nu tillgängliga online eller i pappersformat från stadgans sekretariat.

I samtliga fall, med undantag för Liechtenstein, där ministerkommittén har tagit del av en utvärderingsrapport har den senare gett rekommendationer till vederbörande regering. De rekommendationer som kommit till sedan den senaste rapporten finns återgivna i bilaga II 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 Spanien och med den tredje granskningen av Tyskland. År 2007 förväntas den även inleda den andra granskningen av Armenien och Österrike, den tredje granskningen av Nederländerna och Sverige samt den första granskningen av Montenegro och Serbien.

### **En europeisk referensram strax före dess 10-årsjubileum**

Den europeiska stadgan för landsdels- eller minoritetsspråk utformades för att skydda och stöda de historiska landsdels- eller minoritetsspråken i Europa, ”av vilka en del riskerar att dö ut”. Mot bakgrunden av språkdynamikens natur kommer det uppenbarligen att ta många år, eller t.o.m. generationer, att förverkliga denna vision.

Hur som helst, nästan tio år efter det att stadgan trädde i kraft den 1 mars 1998, och nästan 30 år efter antagandet av Europarådets Bordeauxdeklaration, som uppmanar stater att skydda minoritetsspråk, har man kunnat notera en ständigt ökande kännedom om stadgan. Intresset som andra internationella organisationer visar stadgan framhäver dess betydelse som det enda bindande, rättsliga

instrument i hela världen som är specifikt ägnat åt att rädda landsdels- eller minoritetsspråk och är därför Europarådets viktigaste konvention.

Europeiska unionens institutioner fortsätter att referera till stadgan i sitt arbete när det gäller flerspråkighet. Speciellt Europaparlamentet erkände stadgan som ”den viktigaste rättsliga referensramen i Europa som används inom denna sfär” i en resolution som antogs 2003. I november 2006 uppmanades de europeiska institutionerna och organen ”till ett nära samarbete med Europarådet för att främja och skydda språklig mångfald och språkinläring och att lita på dess erfarenhet när det gäller språkpolitik (såsom Europeisk språkportfolio eller den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk)”.

Stadgans tanke att erkännandet av kulturell och språklig mångfald reducerar spänningar som anknyter till minoritetsfrågor förklarar varför den också uppfattas som ett viktigt bidrag för att upprätthålla fred och stabilitet. Ett exempel är *2001 Constitutional Framework for Provisional Self-Government of Kosovo* som föreskriver att ”de provisoriska institutionerna för självstyre ska följa och garantera internationellt erkända mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, inklusive de rättigheter som är fastställda i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk” (paragraf 3.2).

På samma sätt har Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) nyligen visat ett ökat intresse för stadgan, vilket ledde till gemensamma aktiviteter i samband med det ökade samarbetet mellan Europarådet och OSSE när det gäller nationella minoriteter.

År 2006 ordnade OSSE:s högkommissionär för nationella minoriteter och stadgans sekretariat ett informationsseminarium om tekniska aspekter som relaterar till ratificering av stadgan. Seminariet var avsett att hjälpa sju länder som hade förbundit sig att ratificera stadgan, men som fortfarande inte har gjort det, när de blev medlem i Europarådet. Det var första gången som ratificeringsråd gavs till flera länder samtidigt och stadgans sekretariat och högkommissionären gemensamt ordnade ett sådant tillfälle.

Båda organisationerna samarbetade även på fältet och ordnade sex seminarier år 2006 för att öka medvetenheten om stadgan hos myndigheterna i Serbien och Montenegro såväl som hos organ och föreningar som representerar olika landsdels- eller minoritetsspråk i Serbien.

År 2007 publicerade OSSE och Europarådet en sammanställning av minoritetsstandarder i Europa av vilka en påtaglig del ägnad åt stadgan.

Kontakter har även knutits med UNESCO, som ser stadgan som en referensram för ett möjligt utkast till en internationell konvention om inhemska och hotade språk.

### **Stagnerande antal ratificeringar**

Tyvärre återspeglas det internationellt ökande erkännandet för stadgan inte i antalet ratificeringar. För nuvarande har stadgan ratificerats av 22 av Europarådets medlemsländer och undertecknats av ytterligare 11 medlemsländer. Listan på underskrifter och ratificeringar är bifogade i bilaga I.

Med det enda undantaget för Bosnien-Hercegovina, som undertecknade stadgan i september 2005, har takten på underskrifter nästan helt och hållet avstannat.

När det gäller ratificeringarna har medlemsländerna inte heller ansträngt sig tillräckligt. Ukraina ratificerade stadgan i september 2005, Serbien och Montenegro följde i februari 2006. I november 2006 var Tjeckien det sista landet som ratificera stadgan under den aktuella granskningsperioden.

Med kunskap om betydelsen av dessa ratificeringar för de olika landsdels- eller minoritetsspråken som används i dessa länder är det beklagligt att en majoritet av Europarådets medlemmar fortfarande inte har blivit parter av stadgan.

Besvikelsen har uttryckts i alla tidigare tvåårsrapporter och gäller framför allt de länder som har lovat Europarådet att anta stadgan. Förseningarna angående ratificeringarna uppgår till 11 år när det gäller ”den före detta jugoslaviska republiken Makedonien” och Moldavien, nästan 10 år för Ryssland, 7 år för Georgien, nästan 6 år för Azerbajdzjan och 3 år för Bosnien-Hercegovina. En del länder har ingen deadline för ratificeringen, andra (Albanien och Georgien) har inte ens undertecknat den.

### **Den kulturella approachen**

Stadgans nyorientering från den traditionella approachen att skydda etniska grupper och i stället betona skyddet och främjandet av deras språk riktade sig även till de länder som hävdade att de inte hade några nationella minoriteter.

Likväl har fler länder ratificerat ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter. Albanien, Bulgarien, Georgien och framför allt Litauen har godkänt den men har inte ens undertecknat stadgan. Även Grekland har undertecknat ramkonventionen. Hos en majoritet av stadgans medlemsländer trädde ramkonventionen i kraft före stadgan och i vissa fall (t.ex. Tjeckien) gick det flera år mellan de båda händelserna.

Vid första anblicken kan man få intrycket av att länderna är ovilligare att skydda och främja landsdels- eller minoritetsspråk än att erkänna nationella minoriteter. Märk väl att följande aspekter även måste tas i beaktande:

- Ramkonventionen omfattar alla aspekter som är relevanta för nationella minoriteter, vilket ger den en bättre synlighet i medlemsländerna. Detta kan också leda till det felaktiga intrycket att stadgan endast kompletterar ramkonventionen och att dess innehåll indirekt omfattas genom en ratificering av ramkonventionen.
- Stadgan fastställer mycket mer detaljerade och tekniska åtaganden än ramkonventionen. Att inte uppfylla förpliktelserna mot stadgan märks tydligare, vilket gör den till ett utmanande verktyg.
- Hellre än att skapa rättigheter för nationella minoriteter tvingar stadgan landet att vidta positiva åtgärder. Det är därför i första hand staten som tar på sig ansvaret.
- Stadgans betoning av praktiska förbättringar hellre än formell tillämpning gör den speciellt utmanande att förverkliga.
- Stadgans treårskontroller innebär att medlemsländerna har väldigt lite tid att förverkliga ministerkommitténs och expertkommitténs rekommendationer.
- Del II av stadgan gäller automatiskt alla språk som definieras som landsdels- eller minoritetsspråk i stadgan. Därför omfattar den även små språk som kanske inte får så mycket uppmärksamhet i ramkonventionen.

Om man tar dessa fakta i beaktande är den ockasionella skepticisken mot att effektiviteten av den kulturella approachen stödjer stadgan inte motiverad. Tvärtom, det verkar som om stadgans starka sidor, i synnerhet fokuseringen på positiva och skraddarsydda åtgärder beträffande alla landsdels- eller minoritetsspråk som används i ett land, bidrar till det långsamma ratificeringstempot.

## **Språklig mångfald minskar i Europa**

Samtidigt som Europas språkliga mångfald minskar överallt kan jag bara upprepa de iakttagelser som jag har gjort i mina tidigare rapporter att ”misslyckandet med att ratificera stadgan hittills inte bara kan förklaras eller motiveras med att (de berörda medlemsländerna) inte behöver den; snarare tvärtom”. Bland många europeiska språk kan man se en kontinuerlig minskning av antalet användare. Om den inte avstannar kommer den här trenden oundvikligen att leda till att språk dör ut i regioner där de traditionellt har använts i århundraden och där de representerar en väsentlig del av regionens identitet.

Medan en del länder, som t.ex. Schweiz och Finland, har en lång tradition av att skydda och främja landsdels- eller minoritetsspråk i det offentliga livet, saknar en del medvetenhet om behovet av en språkpolitik och begränsar användningen av dessa språk till den privata sfären. Expertkommitténs erfarenhet visar att språk som uteblir från det offentliga livet kommer att bli hämmade och slutligen dö ut. Stadgan skapar en länk mellan den privata och den offentliga användningen av landsdels- eller minoritetsspråk, vilket följande exempel visar.

Först och främst, landsdels- eller minoritetsspråk behöver undervisas i skolan för att garantera deras status som levande språk och för att ge barn tillräckliga kunskaper i dem. Stadgan garanterar inte bara möjligheten av sådan undervisning utan kräver dessutom att form och medel, t.ex. lärarutbildning och undervisningsmaterial, blir tillgängliga. Med tanke på vilken avgörande roll stadgan spelar för undervisning i minoritetsspråk rekommenderade kongressen i maj 2007 alla Europarådets medlemsländer att ratificera stadgan.

Media representerar ett annat viktigt område där en aktiv språkpolitik behövs. I moderna samhällen är närvaron av landsdels- eller minoritetsspråk i media lika central som dess användning inom familjen eller i skolan. Men dessa språks svaghet gör det svårt för dem att få tillträde till media. Ännu en gång, stadgan erbjuder länderna ett ramverk för systematisk handling som sträcker sig längre än till enbart förbud av diskriminering eller ad hoc initiativ, vilka skulle vara otillräckliga för att skydda ett hotat språk.

## **Stadgans inflytande på nationell politik, lagstiftning och praktik**

Resultaten av granskningsproceduren visar att i många länder leder redan blotta kännedomen om stadgan och dess realiserande till en ökad medvetenhet om

landsdels- eller minoritetsspråk. Tio år efter det att den trädde i kraft kan många förbättringar utan tvekan spåras till stadgan.

En omedelbar följd av stadgan var att ratificeringen banade väg för ett officiellt godkännande av ett flertal landsdels- eller minoritetsspråk, t.ex. i Nederländerna och Storbritannien. Som en signifikant politisk gest åtog sig en del medlemsländer att anta speciellt utmanande villkor i stadgan för språk som befinner sig i en försvagad position och med hänsyn till vem som har nytta av att dessa punkter tillämpas (t.ex. Slovakien angående bulgariska, kroatiska, tjeckiska och polska). En del länder, t.ex. Tyskland, visar en dynamisk approach till ratificeringsprocessen och utvidgar dess omfattning när situationen för ett språk har förbättrats.

Den nuvarande språkpolitiken i Sverige är i stora drag ett resultat av stadgan. Förutom att ratificera stadgan antog Sverige 1999 lagen om rätt till att använda samiska, finska och mäenkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

På liknande vis antog Schleswig-Holstein i Tyskland en ny lag för att främja nordfrisiskan i det offentliga livet och ansåg på att denna lag var nödvändig för att fylla de luckor i lagstiftningen som förekom efter ratificeringen av stadgan. Den frisiska lagen från år 2004 innehåller villkor som berör *inter alia*<sup>1</sup>, användningen av nordfrisiska i kontakter med förvaltningsmyndigheter och anställning av frisisktalande tjänstemän. År 2007 meddelade de tyska myndigheterna att nordfrisiska numera används vid kontakter med förvaltningsmyndigheter.

Finlands samiska språklag från 2004 ämnar försäkra samernas rättighet att utveckla deras språk och att använda det vid kontakter med juridiska och förvaltningsmyndigheter. Som en följd av detta har de finländska myndigheterna vidtagit åtgärder för att förbättra personalens språkkunskaper.

Vidare är det värt att notera att representanter för de som talar jiddisch i Finland inledde undervisning i sitt eget språk som en direkt följd av expertkommitténs besök 1999. Under de senaste åren har intresset för jiddisch ökat märkbart i Finland och myndigheterna har understött flera aktiviteter

År 2001 uppdaterade Österrike sin *Broadcasting Act* och genom att inkludera program på landsdels- eller minoritetsspråk i public service mandatet ORF. Enligt representanter för landsdels- eller minoritetsspråken var ändringen en direkt följd av Österrikes ratificering av stadgan.

---

<sup>1</sup> *Inter alia* (lat.) bland annat

Myndigheterna i Kroatien hävdade att den långa processen med att anta lagen om att använda språk och handlingar på nationella språk (2000) påskyndades av att stadgan tillämpades.

Enligt de tyskspråkiga invånarna i Danmark har ministerkommitténs rekommendation från 2004 att de danska myndigheterna borde ta skyddet av det tyska språket i beaktande när det gäller reformen av administrativa strukturer i norra Schleswig bidragit till att man har antagit ett antal specialarrangemang vilka ska garantera den tyskspråkiga minoritetens intressen. I detta sammanhang garanterade även myndigheterna att ekonomiska bidrag från lokala myndigheter kvarstår och att ytterligare stöd beviljas för nyhetssändningar på tyska.

I Norge användes samiska sällan i domstolar, dels p.g.a. brist på juridisk terminologi och tolkar. Därför gav ministerkommittén en rekommendation år 2001 ”att skapa förutsättningar som underlättar användningen av nordsamiska hos juridiska myndigheter”. Denna rekommendation ledde till att Norges första tvåspråkiga domstol inrättades och där samiska nu används i 25 % av fallen.

Irländsktalande på Nordirland bekräftade att ministerkommitténs rekommendation från 2004 att ”underlätta utsändningen av privat radio på irländska” hade lett till en femårslicens för en privat radiostation.

År 2001 bad expertkommittén Ungern att ändra tre lagar för att avlägsna alla oklarheter när det gäller möjligheten att använda landsdels- eller minoritetsspråk hos juridiska eller förvaltningsmyndigheter. Förutom denna rekommendation ändrade de ungerska myndigheterna lagstiftningen i fråga genom att klargöra att alla får använda sitt landsdels- eller minoritetsspråk i både tal och skrift, att tolkar måste anlitas om personen önskar använda sitt eget språk och att staten måste svara för kostnaderna för tolkning.

År 2001 bad expertkommittén de nederländska myndigheterna ”att vidta nödvändiga åtgärder för att tillåta användningen av frisiska efternamn i officiella dokument”. År 2003 trädde en ny förordning i kraft som tillåter användningen av frisiska efternamn. Expertkommittén rekommenderade även att åtgärder vidtas för att råda bot på bristen av frisisktalande personal i domstolarna. Som ett resultat av detta införde de nederländska myndigheterna obligatoriska språkkurser för nyanställda i domstolarna.



Dessa exempel visar tydligt att stadgan har förbättrat landsdels- eller minoritets- språkens situation i nästan alla medlemsländer, i många fall redan under den första granskningen. Dessutom finns det goda skäl att anta att ett antal andra förbättringar på nationell nivå åtminstone delvis kan tillskrivas stadgan.

### **Kvarstående problem**

Trots dessa imponerande framgångar ska man inte förbise att ett antal strukturella problem fortsätter att försvåra stadgans effektivitet. En del rör grundläggande aspekter om hur stadgan ska tillämpas såsom expertkommitténs fortsatta meningsskiljaktigheter med vissa medlemsländer angående vilka språk som omfattas av stadgan. Ett av huvuddragen i stadgan är dess automatiska tillämpning på alla språk som traditionellt används i ett land och motsvarar definitionen på landsdels- eller minoritetsspråk i stadgan, oavsett om de redan har en konstitutionell eller annan laglig status i landet.

Andra länder måste fortfarande förbättra och komplettera det lagstiftande ramverket mot bakgrunden av de förpliktelser som man har åtagit sig och anta specifika rättsliga bestämmelser. Ratificeringen av stadgan innebär att medlemsländerna för sin ”politik, lagstiftning och praxis” (artikel 7.1) i enlighet med stadgan. Tidigare har ett flertal ratificeringsinstrument tyvärr begränsats till att endast återge den inhemska lagstiftning som redan är i sin ordning. Det är hur som helst extremt osannolikt att lagar som gäller minoriteter i allmänhet automatiskt kommer att förverkliga stadgan. För att stadgan ska ha effekt krävs det att länderna stiftar lagar mot bakgrunden av deras åtaganden och, ännu viktigare, förverkligar sådana lagar i praktiken.

Mera specifika problem finns beträffande undervisning och media. Först och främst, det bristfälliga utbudet av språkundervisning, speciellt bristen på kompetenta lärare på alla undervisningsnivåer, är fortfarande det största problemet som drabbar de flesta landsdels- eller minoritetsspråk. Situationen förvärras genom den ofta saknas någon typ av övervakning av hur frågan sköts. Endast ett fåtal länder har inrättat ett organ som kontrollerar vilka åtgärder som har vidtagits och vilka framsteg som gjorts.

Missförstånd finns fortfarande när det gäller att uppmuntra och/eller underlätta radio- och tv-utsändningar på landsdels- eller minoritetsspråk inom den privata sektorn. I många länder betraktar myndigheterna privata utsändningar enbart

som kompletterande till public service utbudet och vidtar inga åtgärder för att öka den (marginella) närvaron av landsdels- eller minoritetsspråk inom privat radio/tv. Tvärtom, expertkommittén har alltid betonat att för att rädda landsdels- eller minoritetsspråk spelar privat radio/tv själv en avgörande roll som sträcker sig längre än till att enbart komplettera public service- sändningarna

En del av dessa problem har blivit hela manifest först efter det att man har klarlagt fakta och expertkommitténs position under den första och andra granskningen. I dessa fall tycks sanningens ögonblick, vad beträffar medlemsländernas vilja att vidta nödvändiga åtgärder, närma sig.

### **Den parlamentariska dimensionen**

Varje landsdels- eller minoritetsspråk återspeglar en unik världssyn och representerar därför en väsentlig del av det europeiska kulturarvet; likväl riskerar många av dem att dö ut. Den parlamentariska församlingen lade i ett tidigt skede märke till att i många fall erbjuder stadgan det enda hoppet om överlevnad för det bräckliga arvet som landsdels- eller minoritetsspråken utgör. Från mitten av 90-talet och framåt har den systematiskt krävt att de nya medlemsländerna förbinder sig att ansluta sig till stadgan. I sin rapport om "Framsteg inom församlingens granskningsprocedur" från 2007 yrkade församlingen också på att Grekland, Irland, Lettland och Litauen skulle underteckna och ratificera stadgan och att Island, Italien och Malta skulle ratificera stadgan.

Trots församlingens tydliga ställning i detta avseende har en knapp majoritet av Europarådets medlemmar inte ännu blivit medlemmar av denna konvention. Framför allt Albanien, Azerbajdzjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien, "den före detta jugoslaviska republiken Makedonien", Moldavien och den Ryska federationen har fortfarande inte gått med på sina åtaganden att göra så. Ett speciellt ansvar läggs på de nationella parlamenten i fråga för att yrka på att deras regeringar vidtar alla nödvändiga ansträngningar så att ratificeringsprocessen kan slutföras utan ytterligare dröjsmål.

Genom att göra så skulle parlamenten även ta det fakta i beräkning att praktiskt taget alla officiella språk i icke-medlemsländer är landsdels- eller minoritetsspråk i ett eller flera andra länder, t.ex. albanska i Italien, bosniska i Serbien, bulgariska i Ungern, franska i Italien, georgiska i Armenien, grekiska i Ungern, irländska i Storbritannien, italienska i Schweiz, litauiska i Polen, makedoniska i

Grekland, polska i Tjeckien, portugisiska i Spanien, rumänska i Ungern, ryska i Armenien och turkiska i Armenien.

En välfungerande stadga i hela Europa är därför av nationellt intresse för alla stater.

Originaltext: [www.coe.int/minlang](http://www.coe.int/minlang). Secretary General's reports