

Sia Spiliopoulou Åkermark m.fl. (red.): *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea* (The Åland Islands Peace Institute 2006) ISBN 952-5265-18-8, 603 s.

Anmeldt av CAROLINE TAUBE\*

Bland de många konventioner som Europarådet har utarbetat under 1990-talet hör European Charter for Regional or Minority Languages (1992, härefter Språkstadgan), och Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995, härefter Ramkonventionen). Dessa två konventioner och behandlingen av minoriteter nationellt i länderna runt Östersjön är föremål för analys och diskussion i föreliggande antologi. Urvalet av länder inkluderar både väletablerade demokratier (Danmark, Finland, Norge, Sverige, Tyskland) och länder som tidigare var en del av det socialistiska Europa (Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland).

I antologins inledning presenteras tesen om att de två konventionerna har påverkat den nationella diskussionen om minoritetsskydd och språkrättigheter, och att detta har skett inte bara i de tidigare socialistiska länderna utan också i de väletablerade demokratierna.

Inledningens övergripande presentation av konventionernas huvudinnehåll följs av en probleminventering ("questionnaire") som inkluderar de teman som de efterföljande landanalyserna helt eller delvis skall behandla. Bland de många punkter som nämns är det särskilt frågorna hur respektive lands process fram mot ratificering (eller icke-ratificering) av konventionerna som väcker intresse, liksom vilka som har varit aktiva i respektive lands debatt. Därtill kommer de olika typer av argument som har framförts, samt naturligtvis hur de interna-

tionella avtalen har implementerats i det nationella systemet genom t.ex. lagstiftning och institutionella arrangement. Att varje lands historiska erfarenhet är betydelsefull för allt detta är en självklarhet, och därför blir också historiken en väsentlig pusselbit för helhetsförståelsen av ländernas ställningstaganden. Med dessa aptitretande punkter tar så landanalyserna vid; deras upplägg och omfång varierar betydligt.

I det följande kommer jag att diskutera några utvalda teman: Förståelsen av termen *nationell minoritet* och dess konsekvenser, vikten av en fullgod historik för en meningsfull presentation av ett lands förhållningssätt på minoritetsområdet, och frågor rörande implementeringen av de internationella konventionerna.

I varje framställning om internationellt minoritetsskydd och dess återverkningar på det nationella planet är det nödvändigt att penetrera minoritetsbegreppet. Ramkonventionen definierar inte vad som avses med "national minority"; det var inte möjligt att uppnå enighet om detta under utarbetandet av den. Därmed öppnar Ramkonventionen för nationella tolkningar. En sådan elasticitet är å ena sidan nödvändig för att Ramkonventionen över huvud skall kunna accepteras. Å andra sidan innebär denna öppenhet att det internationella skyddet blir svagare, och det kan kanske till och med riskera att bli ordentligt urholkat. De nationella deklARATIONER som avgivits i samband med ratificeringen visar med stor tydlighet att ländernas definitioner

---

\* Caroline Taube (f. 1968), juris doktor (Uppsala), post doc-stipendiat, Institut for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Email: caroline.taube@jus.uio.no.

av minoritetsbegreppet kan vara politiskt sprängstoff.

Det främsta exemplet är den deklaration som Estland gjorde i samband med ratificeringen. Bland de kriterier som förutsätts i definitionen av en nationell minoritet nämns medborgarskap. Ett sådant krav behöver inte vara uppsiktsväckande i sig själv. Det finns med som en förutsättning i minoritetslagstiftningen i många länder som vill göra en distinktion gentemot invandrare. Förklaringen till det problem som blir följderna står att finna i Estlands förflutna: Under den tid landet var annekterat av Sovjetunionen ändrades befolkningsstrukturen på så sätt att en betydande grupp människor, framförallt rysktalande, flyttade dit från andra delar av Sovjetunionen. Då Estland återfick sin självständighet räknades inte denna grupp in bland dem som skulle få medborgarskap med automatik. I stället ansågs de som immigranter som måste ansöka om medborgarskap genom naturalisation. De som inte gjorde det är nu statslösa (eller "non-citizens" som termen lyder i Estland och Lettland) och kommer därmed inte i åtnjutande av minoritetsrättigheterna; denna grupp är betydande. Mot en sådan bakgrund kan det därför vara relevant att ifrågasätta om Estlands deklaration också utgör en otillåten reservation. Mycket riktigt kom en reaktion mot Estlands definition i Rysslands deklaration i samband med ratificeringen, eftersom Ryssland menade att Estlands definition av minoritetsbegreppet står i strid med Ramkonventionens syfte.

I andra länder har definitionsproblematiken handlat om att välja ut vilka grupper som kvalificerar som minoriteter och som förtjänar ett speciellt rättsligt skydd. Det blir tydligt i landanalyserna att de aktuella konventionerna har bidragit till en viktig debatt om dessa frågeställningar i bland annat Norge och Sverige, och att flera folkgrupper som

har funnits i dessa länder sedan lång tid har vunnit på denna process genom att bli erkända som minoriteter eller erhålla speciell status för sina språk.

Diskussionen om vilka som utgör "nationella minoriteter" och vad som kännetecknar dem inkluderar en rad intressanta och komplicerade frågeställningar. En minoritet som är speciellt intressant att uppmärksamma är de judiska grupper som finns i alla stater i studien. Utgör de framförallt en religiös minoritet, eller ligger identifikationen i en etnisk tillhörighet som också kan vara uttryckt genom ett särskilt språk, jiddisch? Behandlingen av dessa frågor varierar i landanalyserna.

I uppsatsen om Sverige diskuteras det faktum att inte alla judar talar jiddisch. Vad gäller Norge poängteras att den judiska gruppen ser på sig själv som en etnisk minoritet och inte bara en religiös grupp. Det hade varit intressant med motsvarande kommentarer om judar i de baltiska länderna, särskilt Litauen, Polen och Ryssland, men en sådan diskussion lyser tyvärr med sin frånvaro. En förklaring kan vara spridningen av den sovjetiska förståelsen av "etnisk federalism" som enkelt uttryckt innebar att varje språkgrupp fick sin del av territoriet. Antagandet blir då att judar betraktades som en religiös grupp snarare än en språklig grupp och därför inte kom att förknippas med ett bestämt territorium. Samtidigt fungerar inte detta resonemang: Det är ett faktum att språket jiddisch har utvecklats i denna del av Europa och att Vilnius (inom det dåtida Polens gränser) var Europas viktigaste centrum för judisk kultur sent 1800-tal och fram till andra världskrigets utbrott. Det hade varit intressant att få veta mer om användningen av jiddisch i dessa länder idag, liksom spörsmålet om religiös och etnisk identifikation.

Utelämnanden som det ovan nämnda är tankeväckande. Osynliggöring är annars en

väl beprövad maktstrategi och den har också fått användning i exempelvis Lettland. Medan politikens fokus låg på medborgarskap och statsspråk förblev minoritetspolitiken länge en icke-fråga. Det dröjde ända till år 2002 innan en särskild ministerpost med ansvar för minoriteter och integrationspolitik upprättades. Lettland är ett tydligt exempel på ett land där det har varit betydelsefullt med internationella påtryckningar för att få till stånd en debatt om minoritetspolitik.

Kunskap om historien bakom ett lands befolkningsammansättning är central för att förstå landets ställningstaganden på språk- och minoritetspolitikens område. Antologins landavsnitt visar flera olika sätt att presentera en sådan historik innan övriga teman behandlas. Den presentation som ges i uppsatsen om Finland ger kanske den bästa överblick för en läsare utan speciella kunskaper om just det landet: 1–2 sidor om respektive folkgrupp som är relevant i diskussionen om minoritetsregler.

Det är uppsiktsväckande att några landavsnitt saknar till och med en minimal historik om landets befolkningsgrupper. Varken i uppsatserna om Litauen eller Polen presenteras sådana historisk-demografiska basfakta. Vad gäller dessa länder är det graverande eftersom man i deras historia finner flera förklaringar till dagens situation: Det är relevant att veta att Vilnius och dess kringliggande område annekterades av Polen tidigt 1920-tal eftersom det är där som flertalet av den polska minoriteten i dagens Litauen lever. Dispyten om detta landområde har prägat polsk-litauiska relationer fram till det tidiga 1990-talet. Det är relevant att känna till de förflyttningar av Polens gränser västerut som blev ett faktum efter andra världskriget. Mellankrigstidens Polen låg längre österut och innebar att landet då hade en mer heterogen befolkning än i dag med större inslag av ukrainare och vitryssar.

Flyttningen västerut medförde visserligen en något mer homogen befolkning men det tillkom samtidigt en viktig grupp av tysktalande invånare på polskt territorium. Det är relevant att nämna utrotningen av den betydande judiska gruppen under andra världskriget liksom de antisemitiska utbrott i Polen som bland annat år 1968 fick en utflyttningsvåg av judar som konsekvens (och inflyttning i grannstater som t.ex. Sverige).

Implementeringen av de internationella konventionerna förutsätter som alltid en politisk vilja och fungerande strukturer. Landanalyserna visar upp olika sätt att försvåra en sådan implementering. Det kan handla om reglering i lagstiftning som är så deklarativ i sina formuleringar att den inte låter sig genomdrivas på ett effektivt sätt, såsom i Ryssland. Då blir det klart att det internationella engagemanget till största del handlar om symbolpolitik. Decentralisering är ett annat prolem, och här finns exempel från Sverige där det faktum att ansvaret för skolektorn har överförts till kommunerna – parat med dålig ekonomi i kommunerna – gör det svårare att genomföra språkundervisning i minoritetsspråken.

Några av uppsatserna hade kunnat vinna på ytterligare genomarbetning och därmed bli mer stringenta i sin framställning. Antologin bjuder annars på mycket intressant läsning, även om kvaliteten på bidragen varierar. Men det som gör boken speciellt värdefull är det tvärvetenskapliga upplägget och inte minst blandningen av material: Bidrag från politisk debatt kompletteras presentationer av rättsläget, samtidigt som det i många landavsnitt refereras till sociologiska undersökningar. I uppsatsen om Estland återges politiska uttalanden på ett sätt som gör den till en balanserad och insiktsfull text av yppersta slag.