

Tag med medborgaren – släng ut minoriteten! Konstitutionella reformer och politisk förändring i Finland

1. Minoriteter och demokratiproblem i dagens Europa

”Konsten att bygga ett civiliserat samhälle består sist och slutligen i att finna former för att leva med olikheter”.

Ralf Dahrendorf

Idag räknar man med att mer än 50 miljoner människor i Europa hör till etniska minoriteter. Dessa människor behöver egna resurser och institutionella arrangemang för att överleva som kollektiv.

De ekonomiska problem som USA och Europa brottas med idag minskar utrymmet för ekonomiskt och samhälleligt stöd till minoriteter och små befolkningsgrupper. Samtidigt som många europeiska länder har börjat vända blickarna inåt. En längtan till gemenskap och samhörighet med det egna ”folket” har lett till fiendskap och hat gentemot främlingar och avvikare. Minoritetsproblemen dyker upp i olika delar av det f.d. Sovjetimperiet och väntar på en snabb lösning. Att demokratisera det forna Östeuropa utan att ge grundlagsfästa garantier för en minoritet, kan sätta nationalitetsfrågan i rullning på ett sätt som kan visa att den ”demokratiska majoritetsfundamentalismen” kan leda till att minoritetens apati övergår i intensitet. En starkt engagerad minoritets handlingssätt är antingen voice eller exit, d.v.s. att göra uppror eller emigrera ifall den ser sina möjligheter kringskurna.

Europeiska Unionens och USAs misslyckade strategi att lösa Jugoslavien-frågan är ett varnande exempel. Med oro kan man även se på utvecklingen i t.ex. dagens Slovakien. Där står demokratin på bräcklig grund och nationalistiska stämningar råder i den unga republiken. Man har inte endast godkänt en språklag

som gör det slovakiska språket till det enda officiella språket, utan lagen stipulerar bl.a. att det slovakiska språket är ”det nationella språket för slovakerna som utgör det enda statsbärande elementet i republiken”. Landet har en ungerskspråkig minoritet som utgör 12 % av Slovakiens totala befolkning och som uppgår till ca 600.000 slovakiska medborgare. Detta förbiser man i språklagen. Ungerskan har inte endast förvägrats statusen som officiellt språk utan intagit platsen som ett främmande element i Slovakien. I Turkiet finns det officiellt inga minoriteter, etc, etc.

Finland har aktivt tagit del i bl.a. Europeiska Unionens och Europarådets minoritetsprojekt i öst- och centraleuropa och aktivt engagerat sig i människorätts- och minoritetsfrågor. Dyliga frågor drivs i dag av specialorgan inom Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE), inom EU av The European Bureau for Lesser Used Languages (EBLUL) och Europarådets utskott för juridiska frågor och mänskliga rättigheter. I flera av de stora europeiska staterna, t.ex. i Frankrike men även i Sverige, har det blivit svårt att vinna gehör för kraven på klara regler till skydd för nationella minoriteters intressen. Det uteblivna tilläggsprotokollet från Europarådets toppmöte i Wien 1993 till konventionen om mänskliga rättigheter, skulle ha haft en viss betydelse, eftersom brott mot det skulle ha underställts domstolen för mänskliga rättigheter. Nu har man istället gått in för en lösning enligt vilken varje EU-land först skall genomföra motsvarande bestämmelser i egen lagstiftning innan konventionen om skydd av minoriteter kan ratificeras på transnationell nivå.

Demokratiens dilemma aktualiseras m.a.o. i dagens Europa ur ett nytt perspektiv. Hur skall beslutsstrukturerna fungera så att en optimal fördelning av värden äger rum som även tillgodoser en språklig eller kulturell befolkningsgrupps krav? När kommer man på kollisionkurs med dem som förespråkar att i en demokrati skall beslut fattas med enkel majoritet? Ett ideal som växer fram ur tanken på allmän och lika rösträtt, individuella preferenser och att det är mest effektivt att majoriteten i huvudsak avgör hur och vilka värden som

skall allokeras. Hur baka in pluralism i beslutsprocessen i sådana politiska kulturer där en pluralistisk demokratitradition, uttryckt i termer av minoritetsinflytande genom författningsbestämmelser, kompromissande via den offentliga debatten, konsensusförfaranden eller olika former av beslutsteknik som garanterar en viss balans mellan majoritetens och minoritetens intressen, inte finns och aldrig funnits?

Det finns de som hävdar att dagens demokratiarkitekter sätter den pluralistiska demokratiuppfattningen ur spel då man förespråkar olika former av direkt demokrati eller framhäver politikens karaktär av nollsummespel med majoritetsregler, enmansvalkretsar och run off-procedurer, m.a.o. besluts- eller valordningar som inte tar hänsyn till t.ex. kulturella minoriteter.¹ Vilka metoder kan vi ta till som tar hänsyn till att preferensernas styrka varierar och att beslut har olika konsekvenser för minoriteten än vad de har för majoriteten?²

Enligt Kenneth Arrows vid det här laget klassiska röstningsparadox skall de kollektiva besluten endast göras beroende av den ordning i vilken individen rangordnar sina preferenser (Arrow 1963). Ett dylikt rationellt handlande stämmer inte i praktiken eftersom individen kan vara svagt engagerad för ett visst alternativ istället för ett annat där han/hon kan vara mycket starkt engagerad. Vi är inte alltid lika angelägna om att ställa upp alternativ i parvisa jämförelser. Vi kan heller inte kräva att majoriteten skall ha samma engagemang i sådana angelägenheter som bara berör en språklig eller religiös minoritet. Majoriteten förhåller sig, och har rätt att förhålla sig, likgiltigt till vissa sakfrågor i politiken som den inte är engagerad i. Om en befolkningsgrupp som t.ex. finlandssvenskarna, samerna eller sverigefinnarna anser att det är viktigt att prioritera utbildning på modersmålet och att de institutionella lösningar som bäst tryggar en dylik utbildning är separata skolor för befolkningsgruppen, så borde inte majoritetsbefolkningen sätta hinder i vägen för dylika institutionella lösningar när offentliga medel skall fördelas till utbildning.

1.1. Fallet Finland

Man har hävdat att ifall man bryter ner nationella gränser och ökar integrationen stater emellan så gynnas de minoriteter som varit inklämda i eller undanträngda av majoriteten i nationalstaten. Detta påstående äger säkert giltighet i slutna icke-mångkulturella stater. Men i s.k. pluralistiska demokratier kan det hända att sådana språkliga minoriteter som varit gynnade inom nationalstaten känner sin position hotad när gränserna öppnas, beslutsfattandet flyttar från nationell till överstatlig nivå och Europeiska Unionens s.k. fyra friheter ställer helt nya krav på beslutsstrukturer och -processer i samhället.

Finland är såtillvida unikt att man med hjälp av tre olika modeller tryggar olika befolkningsgruppers status. I Finland finns två officiellt likvärdiga språk, finska och svenska, ett autonomt enspråkigt område, Åland och dessutom finns speciella regler för de samiska och romska språken. Trots att finlandssvenskarna kan beteckna sig som en statsbärande befolkningsgrupp är dock svenska språket i praktiken ett minoritetsspråk och finlandssvenskarna utgör de facto en befolkningsgrupp som är i minoritetsställning. Den svenskspråkiga befolkningen, finlandssvenskarna, bildar en språklig minoritet som i dag utgör ca 6 % av samtliga invånare i Finland. Denna befolkningsgrupp på 300.000 medlemmar har haft en rätt trygg position i den finländska nationalstaten.

Övriga nationella minoriteter i Finland av betydelse, förutom finlandssvenskarna, är samerna och romerna (zigenarna) vars antal uppgår till ca 6.500 per befolkningsgrupp. Samernas ställning är såtillvida intressant att de, liksom finlandssvenskarna, har ett eget rådgivande parlamentet. I egenskap av ursprungsbefolkning kräver samerna rätt till innehav av landområden i Lappland.

De strukturproblem som under 1980-talet drabbade Europa nådde Finland vid 1990-talets ingång. Den ekonomiska recessionen ställer krav på såväl nedskärningar inom den offentliga sektorn som på beslutsfattandets effektivisering. Landet har idag en arbetslöshet på närmare 15 % och en statsskuld vars andel

av BNP under åren 1990-1995 ökade i raskare takt än i något annat europeiskt land. Man kan utan överdrift konstatera att en institutionell kris pågår i landet, dels som en följd av anpassningen till Europeiska Unionen och dels som en följd av en överstor statsskuld. Finländarna kan m.a.o. idag räkna med att inga invanda institutionella lösningar mera tas för givna.

Samtidigt är det intressant att notera hur mål och värden, som numera betonas i den offentliga debatten, förändrats och vilka värden som inte längre lika starkt poängteras. Incentiven för förvaltningsförändringar är ofta fiskala och de bakomliggande motiven är kortsiktiga ekonomiska inbesparingar. Bl.a. har strävan efter jämlikhet, både i regional, social och språklig bemärkelse fallit i skymundan. Förskjutningar i förvaltningens mål, värderingar och uppgifter kan få negativa konsekvenser för minoriteten t.ex. vad beträffar service på modersmålet.

Men det finns även andra tecken på att den finlandssvenska minoritetens ställning successivt kan förändras i en riktning mot det sämre. Den författning Finland har haft i över 75 år anses inte mera normerande utan föråldrad. Under åren 1987-1994 har vi i rask takt förändrat över 30 stadganden i vår konstitution. Man har gått över från ett mycket strikt representativt parlamentariskt system, med ett i författningen starkt grundlagstryggt minoritetsskydd, till att ta in nya former av direkt demokrati och majoritetsparlamentarism samtidigt som den offentliga sektorn avregleras och de ekonomiska resurserna radikalt skärs ned.

Risken finns att det som vi varit stolta över och vi med glädje velat och även kunnat marknadsföra till andra länder och stater, nämligen vår modell av den konsociala demokratin, urvattnas och försvagas. Ifall inte denna fråga ägnas speciell uppmärksamhet när man reviderar den finländska författningen och inte mera systematiskt än hittills bevakas i den allmänna iveren att effektivisera och "demokratisera" förvaltningen och beslutsstrukturerna inom stat och kommun finns det en uppenbar risk att vi håller på att "slänga ut minoriteten när vi tar in medborgaren".

I Finland har inga öppna fejder förekommit sedan 1930-talet, då språkstrider rådde på flera håll i landet. Däremot har emigration till Sverige pågått i större eller mindre utsträckning över tid beroende på det ekonomiska läget i Finland. Dagens minoriteter är m.a.o. inte vapenlösa i flera avseenden. Att "rösta" med fötterna är ett vapen. Ifall det även i fortsättningen kommer att finnas en efterfrågan på Finlands "exportartikel", vårt sätt att fördela och samordna makt och resurser mellan befolkningsmajoriteten och -minoriteten, är m.a.o. helt beroende av vår egen vilja att värna om och utveckla kulturell pluralism i demokratiska processer. Kulturell eller etnisk pluralism ses m.a.o. som ett värde i sig och innebär att minoritetens rätt att vara annorlunda tryggs inom ramen för en demokratisk beslutsordning. Medborgarnas preferenser "räknas" således inte utan "vägs". Demokratins intensitetsproblem är en svår och kontroversiell fråga i många avseenden men trots det är det ytterst viktigt att statsvetare i dag på allvar tar upp till diskussion konsekvenserna av lågt valdeltagande i vissa väljargrupper eller skev mandatfördelning i demokratiskt tillsatta organ som följd av bl.a. valsystemets oproportionalitet.⁴

2. Syfte, problem och tillvägagångssätt

Vissa befolkningsgrupper har, bl.a. av historiska orsaker, haft bättre resurser och möjligheter än andra att omsätta sina preferenser i handling. Finlandssvenskarna är ett bra exempel på en dylik befolkningsgrupp. Syftet med denna uppsats är att i korthet beskriva på vilka sätt man i Finland har tryggt den svenskspråkiga befolkningsgruppens intressen. Vilka mekanismer har man valt när det gäller att hantera det ovan beskrivna intensitetsproblemet? Hur ser framtiden ut? Perspektivet är de konstitutionella, institutionella och ekonomiska förändringar som ägt rum eller kommer att äga rum inom kort i Finland. Tillvägagångssättet är att utifrån fyra principer eller tekniker för samordning försöka systematisera de maktstrukturer som utgör det abstrakta regel-

verket när det gäller allokering av värden i ett samhälle. Dessa fyra generella regulativa principer är lånade av den norske statsvetaren Gudmund Hernes (Pettersson 1987, 18ff). Hernes' skiljer nämligen mellan rättslig reglering, självstyre eller -förvaltning, förhandlingar och marknad. Dessa regulativa principer skall här ses som metoder eller tekniker för att lösa konflikter och jämka intressen mellan majoriteten och minoriteten. Valet av metod kan varieras över tid och rum men går även att föra tillbaka på skilda rättsuppfattningar och rättstraditioner. I de två första fallen på naturrättens syn på staten som garant för medborgarnas och minoritetens rättigheter. I de två senare fallen på nyttoteoretiska resonemang. Genom att modifiera majoritetsreglerna vill man tillmötesgå en engagerad minoritet genom att i vissa sammanhang visa större hänsyn till minoritetens preferenser än majoritetens i syfte att maximera samhällsnyttan.

Förskjutningar i maktstrukturer och regelverk antas således få vissa specifika konsekvenser för finlandssvenskarnas ställning och livsvillkor. Det är dessa antagna följder som här är föremål för vår uppmärksamhet. Vilka för- och nackdelar har dessa fyra principer för en minoritet? Vad händer när det sker förändringar i någon eller några av dessa principer eller när nya kombinationer uppstår? När t.ex. en strikt juridisk syn bryts såväl mot marknadsidéer som mot politiska aktörers behov av handlingsfrihet under ogynnsamma ekonomiska och politiska konjunkturen? När beslutsnivån inte längre är nationell utan lokal eller transnationell?

I ett samhälle med ett flertal skilda koordinationsprinciper uppträder medborgaren samtidigt i flera olika roller. Inför rättsordningen och den offentliga förvaltningen uppträder medborgaren som undersåte och klient. Vad beträffar förhandling som samordningsprincip intar "minoritetsmedborgaren" rollen som väljare, förtroendevald och politisk aktör som förhandlar och representerar organiserade minoritetsintressen. Inom ramen för självstyrelseprincipen kan medborgaren uppträda som medlem av det civila samhället och på mark-

naden är det kundförhållandet som står i centrum.

Hernes' regulativa principer var en inspirationskälla för bl.a. den maktutredning som under 1980-talet ägde rum i Sverige under statsvetaren Olof Peterssons ledning. I den medborgarundersökning som utfördes inom forskningsprojektets ram betonades bl.a. att kvinnornas inflytande, livsvillkor och ekonomiska resurser i Sverige är beroende av valet av och samspelet mellan dessa olika koordineringsprinciper och av alternativa systemlösningar inom ramen för dessa principer. Kvinnor lyfts fram som en egen kategori och ägnas speciell uppmärksamhet vid sidan om generationer och sociala grupper. När det gäller att studera samhällets maktstrukturer så är m.a.o. kön, generation och klass av betydelse. Hur makt och inflytande är fördelat mellan den svenska majoriteten och andra befolkningsgrupper, såsom samer, tornedalsfinnar, sverigefinländare och andra invandrade befattar sig maktutredningen inte med. (Pettersson m.fl. 1989)

Tilläggas kan att statsrådet i Finland inte, i motsats till Sverige och Norge har, låtit utföra någon makt- eller demokratiutredning, trots att landet på grund av yttre omvälvningar genomgått och kommer att genomgå vittgående förändringar och trots att den kris Finland idag befinner sig i inte enbart är av ekonomisk natur utan även i hög utsträckning är en institutionell och konstitutionell kris.

I den fortsatta framställningen skall exempel på de konstitutionella och institutionella förändringar som äger rum i Finland beskrivas utifrån Hernes' fyra principer för samordning. Finlandssvenskarnas nuvarande situationen beskrivs som en pågående process, där bl.a. förskjutningar mellan beslutsnivåer ger anledning att teckna upp vissa hotbilder i den politiska arkitekturen som är mer eller mindre reella. Med hopp om att resonemanget skall vara begripligt och ha en viss relevans även utanför Finlands gränser har den empiriska framställningen med avsikt blivit kort och skissartad med risk för att den på många punkter kan framstå som bristfällig och ytlig för den insatta "lokala" läsaren.

3. Finlandssvenskarna utifrån fyra samordningsprinciper.

3.1. Författningsreglering

Ser man politiken som ett nollsummespel i vilket majoriteten av väljarna fattar de avgörande besluten kommer minoritetens intressen inte att beaktas. Att gå in för majoritetsstyre och samtidigt räkna med att ta hänsyn till olika regionala, kulturella, religiösa och könsrelaterade intressen är inte lätt. I den aktuella europeiska minoritetspolitiska debatten hävdar en stark opinion att nationella minoriteter, hur de än må definieras, kan behöva särskilda grupp-rättigheter för att kunna uppnå en jämlik position i praktiken. Det universalistiska medborgarskapsidealet får helt enkelt vika för andra konstitutionella arrangemang.

Krav på s.k. *positiv särbehandling* (affirmative action) för minoriteter genom att t.ex. införa kvoter som tryggar etniska minoriteters eller en liten befolkningsgrupps representation på olika nivåer i beslutsfattandet, inom politiskt valda organ, inom förvaltningen, privata bolag m.m. har sina förespråkare och tillämpare speciellt i USA, men även i Finland har statsmakten utifrån principen om positiv särbehandling gått in för t.ex. speciella bostadsprogram för romer, och speciella utbildningskvoter vid högskolor för svenskspråkiga för att trygga tillgången på t.ex. jurister och domare som behärskar landets andra officiella språk. Tanken på positiv särbehandling står indirekt nämnt i det diskrimineringsförbud som finns i regeringsformens förteckning över grundläggande fri- och medborgerliga rättigheter.⁵ Åtgärder som syftar till positiv särbehandling utgör ingen grund för upprättandet av kollektiva rättigheter, men ger individer rättigheter som kan hävdas i vissa konkurrenssituationer.

För den finlandssvenska minoriteten har vår författning varit synnerligen viktig då den varit normerande när det gällt att trygga den svenskspråkiga befolkningens rättigheter. Finland har världens liberalaste språklagstiftning i många avseende. *Regeringsformen* (RF) tryggar nämligen envars rätt att hos dom-

stol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. En central formulering är den som uttrycks i regeringsformen:

”Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt enahanda grunder”
(RF 1995/969 § 14:3).

Regeringsformen är ett grunddokument vars ovancerade allmänna bestämmelse garanterar landets tvåspråkighet medan *språklagen* mera detaljerat stadgar hur tvåspråkigheten skall tillämpas.

I språklagen anges rätten att inför myndigheter och domstolar använda någondera av landets officiella språk. Språklagen har i sin tur kompletterats av särskild lagstiftning som anger vilka krav på språkliga kunskaper som ställs på statens tjänstemän. Sedan 1975 bestämmes t.ex. språklagen att en tvåspråkig kommun inte kan förklaras enspråkig så länge minoriteten uppgår till minst 8 % eller till minst 3.000 personer. Däremot är det en kommunal angelägenhet och beroende av kommunens beslut att närmare precisera vilka språkliga kunskapskrav som ställs på kommunens anställda.

Grundlagens språkbestämmelse och språklagen kompletteras sedan ytterligare genom särskilda stadganden i speciallagar om rätten till service på modersmålet. Denna typ av *subjektiva språkliga rättigheter* för den enskilda medborgaren, d.v.s. lagstiftning som ger stöd för honom/henne att inom olika sektorer få offentlig service på modersmålet, finns främst inom utbildningen och den offentliga radio- och televisionsverksamheten, men även inom dagvården, den specialiserade sjukvården och folkhälsovården. En nyligen stiftad lag om patientens rättigheter stadgar även om rätt till sjukvård på modersmålet. Dessa i lagstiftning stipulerade språkliga rättigheter skall i praktiken trygga att landets tvåspråkighet fungerar och att den svenskspråkiga befolkningen får service på sitt modersmål.⁶

Det som däremot utgör ett hot är att verkligheten har avlägsnat sig från regelverket och att

klyftan mellan lag och praktik tenderar att öka. Den statliga och kommunala förvaltningens, ja, t.o.m. rättskipningens, tvåspråkighet har till stor del kollapsat i brist på språkkunniga tjänstemän. Detta trots obligatorisk undervisning i svenska i de finska skolorna och trots lagstadgade krav på språklig kompetens för statstjänstemännen. Det är i dagens Finland svårt att garantera handläggning och betjäning på svenska vid olika myndigheter och andra offentliga inrättningar. Men även av andra orsaker än brist på kunniga tjänstemän, blir en kontinuerlig förstärkning av regelverket nödvändigt. Men mer om detta under avsnittet marknad som samordningsprincip.

Formuleringen att, "*det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt enahanda grunder*", d.v.s. på lika grunder, innebär en modernisering med avseende på två punkter. För det första åläggs inte enbart statsmakten, utan även kommuner och samkommuner, att ombesörja att landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings behov skall tillgodoses på lika grunder och för det andra gäller formuleringen inte längre enbart ekonomiska behov utan mera allomfattande samhällsliga behov. En närmare tolkning av konsekvenserna av denna omskrivning kan därför vara på sin plats.⁷

När den offentliga sektorn avregleras och går in för resultatstyrning kommer emellertid de offentliga institutionerna inte längre att fungera enligt gammalt mönster. Med avseende på detta är det på sin plats att ordet stat har bytts ut mot det allmänna, d.v.s. det "offentliga" i vid bemärkelse. Mindre bra är det däremot att man i dag i allt större utsträckning efterlyser en konkret behovsinventering, en s.k. needs auditing, som underlag för styrning och allokering av resurser till kommuninvånare. Finns inte här inbakat en risk att man begår ett klassiska metodfelet i samhällsvetenskaperna, nämligen att man utifrån kunskap om beteendet mätt i t.ex. efterfrågan av kommunal service, drar slutsatser om kommuninvånarnas preferenser? Ifall det offentliga vill mäta med minsta mått finns det således en risk att formuleringen behov i RF § 14 i framtiden

kan innebära en försämring för den svenskspråkiga befolkningens del. Behovet av svensk samhällsservice definieras inte längre som ett demokratiskt värde i sig utan som en av många kvalitetsaspekter på serviceproduktion. Ur ett demokratiteoretiskt perspektiv kan man fråga sig, vad inträffar ifall kommuninvånarnas preferenser och beslutsfattarnas tolkningen av behov inte sammanfaller? Är det då preferenserna som får ge vika?

Med undantag för att man på finlands-svenskt håll helst hade sett även ordet rättighet inskrivet i § 14 kan man konstatera att denna fråga inte ägnats särdeles stor uppmärksamhet i författningsdiskussionen och kan därför beskrivas som rätt oproblematiske. Den är också ett gott exempel på en fråga där minoriteten har intensiva preferenser men majoriteten förhåller sig rätt indifferent och följaktligen inte känt något större behov av att politisera regeringsformens § 14. Då en omskrivning av denna paragraf kan ske endast genom grundlagsändring, d.v.s. med ett undantagsförfarande som kräver kvalificerad majoritet i riksdagen, kan man på rätt goda grunder konstatera att det inte torde föreligga något överhängande hot för den svenskspråkiga befolkningsgruppen vad beträffar rättslig reglering som princip för samordning och koordinering mellan majoriteten och minoriteten.

En annan författningsreglering, vid sidan om ovannämnda språklagstiftning, som i ett historiskt perspektiv varit viktig för minoriteten är det s.k. *minoritetsskyddet i vår riksdagsordning* (RO). Detta unika förfarande som t.ex. möjliggjort att en tredjedel av riksdagsledamöterna kunnat lägga vanliga lagar vilande över nyval (RO § 66) har emellertid luckrats upp. Detta skedde första gången år 1987 när bestämmelsens betydelse försvagades. Genom en grundlagsändring avskaffade man då möjligheten för riksdagsledamöter att rösta vanliga lagförslag vilande över nyval. I stället införde man förfarandet att lagförslagen endast kan läggas vilande över en riksdag. Den stora uppluckringen ägde slutligen rum år 1992 då den borgerliga regeringen, som ledde landet under "nödåren" 1991 till 1995, avskaffade uppskovsförfarandet helt. Behovet an-

sågs påkallat på grund av att nedskärningar i statsbudgeten låg för handen och då en stor del av statens utgifter är bundna i lag skulle 67 riksdagsmän ha kunnat omöjliggöra kostnadsinbesparingarna. En uppluckring av minoritetsskyddet har även motiverats med de krav Finlands medverkan i den europeiska integrationen ställer på lagstiftnings- och budgetprocesserna.

Att avlägsna rätten för en tredjedel av riksdagsmännen att lämna vanliga lagförslag vilande har vidare motiverats med att denna mekanism med tiden minskat i betydelse. När det gäller att använda sig av minoritetsskyddet för att värna om den svenskspråkiga befolkningens intressen stämmer detta förvisso. Efter andra världskriget har företrädare för den svenskspråkiga befolkningsgruppen i ytterst liten utsträckning sett sig tvungna att använda sig av uppskovsmekanismen, d.v.s. att uppskjuta ett lagförslag med hjälp av denna klausul. (Se t.ex. Helander 1990)

De indirekta effekterna av minoritetsskyddets uppluckring är däremot betydligt viktigare, sett ur den svenskspråkiga befolkningens perspektiv, och anknyter till en kulturell förändring inom det politiska beslutsfattandet som på sikt kan ha långtgående konsekvenser. Uppskovsmekanismen har indirekt befrämjat en mer kompromissinriktad och samförståndsinriktad politik på flera plan. Ett avskaffande av minoritetsskyddet underlättar smalare regeringskoalitioner och klarare blockpolitik som i sin tur påverkar parlamentarismens funktionsförmåga. I framtiden blir det inte lika nödvändigt att bilda breda koalitionsregeringar kring den politiska mitten och att i regeringsbildningen och vid uppdragandet av regeringsprogrammet ta hänsyn till minoritetens preferenser (Jansson 1994, 262f).

Dag Anckar poängterar att denna paragraf i riksdagsordningen kan ses som en metod med vilken man löser demokratins intensitetsproblem, då man s.a.s. i preventivt syfte tar i betraktande minoritetens preferenser innan beslut fattas. Med beaktande av minoritetsskyddets indirekta preventiva funktion ställde han sig, liksom Jan-Magnus Jansson, mycket kritisk till dess avskaffande:

”Arrangemanget har varit en sådan mekanism för rådpåläggning och dryftning som främjar reciprok anteciperings och därmed underlättar en hantering av intensitet. Det avlägsnas till följd av kortsiktiga hänsyn till det som råkar vara dagsaktuellt och utan en enda sidoblick på arrangemangets nyssnämnda lämplighet för hantering av ett av de centrala problem i demokratisk teori”. (Anckar 1992, 252-253)

Den finländska konsensusdemokratien med breda koalitionsregeringar har kritiserats för att den undergrävt en fungerande parlamentarisk demokrati och cementerat de korporativa strukturerna i det efterkrigstida Finland. Men man har i en mycket liten utsträckning lyft fram fördelarna med en samförståndsinriktad politisk kultur, där inte bara starka ekonomiska intressen, utan även företrädare för mindre politiska grupperingar och för den parlamentariska oppositionen, inte utestängts från insyn och kontroll över beslutsprocesserna.

Rådgivande folkomröstning togs i bruk i Finland efter en paus på över 60 år i och med Finlands anslutning till den Europeiska Unionen. Detta möjliggjordes av att man aktiverade den bestämmelse som finns i den finska författningen om att rådgivande omröstningar kan ordnas. Vår representativa demokrati saknar dock traditioner på området och statsvetare har varnat för att det föreligger en risk att det uppstår ett besvärligt konkurrensförhållande när referendum fogas in i en så utpräglad representativ demokrati som den finländska. Enligt den finländska folkomröstningsexperten Markku-Suksi skulle den lagändring av regeringsformen som vidtogs i Finland 1987 och som närmast kan betecknas som en kodifiering av gällande praxis i fråga om folkomröstningar, inte i sig eller definitionsmässigt vara minoritetsfientlig. Suksi framför följande motivering, att ... ”eftersom folkomröstningsinstitutet är helt underordnat det representativa systemet och det representativa systemet i praktiken dikterar det sätt på vilket folkomröstningsmekanismen fungerar” (Suksi 1993b, 219).

Vad har då rådgivande folkomröstningar haft för minoritetspolitiska konsekvenser? Låt

oss gå tillbaka i tiden, nämligen till Finlands riksdag år 1934, då 6 riksdagsledamöter, 3 från det dåvarande Agrarförbundet och 3 från Nationella samlingspartiet inlämnade en hemställningsmotion. Motionen utmynnade i ett krav på att en folkomröstning om landets tvåspråkighet skall vidtas. En riksdagsmajoritet avstyrde dock motionen med att hänvisa till RF:s stipulation om att rådgivande folkomröstning inte kan föranstaltas i en fråga som inte hör till medborgarnas erfarenhets- eller kunskapsområde (hemst. motion nr 3/rd 1934). Idag kunde man knappast avstyra en folkomröstning med en dylik motivering. Man kan fråga sig på vilka grunder man kan avstyra ett krav på en folkomröstning om landets tvåspråkighet ifall ett dylikt initiativ av någon orsak skulle tas?

I europeisk demokratitradition har frågor som underkastats folkomröstning varit i första hand territoriella och/eller legalistiska. Men under de senaste årtiondena har i praktiken även moralfrågor av policykaraktär, såsom abort, eutanasi, skilsmässa, dödsstraff varit föremål för folkomröstning i ett flertal europeiska länder. I Norden brukar alkoholfrågan nämnas som exempel på en folkomröstning av dylik policykaraktär. Problemet med folkomröstningar är att diskussion och kompromissande mellan företrädare för olika politiska åsikter inte äger rum, utan diskussionen sker via massmedia på massmedias villkor. Detta kan ha speciellt stor betydelse i policyfrågor, som ofta är rätt tacksamma att personifiera och medialisera eller frågor som annars till sin karaktär är känslomässigt laddade.

Vi borde således inte acceptera handlingar, som inte står i samklang med grundläggande demokratiska värden, som t.ex. att förfölja religiösa minoriteter, vägra flyktingar asyl eller frånta en befolkningsgrupp sina grundrättigheter, även om besluten fattats av en majoritet av folket i enlighet med en demokratisk beslutsordning. I detta sammanhang är det skäl att lyfta fram den nordiska rättsstatstradition som utmärks av att vissa saker är tryggade i konstitutionen och faller utanför regeln om enkla majoriteter. I folkomröstningsfrågan är avvägningen mellan rättsstatens ideal och

folksuveränitetens svår men oerhört central med tanke på minoritetens ställning i samhället. I ett rättsamhälle borde det väl också finnas ett inbyggt säkerhetssystem som omöjliggör t.ex. kommunala folkomröstningar i frågor som står i strid med internationella konventioner om mänskliga rättigheterna?

3.2. Förhandling

Robert Dahl har utrett de för- och nackdelar som är förknippade med förekomsten av oberoende *organisationer* i samhället. Stora organisationer utgör vad Dahl benämner "den pluralistiska demokratins dilemma" (Dahl 1982, 90-123). Trots att moderna statsvetare i allmänhet samtycker med Dahl kan de inte förneka att organisationerna dock utgör ett funktionellt svar på demokratins intensitetsproblem, d.v.s. att tillfredsställa de särskilt starkt engagerade medborgarna.

Grupper som är underlägsna i fråga om individuella tillgångar kan genom organisationer och sammanslutningar i stället skaffa sig kollektiva resurser. Organisationer erbjuder kanaler och möjligheter att delta som annars inte skulle stå till buds. Freden i samhället bevaras genom att olika korporationer fungerar som en säkerhetsventil för de intensivt engagerade (Lewin 1992, 22).

Minoritetspolitisk organisering utifrån etnicitet, språk eller religion i särskilda partiorganisationer har även i praktiken visat sig vara ett effektivt sätt att driva minoritetens intressen. Dyliga politiska massrörelser förekommer bl.a. på Irland (Sinn Fein), i Spanien (ETA), i Tyskland (CSU) och i Finland (SFP) för att inte nämna ett flertal partigrupperingar som uppvisar aktivitet speciellt vid lokala och regionala val.

Ur majoritetens perspektiv kan det vara viktigt att minoriteten känner lojalitet med den egna partiorganisationen. Här är tanken den att i och med att minoritetspartierna får inflytande via de demokratiska kanalerna försvinner den oppositionella inställningen till staten. Ett resonemang som har sina rötter i bl.a. Burkes, Hegels och J. V. Snellmans tankar om korporationernas, associationernas och stän-

dernas betydelse som stötdämpare mellan individen och staten.

I Finland har uppslutningen kring Svenska folkpartiet r.p. (SFP) varit närmare 80 % av hela landets svenskspråkiga väljarkår. Utan ett nödvändigt tillskott från även andra väljarkategorier skulle partiet inte ha det nuvarande stödet på ca 160.000 väljare som på riksnivå ger en utdelning på 11 riksdagsmandat av totalt 200. Trots att partirepresentationen i riksdagen numerärt måste betraktas som blygsam har partiets slagkraft legat i att SFP praktiskt taget oavbrutet ingått i olika regeringskoalitioner. Allmänna gynnsamma ekonomiska omständigheter under 1980-talet kombinerade med regeringsmedverkan och politisk-ekonomisk förhandlingskicklighet resulterade i att finlandssvenska intressen med framgång kunnat göra sig gällande. De finlandssvenska institutionerna och den finlandssvenska servicen upplevde en period av stark utbyggnad och expansion under 1980-talets högkonjunktur. Det fanns m.a.o. förutsättningar att satsa på en utbyggnad av infrastrukturen inom olika delar av svenskfinland, speciellt inom transportsektorn och energiförsörjningen. Men även en expansiv utbyggnad av den svenska massmedia- och högskoleverksamheten ägde rum under denna tid. (Enhanda grunder 1993, 8)

Eftersom det i vårt mångpartisystem kan bildas ett flertal koalitioner över den traditionella blockgränsen kan ett litet språkparti i den politiska mitten i vissa lägen hamna i vågmästarposition och därmed få ett inflytande som är långt större än vad som motsvarar parlamentsgruppens numerär. Här kan man således framhäva breda koalitionsregeringars betydelse för minoritetens intressebevakning i motsats till smalare koalitioner och en utpräglad blockpolitik.

Även om den svenskspråkiga befolkningsgruppen har haft få företrädare vad beträffar medverkan i omfördelningsprocesserna inom ramen för inkomstpolitiska förhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna, har vår konsensusorienterade politiska kultur förutsatt att även företrädare för mindre politiska grupperingar inte utestängts från insyn i eller medver-

kan i de korporativa besluten. Kontrollen av den offentliga förvaltningen har möjliggjort att kulturella minoriteter haft vissa möjligheter att påverka besluten vid sidan om t.ex. stora fackliga intresseorganisationer.⁸

Den dominerade kulturen i finsk politik under 1970- och 1980-talet präglas av en hög grad av samförstånd mellan stat och organiserade intressen. Särintressena har varit många men konfliktlinjerna har inte alltid löpt samman. Olika medborgare kan i skilda frågor befinna sig på samma eller motsatt sida i samhällsdebatten. Man kan hävda att kunskap och förmåga att argumentera torde vara av större betydelse för maktfördelningen när det föreligger samförstånd om de stora frågorna än när det gäller polariserad konflikt och aktörernas numerära styrka spelar en betydelsefull roll. Då finns det alltid en risk att när beslut skall fattas utifrån strategiska kalkyler i ett nollsummespel så finns det varken tid eller utrymme att ta hänsyn till minoritetens kollektiva preferenser. De besluts- eller valordningar som bättre tar i betraktande kulturella minoriteters och små befolkningsgruppers preferenser, såsom acceptansförfarande (approval voting), som tillåter de politiska aktörerna att uttrycka annat än enbart första preferens, har inte vunnit genklang som beslutsprocedur i Finland. Däremot visar empiriska studier av partiinternt beslutsfattande att politiska ledare av olika orsaker rätt flitigt tillämpar ett "viktning- eller plattläggningsförfarande", och föredrar att kringgå och avleda, d.v.s. "bortbesluta" ärenden i stället för handlingsstrategier som innebär att binda upp sig genom att ta ställning för eller emot.⁹

I Finland har den nuvarande regeringen, under socialdemokraten Paavo Lipponens ledning, gått in för att binda regeringspolitiken till *regeringsprogrammet*. Regeringsprogrammet underställs riksdagens för godkännande innan regeringen börja verkställa programmet. Ett förfarande som inte tidigare varit praxis i Finland.¹⁰ Ifall minoritetsrepresentanter inte tar del, varken i regeringsförhandlingarna eller ingår i regeringskoalitionen, vilket i en snar framtid kan vara nära förestående, kan befolkningsgruppen inte påverka innehållet i

regeringsprogrammet och den politiska dagordningen för de närmaste fyra åren. Från politiskt håll finns det nämligen idag en strävan mot att valframgång bättre än hittills skall påverka regeringens sammansättning.

Dagens utveckling att slopa politiskt tillsatta representanter och förtroendevalda i bl.a. förvaltningsråd, delegationer, statliga kommittéer och arbetsgrupper eller inskränka på remissförandet vid ärendens beredning inom *kommittéväsendet* är åtgärder som bidrar till att försvåra den politiska insynen och kontrollen över förvaltningen och undergräver en liten befolkningsgrupps möjligheter att bevaka sina intressen och delta i samhällsdebatten.¹¹

Förutom att det statliga utredningsväsendet krymper, när *enmansutredningar* blir allt vanligare, finns det en uppenbar risk att insynen i den offentliga förvaltningen ytterligare försämras. Förutom förtroendemannadeltagandet och -inflytandet på olika nivåer inom den offentliga förvaltningen har nämligen *handlingars offentlighet* och tillgången till offentliga dokument på såväl finska som svenska varit viktiga aspekter för bevarandet av pluralism i vår demokrati.

Luigi Graziano har hävdat att i den europeiska intregrationsprocessen försvinner kulturell pluralismen som demokratisk process. Det blir de starka organiserade intressena och intressegrupperna i Bryssel som påverkar besluten i Europa. Detta betecknar han som amerikansk pluralism då offentliga gruppintressen, professioner med klart definierade och synliga krav, monopoliserar politiken inom ett område. Den amerikanska pluralismen kan utifrån Graziano delvis förklaras med USAs elektoriala system som främjar organisering utifrån starka ekonomiska intressen. Metoden för denna typ av intresserepresentationen är *lobbying och nätverksbyggande*. Metoder som, enligt Graziano, inte går ihop med minoritetens rätt till självstyrelse. Enligt Graziano har den europeiska pluralismen i motsats till den amerikanska, mera byggts upp kring social harmoni, samarbete och respekt för kulturella skillnader. Som exempel på ett dylikt socialt pluralistiskt projekt nämner han det ka-

tolska sociala gemenskapen i Europa. (Graziano 1993, 108-115)

Det finns en uppenbar risk att bevakningen av minoritetens intressen märkbart försämrans ifall de hotbilder som här skisserats upp besannas, hotbilder om ökad blockpolitik, smalbasiga regeringskoalitioner och minskat parlamentariskt samarbete, tillika med ökat utrymme för ekonomisk intresselobbying, enmansutredningar och mindre öppenhet och insyn i förvaltningen.

3.3. Självstyre – kulturautonomi

Ur finlandssvenskarnas synvinkel kan man inte komma ifrån att välfärdsstaten med sin förhandlingskultur och blandekonomi varit minoritetens vän snarare än dess fiende. Med hjälp av en expansiv offentlig sektor har man via fördelningspolitiken kunnat tillgodose finlandssvenskarnas preferenser och behov av självstyre och politisk inflytande. Självstyre i bemärkelsen kulturautonomi innebär att minoritetens särintressen tryggas genom egna enheter, bildade på kulturell och språklig grund och inte i första hand utifrån geografiska avgränsningar.¹²

Den svenskspråkiga minoritetens särdrag jämfört med andra minoriteter har ofta ansetts vara förekomsten av *ett starkt utbyggt organisationsväsende*.¹³ Dessa svenskspråkiga organisationer och ideella föreningar finns inom praktiskt taget alla samhällssektorer, från omsorg om äldre till idrotts- och motionsaktiviteter för ungdomar, och finansieras till stor del med privata medel eller med tillfälliga statliga verksamhetsbidrag. Den kulturautonoma samordningsprincipen kan kort beskrivas enligt följande; via statsbudgeten och kommunala budgeter har den offentliga sektorn "öronmärkt" medel för de svenskspråkiga men omfördelningen av medlen och arrangemangen får befolkningsgruppen själv stå för så länge dessa inte har negativa diskriminerande effekter för den finskspråkiga befolkningen.

Den svenskspråkiga befolkningen i Finland har egna skolenheter, egna svenska högskolor, egen försvarsbrigad, egna församlingar, egna brandkårer m.m. och inom den statliga

och kommunala förvaltningen egna avdelningar, byråer, nämnder och tjänstemän som finansieras med offentliga medel. En viss flexibilitet att röra sig mellan olika institutionella arrangemang och olika finansieringskällor har alltid funnits men blivit allt viktigare under 1990-talets ekonomiska lågkonjunktur. Vid sidan om offentliga byråer och skattefinansiering förekommer privata fonder och stiftelser, ideella föreningar och frivilliga satsningar. Trots att den kommunala verksamheten på grund av knappa resurser skurits ned har kommunerna sålunda genom att köpa tjänster från privata föreningar och organisationer i en viss utsträckning kunnat upprätthålla den lokala servicen för de svenskspråkiga kommuninvånarna.

Ur en befolkningsgrupps synvinkel kån det således var positivt att antalet normer som styr omfördelningsprocesserna minskar. Den politiska frustrationen blir säkert mindre i samhällen där kulturautonomi råder och där det offentliga har allt mindre möjligheter att påverka detaljstyrningen av medlens användning och mindre möjligheter att binda verksamhetens form och innehåll. Lösningen av konflikterna förs helt enkelt ned till den nivå där konflikterna och problemen uppstår och hanteras utan inblandning av majoriteten. På gott och ont kunde man populärt beskriva den finlands-svenska kulturautonomin som finländarnas svar på den katolska kyrkans sociala projekt som i dagens eurovärld går under beteckningen subsidiaritetsprincipen och som Luigi Graziano beskrev som utmärkande för europeisk kulturell pluralism (Graziani 1993, 108-115).

Den nordiska välfärden har vid sidan om den offentliga sektorn varit förankrad i det frivilligt och lokalt anknutna föreningslivet. I detta sammanhang kan således betonas att förekomsten av ett fungerande medborgarsamhälle har varit en grundförutsättning för och utgjort stommen till välfärdsstatens uppkomst och utveckling i de nordiska länderna och skall sålunda inte ses som ett fristående alternativ till den offentliga sektorns verksamhet. Ifall man jämför den svenskspråkiga befolkningens verksamhetsmodeller, vad beträffar samhällelig service och verksamhet, med den

finskspråkiga befolkningens, kan man speciellt tydligt se spåren av den gamla nordiska folkkrörelsetanken som ännu idag lever kvar i symbiosen mellan det frivilliga och det offentliga.

Om man med den nya fördelningspolitiken (New Public Management) menar decentralisering och befullmäktigande (empowerment) inom ramen för det civila eller horisontella samhället, så kan man lugnt konstatera att denna verksamhet alltid funnits bland den svenskspråkiga befolkningen i Finland inte bara som ett komplement och alternativ till den statliga välfärdssektorn utan som ersättare för statligt producerade tjänster som i viss utsträckning saknats inom äldreomsorg, hälsovård, rehabilitering och konsumentupplysning och -rådgivning.

Självstyrelseprincipen ställer dock krav på *värdegemenskap* och *solidaritet* inom befolkningsgruppen som i många fall kan vara mycket heterogen till sin ekonomiska och sociala sammansättning. I det "postmoderna samhället", en beteckning som passar bra in på huvudstadsregionen i Finland, finns det en risk att viljan att förnya och värna om de kulturella särdragen, den egna identiteten och de egna institutionerna saknas. Horisontella nätverk förutsätter nämligen en viss allmän anda med gemensamma mål eller värderingar individerna emellan som i sin tur bygger på samhörighet mellan befolkningsgruppens medlemmar. Förhållandet mellan samordningsprinciperna självstyre och marknad är således av intresse eftersom utvecklingen idag går i riktning mot nya märknadslösningar tillika med att de sociala nätverkens fördelningspolitiska betydelse under 1990-talet ökat.

3.4. Marknad

Med marknaden som samordningsprincip menar Gudmund Hernes att utbud och efterfrågan på marknaden styr befolkningens behov av välfärd. Utbud och efterfrågan skall således styra även serviceproduktionen för den språkliga minoritetens del. När marknadstänkandet, valfrihet, konkurrens, effektivitet och serviceinriktning tar över antas det direkta med-

borgar- och konsumentinflytandet att öka och de organiserade intressenas inflytande att minska. För att ett utbud på tjänster skall uppstå krävs det, å ena sidan att konsumenterna kan och vill kräva service på sitt modersmål och att dessa är medvetna om vilka rättigheter en språklig minoritet har, och å andra sidan krävs det att minoriteten bor relativt koncentrerat och har en viss betalningsförmåga. Vi kan således räkna med att erhålla svensk service där det finns ett tillräckligt stort kundunderlag eller där konsumenten upplevs som köpstark.

För Finlands del har turister från grannlandet Sverige utgjort ett välkommet tillskott på konsumenter vad beträffar upprätthållande av svensk service i kustregionen. Saknas denna kontaktlänk och extra tillskott av köpstarka konsumenter finns det uppenbara risker att maknadens intresse för att upprätthålla service för en liten språkgrupp saknas och affärlivet i Finland övergår till enbart finsk, finsk-engelsk eller kanske i framtiden till finsk-rysk service.

Marknadstänkandet kan även uppfattas som så att det inte är den offentliga sektorns uppgift att producera tjänster, utan endast att ansvara för att arrangemangen vidtas och att stå för en viss del av finansieringen. En lägre förvaltningsnivå, t.ex. en kommun, kan ingå avtal med privata serviceproducenter om att bidra med finansieringen och samtidigt utöva kontroll över vilka medborgare som får utnyttja tjänsterna. Bidragen kan också ges direkt till medborgarna som s.k. *vouchers*, *service-checkar* som berättigar till köp av hälsovård eller utbildningskuponger som berättigar till skolgång. Men också när verksamheten, i enlighet med public service-principen, fortsättningsvis är en del av statens eller kommunens verksamhet, betonas alltmör att det offentliga skall upprätthålla endast sådan verksamhet som efterfrågas.¹⁴

Tilläggsas kan att det som definieras som infrastruktur skall stat och kommun givetvis fortfarande producera. Ifall grundutbildning, grundforskning och biblioteksväsendet skall räknas som tillhörande infrastruktur tillika med vägar och broar är en omdiskuterad fråga.

Ifall man beaktar det finländska grundskole-systemet ur ett nyliberalt perspektiv förefaller hela grundskoletanken med en obligatorisk statligt ledd och styrd skolutbildning främmande. Enligt t.ex. Friedrich von Hayek eller Milton Friedman kan man genom generella normer bestämma vilka krav utbildningen bör fylla men inte hur dessa krav bör uppfyllas. Hayek och Friedman rekommenderar att den som inte vill placera sina barn i statlig skola istället bör få en betalningsförbindelse av statsmakten som berättigar till skolgång i separata skolor, som kunde upprätthållas av privata instanser, fonder eller kyrkan.

Konsekvenserna av ett dylikt system med vouchers, skolpeng har diskuterats offentligt men det är sällan man fokuserat intresse på vad ett dylikt marknadsorienterat system har för konsekvenser för en liten befolkningsgrupp. Ifall kundunderlaget är för litet finns det en uppenbar risk att offentliga medel inte räcker till för finansiering av små parallella enheter för mindre befolkningsgrupper utan en ansenlig privat tilläggsfinansiering i form av skolavgifter eller privata sponsormedel. För att kunna hålla en god kvalitet på kursutbud och undervisning kommer minoritetsskolorna att ta ut avgifter av barnens föräldrar utöver de kommunala checker som följer med barnet. Problem uppstår i glesbygder, där det svenska kundunderlaget är litet eller inom områden där efterfrågan kan vara osynlig.

Kanske man generellt utifrån tankar om social-ekonomisk och kulturell mobilitet i samhället borde ställa sig misstänksam och avvaktande till ett renodlat kupongsystem tillämpat på utbildningen? Kanske grundutbildning trots allt generellt är ett område där man inte borde tillämpa renodlade marknadsekonomiska styrmedel? Hur skall man överhuvudtaget synliggöra efterfrågan och skapa en marknad, ifall den finlandssvenska konsumenten inte ställer krav på svensk service? Kan man räkna med att konsumenterna/medborgarna börjar väcka åtal mot kommunen ifall serviceproduktionen inte uppfyller grundlagens språkkrav? Räcker det då med ett konstaterande att för vouchern/checken konsumenten erhöill från sin hemkommun har han/hon full val-

frihet att köpa svensk service t.ex. i Nykarleby i Österbotten eller i Mariehamn på Åland?

Andra anmärkningsvärda förvaltningsreformer med relevans för minoriteten är *förvaltningens decentralisering och avreglering*, en övergång till *resultatstyrning och överföring av uppgifter från statliga ämbetsverk till affärsverk och bolag*. Vissa funktioner bolagiseras så att det offentliga tillskjuter bara grundplåten och utgår ifrån att verksamheten skall upprätthållas med de intäkter som fås. Men ett bolag skiljer sig även från ett statligt ämbetsverk däri att medborgaren inte har besvärsmått över dess beslut. Bolagets handlingar är nämligen inte offentliga och de anställda i ett bolag handlar inte under tjänstemannaansvar. När en stor del av den offentliga verksamheten för några år sedan bolagiserades hamnade den svenska servicen i kläm, eftersom språklagen inte kunde tillämpas på affärsverk eller bolag. Man kan därför på goda grunder fråga sig hur en svenskspråkig skall överklaga, att t.ex. kvaliteten på svenskspråkig service i kommunen försämrats, ifall han/hon inte har tillgång till handlingarna i ärendet på sitt modersmål?

En översyn av språklagen blev nödvändig så att den kunde tillämpas även på statliga affärsverk, såsom Post och Tele och Statens järnvägar och andra tjänsteproducerande statliga eller kommunala bolag. Ifall inte denna reform hade ägt rum så skulle språklagen långt framstått som tomma paragrafer (L17.7. 1995/368). Det kan förefalla något paradoxalt att när den offentliga sektorn skall avregleras, blir man tvungen att samtidigt nyreglera.

3.6. En sammanfattande översikt

Den ovan genomförda beskrivningen av konstitutionella reformer, politiska och institutionella förändringar i Finland är i hög grad relevant för vilken befolkningsgrupp som helst i minoritets ställning. Utifrån Gudmund Hernes' samordningsprinciper om fördelning av makt och inflytande i samhället gav beskrivningen av finlandssvenskarnas situation som resultat att vissa hotbilder är mera troliga och sannolika än andra (Se framställningen i tab-

lån). En trygghetsfaktor och upphängningspunkt av ytterst central betydelse och som speciellt bör lyftas fram är grundlagens språkstadga (RF § 14) förutsatt att ...”behov enligt enahanda grunder” inte tolkas så snävt att det endast ankommer det offentliga att upprätthålla sådan verksamhet som uttryckligen efterfrågas.

Tvåspråkigheten i Finland har i praktiken i en viss utsträckning kollapsat i brist på språkkunniga tjänstemän, handläggare, domare, informationsanställda m.fl. Språklagstiftningen kräver generellt en kontinuerlig översyn och kompletterande åtgärder för att den även i praktiken skall ha någon reell betydelse. Reformer av regelverket har redan delvis vidtagits och andra är under beredning. Även om hotbilden de jure på nationell nivå ter sig mindre trolig är det knappast på sikt fiält utan betydelse i vilken utsträckning överstatliga normer och andra europeiska nationers rättsinstrument kommer att stöda den finländska modellen med en nation, två språk.

Vi har vidare konstaterat att trots att uppskovsförfarandet vad beträffar minoritetens möjligheter att lägga vanliga lagar vilande inte i sig är intressant, utifrån de erfarenheter man har från lagstiftningen, är minoritetsskyddet som sådant av stor indirekt betydelse för en språklig och kulturell minoritet. Detta gäller givetvis även den politiska oppositionen. Detta uppskovsförfarande, d.v.s. när en tredjedel av riksdagsledamöterna kunde lämna ett vanligt lagförslag vilande, avskaffades 1992. Förfarandet hade indirekt befrämjat en kompromiss- och samförståndsriktad politik på flera plan.

Även andra institutionella förändringar som på sätt eller annat hänger samman med minoritetsskyddets uppluckring i riksdagen togs upp under rubriken förhandling som samordningsprincip. Här kan man skissera upp troliga hotbilder som förändrade regeringssammansättningar i riktning mot smalare koalitioner och ökad blockpolitik, då utrymme för ett minoritetsparti i den politiska mitten förlorar sin förhandlingskapacitet. En kompromiss- och samförståndsriktad politisk kultur främjas inte av en långt driven normalparlamentarism.

Samordningsprincip	Nuvarande situation	Hotbild	Är hotbilden trolig?
1. Författningsreglering	Språkstadga RF § 14 Språklagstiftningen Minoritetsskydd	revision urvattnas majoritetsparlamentarismen	nej ja ja
	Rådgiv. folkomröstning	policyomröstning	kanske
2. Förhandlingar	Regeringskoalitioner över blockgränsen Neokorporativism, samtillsammanslösningar Parlamentariska kommitteer	blockpolitik, smalare koalitioner lobbying, konfliktlösning	kanske ja
	Remissförfarande	enmansutredningar mindre öppenhet o. insyn	ja ja
3. Kulturautonomi	Förvaltn. uppdelad på språklig grund, "byråer" Eget organisat.nät	mindre offentlig styrning o. finansiering, "checkar" individuella nätverk	ja kanske
4. Marknad	Styrd, reglerad	avreglerad, konkurrens, bolagisering	ja

Tablå 1. Konstitutionella reformer och politisk förändring i Finland som potentiella/reella hotbilder för minoriteten utifrån fyra samordningsprinciper.

Även folkomröstningsförfarandet skapar ett besvärligt konkurrensförhållande till den representativa demokratin och kan i vissa frågor utgöra ett hot mot minoritetens preferenser.

Vidare kan man se förändringar i den politiska förvaltningspolitiken som hotbilder, med avseende på ökad lobbyverksamhet av starka intresseorganisationer, krypande kommittéväsande och mindre öppenhet och insyn i förvaltningen. Dyliga förvaltningsförändringar, som är betingade delvis av den europeiska integrationen och delvis av den offentliga sektorns nedskärningsåtgärder, leder utan tvivel till ökad maktkoncentration hos ledande tjänstemän och centrala nyckelpersoner inom förvaltningen.

Dyliga förvaltningsförändringar kommer även att få konsekvenser för den s.k. finlands-svenska kulturautonomi till den del separata förvaltningsenheter, såsom skolor, universitet, garnisoner etc. helt är beroende av offent-

lig finansiering via statsbudgeten. Ett annat hot mot kulturautonoma lösningar är bristande sammanhållning inom befolkningsgruppen som är beroende av att det finns ett fungerande nätverk av frivilliga organisationer och sammanlutningar. Ifall inte public service-principen lyfts fram och försvaras vid sidan av ett renodlat marknadstänkande är en liten befolkningsgrupps behov av välfärd, på lika villkor som majoritetens, hotad. Vidare kan konstateras det paradoxala i att utan en skärpning av rättslig reglering som samordningsprincip, d.v.s. utan ökad internationell och nationell lagstiftning, så kan en förskjutning från offentligt styrd och arrangerad service till den privata marknaden och ökat bruk av marknadsmekanismer inom den offentliga sektorn och förvaltningen, d.v.s. avreglering och decentralisering, utgöra ett reellt hot mot minoritetens ställning.

I Finland har vi haft tre modeller med vilka vi tryggt olika befolkningsgruppers status. Vi har två officiellt likvärdiga språk, svenska vid sidan om majoritetsspråket finska. Vi har ett autonomt område, ett enspråkigt svenskt territorium, Åland och vi har speciallagstiftning som tryggar de små språkgruppernas, romernas och samernas, ställning. Dessa lösningar har företrädare för statsmakten inom ramen för det internationella samarbetet med stor iver velat exportera till andra länder. Samtidigt kan man på goda grunder hävda att man i Finland, inte minst bland statsvetare, försummat att dryfta dylika frågor mera ingående. Ifall vi inte mera systematiskt och djupopande än hittills bevakar minoritetsfrågan och placerar in den i det demokratiteoretiska sammanhang där den hör hemma finns det en uppenbar risk att man i den allmänna iveren att effektivisera, modernisera och "demokratisera" det politiska systemet i Finland slänger ut minoriteten när vi tar in medborgaren.

Viveca Ramstedt-Silén

Noter

1. Det förefaller som om förebilden för en effektivt fungerande demokrati för många nyliberaler och nymarxister är Westminster-modellen framom konsensusmodellen, för att använda Arend Lijpharts idealtypologi av demokratiska regimer (Se t.ex. Lane & Ersson 1994, 70ff.).

2. För en utförligare diskussion om demokratisens intensitetsproblem se t.ex. Kendall & Carey 1968, Anckar 1992 eller Lewin 1992.

3. Rubriken till denna artikel, Tag med medborgaren – Släng ut minoriteten? är inspirerad av kollegan Markku Suksis doktorsavhandling om folkömröstningsinstitutet som gick under titeln *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practice of the Referendum* (Suksi 1993).

4. För en redogörelse över den s.k. deliberativa demokratisynen se t.ex. Anne Phillips diskussion om överläggningarnas, dialogens och närvarons betydelse i politiken (Phillips 1995).

5. Tilläggas kan att man infört s.k. positiv särbehandling i Finland, Danmark, och Norge, när man i s.k. jämställdhetslagar stipulerat om speciella könskvoter i avsikt att trygga en jämställd representation av såväl män som kvinnor i politiskt valda eller offentligt tillsatta kommunala och statliga organ. Man kan således konstatera att i detta avseende kan även biologiskt kön få minoritetsstatus för att förhindra att medborgare diskrimineras (Se L17.2.1995/206 § 4).

6. Närmare uppgifter om den finländska språklagstiftningen står att finna bl.a. i Svenska Finlands Folktings rapport *Språklagen i korsdrag*.

7. Den äldre formuleringen av RF § 14 var följande: "den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skola av staten enligt enahanda grunder tillgodoseas".

8. De få återstående svenskspråkiga centralorganisationerna på dagens finländska arbetsmarknad är Svenska tekniker och arbetsledarnas förbund (STAF), Finlands svenska köpmannaförbund och Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC).

9. En närmare studie i vilka olika handlingsmönster som förekommer när politiska aktör skall fatta beslut eller rättare sagt undviker att fatta beslut presenteras i mitt avhandlingsprojekt, kallat *Bortbeslut som politisk handling*. En studie i partiledningens bemötande av kongressmotioner. Tillsvidare se bl.a. Ramstedt-Silén 1989, 97-129 och 1990, 127-137.

10. En utförligare framställning om riksdagen och regeringsprogrammet finns hos Jansson 1992, 221-224.

11. Kommittéernas betydelse som upprätthållare och skapare av samförstånd mellan olika intressen i det politiska beslutsfattandet har betonats bl.a. av Sartori 1987, 227-230.

12. Den svenskspråkiga befolkningen är spridd längs Finlands kuster i söder, sydväst och i Österbotten. De flesta kommuner inom detta område är tvåspråkiga så att de svenskspråkiga utgör majoriteten eller i minoriteten i kommunen. Undantaget utgör Åland som har ett eget territoriellt landskap med långtgående självstyrelse. I Finland tillämpas den individuella principen vid sidan om den territoriella när det gäller att bevaka den svenskspråkiga befolkningsgruppens intressen (Allardt & Starck 1981, 58-61). Se inledningsavsnittet 1.1. Fallet Finland.

13. Se närmare t.ex. Allardt & Starck, 1981, 43-46 och Enahanda Grunder 1993, 63-68.
14. Se diskussionen om behovsinventering som underlag för allokering av resurser ovan avsnitt 3.1.

Referenser

- Anckar, D, 1992. Intensitet och antecipation. Kring en frågeställning och dess implikationer. *Politikka* 34. 129-141.
- Anckar, D, 1989. Forms of Minority Protection under Majority Rule. Borg, O (ed.) *Democracy in the Modern World. Essays for Tatu Vanhanen*. Tampere.
- Allardt, E & Starck, C, 1981. *Språkgränser och samhällsstruktur*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlags AB.
- Arrow, K, 1963. *Social Choice and Individual Values*. New York 2:a upplagan.
- Dahl, R, 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dahrendorf, R, 1990. *Reflections of the Revolution in Europe*. London.
- Graziano, L, 1993. Pluralism in Comparative Perspective. *Politikka* 35, 108-115.
- Helander, V, 1990. Från minoritetsskydd till minoritetsvälde? Karvonen, L & Ståhlberg, K (red) *Festskrift till Dag Anckar*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Jansson, J-M, 1992. *Från splittring till samverkan. Parlamentarismen i Finland*. Borgå.
- Kendall, W & Carey, G. W, 1962. The "Intensity" Problem and Democratic Theory. *APSR* 1. 5-24.
- Lave, J-E & Ersson, S, 1994. *Comparative Politics. An Introduction and New Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Lewin, L, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm.
- Lijphart, A, 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Petersson, O (red.) 1987. *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlsson.
- Petersson, O. m.fl. 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlsson.
- Phillips, A, 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Ramstedt-Silén, V. 1989. Högt i tak och brett mellan väggarna! Studie i partikongressen i Finlands socialdemokratiska parti. Djupsund, G & Svåsand, L (red) *Partiorganisationer i Norden*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Ramstedt-Silén, V. 1990. Partiet som system. Karvonen, L & Ståhlberg, K (red) *Festskrift till Dag Anckar*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Sartori, G, 1987. *The Theory of Democracy Revisted. Part One: The Contemporary Debate*. New Jersey.
- Suksi, M, 1993a. *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht.
- Suksi, M, 1993b. Vad säger folket? Om minoriteter och frågeställningar i folkomröstningssammanhang. *Politikka* 35. 218-221.

Övriga källor:

- Enahanda grunder. 1993. Finlandsvenska framtidsstrategier. En rapport från SFP:s arbetsgrupp svensk framtid i Finland. Ekenäs.
- Språklagen i korsdrag. 1994. Finlandssvensk rapport nr.28. Finlands Svenska Folkting. Helsingfors.
- Lag om ändring av språklagen 1995/368.
- Lag om jämställdhet mellan man och kvinna 1986/609 och 1995/206.
- Lag om ändring av RF 1995/969.
- Lag om ändring av RO 1995/970.
- Hemst.motion nr.3/1934. Riksdagens protokoll 1934.