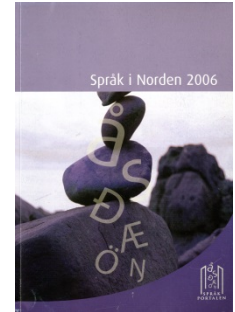


Sprog i Norden

Titel: Språkpolitik genom lagstiftning – exemplet Finland
Forfatter: Sten Palmgren
Kilde: Sprog i Norden, 2006, s. 35-41
URL: <http://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/sin/issue/archive>



© Forfatterne og Netværket for sprognævne i Norden

Betingelser for brug af denne artikel

Denne artikel er omfattet af ophavsretsloven, og der må citeres fra den. Følgende betingelser skal dog være opfyldt:

- Citatet skal være i overensstemmelse med „god skik“
- Der må kun citeres „i det omfang, som betinges af formålet“
- Ophavsmanden til teksten skal krediteres, og kilden skal angives, jf. ovenstående bibliografiske oplysninger.

Søgbarhed

Artiklerne i de ældre numre af Sprog i Norden (1970-2004) er skannet og OCR-behandlet. OCR står for 'optical character recognition' og kan ved tegngenkendelse konvertere et billede til tekst. Dermed kan man søge i teksten. Imidlertid kan der opstå fejl i tegngenkendelsen, og når man søger på fx navne, skal man være forberedt på at søgningen ikke er 100 % pålidelig.

A photograph of three smooth, dark grey stones stacked vertically on a beach. The background shows a calm sea and a light sky. The stones are the central focus of the top image.

Språkpolitik genom lagstiftning – exemplet Finland

Av Sten Palmgren

Artikeln beskriver bakgrunden till Finlands språklagstiftning och orsakerna till att finska och svenska är landets officiella språk. Båda språken är lagfästa i grundlagen och har getts en likvärdig formell ställning trots att svenskan de facto är ett minoritetsspråk i Finland. I artikeln behandlas frågan om lagstiftningens betydelse som instrument för att bedriva språkpolitik. Sammanfattningsvis konstateras att lagstiftningen är ett nödvändigt men inte tillräckligt instrument för att tillgodose individens språkliga rättigheter. För att en språklig minoritets rättigheter skall tillgodoses på olika områden i samhällslivet krävs inte bara lagstiftning utan också positiva attityder och klart formulerade strategier hos myndigheterna.

För att förstå den officiella språkpolitiken och Finlands språklagstiftning är det nödvändigt att se tillbaka på landets historia. Ända fram till 1809 var Finland en organisk del av Sverige och svenskan var, om man frånser latinet, det dominerande språket i förvaltningen liksom även inom vetenskap och kultur.

När Finland anslöts som storfurstendöme till Ryssland kvarstod svenskan som dominerande språk i lagstiftning och förvaltning. I ryskt intresse låg visserligen att förhålla sig positivt till kraven på en bättre ställning för finskan, inte minst för att detta kunde bidra till att fjärma Finland från det gamla moderlandet Sverige. Det var ändå först 1906 som finskan blev huvudspråket i lagberedningen.

Efter självständighetsförklaringen 1917 stadfästes en ny regeringsform år 1919. Språkbestämmelserna i regeringsformen (14 §) kom till efter långa förhandlingar och blev avgörande inte minst för svenskans ställning. Kraven från finsksinnat håll på att reducera svenskan till ett minoritetsspråk avvisades och likaså avvisades kraven från svensksinnat håll på att skapa särskilda självstyrda regioner för den svenska befolkningen. Landskapet Åland fick dock av historiska skäl och efter internationell påtryck-

ning en långtgående självstyrelse som syftade till att Åland skulle förbli enspråkigt svenskt.

Betydelsefullt för utvecklingen blev att det i regeringsformen slogs fast att finskan och svenskan är landets "nationalspråk". Detta lade grunden för landets officiella tvåspråkighet, som innebär att svenskan juridiskt sett har samma status som finskan, trots att svenskan i realiteten i många avseenden är ett minoritetsspråk.

En särskild språklag stiftades 1922. Den innehöll närmare bestämmelser om administrativ indelning och om rätten att använda finska och svenska i kontakten med myndigheterna. Lagen kompletterades med särskild lagstiftning om den språkkunskap som krävs av statliga tjänstemän. På svenskspråkigt håll försökte man givetvis få garantier för svenskans fortbestånd och på finskspråkigt håll försökte man bryta svenskans dominerande ställning i den offentliga förvaltningen. Trots att en kompromiss nåddes lagstiftningsvägen, fortsatte språkstridigheterna och trappades upp för att avta först i slutet av 1930-talet. Krigstiden och efterkrigstiden gjorde att språkfrågan hamnade i bakgrunden och det blev vanligare att se landets tvåspråkighet som en naturlig del av den finländska identiteten.

Vid tillkomsten av 1922 års språklag och lagen om språkkunskapskrav för tjänstemän var tjänstemannakåren liten. I dag är den offentliga förvaltningen betydligt större och dessutom sköter kommunerna en stor del av förvaltningen. Tjänstemännens faktiska språkkunskaper varierar stort och ett praktiskt problem har blivit att tjänstemännen ofta inte alls har den språkkunskap som lagen skulle förutsätta, trots att alla i något skede av sin skolgång läser det andra inhemska språket.

Registrering av språktillhörighet

När ett barn föds registreras barnets modersmål i befolkningsregistret. Föräldrarna bestämmer vilket barnets modersmål är, men endast ett språk kan registreras. Det är således inte möjligt att registrera sig som tvåspråkig.

Registreringen säger inte nödvändigtvis hela sanningen om individens faktiska språkkunskaper. Framförallt säger den ingenting om vilka kunskaper individen har i det andra språket. Det står var och en fritt att utan närmare motivering ändra den språktillhörighet som registrerats.

Den svenskregistrerade befolkningen i Finland uppgår till omkring 290 000 personer,

vilket är ca 5,5 % av landets hela befolkning. Till följd av att den finsktalande befolkningen ökat kraftigt i antal sedan 1900-talets början har den svensktalande befolkningens relativa andel sjunkit.

Nygamal grundlag

Regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter ändrades 1995 för att bättre anpassas till Europeiska människorättskonventionen. Paragraf 14 om finskans och svenskans ställning som nationalspråk behölls i princip oförändrad, men i paragrafen infördes ett nytt stycke om samernas, romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. De språkliga skyldigheterna utsträcktes uttryckligen till att gälla "det allmänna", dvs. inte bara staten utan också kommunerna, evangelisk-lutherska kyrkan och vissa andra offentligrättsliga organisationer. Enligt den gamla ordalydelsen skulle "finsk medborgares" rätt att använda sitt finska eller svenska "modersmål" tryggas genom lag. Ordalydelsen ändrades 1995 så, att uttrycket finsk medborgare ersattes med "var och en" och ordet modersmål ändrades till "eget språk". När regeringsformen ersattes med en ny Grundlag för Finland år 2000 togs paragrafen om språkliga rättigheter i sak oförändrad in i paragraf 17, dock så att några språkliga ändringar gjordes i den svenska lagtexten, som lyder:

Finlands grundlag (731/1999)

17 §

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 samhällsliga behov enligt lika grunder.

Samerna 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 myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.

Den nya språklagen

I takt med samhällsutvecklingen blev 1922 års språklag med tiden i många avseenden föråldrad. Vissa bestämmelser föll i glömska och på många orter blev det allt svårare att i förvaltningen kunna använda svenska. De ålderdomliga bestämmelserna bidrog till en negativ utveckling. För att råda bot på detta och för att i praktiken omsätta den nya grundlagens bestämmelser stiftades en helt ny språklag (423/2003) och en ny lag om den språkkunskap som krävs av offentligt anställda (424/2003). Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2004.

Enligt den nya lagstiftningen delas kommunerna liksom förr in i enspråkiga och tvåspråkiga kommuner. Nytt är att också myndigheterna definieras som enspråkiga eller tvåspråkiga. Om både enspråkigt svenska kommuner och enspråkigt finska kommuner eller minst en tvåspråkig kommun hör till en myndighetens verksamhetsområde, är också myndigheten tvåspråkig. Således är t.ex. länsstyrelsen i Södra Finlands län tvåspråkig, fastän den har sitt säte i den enspråkigt finska staden Tavastehus.

Den nya språklagen anger miniminivån för myndigheternas skyldigheter – enligt en uttrycklig bestämmelse får myndigheterna naturligtvis ge bättre språklig service än vad lagen förutsätter. Den nya lagstiftningen utgår från serviceprincipen i förvaltningen. Ingen skall behöva kräva att få använda sitt eget språk, utan myndigheten skall i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter tillgodoses i praktiken. Lagen innehåller också bestämmelser om språket i myndigheternas information till allmänheten samt bestämmelser om språket i lagar och andra författningar och om språket på skyltar och trafikmärken.

Bestämmelserna om de statliga myndigheternas interna arbetsspråk är betydligt flexibla än förr och gör det möjligt för myndigheterna att själva bestämma vilket eller vilka språk de använder i sitt interna arbete. Däremot är bestämmelserna om det språk som används i kommunikationen utåt, t.ex. i domar och beslut, mycket detaljerade.

En tvåspråkig myndighet skall betjäna allmänheten på finska och svenska och den skall utåt visa att den betjänar på båda språken. Principen är att en tvåspråkig myndighet själv skall kunna fungera på båda språken, utan att man behöver använda tolk. Beslut och andra dokument utfärdas i original på det språk som skall användas i det enskilda fallet och inte i form av översättning. En annan sak är sedan att originalet kan komma till så att utkastet skrivs på ett språk och sedan översätts till det andra.

Språklagen är neutral i förhållande till finskan och svenskan. Lagens bestämmelser gäl-

ler båda språken på samma sätt och behandlar ingetdera som majoritets- eller minoritetsspråk. Meningen med den nya språklagen var inte heller att öka eller minska någondera språkgruppens språkliga rättigheter. Den bärande tanken för den nya lagstiftningen var dock att lagens bestämmelser bättre än förr skall tillämpas i praktiken.

Eftersom framförallt de svenskspråkiga ofta inte kunnat använda sitt språk på det sätt som lagen förutsätter, kan man säga att ett viktigt syfte med den nya lagen var att återuppliva de gamla bestämmelserna. Tanken var att en ny form och ett nytt innehåll skulle starta upp en process hos myndigheterna. Myndigheterna skulle bli tvungna att se över sina rutiner och arbetsmetoder och lägga upp en strategi för sin språkliga service. I den bemärkelsen skall den nya lagstiftningen ses som ett startskott för en långsiktig process.

Skolan och den högre utbildningen

Den finländska skolmodellen utgår från att det i tvåspråkiga kommuner finns separata finska och svenska skolor. Också enspråkiga kommuner är skyldiga att ordna grundläggande utbildning på det andra språket, om det finns invånare i kommunen som tillhör den språkgruppen. Bestämmelserna om detta finns i skollagstiftningen. Likaså finns det bestämmelser om yrkeshögskolornas och universitetens språk i speciallagstiftningen. Yrkeshögskolorna och universiteten är i allmänhet enspråkigt finska eller svenska, men det finns också tvåspråkiga lösningar (t.ex. Helsingfors universitet och Tekniska högskolan).

Den språkpolitiska debatten i Finland rör sig i dag främst kring skolspråket – inte så mycket kring frågan om att skolorna är separata som om svenska skall vara ett obligatoriskt ämne i undervisningen i de finska skolorna.

Offentlig och privat verksamhet

Traditionen i nordisk rättskultur har varit att inte genom lagstiftning reglera den privata sektorns skyldighet att betjäna allmänheten på olika språk, fastän det allmänna diskrimineringsförbudet givetvis även har gällt privata näringsidkare.

I takt med att den offentliga sektorn börjat upphandla tjänster av privatföretag eller för övrigt privatisera verksamheten har det uppkommit ett behov att lagstiftningens vägen försöka garantera basservice på båda nationalspråken också i dessa fall. Språklagen innehåller en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att försäkra sig om att den språk-

liga service som förutsätts av myndigheterna garanteras också när verksamheten läggs ut.

Sedan gammalt finns det också bestämmelser om att produktinformation skall ges åtminstone på kommunens språk och åtminstone på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner.

Staten och kommunerna stöder olika konstformer, så som litteratur, teater, film och bildkonst men också t.ex. idrott och ungdomsverksamhet. Stöden är endast delvis lagreglerade, men i den mån staten stöder finsk kultur uppstår det alltid – till följd av paragraf 17 i grundlagen – en skyldighet att behandla svensk kultur ”enligt lika grunder”. För en språklig minoritet har det givetvis stor betydelse hur samhällets ansvar att stödja olika kulturformer definieras, dvs. vad som anses ingå i det allmännas uppgiftsområde (”public service”).

Det allmännas skyldighet att stödja nationalspråken

Enligt grundlagen skall det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. I språklagen (35 §) finns dessutom en ny bestämmelse, enligt vilken myndigheterna i sin verksamhet skall förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. Denna bestämmelse syftar bl.a. till att stödja nationalspråkens ställning i Europeiska unionen.

Rättigheter och språklig verklighet

Erfarenheterna från Finland visar att lagstiftningens krav inte alltid uppfylls i praktiken. Orsaken kan vara okunskap eller negativa attityder, men kan antagligen oftast förklaras med att språkkunskaperna är otillräckliga och att efterfrågan är för liten – finlands-svenskar väljer så ofta att automatiskt börja med att använda finska.

Utgångspunkten för den nya lagstiftningen är att den skall utgöra basen för ett långsiktigt arbete som siktar till att få myndigheterna att fungera bättre. Det är illa, inte bara för rättssäkerheten utan också för människornas trivsel och välbefinnande, om verkligheten inte motsvarar det som lagen föreskriver. Erfarenheten visar att lagen i sig är ett nödvändigt, men inte tillräckligt instrument för en aktiv språkpolitik. Vad som ytterligare krävs är strategier, planering och inte minst bearbetning av attityder så att också de språkliga minoriteterna kan och vågar använda sitt eget språk.

Lagstiftning som instrument för språkpolitik

Det är allmänt känt att lagstiftning är ett medel för att genomföra politik. Det är också känt att det finns gränser för vad som är möjligt att åstadkomma med lagstiftning. Det är inte heller ett helt okänt fenomen att politiker vill vara välvilligt inställda och därför gör sig skyldiga till orealistisk lagstiftning. För att lagstiftningen skall slå igenom krävs i allmänhet resurser av olika slag – det räcker inte med att föreskriva straff för den som bryter mot lagen.

När det gäller lagstadgade *rättigheter* är det viktigt att de tillgodoses i praktiken. Gör de inte det, blir den enskilda individen lidande och i värsta fall förlorar människorna sin respekt för lagstiftningen. God lagstiftning bör därför präglas av realism i kombination med att det allmänna förbinder sig att faktiskt göra det som utfästs. När det gäller språkliga rättigheter är det förstås av stort värde att ha grundstenarna murade i lagstiftningen, men väldigt mycket kan åstadkommas med faktiskt handlande – utan att det nödvändigtvis behöver vara lagreglerat.

Summary

This article describes the background to the Finnish language legislation and outlines the reasons why both Finnish and Swedish are official languages. Both languages have been confirmed by the Constitution and have been formally stipulated as equal, although Swedish in fact is a minority language in Finland. The article deals with the importance of legislation as an instrument for carrying out language policies. As a conclusion the article states that legislation is a necessary instrument, but is not enough to provide for linguistic rights for the individual. Safeguarding the rights of a linguistic minority in different spheres of social life requires not only legislation, but also positive attitudes and clear authority formulated strategies.

Litteratur:

Mikael Reuter: *Ny språklag i Finland*. Språk i Norden 2003.

Ny språklag. Språklagskommittéens betänkande 2001:3.

Regeringens proposition 92/2002 rd.

Justitieministeriets webbplats: www.jm.fi (här finns information om språklagstiftningen)

Svenska Finlands folktings webbplats: www.folktinget.fi (här finns information om publikationer samt befolkningsstatistik)