

Finlandssvensk samling rf
2010

ICKE AUKTORISERAD
ÖVERSÄTTNING

Dokument 9540

11 september 2002

Tillämpning av europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

Meddelande

av Europarådets generalsekreterare

Generalsekreterarens tvåårsrapport till den parlamentariska församlingen

Inledning

Enligt artikel 16.5 i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk ska generalsekreteraren avlägga en rapport angående tillämpningen av stadgan till den parlamentariska församlingen vartannat år. Stadgan trädde i kraft i mars 1998. Generalsekreterarens första rapport av denna typ presenterades för den parlamentariska församlingen i oktober 2000 (Dokument 8879, 18.10.2000). Denna andra rapport innehåller information om hur stadgan har utvecklats som ett övervakningsinstrument som utvärderar och bidrar till förbättring av landsdels- eller minoritetsspråkspolitik i medlemsländerna.

Underskrifter och ratificeringar

Den 27 augusti 2002 hade stadgan undertecknats av 29 stater av vilka 17 hade ratificerat den. Listan på länder som undertecknat och ratificerat stadgan finns i bilaga 1. I min senaste rapport uttryckte jag min besvikelse över den långsamma ratificeringsprocessen. Sedan dess har antalet undertecknade ökat med 26 % och antalet ratificeringar med 70 %. Totalt sett är en sådan ökning av ratificeringarna bra, men vi behöver övertyga fler av våra medlemsländer att närma sig ett undertecknande och takten på ratificeringar bör hållas på denna nivå. För nuvarande håller många av undertecknarna på att ratificera fördraget och de borde uppmuntras att göra så. Många av de länder som inte har undertecknat eller ratificerat stadgan har en tydlig förpliktelse gentemot organisationen att göra så.

I samband med anslutningen till Europarådet åtog sig följande stater att underteckna och ratificera stadgan inom utsatt tid.

Medlemsland	Församlingens resolution (nr/år)	Deadline	Undertecknad	Ratificerad
Albanien	189 (1995)			
Armenien	221 (2000)	25.1.2002	11.5.2002	01.05.2002
Azerbajdzjan	222 (2000)	25.1.2002	21.12.2001	
Bosnien- Hercegovina	234 (2002)	24.4.2004		
Georgien	209 (1999)	27.4.2000		
Kroatien	195 (1996)	6.11.1996	5.11.1997	5.11.1997
Makedonien	191 (1995)	9.11.1996	25.7.1996	
Moldavien	188 (1995)	13.7.1996	11.7.2002	
Ryssland	193 (1996)	28.2.1998	10.5.2001	
Ukraina	190 (1995)	9.11.1996	2.5.1996	

Det måste naturligtvis erkännas 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.

Samtidigt har en del av de äldre medlemsländerna fortfarande inte ratificerat stadgan. I många av dessa länder finns ett betydande antal landsdels- eller minoritetsspråk som kunde ha hjälp av stadgan för att erhålla det nödvändiga skydd och stöd för att behålla deras användning i det offentliga och privata livet. Jag vill betona behovet av att dessa stater engagerar sig i en allmän dialog som kunde öka medvetenheten och inse hur viktigt det är att skydda dessa språk och ratificera stadgan.

Kontrollsystemet

Det viktigaste elementet i den väl fungerande stadgan är dess kontrollmekanism, grundad för att utvärdera den praktiska tillämpningen av stadgan i medlemsländerna och, där det behövs, ge rekommendationer på förbättringar i deras lagstiftning och politik. Stadgan har nu varit i kraft sedan 1998 och man kan nu med säkerhet säga att kontrollerna fungerar väl. Det centrala elementet i denna mekanism är den oavhängiga expertkommittén. Dess uppgift är att rapportera till ministerkommittén i vilken grad länderna har uppfyllt sina åtaganden. Kommitténs roll är att, mot bakgrunden av varje stats åtaganden, utvärdera de befintliga lagliga beslut, regler och faktiska bruk som tillämpas på dess landsdels- eller minoritetsspråk. Den har utvecklat sina arbetsmetoder därefter. Kommittén samlar information både från relevanta myndigheter och från oberoende källor inom landet för att få en så bra och rättvis överblick av den verkliga språksituationen.

Efter den preliminära granskningen av den första periodiska rapporten som ett medlemsland avlägger ställer kommittén, vid behov, ett antal frågor till regeringen i fråga att ge tilläggsinformation i frågor som den tycker är otillräckligt utredda i själva rapporten. Denna skrivna procedur åtföljs ofta av ett besök på ort och ställe av en delegation från kommittén till respektive land. Under detta besök möter delegationen organ och föreningar vars arbete är nära relaterat till användningen av de relevanta språken, och konsulterar myndigheter i frågor som har förts fram. Denna informationssamlande process är skapad för att kommittén bättre ska kunna utvärdera tillämpningen av stadgan i berörda land.

När expertkommittén har avslutat denna process skriver den sin egen rapport. Denna rapport ges till ministerkommittén tillsammans med förslag på rekommendationer som den senare kan vidarebefordra till en eller flera parter vid behov.

Mot bakgrunden av att parterna avkrävs en rapport vart tredje år angående de åtgärder som de har vidtagit för att skydda och stödja landsdels- eller minoritetsspråk i enlighet med stadgan är denna övervakningsprocess skapad för att inleda en permanent dialog med varje stat och för att uppmuntra den att gradvis nå en högre grad av förpliktelser.

Därtill visar erfarenhet att en viktig indirekt effekt av övervakningsproceduren är att inleda en dialog inom landet, mellan språkanvändarna i fråga och de som ansvarar för att det tillämpas i praktiken på nationell, regional och lokal nivå. Ett aktivt deltagande i politisk evaluering av de som berörs av politiken är en oumbärlig förutsättning för en verklig förbättring för landsdels- eller minoritetsspråken.

Expertkommitténs rapporter och ministerkommitténs rekommendationer

Hittills har expertkommittén erhållit sju rapporter; från Kroatien, Ungern, Norge, Finland, Nederländerna, Schweiz och Liechtenstein. Dessa rapporter har gjorts offentliga av ministerkommittén och är tillgängliga online eller i pappersformat från stadgans sekretariat i Direktoratet för samverkan för lokal och regional demokrati. I de sex första fallen har ministerkommittén efteråt gett rekommendationer till berörda myndigheter. Dessa rekommendationer finns återgivna i bilaga 2 i denna rapport.

Huvudsakliga problemområden angående skydd och stöd av landsdels- eller minoritetsspråk

I sin granskning har expertkommittén kunnat identifiera områden där tillämpningen av stadgan är speciellt problematisk. Några kommer att nämnas här. Beskrivningen av dessa problemområden ska absolut inte ses som uttömmande. För att få en bra överblick av landsdels- eller minoritetsspråkens verkliga situation är det nödvändigt att läsa varje rapport separat eftersom situationen i de olika länderna varierar. Gemensamt för de områden som nämns nedan är att de utgör problem i flera medlemsländer som redan har granskats av expertkommittén.

Undervisning är ett kritiskt och utmanande område där det verkar som om det finns snarlika problem i flera länder, d.v.s. brist på det begreppsmässiga och organisatoriska ramverket för undervisning i minoritetsspråk (i förskola och grundskola), brist på eller t.o.m. icke-existerande specifik skolning av lärare i landsdels- eller minoritetsspråk och en stor brist på undervisningsmaterial.

Användningen av landsdels- eller minoritetsspråk i domstolar är också ett väldigt svårt område. De rättsliga bestämmelserna som berör landsdels- eller minoritetsspråk garanterar normalt möjligheten att använda dem, men i praktiken används denna möjlighet endast i exceptionella fall. Situationen förvärras ofta p.g.a. den juridiska personalens bristfälliga språkkunskaper och bristen på kvalificerade tolkar som kan anlitas i fall där landsdels- eller minoritetsspråk används.

Likadana problem hittas ofta hos de administrativa myndigheterna där det ibland finns stora kunskapsluckor bland tjänstemännen angående förpliktelser att producera eller acceptera dokument på landsdels- eller minoritetsspråk.

Lika allvarligt är den ibland allmänna motviljan bland de som talar landsdels- eller minoritetsspråk att använda de möjligheter som myndigheterna är tvungna att tillhandahålla i rädsla för att bli betraktade som ”bråkmakare”. Detta visar att det effektiva skyddet och stödet av landsdels- eller minoritetsspråk ofta kräver en attitydförändring, såväl hos de som talar dessa språk som hos representanter för de offentliga myndigheterna. Detta kan kopplas samman med ett större behov att öka medvetenheten hos majoritetsbefolkningen om landsdels- eller minoritetsspråk och deras plats i det nationella kulturarvet.

Att stå utanför media är ett allvarligt handikapp när det gäller att underhålla och utveckla ett språk i det moderna samhället. Detta gäller speciellt mindre språk som inte representerar en tillräckligt stor grupp för att vara intressant för kommersiellt baserad media. Staten har därför ett ansvar att garantera att speciella behov för landsdels- eller minoritetsspråk erbjuds framför allt inom public service. I hur stor grad detta görs varierar märkbart från land till land.

I allmänhet, även när det finns ett allmänt ramverk för att fullfölja en stats åtaganden gentemot stadgan, har expertkommittén sett att det ofta saknas konkreta regler som kan tillämpas av enskilda tjänstemän vilket gör det svårt att uppnå de specifika målen. Det har även i flera fall kommit fram att det saknas en koherent politik för att skydda och utveckla speciellt de svagare minoritetsspråken som finns i del II av stadgan.

De lokala och regionala myndigheternas roll

I sina rapporter har expertkommittén bekräftat att de lokala och regionala myndigheternas roll att skydda och stödja landsdels- eller minoritetsspråk är oumbärlig. Detta kan speciellt noteras inom områden såsom undervisning, lokal och regional administration, gränsöverskridande utbyten, media, kultur och hälsovård för gamla och sjuka. Kommittén har även lagt märke till att i många fall har de lokala och regionala myndigheterna inte blivit informerade om de internationella förpliktelser som medlemslandet har åtagit sig genom att ratificera stadgan. Den myndighet som ska uppfylla en del av dessa förpliktelser är därför inte alltid medveten om att den är skyldig att ge viss service på ett landsdels- eller minoritetsspråk. Kommittén har därför insisterat på ett effektivare informationsflöde ner till den lokala nivån och på ett behov att bättre involvera lokala myndigheter i hela processen. Å andra sidan har det poängterats att hänsyn till lokal autonomi inte kan anges som en orsak till att låta lokala myndigheter avgöra hur långt statens åtaganden gentemot stadgan ska fullföljas i praktiken.

Informationspolitik

Expertkommittén har dessutom betonat hur viktigt det är att förse allmänheten med tillräcklig information om den service som ges på landsdels- eller minoritetsspråk. Man har ofta stött på personer som inte är medvetna om att förskola och grundskola borde finnas tillgängliga på deras egna landsdels- eller minoritetsspråk. Det samma gäller möjligheten att använda sådana språk vid kontakter med administrativa myndigheter eller för att få dokument på ett landsdels- eller minoritetsspråk. Kommittén har därför betonat att det är statens uppgift att informera användarna av dessa språk om möjligheterna de har att begagna sitt språk och konsultera dem där det behövs.

Samarbete med andra medlemsländer

Under arbetets gång har expertkommittén i allmänhet upplevt en väldigt positiv samarbetsatmosfär oavsett om det gäller statliga myndigheter, de lokala och regionala myndigheterna eller andra organ och myndigheter som den har stött på i sitt arbete. I de flesta fall har medlemsländerna presenterat sin första rapport

inom utsatt tid, expertkommitténs frågor har besvarats inom rimlig tid och besöken på ort och ställe har varit uppskattade. I de flesta fall har dessa besök även förbättrat samarbetet mellan staten och de språkliga minoritetsgrupperna. Detta borde uppskattas och ses som ett bevis på den politiska viljan hos det besökta landet att nå en verklig förbättring för landsdels- eller minoritetsspråk.

Den pågående utvärderingen

För tillfället lägger expertkommittén sista handen på sin rapport om Tyskland och förväntas presentera denna rapport för ministerkommittén senare i höst. Kommittén håller även på att utvärdera tillämpningen av stadgan i Sverige, Slovenien och Storbritannien. Den första rapporten från Danmark, som skulle ha varit klar den 1 januari 2002, har fortfarande inte lämnats in och därför har den inledande granskningsproceduren försenats. De första periodiska rapporterna från Spanien, Österrike och Slovakien väntas inom de närmaste månaderna.

Stadgan stipulerar att medlemsländerna avlägger periodiska rapporter vart tredje år. Inverkan på expertkommitténs utvärdering är därför konstant. Den andra granskningen kommer verkligen att kasta ljus över framstegen som gjorts sedan utvärderingen av de första rapporterna och framför allt vad som har gjorts för att förverkliga ministerkommitténs rekommendationer.

År 2002 förväntar sig expertkommittén att erhålla den andra periodiska rapporten från Nederländerna, Norge, Finland, Kroatien och Ungern. Ministerkommittén har tagit i bruk en ny modell som länderna ska följa när de formulerar sin andra rapport och stadgans sekretariat ordnade ett arbetsmöte med representanter från dessa länder i Strasbourg i början av 2002 för att underlätta rapporteringen av denna andra fas i granskningen. Hittills har endast Norge presenterat sin andra rapport. Jag hoppas att de andra medlemsländerna kommer att presentera sina rapporter inom en väldigt snar framtid.

Denna andra fas av granskningen kommer uppenbarligen att ha en effekt på expertkommitténs arbete eftersom den måste genomföras parallellt med examineringen av de första rapporterna från länder som nyligen ratificerat stadgan. Även om kommittén har skapat sina arbetsmetoder med tanke på detta problem, framför allt genom att skapa större arbetsgrupper, finns det begränsningar. Man

måste noggrant följa med situationen och se till att expertkommittén och dess sekretariat har kapacitet att klara av den ökade arbetsbördan.

Slutsatser

I flera länder, i första hand bland medlemsländerna men även bland de länder som ännu inte ratificerat eller ens undertecknat stadgan, har enbart stadgan och uppenbarligen, där den tillämpas, dess realiserande har lett till en ökad medvetenhet om landsdels- eller minoritetsspråk. I många fall har den också uppmuntrat till dialog mellan myndigheter och de språkliga minoriteterna. Detta är ett stort steg framåt vilket i sig självt rättfärdigar ett starkt och konstant stöd för stadgan. En öppen dialog, erkännandet och respekten för landsdels- och minoritetsspråk är en viktig faktor för fredlig och harmonisk samförstånd i landet.

Dessutom har utvecklingen av granskningsmodellen visat att stadgan har blivit ett referensinstrument inom detta område. Detta har även uppmärksammats av andra internationella organisationer som t.ex. OSCE.

Europeiska unionen fokuserar också mer och mer på frågan om skyddet av landsdels- och minoritetsspråk, speciellt med anledning av den förestående anslutningen av en första ny våg av centraleuropeiska länder. Artikel 22 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen säger att "Europeiska unionen ska respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden". Sätten på vilka denna norm ytterligare kan utvecklas beträffande skyddet av språklig mångfald undersöks för nuvarande av EU:s framtidskonvent. Därför tycker jag att det är viktigt, när det gäller arbetet med konventionen, att Europarådets stadga om europeiska landsdels- eller minoritetsspråk får ett maximalt understöd för att kunna stärka sin roll som standardreferens i Europa som helhet.

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

