

Finlandssvenskarnas rättigheter

1. Skyddet av de mänskliga – särskilt minoritets – rättigheterna på internationell nivå

De mänskliga rättigheterna kan klassificeras på olika sätt. En i våra dagar ofta använd metod följer den i FN-konventionerna av den 16.12.1966 använda, som skiljer mellan å ena sidan medborgerliga och politiska rättigheter, å andra sidan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Denna uppdelning av de mänskliga rättigheterna motiveras inte endast med att rättigheterna har olika innehåll och syftar till olika slag av åtgärder från samhällets sida. Olikskheten är än mer grundläggande. I det förra fallet är det fråga om rättigheter för vilkas respekterande kontrollmyndigheter såsom domstolar kan erbjuda garantier. Deras upprätthållande kostar ej staten mer än vad ett domstolssystem annars kostar. I det senare fallet blir rättigheternas förverkligande direkt beroende av välbefindandet i respektive stat och statens välfärdspolitik som skall gestaltas i enlighet med konventionens bestämmelser.

Text art 2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter proklamerar att envar skall respekteras och tillförsäkras medborgerliga och politiska rättigheter utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Detta innebär en skyldighet för förvaltningsmyndigheter och domstolar att se till att likhetsprincipen dikterar all myndighetsverksamhet. Artikeln stadgar också i fortsättningen att konventionsstat skall säkerställa att kränkningar av denna princip kan verksamt påtalas även på rättslig väg.

I konventionen nämns ett antal medborgerliga och politiska rättigheter som ansetts böra särskilt skyddas. I detta sammanhang intresserar oss främst art 27 som lyder i svensk översättning:

”I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.”

Detta stadgande ställer inga andra direkta förpliktelser på staten än tolerans. Folkgrupper av avvikande art än majoriteten får ej förbjudas att bete sig avvikande. Det får ej anses brottsligt eller moraliskt förkastligt att använda sitt eget språk eller att i gemenskap med andra gruppmedlemmar öppet idka sitt eget kulturliv. Ej heller är myndigheterna berättigade att i negativ mening särbehandla dylika medborgare, att utsätta dem för trakasserier eller, vilket också framgår av FN-konventionen

om avskaffande av alla former av rasdiskriminering 21.12.1965, tolerera hets mot dylik folkgrupp.¹

I övrigt kan staten i stort sett förhålla sig passivt. Den behöver ej, om den inte önskar det, positivt stödja sina minoriteter. Statens myndigheter måste ej tala minoritetens språk. De behöver ej ombesörja att information om förvaltning, beskattning eller rättskipning ges på något annat än statens officiella språk. Staten behöver ej upprätthålla eller lämna bidrag till minoritetsskolor.

Samma konvention föreskriver likväl att den som blivit anklagad för brottslig gärning skall på ett språk som han förstår bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom. Där stadgas också om tolkning vid domstol (art 14). Dessa stadganden gäller emellertid även andra än minoritetsmedlemmar.

UNESCO-konventionen 14.12.1960 mot diskriminering i undervisningen innehåller ett stadgande om nationella minoriteters rätt att bedriva egen undervisningsverksamhet, innefattande upprätthållande av skolor samt, beroende på varje stats undervisningspolitik, användning av eller undervisning i deras eget språk (art 5).

Ehuru ett flertal stater anslutit sig till UNESCO-konventionen har nämnda stadgande knappast lett till avsett resultat. Endast för Ålands-öarnas vidkommande och då i negativ riktning i syfte att åstadkomma avbräck i ålänningarnas minoritetsskydd har UNESCO-konventionen uttryckligen åberopats.²

Man kan inte heller påstå att art 27 FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter lett till att konventionsstaterna generellt lett sin minoritetspolitik i mer positiv riktning. Det finns likväl sådana enstaka exempel. Sålunda har Sverige i sin nya regeringsform 1974 intagit ett stadgande (1:2), enligt vilket: ”Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas”. Sverige saknar likväl nationella minoriteter i vedertagen bemärkelse. Gentemot sina invandrare har Sverige visat stor generositet, när det gäller att stödja deras kulturella strävanden.

Ett annat positivt exempel är Spanien, där regioner med minoritetsbefolkning givits en långt gående autonomi.

Slutsatsen blir sålunda att FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i fråga om minoritetsskyddsartikel 27 liksom i övrigt ger uttryck för ett betraktelsesätt i enlighet med den klassiska synen på statens roll vid garanterandet av medborgerliga fri- och rättigheter. Staten bör garantera likheten inför lagen och stå till tjänst med polis-, åklagar- och domstolsmyndigheter för att ingripa om brott med denna princip begås. Men en folkgrupp i minoritetsställning har ingen annan rätt än friheten att inom sin egen krets odla sitt språk och sin kultur.

När å andra sidan FN antagit en konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, åläggs staterna förpliktelser att verka i positiv anda för säkrande av vissa medborgerliga behov. Här krävs således prestationer förutsättande att statliga medel anslås för dessa ändamål. Staten bör dels se till att den har tillräckligt med medel för att bedriva en välfärdspolitik, dels bör medlen nyttjas så att konventionens syftemål förverkligas.

I denna konvention stadgas om bli kulturella rättigheter, vilket ger oss anledning att återgå till minoritetsstadgandet i den tidigare nämnda konventionen. Den i art 27 konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter nämnda rätten för minoriteter att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, kan svårigen, såsom redan framhållits, tolkas såsom någon rätt att erhålla statliga subventioner för att icke tala om att staten skulle betala för deras skolor, vuxenutbildningsinstitut, högskolor, teatrar, tidningar och tidskrifter, radio- och TV-program. Det är rent av frågan om folkgrupperna i minoritetsställning med åberopande av denna artikel ens i alla konventionsstater kan räkna med att på egen bekostnad få bedriva ovan nämnda kulturella verksamhet.

Vi har redan kunnat fastställa, att UNESCO-konventionens artikel om rätten till egna skolor för nationella minoriteter ej allmänt tillämpas i konventionsstaterna. Skälet härtill är uppenbarligen att sådana skolor betraktas som säkerhetsrisk av ifrågavarande stater med minoriteter. Så snart medborgerliga fri- och rättigheter anses kunna missbrukas lämnar staterna dem utan avseende.³

Konventionerna själva går givetvis ej så långt att de skulle fastslå sådana inskränkningar, vilka kunde leda till att deras verkan undergrävdes. Blott allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd ger sålunda stat, som anslutit sig till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, rätt att avvika från vissa av konventionens bestämmelser.

Verkligheten är emellertid den, att staten lätt bryter mot förpliktelser innebärande skyldighet att respektera och garantera medborgerliga fri- och rättigheter, om blott en ringaste farhåga föreligger för att statens (eller dess makthavandes) säkerhet därigenom kunde tänkas rubbas. Kulturell och språklig aktivitet inom en avvikande folkgrupp kan sålunda lätt (miss)tolkas såsom mot staten riktad politisk verksamhet, särskilt om folkgruppen står i kontakt med "modernation" i annan stat.

Innehåller då den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter några förpliktelser för stat att positivt verka för minoritetsgruppers fortbestånd? Hur skall man över huvud bedöma innehållet i denna konvention?

När i art 1 stadgas att alla folk har självbestämmande-

rätt och att de med stöd av denna rätt äger fritt bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena, så kan detta stadgande ej tolkas bokstavigt. Också en folkgrupp i minoritetsställning är ett folk. Trots detta finns det ingen stat som skulle tolka denna artikel i sådan riktning att en minoritet ägde anspråk på självstyrelse för att ej tala om självständighet. En dylik tolkning skulle ha omöjliggjort konventionens antagande i det stora flertalet stater.⁴

Minoritetsskydd innebär således framför allt att folkgruppens språk och kultur värnas. Därtill kommer emellertid att folkgruppen också i ekonomiskt och socialt hänseende bör ges möjligheter att fortbestå. I denna konvention nämnda olika slag av rättigheter, anpassade för minoritetens behov, är sålunda av stor betydelse.

Men eftersom konventionen ej särskilt beaktar minoritetsproblem utan är skriven så att de olika rättigheterna gäller lika för alla, blir resultatet tveeggat ur minoritetsskyddssynpunkt.

Det är således i princip positivt att konventionen ålägger staterna att garantera envar rätt till utbildning (art 13) och kräver att denna skall förverkligas så att bli grundskoleundervisningen är obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Jämlikt art 15 skall envar ha rätt att delta i det kulturella livet. Detta ställer krav på konventionsstaterna att bygga ut den högre skolundervisningen och högskoleutbildningen på mycket bred bas.

Tar staten emellertid ej hänsyn till sina minoriteter utan undervisningen och kulturlivet gestaltas enligt majoritetens behov och på majoritetens villkor innebär detta att minoriteten leds över till majoritetsspråket och -kulturen. Det är således svårare för en minoritet att trygga sin fortsatta existens i ett utvecklat välfärdssamhälle med ett offentligt garanterat skolutbud enligt samma mönster än i ett underutvecklat samhälle, där delar av befolkningen lever utan tillgång till skolor, men bibehållande sina traditionella etniska särdrag.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har således odelat positiva verkningar för en minoritetsgrupp blott om staterna (frivilligt) beaktar denna grupps speciella behov. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter belastas med svagheten att staterna lätt bortser från dess förpliktande normer med motiveringen att statens säkerhet därigenom kan hotas. Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan åter förlora sin betydelse genom staternas bristande förmåga att anslå medel för dessa rättigheters finansiering.

För bägge konventionerna gäller att deras värde ur minoritetsskyddssynpunkt är ringa. Detta gäller dock med undantag av art 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som emellertid är formulerad

på ett sätt som är föga förpliktande för minoritetsstaten. Stadgandets avfattning kan därför åberopas av minoritetsfientliga krafter som en allmän standard för behandling av minoriteter, i stället för att utgöra en minimistandard som staterna helst borde överträffa.

I detta sammanhang förtjänar ännu att omnämnas, att endast konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter kontrolleras mer effektivt av FN:s kommitté om de mänskliga rättigheterna och genom möjligheten till klagorätt för konventionsstat. Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kontrolleras endast genom statlig rapportering.

2. Intern finländsk rätt. Allmänna synpunkter

Granskar man Finlands grundlagar mot bakgrunden av de internationella konventionerna finner man, att regeringsformen 17.7.1919 i huvudsak innehåller stadganden om medborgerliga och politiska rättigheter i sitt kapitel om medborgarens "allmänna rättigheter och rättskydd". Vid den tidpunkt då RF tillkom var det ej aktuellt att, åtminstone i större utsträckning, intaga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i grundlagarnas rättighetskataloger. Socialstatsidéen låg vid denna tid ännu i sin linda, till den del dylika rättigheter uppfattades som angående grundlagen.

En översikt av andra kapitlet RF ger vid handen att 5 § proklamerar likhetsprincipen, 6 § respekten för medborgares liv, ära, personliga frihet och egendom, 7 § rörelse- och bostadsfriheten, 8–9 §§ religionsfriheten, 10 § tryckfriheten, församlings- och föreningsfriheten, 11 § hemfriden, 12 § brev-, telegraf- och telefonhemligheten, 13 § förbudet mot domstolsmissbruk, 15 § förbudet mot ärftliga privilegier. Jämlikt RF 16 § gäller att stadgandena om dessa rättigheter ej hindrar "fastställande genom lag av sådana inskränkningar, som under krigstid eller uppror samt med avseende å personer i krigstjänst även annars äro nödvändiga."

Förutom under krigs- och kristida förhållanden, då medborgarna i stöd av i grundlagstiftningsordning antagna lagar helt eller delvis måste berövas sina fri- och rättigheter, har staten i Finland förhållit sig korrekt och respekterat dessa principers giltighet. Ett undantag utgör likväl egendomsskyddet som kontinuerligt minskats, visserligen i de flesta fallen (jfr dock expropriationslagstiftningen) genom på förenämnt sätt tillkomna temporära undantagslagar (eller i vissa fall lagar gällande tillsvidare). Denna fortsatta begränsning av egendomsskyddet måste likväl anses ha rubbat giltigheten av RF 6 §, enligt vilket stadgande medborgare vare tryggad till gods.⁵

I 2 kap RF finner man blott ett stadgande som berör närmast sociala rättigheter, nämligen 6 § 2 st som lyder:

"Medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn. Det ankommer på statsmakten att för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat".

Den senare meningen är ej ursprunglig, utan tillkom först 1972.

Staten och kommunerna verkar i stöd av specialförfattningar för upprätthållande av sysselsättningen och i budgeterna anslås medel för detta ändamål. Det diskuteras i offentligheten huruvida staten bokstavligen uppfyller sina förpliktelser enligt RF 6 § 2 st.

I kapitlet om undervisningsväsendet (8) ingår därtill några stadganden, som kan hänföras till kategorien kulturella rättigheter. Enligt 80 § 2 st gäller att "Undervisning i folkskola skall för alla vara avgiftsfri". Av lagrummets första stycke framgår att kommunerna har förpliktelser med avseende å folkskolan. RF 79 § stadgar att på statens bekostnad underhålles eller vid behov understöds läroverk för högre allmän bildning, "så och för högre folkundervisning". Enligt 81 § skall med statsmedel understödjas också "undervisningsanstalter för tekniska yrken, jordbruket och dess binärningar, handel och sjöfart samt skön konst."

Dels har staten själv, dels kommunerna förpliktelser att anslå offentliga medel för undervisningsbehov.

I praktiken är skolundervisningen på grundskole- och gymnasienivå i stort sett i dag kommunaliserad, ehuru understödd av staten. Grundskolan är gratis, men i gymnasiet kan uppbäras avgifter. Yrkeskolorna upprätthålls också för det mesta av kommuner och kommunalförbund. Det finns likväl också ett antal statliga grundskolor, gymnasier och framför allt högre undervisningsanstalter. Med offentligt stöd verkar fortfarande ett mindre antal privata undervisningsanstalter.

I fråga om skol- och undervisningsväsendet öppnar RF olika möjligheter för staten och kommunerna att handha denna förvaltning. Avgifter kan åtminstone delvis uppbäras för undervisningstjänster, med undantag för "folkskolan", (i dag grundskolan) som måste vara avgiftsfri.

Det framstår som uppenbart att Finland som en välfärdsstat med tillfredsställande resurser att erbjuda medborgarna ekonomiska, sociala och kulturella tjänster, gratis eller mot avgifter som är väsentligt lägre än de faktiska kostnaderna, för närvarande har goda möjligheter att uppfylla både RF:s och FN-konventionens förpliktelser i detta avseende.

3. Finlandssvenskarnas rättigheter enligt regeringsformen, språklagen och skollagstiftningen

Mot bakgrunden av alla dessa regler bör ses RF:s stad-

gande om de bägge folkgruppernas rättigheter. Det centrala stadgandet i detta sammanhang är RF 14 §:

”Finska och svenska äro republikens nationalspråk.

Finska medborgares rätt att hos domstol eller förvaltande myndighet i sin sak använda sitt finska eller svenska modersmål samt att utfå expedition på detta språk skall tryggas genom lag, med beaktande av att landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings rätt enligt enahanda grunder tillgodoses.

Den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skola av staten enligt enahanda grunder tillgodoses.”

Ett annat viktigt stadgande syftande till att trygga folkgruppernas existens ingår i RF 50 § 3 st som lyder:

”Vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser bör iakttagas, att dessa, där förhållandena det medgiva, bli- va enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma bli- va möjligast små”.⁶

Läser man Finlands RF framstår det som uppenbart att man eftersträvar lika behandling av de bägge statsbildande folkgrupperna i Finland: finlandssvenskarna och finnarna. På det statliga planet betraktas således finlandssvenskarna ej som en minoritet. Ej heller på läns- eller kommunnivå gör man någon skillnad mellan folkgrupperna i princip.

En annan sak är sedan att minoriteten ej kan påräkna samma rättigheter som majoriteten i alla situationer. Eftersom minoriteten i de flesta fallen utgöres av finlandssvenskarna drabbas just denna folkgrupp av de inskränkningar som språklagen och -förordningen (1922:148, 311), men indirekt även författningarna om statstjänstemännens språkkunskap (1922:149, 312, 313) och motsvarande kommunala språkstadgor föreskriver för myndighetsservice för mindretalet. Lägre språkkunskapskrav för tjänstemän är sålunda gällande beträffande minoritetsspråket.⁷

I praktiken är finlandssvenskarna, trots grundlagens stadganden, att betrakta som en folkgrupp i minoritetsställning (nationell minoritet), eftersom de för minoriteten gällande bestämmelserna i författning och för minoriteten gällande förvaltningspraxis drabbar framför allt dem.

Rätten till skolgång på det egna språket är ej bunden till kommunens officiella språkliga klassificering. Också på enspråkig ort har en minoritet rätt att kräva upprätthållande av grundskolans lågstadieskola om antalet barn är minst 13 (grundskolelagen 2.5.1983 8 §).

Högstadieskolan är ej på samma sätt bunden vid minoritetstalet. Dess inrättande bygger på prövning. I princip skall distrikt för högstadium omfatta minst 90

elever, ehuru dispens i praktiken beviljats. Ansökan om tillstånd att inrätta gymnasium avgöres av länsstyrelse enligt prövning.

Finlandssvenskarna har av tradition ett väl utbyggt skolväsende. Också på ett antal enspråkigt finska orter upprätthålls fullständiga svenska skolor som är offentligt finansierade.

Undervisningen i det andra inhemska språket blir beroende av ortens och föräldrarnas språkval. I de svenska skolorna läser man mycket finska. I de finska skolorna är det sällan svenskan intar platsen av viktigaste språk. Svenskan är likväl obligatoriskt ämne i grundskolans högstadium (och gymnasiet).

Elev med finska som modersmål som besöker svensk skola får sålunda en viss undervisning i sitt modersmål, ehuru anpassad efter svenskspråkigas behov. Svensk elev i finsk skola får likväl i praktiken sällan tillfredsställande möjligheter att förkovra sina kunskaper i svenska.

Beträffande myndighetsservice innehåller språklagen allmänt formulerade stadganden, som skiljer sig ifråga om olika typer av myndigheter och beträffande orter med olika språklig struktur. När det gäller statliga myndigheter är också sådana som verkar på enspråkiga orter skyldiga att i begränsad utsträckning betjäna på svenska. I praktiken förekommer det knappast att finlandssvensk gör anspråk på dylik service (t ex att handlingar översätts till svenska på partens bekostnad). De flesta myndigheter med klientkontakter är kommunala, som ej är skyldiga att betjäna medborgare på annat än kommunens språk. På tvåspråkiga orter (där flertalet finlandssvenskar bor) gäller principen om lika betjäning på bägge språken.

Vart tionde år verkställs klassificering av kommunerna i enspråkigt svenska och finska eller tvåspråkiga med svenska eller finska som majoritetsspråket. Kommun är officiellt tvåspråkig om minoriteten uppgår till minst 8 procent av hela folkmängden eller till minst 3 000 personer. Statsrådet kan bibehålla kommun som tvåspråkig även om minoritetens antal sjunkit under dessa tal. Så länge som minoriteten uppgår till över 6 procent bibehålls den obligatoriskt som tvåspråkig.

Grundlagens stadganden om nationalitetsprincipens beaktande i samband med administrativ och judiciell indelning har ej vunnit gehör, när det gäller länsindelningen. Däremot har denna princip i viss utsträckning följts när det gäller att verkställa nyindelning inom domstolsväsendet eller på kommunal nivå. Härvidlag har likväl finlandssvenskarnas splittrade bosättningsområden och den starka finska inflyttningen till de tvåspråkiga städerna och svenskbygderna i södra Finland omöjliggjort en tillämpning av enspråkighetsregeln.

4. *Garantierna för finlandssvenskarnas rättigheter. Tjänstemännens språkkunskap*

Hur skall man då bedöma det skydd regeringsformen ger finlandssvenskarna? Är det fråga om en politisk och medborgerlig rättighet att i språkligt (men även i ekonomisk och kulturellt – RF 14 § 3 st) avseende åtnjuta lika behandling med majoriteten? Hur skall man förhålla sig till de sociala rättigheterna? Äger den svenska folkgruppen i Finland något speciellt skydd, utöver rätten till lika behandling? Och, framför allt, vilka skyddsgarantier åtnjuter dessa rättigheter?

Jämlikhet för en nationell minoritet är en fråga med rättsliga aspekter. På samma sätt som likhet inför lagen skall kunna hävdas av varje medborgare i en stat, skall finlandssvensk äga rätt att hävda jämlik behandling i språkligt och kulturellt hänseende, i ekonomiskt och, även om detta ej uttryckligen framgår av RF, i socialt hänseende. Detta innebär att han, om brott mot likhetsprincipen inträffar, skall kunna få skydd av domstol och annan kontrollmyndighet. Rättskipnings- och kontrollmaskineriet prövar mål gällande språkskydd vid sidan av sin verksamhet i övrigt som en del av sin behörighet.

Får en finlandssvensk ett skriftligt förvaltningsbeslut eller domstolsutslag på finska, när han har rätt att kräva handlingen på svenska, kan han sålunda vända sig till besvärmyndighet och yrka på rättelse, anmäla saken till JO eller JK eller utnyttja andra sätt att visa sitt missnöje och hävda sitt rättsskydd.

Får han ej muntlig service på svenska, kan han klaga hos förman, hos JK eller JO, på samma sätt som varje medborgare som anser sig blivit felaktigt bemött eller behandlad av myndighet har rätt att göra.

Följer kommun ej grundskolelagens och -förordningens bestämmelser om upprätthållande av skolor på svenska språket, finns en rätt att klaga hos länsstyrelse i första hand, hos skolstyrelsen eller de laglighetsövervakande myndigheterna JK och JO.

En stor del av den personal, som inom de olika myndigheterna har till uppgift att betjäna medborgarna, är lågt avlönad och utan högre utbildning. Såsom den svenska språkundervisningen är gestaltad i de finska skolorna i Finland, saknar många kommunal- och statligt anställda förmåga att tillfredsställande kommunicera på svenska. Blott en ringa del av personalen kan bestå av finlandssvenskar på orter med stark finsk majoritet. Resultatet är en bristfällig service på svenska språket i sjukhus och socialvårdsanstalter, hos statsjärnvägarna och vid post- och televerket, inom socialförsäkringen och polisen på vissa officiellt tvåspråkiga orter, för att blott nämna exempel på förvaltningsgrenar med särskilt stor betydelse för medborgaren.⁸ Men också tjänstemän med akademisk examen saknar i många fall nöjaktiga språkkunskaper för att kunna avhandla frågor av mer

komplex natur med svensk klient på dennes eget språk.

Därmed bortfaller ju en väsentlig del av finlandssvenskarnas språkliga skydd!

Hos vissa myndigheter har man sökt råda bot på detta problem genom att anställa svenskkunniga personer med uppgift att speciellt betjäna finlandssvenskar. Detta är likväl möjligt blott i begränsad omfattning. I sådana fall, då klient vårdas på anstalt eller annars i hög grad är beroende av personalomsorg, går det ej att lösa problemet den vägen.

Självklart är att en sådan metod innehåller många positiva aspekter, även om den begränsar finlandssvenskarnas kontakter till blott någon enstaka tjänsteman, medan all personal står de finskspråkiga till tjänst.

Språkkunskapskraven är ofta (detta gäller särskilt statstjänsterna) så formulerade, att det av högre och mellan hög tjänsteman på tvåspråkiga, men övervägande finska orter krävs blott nöjaktiga kunskaper i svenska. Eftersom detta krav i praktiken ställer rätt anspråklösa fordringar på språkkunskap, är läget på dessa orter, där flertalet finlandssvenskar bor, oförmånligt för skötseln av finlandssvenskarnas ärenden.

Flertalet lägre tjänstemän behöver blott kunna majoritetsspråket. Också om språkkunskapsstadgorna föreskriver att det oaktat svenskkunnig personal bör anställas för att betjäna finlandssvenskarna, kan det inträffa att betjäningen på svenska är ofullständig.

Lagen om förvaltningsförfarande 6.8.1982/598 stadgar om myndighets skyldighet att ombesörja tolkning (22 §). Denna skyldighet gäller likväl icke sådana fall, då myndigheten jämlikt språklagen är skyldig att använda parts språk.

Resultatet är således att den svenska servicen i många fall i praktiken är otillfredsställande, trots RF:s och språklagens principiellt korrekta bestämmelser.

Orsaken till detta förhållande är att det är fråga om en sådan speciell service från myndigheternas sida som ej i enspråkiga samhällen faller under deras plikter. Med andra ord, normalt krävs viss facklig kompetens och erfarenhet för utnämning till tjänst inom förvaltningen och rättsväsendet. Speciella språkliga krav ställs i tvåspråkiga samhällen och innebär då ökade kompetenskrav för tjänstemännen. Kunskap i mer än ett språk är emellertid ej självklar ens i ett tvåspråkigt samhälle, särskilt om minoriteten med avvikande språk är ringa till antalet. Följaktligen krävs betydande ansträngningar, ofta förenade med utgifter, för att dessa krav skall vara fyllda hos en tjänsteman. Om samhället ej särskilt kompenserar tjänstemannen för hans språkfärdighet saknas kanske motivationen att lära sig svenska. I sådana fall är det också otacksamt att sanktionsvägen försöka råda bot på situationen.

Ett sätt att verksamt förbättra situationen för finlandssvenskarna vore att staten och kommunerna skulle betala premier till ej helt ringa belopp till tjänstemän som skaffar sig kunskaper i minoritetsspråket. En annan metod vore att inrätta särskilda svenska tjänster med motsvarande lägre kunskapskrav i finska avsedda närmast för finlandssvenskar. Detta vore positivt även med tanke på finlandssvenskarnas möjligheter att få offentlig anställning, vilka försvåras av kraven på kunskap i finska.

Dessa metoder har emellertid ej tagits i bruk. Vissa kommuner tillämpar visserligen ett system med personliga språktillägg till lönerna. De är emellertid så fåtaliga och till beloppet så låga att de saknar avsedd effekt. Fackföreningarna skulle å andra sidan knappast godkänna en större lönedifferentiering mellan tjänstemännen, vilken grundade sig på kunskap i svenska språket.

Språkkunskapslagen för statstjänstemän förutsätter "svenska" tjänster inom tvåspråkiga myndigheter (1 § 1 st). Sådana finns likväl blott i ringa omfattning (närmast inom undervisningen), vilket motiverats med att det ej funnes tillräckligt med arbetsuppgifter på svenska för att inrättandet av svenska tjänster vore befogat.

Kursverksamhet i svenska anordnas i vissa kommuner. Det är emellertid svårt att bilda sig en uppfattning om i vilken mån denna verksamhet varit framgångsrik.

All språklig service sker ej direkt genom skriftliga och muntliga kontakter med tjänstemän. Mycken information ges på anslag, i cirkulär och annonser, kungörelser, broschyrer m m. Skyltar spelar en viktig roll i detta sammanhang. Att åstadkomma allt detta material på två språk är kostsamt och kräver färdighet av översättare, vanligen från finska till svenska.

Samhället sparar stundom in på den svenska versionen av dylikt material, ehuru det gäller tvåspråkiga orter eller centralförvaltningen som skall vara tvåspråkig. Ett sådant förfaringsätt är givetvis stridande mot språklagen och regeringsformen. Alla formulär, kungörelser, cirkulär, broschyrer m m som förvaltningen och rättsväsendet tillställer allmänheten i tvåspråkiga distrikt bör föreligga på bägge språken.

Sanktionerna mot dylika försummelser är liknande dem som föreligger då annan myndighetsservice brister. Den ansvarige chefen för verket begår ett tjänstefel, då han försummar tex skyltning på svenska.

5. *Kostnadsfrågan. Likställdhet i ekonomiskt hänseende*

Finlandssvenskarnas myndighetsservice och myndighetsinformation föranleder extra kostnader, som ej uppstår i stater och samhällen med endast ett officiellt språk.⁹ I jämförelse med förvaltnings- och rättskipningskostnaderna över huvud är dessa kostnader likväl av så ringa storlek att staten och kommunerna ej borde ha rätt att

undandraga sig dessa och sålunda undergräva grundlagens tvåspråkighetsregel.

När valet står mellan en utbyggnad av förvaltningen inom något speciellt område eller en utbyggnad av den språkliga servicen, borde den språkliga servicen prioriteras med hänvisning till RF och språklagens bud.

Särskilda svenska skolor kostar mer än finska, blott om underlaget för minoritetsskolan är så litet att en motsvarande finsk skola ej vore behövlig. Detta gäller givetvis också beträffande finska skolor i övervägande svenska bosättningsområden.

Man måste emellertid räkna med att upprätthållande av dubbla skolsystem blir mer kostsamt än om blott skolor med ett språk funnes. Lärarutbildning måste ju också ske med beaktande av bägge skoltypernas behov, läromaterial framställas osv.

Ej heller i detta fall kan merkostnaderna för upprätthållande av skolor på bägge språken betraktas som höga, jämfört med totalkostnaderna gör grundskolan, gymnasiet, högskolorna och yrkesskolorna. Man får blott lov att pruta på vissa krav att utveckla skolsystemet och i stället använda medlen för tvåspråkighetens bevarande. Grundlagens bestämmelser lämnar inget tvivel på denna punkt.

När det slutligen gäller RF:s stadgande om folkgruppernas behandling enligt lika grunder i förutom kulturellt även ekonomiskt avseende, vartill man kunde tillägga den självklara ehuru ej grundlagsgaranterade behandlingen i socialt avseende, kan man anföra samma synpunkter som ovan till förmån för att detta grundlagsbud respekteras. Ekonomiska stödåtgärder bör sålunda komma de svenska och tvåspråkiga bosättningsområdena till del på lika grunder som de finskspråkiga. Detta är en allmän likhetsgrundsats och medför ej ökade kostnader för samhället. En "rationalisering" som strider mot språkligt-nationella principer står således i strid med grundlagen.

Flera finlandssvenska bosättningsområden är ekonomiskt svaga. De statliga stödåtgärderna har ej alltid riktat sig lika aktivt till dessa områden som motsvarande finska glesbygder och utvandringsområden.

Sammanfattningsvis kan sålunda hävdas, att i den utsträckning finlandssvenskarna jämlikt RF kan göra anspråk på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom också då deras rättigheter består i information och service från myndigheternas sida i alla slag av offentlig förvaltning och rättskipning, bör staten av kostnads-hänsyn ej vara berättigad att pruta på dessa anspråks tillfredsställande. Av denna orsak ter sig dessa rättigheter i princip lika verksamma som finlandssvenskarnas politiska och medborgerliga rättigheter grundade på RF och språklagen.

6. Sanktionerna i praktiken

Möjligheterna att beivra bristande tillämpning av normer rörande finlandssvenskarnas språkliga och kulturella rättigheter utnyttjas sällan i praktiken. Politiska och andra hänsyn gör att en minoritet ej är beredd att sätta hårt mot hårt. Att komma till rätta med förvaltningspraxis är över huvud vanskligt. Lätt uppstår en sådan praxis, som ej tillgodoser minoritetens rättigheter, och som det sedan är svårt att rubba.

Det händer så gott som aldrig att tjänsteman döms till straff för försummelser angående språklagen.

I ett fall, då alla nyinflyttade invånare i kommun automatiskt behandlades som finnar och fick sig tillsända finska skattedeklarationsformulär och -blanketter, som annars nog tillställes medborgarna på deras eget språk, nöjde sig JO med en skrivelse till finansministeriet.¹⁰

Det stora flertalet brott mot skyddsbestämmelserna blir, av ovan anförda skäl, ej beivrade i rättslig väg. I stället försöker finlandssvenska organisationer och enskilda genom framställningar, brev, intervjuer i massmedia och politisk påtryckning få till stånd förbättringar eller rättare sagt lagenligt beteende från myndigheternas sida.¹¹ Resultatet av dylika åtgärder är ytterst varierande. Man menar dock att man i det långa loppet vinner mer genom uppgörelser i godo än genom processer. I verkligheten kan det emellertid gå så att rättigheterna förloras.

I många fall står rättsmedel ej heller till buds. Detta gäller framför allt beslut fattade på regerings- och riksdagsnivå. Enligt finländsk rätt kan lagar ej underkastas domstolsprövning. Man har heller aldrig försökt angripa förordningar och andra normer av lägre rang i språk- och nationalitetsfrågor på den grund att de vore grundlagsstridiga (RF 92 §).

Minoritetsskyddet ses ofta ej som någonting rättsligt bindande, utan mer som en politisk lämplighetsfråga.¹² Denna uppfattning är mot bakgrunden av RF givetvis felaktig. En annan sak är att man av tidigare nämnda skäl tvekar att betona den rättsliga aspekten av problemen på minoritetshåll.

7. Speciellt minoritetsskydd

De internationella konventioner rörande skydd av de mänskliga rättigheterna Finland är bundet av förutsätter ej några särskilda minoritetsbefrämjande åtgärder från medlemsstaternas sida. Detsamma gäller enligt Finlands grundlagar och övrig lagstiftning. Likhet inför lagen och förbud mot negativ diskriminering följer av dessa normer.

Man är likväl enig om att en nationell minoritet kräver ett särskilt skydd för att kunna fortleva. Mindretalsställ-

ningen ställer den automatiskt i ett underläge gentemot majoriteten som borde kompenseras med positiva skyddsåtgärder.

Indirekt kunde man hävda att Finlands lagstiftning i någon utsträckning gynnar den finlandssvenska minoriteten genom att man antagit vissa för minoriteter över huvud gällande regler, men som i praktiken kommer att tillämpas framför allt beträffande finlandssvenskarna.

Av stor betydelse är sålunda språklagens stadganden om enspråkiga och tvåspråkiga distrikt. Genom att en så låg gräns (8 procent, 3 000 personer) bestäms för att ett förvaltnings- eller rättskipningsdistrikt skall vara officiellt tvåspråkigt, gynnar lagstiftningen finlandssvenskarna, som i många kommuner (icke minst i de viktiga städerna Helsingfors, Åbo, Esbo och Vanda) är i markant numerärt underläge.

En annan sak är sedan att dessa kommuner i en del fall ej förmår upprätthålla den krävda tvåspråkighetsnivån.

Också det jämförelsevis låga antalet skolelever som krävs för på språklig grund upprättat grundskoledistrikt gynnar finlandssvenskarna, ehuru finnarna givetvis kommer i åtnjutande av samma förmån i en övervägande svensk kommun.

En gammal tvistefråga har utgjorts av de statliga och kommunala satsningarna för kulturella ändamål. Om med offentliga medel upprätthålls eller subventioneras av privat samfund driven teater, kulturell förening eller institution, som framför allt betjänar den finlandssvenska befolkningen, tar man då hänsyn till minoritetens särskilda behov? Kostnaderna för att bedriva en verksamhet står ju ej direkt i proportion till antalet nyttjare eller klienter. En institution med ett litet klientel blir proportionsvis dyrare i drift än en stor enhet.

Det förekommer inga undersökningar i detta avseende liksom över huvud vad tvåspråkigheten kostar. I stort sett torde förhållandena vara tillfredsställande i detta avseende. Man bör likväl ej glömma bort den viktiga insats enskilda stiftelser på finlandssvenskt håll utför för att stödja kulturen.

Det växande välståndet i samhället som helhet har kommit också finlandssvenskarna till godo. När det finns mer pengar är man beredd att också komma finlandssvenska behov till mötes, som försumrades när penningtillgången var mycket knapp.

8. Minoritetsrättigheter som lagliga rättigheter

I flera sammanhang har framhållits de internationellt skyddade mänskliga rättigheternas jämförelsevis svaga position. Särskilt tydligt kommer detta fram i fråga om de kulturella, sociala och ekonomiska rättigheterna vilka kräver en avsevärd finansiell insats från samhällets sida för att kunna förverkligas. Men även de medborger-

liga och politiska rättigheternas skydd får stå tillbaka, när staterna av säkerhetsskäl ej vågar garantera dessa rättigheter.

Dessa reflexioner föranleds framför allt av de erfarenheter man kunnat göra under de år FN- och UNESCO-konventionerna varit gällande i större delen av världen. Beträffande Europa-rådets motsvarande konventioner är läget betydligt bättre, tack vare medlemsstaternas mer homogena karaktär representerande till en stor del gamla rättsstater med västeuropeiska traditioner.

För minoritetsskyddets vidkommande har likväl Europa-rådet ej åstadkommit någonting nämnvärt. Strassburgdomstolens utslag för ett antal år sedan i fråga om skolspråkstvisten i Belgien rörde sålunda blott ett marginellt problem.¹³ I den mån vissa smärre framsteg inträffat på minoritetsfronten i Västeuropa har detta skett mera som en följd av minoriteternas militanta åtgärder och krav än av staternas spontant generösare minoritetspolitik.

Finland står som bekant utanför Europa-rådet och dess konventioner.

För Finlands vidkommande (Ålandsöarna har här helt lämnats åsido) är den inomstatliga lagstiftningen, domstols- och förvaltningspraxis bestämmande.

Såsom redan framkommit har atmosfären för ett minoritetsförsvar grundat på rättsliga argument och åtgärder varit ogynnsam i Finland. Betecknande är att det skrivits så litet om språklagen i Finland. Av olika skäl har juristerna undvikit detta brännbara ämne.¹⁴

Finlandssvenskarna är sällan militanta försvarare av sitt språk och sin kultur. I många fall känner finlandssvenskarna ej heller till sina språkliga rättigheter.¹⁵ En stor del av finlandssvenskarna verkar inom affärslivet, blott få inom den offentliga förvaltningen och rättskipningen. Också denna omständighet förklarar oviljan att angripa problemen med större kraft och med utnyttjande av rättsliga metoder.

En viss laglighetstradition präglar likväl alltjämt finländskt samhällsliv. Förekomsten av grundlagens nationalitetssträvanden, språklagen, grundskollagen m fl är utan tvivel en faktor att räkna med som en garanti för finlandssvenskarna.

Tore Modeen

Noter

- ¹ Se bl a Modeen, Tore, *The International Protection of National Minorities in Europe*. Åbo 1969, sid 105. Jfr dock Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. United Nations E/CN.4/Sub.2/384, 1979, spec sid 36–41. Capotorti ser art 27 såsom möjligen förpliktande konventionsstat även till positivt minoritetsskydd.
- ² Se Modeen, Tore, "UNESCO-konventionen mot diskriminering inom undervisningen och Ålandsöarna". *JFT 1976* sid 139–166.
- ³ Se bl a Dinstein, Yoram, "Cultural Rights", i *Les droits de l'homme: Droits collectifs ou droits individuels*. Paris 1980, sid 157–161. Se även Sohn, Louis B, "The Rights of Minorities", i Henkin, Louis, ed, *The International Bill of Rights*. New York 1981, sid 270–289.
- ⁴ I denna fråga har mycket skrivits. Se bl a Klein, Eckart, "Selbstbestimmungsrecht – Idee und Aufgabe", *Politische Studien 1983* sid 635–647 och där anförd litteratur.
- ⁵ Se även Modeen, Tore, "Grundlagen och skyddet av äganderätten". *Finsk Tidskrift 1974* sid 267–272.
- ⁶ Om dessa och andra nationalitetstadgandens tillkomsthistoria, se särskilt Modeen, Tore, *Finlandssvenskarnas nationella grundlagsskydd I*. Åbo 1977; d:e, *Utformningen av finlandssvenskarnas konstitutionella status 1917–1919*. Svenskt i Finland. Helsingfors 1983, sid 98–107; d:e, "Die Lage der schwedischen Volksgruppe in Finland als juristischer Sicht". *Plural Societies 1982* sid 3–24.
- ⁷ Se bl a Modeen, Tore, "Zum finnischen Sprachgesetz", i *Festgabe für Theodor Veiter*. Wien 1982, sid 135–150; d:e, "Den kommunala garantien för medborgarnas språkskydd i Finland", i *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén*. Stockholm 1984, sid 81–96 och där återopad litteratur.
- ⁸ Jfr dock socialvårdslagen 17.9 1982/710 39 § 3 st som stadgar att "klienten skall betjäna och service för honom anordnas även med beaktande av hans modersmål".
- ⁹ Se tex lag om allmänna finansieringsunderstöd åt kommunerna 30.12.1977 3 §: "... Som omständigheter som påverkar behovet av ekonomiskt stöd kan även beaktas lokala särförhållanden, såsom ... tvåspråkighet ...".
- ¹⁰ JO 1981 sid 23 f. Se även JK 1980 sid 20 nr 1477: "Stadsstyrelsen blev för framtiden uppmärksamgjord på att årligen skall användas tillräckliga medel för att språklagstiftningen skall kunna iakttagas i fråga om trafikmärken och övriga skyltar."
- ¹¹ JO 1972: Myndigheternas meddelande till befolkningen följer ej bestämmelserna i språklagen (skrivelse till statsrådet 781).
- ¹² Svenska Folkpartiet, men också finlandssvenskar inom övriga politiska partier, och Svenska Finlands folkting har gjort en aktiv insats när det gällt att bevaka svenska intressen på olika beslutsnivåer.

- ¹³ Domstolens utslag gavs 23.7 1968. *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1968*, sid 832.
- ¹⁴ På senare år har sociologerna börjat intressera sig för finlandssvenskarna, som redan tidigare i anspråkslös omfattning varit föremål för historiska undersökningar. Se bl a Hämäläinen, Pekka Kalevi, *Nationalitetskampen och språkstriden i Finland 1917–1939*. Helsingfors 1968; *Samhällsforskning kring finlandssvensk framtid*. Åbo 1977; *Språkskyddskommitténs betänkande*. KB 1971:B 13; *Radio- och televisionskommitténs betänkande. Den svenskspråkiga rundradioverksamhetens ställning och utvecklandet av densamma*. KB 1980:25; Allardt, Erik & Starck, Christian, *Språmgränser och samhällsstruktur. Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv*. Lund 1981; Liebkind, Karmela, *Minority Identity and Identification Processes: a social psychological study*. Helsingfors 1984.
- ¹⁵ Liljeström, Marita, "Finlands gällande språklag", i *Nordisk administrativt tidsskrift 1974* sid 335–346; d.e, "Tillämpningen av språklagen", *Finlandssvensk rapport nr 6 1984*, sid 29–36.

Sverige och Palestinafrågan

Problem och metod

Under senare delen av 1970-talet ägde en opinionsförskjutning rum i Palestinafrågan, inte minst inom de västeuropeiska staterna. Man kunde spåra en större förståelse för palestinerna och deras krav, allt medan kritiken mot Israel ökade. På det diplomatiska fältet skördade PLO stora framgångar, vilket särskilt visade sig i FN.

Samtidigt med detta blev arabvärlden genom sina oljeresurser och växande marknader en allt viktigare handelspartner för många stater. Dess betydelse underströks ytterligare av den sk ojekrisen och den ekonomiska krisen.

I debatten har det ibland framförts ståndpunkten att det skulle finnas ett samband mellan dessa förhållanden, dvs att många stater ändrat sin Palestinapolitik som en följd av ett ökat ekonomiskt beroende av arabvärlden. Den ökade kritiken av Israel skulle alltså ha sin grund i ekonomiska realiteter, i arabernas oljevapen och lockande marknader.

En sådan tes är intressant ur olika synvinklar. Varför skulle det överhuvudtaget finnas ett samband?

Den frågan kan besvaras utifrån åtminstone två perspektiv. Det första poängterar handeln som ett instrument för politisk maktutövning. Om västvärlden vore beroende av arabernas olja för sin energiförsörjning så skulle arabstaterna inte tveka att kräva uppfyllandet av

vissa politiska villkor som motprestation. Detta resonemang kan karakteriseras som en form av utpressningsteori.

Ett samband kan också motiveras utifrån synen på handeln som överordnad och vägledande för politiken. Genom oljeinkomsterna har arabvärlden snabbt utvecklats till en lönande exportmarknad. Konkurrenten om tillträdet till denna marknad är hård och för att hävda sig erbjuder staterna politiska fördelar vid sidan av de ekonomiska.

Det finns självklart inga vattentäta skott mellan dessa två sätt att motivera möjligheten av ett samband. Tvärtom är en kombination av dem både möjlig och kanske nödvändig.

Sverige var ett av de västeuropeiska länder som under 1970-talet hårt kritiserade den israeliska politiken. Men ändrade verkligen Sverige under denna period sin Palestinapolitik i någon genomgripande utsträckning? Och skulle en sådan förändring bottna i de ovan skisserade ekonomiska realiteterna?

Att föra en sådan hypotes i bevis är naturligtvis vanskligt. Med denna översikt¹ avser jag att granska tesen om ett samband mellan Sveriges ekonomiska relationer med arabvärlden och Sveriges Palestinapolitik genom att uppställa och testa följande nollhypotes:

Sveriges voteringar i Palestinafrågan i FN:s generalförsamling har inte förändrats i pro-palestinsk riktning samtidigt som Sveriges oljeberoende och handel med arabstaterna ökat under perioden 1961–1980.

Resultatet undersökningen i att nollhypotesen kan avfärdas, menar jag mig ha stärkt tesen om en förändrad svensk Palestinapolitik som en följd av ett ökat ekonomiskt beroende av arabvärlden.² Om nollhypotesen däremot inte kan avfärdas, eller rent av stärks av undersökningen, så försvagas i stället denna tes avsevärt.

Sveriges Palestinapolitik har jag alltså låtit representeras av Sveriges voteringar i Palestinafrågan i generalförsamlingens plenarmöten.

Fördelarna med att av alla FN-organ utgå just ifrån generalförsamlingen består bl a i att så gott som alla stater är representerade där. Det är kanske också den enda arena där varje enskild stat tvingas ta ställning i alla kontroversiella frågor. De viktigaste voteringarna är dessutom öppna och erbjuder alltså en viss insyn.

Att använda FN:s generalförsamling som en gradmätare på en stats utrikespolitik erbjuder alltså många fördelar och är heller ingen ny metod.³ Att se generalförsamlingen om inte som en spegel så åtminstone som något som reflekterar eller transformerar medlemsstaternas ståndpunkter, alliansanknytningar och i viss mån styrkeförhållanden måste anses vara ett rimligt antagande.