

Minoritetsutbildning i Finland

Rätten för personer som tillhör språkliga minoriteter
att få utbildning i och på sitt eget språk
enligt folkrätten och finsk lagstiftning

Kristian Myntti



Kristian Myntti fungerar som specialforskare vid rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi. Hans huvudsakliga forskningsområde är minoritetsrättigheter, särskilt språkliga minoriteters rättigheter samt ursprungsfolks rättigheter. Av hans senaste publikationer kan nämnas rapporten "Nationalspråk och minoritetspråk i ljuset av finländsk lagstiftning och internationella konventioner". Helsingfors 2009: Finlands Svenska folkting och Svenska Kulturfonden.

**Minoritetsutbildning i Finland
Rätten för personer som tillhör språkliga minoriteter
att få utbildning i och på sitt eget språk
enligt folkrätten och finsk lagstiftning**

Kristian Myntti

Rapport från Ålands fredsinstitut
Report from the Åland Islands Peace Institute
Nr 3-2010

ISSN 1797-1845 (Tryckt)
ISSN 1797-1853 (Online)
ISBN 978-952-5265-52-1 (Tryckt)
ISBN 978-952-5265-53-8 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570, fax +358 18 21026
peace@peace.ax www.peace.ax

Denna rapport kan även laddas ner från www.peace.ax

© Författaren, 2010.

Tryckt i Mariehamn av Ålands fredsinstitut 2010.

Förord

FredsInstitutets tredje rapport under år 2010 analyserar Finlands lagstiftning och praxis i frågor som rör minoriteternas utbildningssituation. I rapporten undersöks även svenskans ställning i skolan trots att svenskan juridiskt enligt grundlagen är ett av Finlands två officiella språk (finska och svenska) och inte enbart ett minoritetsspråk. Rapporten granskar även situationen för samiska, rommani, ryska, tatariska, yiddish och karelska. Kristian Myntti skildrar en intensiv språkpolitisk juridisk debatt som visar på hotbilder men också framsteg för de olika språken. I en förenklad sammanfattning kan man förstå huvudargumentet som så att svenskans ställning allt oftare ifrågasätts och begränsas även i skolvärlden men att insikten om mångfalden av språksituationer i Finland har ökat och andra språk har fått en något tydligare ställning i det finländska språkpolitiska systemet. Dessa skeenden ses inte som sammankopplade utan snarare som parallella. Juridiskt är en av svårigheterna i det språkpolitiska fältet att regleringarna finns på många nivåer, från grundlagen till finländsk lagstiftning och vidare till Finlands internationella åtaganden. Faktum består att flera av de mindre minoritetsspråken talas av få äldre talare och det saknas undervisning i skolan och ibland även intresse för sådan utbildning. Därför menar Myntti att flera av språken bör betraktas som hotade. Rapporten är frukten av ett långvarigt samarbete mellan Ålands fredsinstitut och Åbo akademi. Forskningen har fått stöd från Svenska kulturfonden.

*Sia Spiliopoulou Åkermark
Direktör, Ålands fredsinstitut*

English summary

Minority education in Finland – the right of persons belonging to linguistic minorities to receive education in and of their own language according to international law and Finnish law.

The third report of the ÅIPI in 2010 concerns the right of persons belonging to linguistic minorities to receive education in and of their own language according to international law and Finnish law. The author of the report is Kristian Myntti, researcher at the Law department of Åbo Akademi University.

Myntti analyses Finnish legal acts and practices in questions that concern the educational situation of minorities. The report also covers the status of the Swedish language, though Swedish juridically speaking is one of Finland's two official languages (Finnish and Swedish). The report also examines the situation of Sami, Romani, Russian, Tatar, Yiddish and Karelian. Kristian Myntti portrays an intense language political legal debate, which contains threatening scenarios, but also progress for the different languages.

The main argument made by Myntti is that the status of Swedish is increasingly being questioned and circumscribed also in the educational sector in Finland, while at the same time awareness of increased diverse language situations in Finland have led to a somewhat clearer position for other languages. These developments are not seen as connected, but merely as parallel.

The report is the fruit of a long cooperation between the ÅIPI and Åbo Akademi University. The research has been funded by the Swedish Cultural Foundation in Finland.

Innehåll

| | | | |
|---|----|---|----|
| 1. Inledning | 5 | 4.3 Konsekvenserna av ändringen av gymnasie- | 26 |
| 2. Kort om rätten till utbildning som en allmän | | 4.4 Det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen och gymnasieskolan | 28 |
| mänsklig rättighet | 6 | 4.4.1 Parallellskolans tid | 28 |
| 2.1 Allmänna internationella mänskörättsinstrument med bestämmelser om rätten till utbildning | 6 | 4.4.2 Grundskolan | 29 |
| 2.2 Folkrättsliga instrument som innehåller bestämmelser om minoriteters rätt till utbildning | 7 | 4.4.3 Nuvarande undervisning i svenska i den finskspråkiga grundläggande utbildningen ... | 29 |
| 2.3 Europarådet och rätten till utbildning | 8 | 4.4.3 Revideringen av målen och timfördelning för den grundläggande utbildningen | 30 |
| 2.3.1 Den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter | 8 | 5. Rätten till utbildning i och på minoritets- | |
| 2.3.2 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter | 8 | språken i Finland | 34 |
| 2.3.3 Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk | 10 | 5.1 Samiska | 34 |
| 3. Den rättsliga grunden för Finlands nationalspråk samt rätten att få utbildning på dessa språk | 15 | 5.1.1 Den europeiska språkstadgan och de samiska språken | 34 |
| 3.1 Nationalspråken finska och svenska | 15 | 5.1.2 Allmänt om samerna och de samiska språken i Finland | 34 |
| 3.2 Grundlagsstadganden om andra språk ... | 18 | 5.1.3 Samisk språkboverksamhet och samiska förskolor | 34 |
| 3.3 En översikt över utbildningslagstiftningen i Finland | 18 | 5.1.4 Samiska som undervisningsspråk och modersmål i utbildningen | 34 |
| 3.4 Elevens rätt att få sin utbildning å sitt svenska eller finska modersmål | 20 | 5.1.5 Samiska i studentexamen | 35 |
| 3.5 Den svenskspråkiga utbildningsförvaltningen | 22 | 5.2 Rommani | 36 |
| 4. Undervisningen i det andra inhemska språket | 23 | 5.3 Ryska | 38 |
| 4.1 Inledning | 23 | 5.4 Tatariska | 38 |
| 4.2 Svenska som ett obligatoriskt ämne i studentexamen | 23 | 5.5 Yiddish | 39 |
| 4.2.1 Historisk bakgrund | 23 | 5.6 Karelska | 39 |
| 4.2.2 Propositionen med förslag till ändring av gymnasielagen | 24 | 6. Kommentarer och rekommendationer från övervakningsorganen för den europeiska språkstadgan gällande rätten till undervisning i Finland | 40 |
| 4.2.3 Grundlagsutskottets utlåtande | 25 | 7. Avslutning | 42 |

1. Inledning

Rätten till utbildning för alla utan diskriminering av något slag är en mänsklig rättighet som erkänns i många folkrättsliga instrument. Den grundläggande utbildningen skall därtill vara kostnadsfri. Trots att de råder en stor konsensus om de här generella aspekterna av rätten till utbildning för envar, är frågan om rätten för personer som tillhör språkliga minoriteter att få utbildning i sitt eget språk eller på detta språk fortfarande en kontroversiell fråga i folkrätten. Rätten till utbildning i och på det egna språket är en fundamental förutsättning för att språkliga minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin egen identitet.

Minoriteters rätt till utbildning regleras endast indirekt i allmänna folkrättsliga instrument om mänskliga rättigheter. Mera ingående rättigheter ingår i vissa konventioner som har antagits av Europarådet, i första hand i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Dessvärre är den senare nämnda konventionen behäftad med vissa svagheter som gör att parterna till konventionerna har rätt fria händer att själva bestämma vilka grupperns rätt till utbildning de önskar befrämja och vilka inte. Staterna kan också långt själva bestämma omfattningen av rätten i fråga om envar språklig minoritet på statens område.

Denna rapport granskar rätten för språkliga minoriteter att få utbildning i och på sitt modersmål, dels ur ett folkrättsligt perspektiv, dels som en rätt enligt finsk lagstiftning. I praktiken kan rätten förverkligas på många sätt: genom statliga eller kommunala skolor som meddelar undervisning i eller på minoritetsspråk, genom privata skolor som upprätthålls av minoriteterna själva och som åtnjuter eller inte åtnjuter bidrag av det offentliga. Vissa minoriteter kan också anse att språkundervisningen förverkligas bäst i hemmet.

Språkligt sett är Finland en förhållandevis ho-

mogen stat med endast få och fåtaliga minoriteter. Å andra sidan kan också de enskilda minoriteternas fåtalighet skapa alldeles särskilda problem jämfört med europeiska nationella minoriteter som ofta består av hundratusental om inte miljoner individer. Många av minoritetsspråken i Finland talas endast av några hundra personer och språkens existens har under en lång tid varit hotad. Också minoritetsspråk som talas av ett större antal personer kan på sikt vara hotade. För hotade minoritetsspråk är olika revitaliserande åtgärder av högsta vikt, såsom språkboverksamhet för de yngsta barnen.

Det svenska språket har en särskild ställning i Finland och skiljer sig rättsligt sett från minoritetsspråk såsom samiska, rommani och tatariska. Dels är svenska tillsammans med finska Finlands grundlagstadgade nationalspråk. Dels är svenska ett sådant språk som den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk tillämpas på, ett s.k. mindre brukat officiellt språk. Emedan rätten till utbildning i och på minoritetsspråken i Finland är behäftade med olika rättsliga eller åtminstone praktiska problem, förverkligas rätten för svensktalande barn till utbildning i och på sitt modersmål i regel väl. Det samma gäller finskspråkiga barns undervisning i sitt eget språk inom svenskspråkiga områden av Finlands fastland.

Problemen när det gäller svenskan i Finland är snarare finskspråkiga elevers undervisning i det svenska språket. Sedan slutet av 1960-talet har svenska varit ett obligatoriskt ämne för alla elever i den grundläggande utbildningen och gymnasieskolan. På samma sätt läser alla svenskspråkiga elever finska i grundskolan och gymnasiet. Under senare år har det emellertid uppstått ett ökande politiskt tryck att avskaffa den obligatoriska skolsvenskan. Till en början kom kraven på ett avskaffande av den s.k. tvångssvenskan från populistiska grupper och politiska partier, men senare har också stora seriösa politiska partier tagit upp frågan. Den 12 juni 2010 beslöt

regeringspartiet Samlingspartiets partikongress att partiet skall verka för ett avskaffande av skol-svenskan. Svenska som ett obligatoriskt ämne i studentexamen avskaffades redan år 2005.

Folkrätten förutsätter inte att majoritetsbe-folkningen i ett land skall lära sig minoritetens språk som ett obligatorium. Det gör inte hel-ler Finlands grundlag, åtminstone inte direkt. Å andra sidan är det uppenbart att grundlagens stadganden om svenska som ett nationalspråk inte uppfylls om ansvaret för upprätthållan-det av samhällsservice på svenska på sikt kom-mer att vila enbart på den språkliga minoriteten. Det här kan också på sikt få konsekvenser för Finlands folkrättsliga åtaganden i fråga om det svenska språket.

Ett syfte med denna utredning är att granska om den finska lagstiftningen och förvaltnings-praxisen motsvarar de åtaganden som Finland har gjort i samband med ratificeringen av den europeiska stadgan om landsdels- eller mino-ritetsspråk. Undersökningens andra syfte är att utreda frågan om svenska som ett obligatoriskt skolämne för alla skolelever i Finland.

Undersökningen inskränker sig till en gransk-ning av rätten till språkundervisning i förskolan, grundskolan och i gymnasieskolan.

2. Kort om rätten till utbildning som en allmän mänsklig rättighet

2.1 Allmänna internationella mänskörätts-instrument med bestämmelser om rätten till utbildning

Rätten till utbildning är en mänsklig rättig-het. Rätten till obligatorisk och kostnads-fri utbildning åtminstone på de elementära och grundläggande stadierna ingick redan i artikel 26 i FN:s *Förklaring om de mänskliga rättigheterna* som antogs år 1948. Också yrkesutbildning och teknisk utbildning skall enligt förklaringen vara tillgänglig för alla. Senare inskrevs rätten till utbildning också i juridiskt bindande folkrätts-liga instrument, framförallt i den *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* (1966).¹ Enligt konventionens artikel 13 erkänner konventionsstaterna rätten för var och en till utbildning. Utbildningen skall syfta till att till fullo utveckla människans personlighet och insikten om dess värde och att stärka respek-ten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Konventionsstaterna är vidare överens om att var och en genom utbildning skall kun-na delta effektivt i ett fritt samhälle och främja förståelse, tolerans och vänskap mellan alla na-tioner och alla rasgrupper, etniska grupper och religiösa grupper samt främja Förenta nationer-nas verksamhet för att bevara freden. För att till fullo säkerställa denna rätt skall grundskoleut-bildning vara obligatorisk och kostnadsfritt till-gänglig för alla. Utbildning över grundskolestadiet i olika former, däribland teknisk utbildning och yrkesutbildning, skall tillhandahållas och göras tillgänglig för var och en genom alla lämpliga åtgärder och särskilt genom att gradvis gö-ras kostnadsfri.

Bestämmelser om rätten till utbildning har även inskrivits i ett antal internationella konven-

1 FördrS 6/1976.

tioner som rör specifika gruppers ställning och rättigheter, bland dessa FN:s *Konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* (1979), FN:s *Konvention om barnets rättigheter* (1989) samt FN:s *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (2006).

Finland är bunden av samtliga ovannämnda multilaterala konventioner förutom av den sistnämnda som staten dock har undertecknat (30.3.2007)

2.2 Folkrättsliga instrument som innehåller bestämmelser om minoriteters rätt till utbildning

Det finns ingen juridiskt bindande multilateral konvention på det internationella planet om rättigheter för etniska, språkliga och religiösa minoriteter, och följaktligen regleras inte heller specifikt frågan om rätten till utbildning för personer som tillhör sådana minoriteter. Staterna är dock moraliskt förpliktade enligt artikel 4 (3) i FN:s *Deklaration om rättigheter för personer tillhörande nationella, etniska, religiösa och språkliga minoriteter* (1992) att vidta lämpliga åtgärder för att personer som tillhör minoriteter skall ha adekvata möjligheter att lära sig sitt modersmål eller få undervisning på detta språk. I tillägg skall staterna enligt deklarationens artikel 4(4) också vidta åtgärder inom området för utbildningen för att uppmuntra till kännedom om den egna statens minoriteters historia, traditioner, språk och kultur. Personer som tillhör minoriteter skall också ha möjligheter att få kunskap om samhället som helhet.

I tillägg till det här kan vissa, om än mycket begränsade, skyldigheter för staterna rörande minoriteter och rätten till utbildning härledas ur artikel 27 i den *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* (1966). Enligt den här artikeln skall de som hör till etniska, religiösa eller språkliga minoriteter "inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att be-

känna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk". Trots sin negativa ordalydelse har konventionens övervakningsorgan uttalat att staterna vid behov också bör vidta positiva åtgärder för att främja sina minoriteters rättigheter. Men bestämmelsen har ändå inte ansetts sträcka sig så långt att den skulle ge personer som tillhör språkliga minoriteter till exempel rätt att få sin skolutbildning på sitt eget språk.

UNESCO-konventionen mot diskriminering inom undervisningen (1960) förbjuder uttryckligen all diskriminering inom undervisningen. Också språk är enligt konventionen en förbjuden grund för åtskillnad. Enligt konventionen är det viktigt att tillerkänna nationella minoriteter rätt att bedriva sin egen undervisningsverksamhet, inklusive rätt att upprätta och driva skolor samt, beroende på i frågavarande stats skolpolitik, att använda och undervisa i det egna språket under vissa förutsättningar. Denna rätt får dock inte utövas på ett sådant sätt att minoritetens medlemmar hindras från att förstå kulturen och språket i samhället som helhet. Den nationella suveräniteten får heller inte skadas. Undervisningens nivå får vidare inte vara lägre än den som fastställts av skolmyndigheterna eller den godkända allmänna standarden. Skolgången i en privat minoritetsskola måste vara valfri. Konventionen förutsätter inte att staterna inrättar skolor som ger undervisning på minoritetsspråk, inte heller att samhället deltar i finansieringen av privata minoritetsskolor.

Internationella arbetsorganisationens (ILO) *Konvention om ursprungsfolk och stamfolk* nr. 169 (1989) innehåller bestämmelser (artiklarna 28 och 29) bland annat om sådana gruppers rätt att få undervisning i att läsa och skriva sitt eget språk samt om att de skall ges möjligheter att lära sig statens nationalspråk eller ett eller flera officiella språk i staten i vilken de bor.

Finland är bunden av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och 1960-års Unesco-konvention, men

inte av ILO:s konvention nr. 169 som fortfarande inte har ratificerats på grund av rättsliga oklarheter rörande samernas landrättigheter.

2.3 Europarådet och rätten till utbildning

2.3.1 Den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter

Av politiska orsaker kunde rätten till utbildning inte inskrivas i Europarådets viktigaste konvention när det gäller skyddet av mänskliga rättigheter, den *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen) av år 1950, men redan år 1953 antog Europarådet det första protokollet till konventionen, innefattande en rätt till undervisning. Enligt protokollets artikel 2 får ingen förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Europakonventionens artikel 14 förbjuder all diskriminering i fråga om de rättigheter som tryggs i konventionen. Enligt bestämmelsen skall de fri- och rättigheter som erkänns i konventionen åtnjutas utan åtskillnad av något slag såsom språk, nationell härkomst eller tillhörighet till en nationell minoritet. Trots att artikeln förbjuder all diskriminering på sagda grunder har europakonventionen och dess protokoll, inklusive protokoll 1(2) om rätten till undervisning, haft en mycket begränsad betydelse för rätten till undervisning på minoritetsspråk. Redan år 1968 slog den europeiska mänskorättsdomstolen i rättsfallet *Belgian Linguistic Cases* fast att konventionen inte innehåller någon rätt för personer tillhörande språkliga minoriteter att få sin

utbildning på valfritt språk.²

Finland är bunden av den europeiska mänskorättskonventionen och protokoll I.

2.3.2 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter antogs år 1994 (i kraft år 1998) som en följd av den dramatiskt förändrade situationen i Europa efter Sovjetunionens sönderfall. I början av 1990-talet sökte många tidigare socialistiska östeuropeiska stater om medlemskap i Europarådet. Många av staterna hade, och har fortfarande, betydande minoriteter och svåra minoritetsproblem. På grund av den nya situationen fastslog Europarådets parlamentariska församling år 1992 att Europarådet så snart som möjligt bör uppgöra och anta en europeisk konvention om minoritetsskydd eller ett protokoll till europakonventionen om samma sak. Den förslog också att ministerkommittén skulle anta en förklaring om grundläggande principer för skydd av minoriteter som kunde tillämpas vid behandlingen av nya medlemsansökningar. Det stod emellertid snart klart att Europarådets medlemsstater inte kunde enas om en europeisk konvention eller ett protokoll till europakonventionen om minoriteters rättigheter. I stället tillsattes en expertkommitté ad hoc för att bereda en ramkonvention om nationella minoriteters rättigheter. Europarådets ministerkommitté antog ramkonventionen i november 1994.

Ramkonventionen är uppbyggd som en principdeklaration och innefattar ett antal principer som parterna skall respektera i syfte att tillförsäkra ett effektivt skydd för nationella minoriteter och de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter. Ramkonventionens bestämmelser är m.a.o. närmast av programkaraktär. Parterna skall trots

2 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. *The Belgian Linguistic Cases*; dom 27.7.1968, A 6.

detta förverkliga principerna vid behov också genom nationell lagstiftning och en lämplig regeringspolitik. Ramkonventionen innehåller bestämmelser förutom om skydd för språk också om stöd för minoritetskulturer, traditioner, kulturarv och religion. Av denna anledning är ramkonventionen avsevärt vidare till sitt omfång än Europarådets språkstadga (se om denna nedan). Jämfört med språkstadgan är ramkonventionens bestämmelser också mera generellt formulerade. Å andra sidan har staterna till skillnad från språkstadgan inte rätt att välja de bestämmelser som de önskar vara bundna av, utan de binds av konventionens samtliga bestämmelser.

Europarådets ramkonvention innehåller även bestämmelser om rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att få undervisning i och på sitt eget språk:

Artikel 12

1. Parterna skall där det är lämpligt vidta åtgärder på området utbildning och forskning för att främja kunskap om sina nationella minoriteters och majoriteternas kultur, historia, språk och religion.

2. I detta sammanhang skall parterna bland annat bereda lämpliga möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läroböcker samt underlätta kontakter mellan studerande och lärare i olika befolkningsgrupper.

3. Parterna åtar sig att främja lika möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter.

Artikel 13

1. Parterna skall inom ramen för sina utbildningssystem erkänna att personer som tillhör en nationell minoritet har rätt att inrätta och sköta sina egna privata utbildningsanstalter.

2. Utövandet av denna rätt skall inte medföra något finansiellt åtagande för parterna.

Artikel 14

1. Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

2. I områden som traditionellt bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns ett tillräckligt behov, sträva efter att så långt som möjligt och inom ramen för sina utbildningssystem tillförsäkra att personer som tillhör dessa minoriteter har tillfredsställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk.

3. Stycke 2 i denna artikel skall genomföras utan att inverka på inläringen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk.

Av bestämmelserna i ramkonventionens artiklar 12-14 framgår att rätten för nationella minoriteter att på egen bekostnad upprätta och sköta sina egna privata utbildningsanstalter är den rättighet som är minst beroende av statens prövning. Rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att få utbildning i och på sitt eget språk på samhällets bekostnad är däremot underkastad många villkor.

Finland ratificerade ramkonventionen år 1997.³ Ratifikationsprocessen väckte ingen större uppmärksamhet i riksdagen eller massmedia. I sin proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter slog regeringen fast att de rättigheter och friheter som följer av principerna i ramkonventionen redan har genomförts i Finland i grundlagarna eller genom vanliga lagar och att propositionen sålunda inte har några di-

3 Ramkonventionen trädde internationellt och för Finlands del i kraft 1.2.1998.

rekta verkningar på individens ställning.⁴

I motsats till flera andra partsstater till Europarådets ramkonvention valde Finland att inte i samband med konventionens ratificering förklara vad regeringen avser med en nationell minoritet eller att räkna upp de minoriteter som den anser falla under konventionens skydd. I sin proposition till riksdagen rörande ikraftsättande av ramkonventionen fastslår regeringen att ramkonventionen inte definierar vad som avses med en nationell minoritet, men att den i Finland anses gälla åtminstone samer, zigenare, judar, tatarer och s.k. gammalryssar samt de facto också finlandssvenskar. Dessa gruppers ställning som nationella minoriteter har enligt regeringen också tidigare rapporterats till övervakningsorganen för FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna. Regeringen underströk vidare att Finland ändå inte har för avsikt att avgränsa tillämpningsområdet så att det utesluter framtida minoritetsgrupper, vilket vissa stater har gjort i samband med undertecknandet eller ratificeringen. Det här ansågs vara problematisk bland annat av den anledningen att detta alltid skulle förutsätta nya uppdaterade förklaringar då förhållandena eventuellt ändras. Dessutom bör man enligt regeringen ytterligare uppmärksamma att uppkomsten av minoriteter är ett faktum som är nära förknippat med individens rätt att själv definiera sin identitet. I sista hand torde det enligt regeringen bli fråga om att inom ramen för konventionens övervakningsmekanism avgöra om det inom en konventionsstat finns personer som ramkonventionens bestämmelser om skydd av nationella minoriteter skall tillämpas på.⁵

4 RP 107/1997

5 RP 107/1997. Regeringen noterar i sin proposition också att det minoritetsbegrepp som FN använder är vidare än det europeiska begreppet nationell minoritet och omfattar även de nya minoriteterna utan hänsyn till medborgarskap, vilket bl.a. framgår av tolkningsföreskrifterna 1994 från kommittén för de mänskliga rättigheterna, som övervakar

Både de förarbeten som föregick Finlands inomstatliga ikraftsättande av ramkonventionen och Finlands periodiska rapporter till dess övervakningsorgan visar med andra ord att regeringens avsikt har från första början varit att också finlandssvenskarna skall komma i åtnjutande av det skydd som kan härledas från ramkonventionens principer. Det här trots det svenska språkets ställning som ett av Finlands två nationalspråk och oberoende av grundlagens bestämmelser om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder (se närmare nedan).

2.3.3 Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk

Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk antogs år 1992 och trädde i kraft år 1998. Stadgans beredning påbörjades redan i början av 1980-talet genom Europarådets parlamentariska församlings rekommendation 928 (1981) om minoritetsspråkens och dialekters utbildningsmässiga och kulturella problem. Samma år antog också Europaparlamentet en resolution om samma frågor. Båda dokumenten fastställde ett behov att utarbeta en stadga om landsdels- eller minoritetsspråk och kulturer. Med anledning av sagda rekommendationer beslöt Europarådets ständiga konferens för lokala och regional myndigheter (CLRAE) att påbörja arbetet för att uppdra en europeisk stadga för landsdels- eller minoritetsspråk. År 1988 antog den ständiga konferensen ett utkast till en sådan stadga.⁶ Beredningsarbetet fortsatte i en av Europarådets ministerkommitté tillsatt ad hoc expertkommitté (CAHLR) år 1989 och språkstadgan antogs av ministerkommittén den 25 juni 1992.

efterlevnaden av konventionen om medborgerska och politiska rättigheter.

6 Genom resolution 192 (1988).

Europarådets språkstadga kan sägas vara det första folkrättsliga instrumentet som skyddar vissa språk. Stadgan strävar efter att trygga och främja minoritetsspråkens traditionella ställning bland de stora europeiska språken. Dess tyngdpunkt ligger på den kulturella dimensionen och på bruket av landsdels- och minoritetsspråk i alla livets aspekter. Avsikten med språkstadgan är att så långt möjligt säkerställa att det är tillåtet att använda minoritetsspråk i utbildningen, massmedia, förvaltnings- och socialmyndigheterna, näringslivet och det sociala livet samt i kulturell verksamhet. Det bör observeras att stadgan har antagits för att skydda och befrämja landsdels- och minoritetsspråk, inte för att skydda språkliga minoriteter. Den grundar därför inga individuella eller kollektiva rättigheter för personer som talar ett landsdels- eller minoritetsspråk.

I språkstadgan avses med regionalspråk och minoritetsspråk sådana språk som av hävd används på ett bestämt område i en stat av medborgarna i denna stat, vilka utgör en grupp som i numerärt hänseende är mindre än resten av befolkningen i den staten. Stadgan avser således språk som talas av grupper med historiska och djupa rötter till en part till språkstadgan. Den är inte tillämplig på invandrarspråk, inte heller på dialekter eller på ett lands officiella språk, med undantag av "mindre använda officiella språk". Svenskan i Finland hör till denna kategori av landsdels- eller minoritetsspråk.

Språkstadgans bestämmelser sönderfaller i allmänna bestämmelser som är bindande för alla parter till stadgan (stadgans del II) samt i fakultativa bestämmelser (stadgans del III) som gäller landsdelspråkens eller minoritetsspråkens (konkreta) användning i samhällslivet. Alla parter förbinder sig att följa de mål och principer som anges i stadgans del II (d.v.s. artikel 7, styckena 1-4) på *samtliga* landsdels- eller minoritetsspråk som talas inom staten och som svarar mot stadgans definition av sådana språk. Finland har förbundit sig att i tillämpliga delar tilläm-

pa de allmänna bestämmelserna i stadgans del II med avseende på *rommani, karelska*⁷ och andra s.k. territoriellt obundna språk.⁸

Finlands förpliktelser för vart angivet språk framgår av den deklaration som Finland gjorde i samband med språkstadgans ratificering och av ett senare tillägg rörande karelska.

Språkstadgans del II lyder:

Mål och principer enligt artikel 2.1

Artikel 7

Mål och principer

1. I fråga om landsdels- eller minoritetsspråk på territorier där sådana språk används, och i enlighet med situationen skall parterna bygga sin politik, lagstiftning och praxis på följande målsättning och principer:

a) erkännande av landsdels- eller minoritetsspråk som uttryck för kulturell rike-
dom,

b) respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör hinder för främjande av ifrågasvarande landsdels- eller minoritetsspråk,

c) behov av beslutsamma åtgärder för att främja landsdels- eller minoritetsspråk i syfte att skydda dem,

d) underlättande och/eller uppmuntran att i tal och skrift använda landsdels- eller minoritetsspråk i det offentliga och privata livet,

e) upprätthållande och utvecklande av förbindelser på de områden som omfattas av denna stadga mellan grupper som använ-

7 Genom presidentförordning 68/2009 (FödrS 956/2009).

8 Senare har också yiddish hänförs till denna kategori av språk.

der ett landsdels- eller minoritetsspråk och andra grupper inom samma stat som använder ett språk i samma eller liknande form, samt upprättande av kulturella förbindelser med andra grupper i staten vilka använder andra språk,

f) tillhandahållande av lämpliga former och medel för undervisning i och studium av landsdels- eller minoritetsspråk på alla vederbörliga nivåer,

g) tillhandahållande av möjligheter för dem som inte talar ett landsdels- eller minoritetsspråk och som bor i det område där landsdels- eller minoritetsspråk används att lära sig detta om de så önskar,

h) främjande av studium och forskning i landsdels- eller minoritetsspråk vid universitet och motsvarande läroanstalter,

i) främjande av transnationellt utbyte i lämpliga former på de områden som omfattas av denna stadga för landsdels- eller minoritetsspråk som används i samma eller liknande former i två eller flera stater.

2. Parterna förbinder sig att, om det inte redan har skett, avskaffa varje ooberättigad åtskillnad, undantag, restriktion eller preferens som gäller användningen av ett landsdels- eller minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra dess fortbestånd eller utveckling. Vidtagande av särskilda åtgärder till förmån för landsdels- eller minoritetsspråk skall inte betraktas som diskriminering av dem som brukar mera allmänt använda språk, om syftet med dessa åtgärder är att främja likhet mellan dem som använder landsdels- eller minoritetsspråk och resten av befolkningen eller att på lämpligt sätt ta hänsyn till deras särskilda förhållanden.

3. Parterna förbinder sig att genom lämpliga åtgärder främja ömsesidig förståelse mellan alla språkliga grupper i respektive land och särskilt verka för att respekt, förståelse och tolerans för landsdels- eller minoritetsspråk inkluderas bland målen för

undervisning och utbildning i deras länder - och att uppmuntra massmedierna att sträva efter samma mål,

4. När parterna fastställer sin politik i fråga om landsdels- eller minoritetsspråkspolitik skall de beakta de behov och önskemål som uttrycks av språkgrupperna i fråga. De uppmuntras att vid behov upprätta organ för att bistå myndigheterna i alla frågor som gäller landsdels- eller minoritetsspråk.

5. Parterna förbinder sig att i tillämpliga delar följa principerna i styckena 1 till 4 i fråga om territoriellt obundna språk. I fråga om dessa språk skall emellertid arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att genomföra denna stadga bestämmas på ett smidigt sätt, med beaktande av de berörda språkliga gruppernas behov och önskemål och med respekt för deras traditioner och särdrag.

Språksstadgan ger vidare staterna möjlighet vid ratificeringen eller godkännande av stadgan att välja de landsdels- eller minoritetsspråk som de önskar tillämpa stadgans materiella bestämmelser i del III på. I fråga om vart och ett av de språk som parterna väljer att ange förbinder sig parterna vidare att tillämpa minst 35 stycken eller punkter som parterna valt bland bestämmelserna i stadgans del III, inbegripet åtminstone tre från vardera artikel 8 och 12, samt minst en från vardera artiklarna 9, 10, 11 och 13. Den stora valfrihet som parterna har när det gäller de språk som språkstadgan skall tillämpas på samt i fråga om de bestämmelser som skall tillämpas på de angivna språken medför att de olika parterna till språkstadgan har sinsemellan mycket varierande förpliktelser.

Finland ratificerade språkstadgan i november 1994 och den trädde i kraft för landets del i mars 1998. Av förpliktelserna i språkstadgans del III har Finland förbundit sig att tillämpa 65 förpliktelser på det *svenska* språket och 59 förpliktelser på det *samiska* språket.

Bestämmelserna om rätten till *utbildning* ingår i språkstadgans artikel 8, av vilka Finland har valt att tillämpa artikel 8 paragraf 1, stycke a (i), b (i), c (i), d (ii), e (ii), f (ii), g, h, i och artikel 8, paragraf 2 på de *samiska* språken. Beträffande det *svenska* språket, såsom ett mindre använt officiellt språk, har Finland förbundit sig att tillämpa artikel 8 paragraf 1, stycke a (i), b (i), c (i), d (i), e (i), f (i), g, h, i och artikel 8, paragraf 2.

Språkstadgans artikel 8 (i del III) om partsstaternas skyldigheter att förverkliga rätten till utbildning på landsdels- eller minoritetsspråk lyder i sin helhet:

Artikel 8

Utbildning

1. Parterna förbinder sig till följande i fråga om utbildning på det territorium där landsdels- eller minoritetsspråk används, i enlighet med situationen för vart och en av dessa språk, och utan att försumma undervisningen i statens officiella språk:

a)

i) att tillhandahålla förskoleundervisning på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av förskoleundervisningen på landsdels- eller minoritetsspråket, eller

iii) att tillämpa de åtgärder som avses i antingen i eller ii, åtminstone för elever vilkas familjer anholder därom och vilkas antal bedöms vara tillräckligt, eller

iv) att gynna och/eller uppmuntra tillämpning av de åtgärder som avses i punkterna i till iii om myndigheterna inte har direkt behörighet inom förskoleundervisningen,

b)

i) att tillhandahålla undervisning i de lägre årskurserna i grundskolan på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan på landsdels- eller i minoritetsspråket i fråga, eller,

iii) att tillse att i undervisningen i de lägre årskurserna i grundskolan som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i punkterna i till iii, åtminstone för de elever vilkas familjer anholder därom och vilkas antal bedöms vara tillräckligt,

c)

i) att tillhandahålla undervisning i de högre årskurserna i grundskolan och inom mellanstadieutbildningen på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av undervisningen i de högre årskurserna i grundskolan och inom mellanstadieutbildningen på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

iii) att tillse att i undervisningen i de högre årskurserna i grundskolan och inom mellanstadieutbildningen som en integrerande del av läroplanen ingår undervisning i landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i punkterna i till iii, åtminstone för de elever vilkas familjer anholder därom och vilkas antal bedöms vara tillräckligt,

d)

i) att tillhandahålla teknisk utbildning och yrkesutbildning på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

ii) att tillhandahålla en väsentlig del av den tekniska utbildningen och yrkesutbildningen på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller

iii) att tillse att i den tekniska utbildningen och yrkesutbildningen som en integrerande del av läroplanen ingår i undervisning i landsdels- eller minoritetsspråket i fråga, eller,

iv) att tillämpa någon av de åtgärder som avses i punkterna i till iii åtminstone för de elever vilkas familjer anholder därom och vilkas antal bedöms vara tillräckligt,

e)

i) att tillhandahålla universitetsutbildning och annan högre utbildning på landsdels- eller -minoritetsspråket i fråga, eller,

ii) att tillhandahålla resurser för studium av dessa språk som ämnen på universitetet eller inom den högre utbildningen, eller,

iii) att uppmuntra och/eller tillåta att universitetsutbildning eller andra former av högre utbildning tillhandahålls på landsdels- eller minoritetsspråk eller resurser för studium av dessa språk som studieämnen vid universitet eller inom annan högre utbildning, om det till följd av statens roll inom den högre utbildningen inte är möjligt att tillämpa punkterna i och ii,

f)

i) att tillse tillhandahållande av kurser för vuxenutbildning och vidareutbildning, samt i huvudsak eller helt och hållet har landsdels- eller minoritetsspråk som undervisningsspråk, eller,

ii) att erbjuda dessa språk som ämnen inom vuxenutbildningen och vidareutbildningen, eller,

iii) att gynna och/eller uppmuntra att dessa språk erbjuds som ämnen inom vuxenutbildningen och vidareutbildningen, om de myndigheterna saknar direkt behörighet inom vuxenutbildningen,

g) att vidta åtgärder för att tillgodose undervisning i historia och kultur som hänför sig till landsdels- eller minoritetsspråket i fråga,

h) att tillhandahålla grundutbildning och fortutbildning av lärare som behövs för att genomföra de av punkterna a till g som har godtagits av en part,

i) att inrätta ett eller flera övervakningsorgan för att följa vidtagna åtgärder och uppnådda framsteg som gäller upprättande eller utvecklande av undervisning i landsdels- eller minoritetsspråk och för att periodiskt avge rapport om sina resultat, vilka skall offentliggöras.

2. I fråga om utbildning och avseende andra territorier än de på vilka landsdels- eller minoritetsspråk används av hävd, förbinder sig parterna att tillåta, uppmuntra eller tillhandahålla undervisning på eller i landsdels- eller minoritetsspråket i fråga på alla lämpliga utbildningsnivåer, om antalet personer som använder språket motiverar detta.

Ratifikationen av Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk föranledde inga lagstiftningsändringar, emedan regeringen ansåg att den finska rättsordningen redan vid tiden för ratificeringen uppfyllde stadgans samtliga krav i förhållande till de angivna språken och de valda förpliktelserna. Ratifikationen blev heller inte föremål för någon större debatt i riksdagen och väckte föga uppmärksamhet i massmedia.

3. Den rättsliga grunden för Finlands nationalspråk samt rätten att få utbildning på dessa språk

3.1 Nationalspråken finska och svenska

Av Finlands befolkning på drygt fem miljoner talar omkring 289.000 personer, eller ca. 5,5 %, svenska som sitt modersmål. Numerärt och proportionellt är finlandssvenskarna med andra ord en språklig minoritet. Detta till trots är det svenska språket rättsligt sett inte ett minoritetsspråk.

Grunden för det finska och svenska språkets ställning regleras i 17 § Finlands grundlag (731/1999, i kraft 1.3.2000), som lyder:

Rätt till eget språk och egen kultur. Finlands nationalspråk är finska och svenska.

Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Samerna skall såsom urfolk samt romerna och andra grupper ha rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheter utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.

Enligt grundlagen är Finland ett officiellt tvåspråkigt land. Grundlagen beskriver finska och svenska som Finlands två "nationalspråk" och ger därigenom uttryck för principen om språklig jämlikhet mellan landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkning. Grundlagens princip om svenska och finska som likvärdiga nationalspråk medför att finlandssvenskarna enligt grundlagen

inte är en språklig minoritet i Finland. Det här bekräftas också av bestämmelsen om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Inte heller i den övriga lagstiftningen beskrivs svenskan som ett minoritetsspråk eller finlandssvenskarna som en språklig minoritet i Finland. Även den nya språklagen från år 2003 utgår i likhet med den upphävda språklagen av år 1922 från regleringen i grundlagen, d.v.s. att finska och svenska är Finlands två jämlika nationalspråk. I regeringspropositionen till språklagen fastslås att man i lagförslaget har utgått från regleringen enligt grundlagen, d.v.s. att finska och svenska är landets nationalspråk. Eftersom språken i juridisk bemärkelse är jämlika och det mindre använda svenska språket i rättslig mening inte är ett minoritetsspråk, iakttas i lagförslaget enligt dess motiveringar principen att nationalspråken skall behandlas jämlikt. Enligt regeringen vore ett alternativ till den föreslagna regleringen att språkens rättsliga ställning skulle bestämmas på basen av deras faktiska ställning så, att i lagen skulle föreskrivas om majoritets- och minoritetsspråk. En sådan lösning skulle innebära att svenskan skulle vara ett minoritetsspråk i hela landet och att språklagstiftningen blev ett slags "skyddslag" för svenskan. En sådan lösning har dock enligt regeringspropositionen inte ansetts förenlig med principerna i grundlagen.⁹

Stadgandet i GL 17 § 2 mom. är tvådelat. Dels innehåller lagrummet en bestämmelse om att vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag, dels en bestämmelse om att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

⁹ RP 92/2002.

Den första delen av stadgandet slår fast vissa grundprinciper om nationalspråken och om språkens användning vid domstolar och hos förvaltningsmyndigheterna. Vars och ens rätt att hos domstolar och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska och att få expeditioner på detta språk skall ”tryggas genom lag”. Riksdagen antog år 2003 en ny språklag (423/2003).¹⁰ Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 2004, ersatte den ursprungliga språklagen från år 1922. Lagens syfte är att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Språklagen tillämpas hos domstolar och andra statliga myndigheter, hos kommunala myndigheter, självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli, om inte något annat föreskrivs särskilt.

Språklagen innehåller ingående bestämmelser om rätten att använda finska och svenska hos de myndigheter som lagen skall tillämpas på, om handläggningsspråken och arbetspråken hos myndigheterna samt om språket i myndigheternas expeditioner och andra handlingar. En ny dimension jämfört med den tidigare språklagen är att den enskilde har rätt till betjäning på finska och svenska. Myndigheterna skall självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. En tvåspråkig myndighet skall betjäna allmänheten på finska och svenska och utåt visa att den använder båda språken. Lagen innefattar också bestämmelser om enskildas skyldighet att ge språklig service när offentliga uppgifter uppdras åt dem.¹¹

10 Lagen ersatte den ursprungliga språklagen från år 1922.

11 Språklagen förpliktar förutom i lagen avsedda myndigheter också statens affärsverk och under vissa förutsättningar tjänsteproducerande bolag i vilka staten eller kommunerna har bestämmanderätt. Lagen skall

Språklagen innehåller också hänvisningar till den lagstiftning som gäller andra språk och till den speciallagstiftning som innefattar språkbestämmelser. Bestämmelser utöver språklagen finns i speciallagstiftningen, bland annat om 1) undervisningsspråk, språk som läroämne och examensspråk, i lagstiftningen om utbildning, 2) språkliga rättigheter som hänför sig till kulturverksamhet, i lagstiftningen om rundradioverksamhet, teatrar, bildprogram, bibliotek, ungdomsarbete och idrott, 3) patientens och klientens språkliga rättigheter inom hälso- och socialvården, i hälsovårds- och socialvårdslagstiftningen, 4) språket i förundersökning och rättegång, i lagstiftningen om förundersökning och rättegång, samt 5) språkkunskapskrav för offentligt anställda, i lagstiftningen om språkkunskapskrav för offentligt anställda.

Lagen om den språkkunskap som krävs av offentligt anställda (423/2003) reglerar den språkkunskap som krävs av tjänstemän och andra som anställs av staten, kommunerna, samkommunerna och de självständiga offentlighetsrättsliga inrättningarna. I lagen ingår bestämmelser bland annat om myndigheternas skyldighet att se till att deras personal har tillräckligt goda språkkunskaper, om hur kraven på språkkunskap skall fastställas och utannonseras, om kontrollen av språkkunskaper vid anställning, om dispens samt om examina i finska och svenska och om administrationen och genomförandet av examina.

Grundenheten för den språkliga indelningen som regleras i språklagen är liksom i den tidigare lagen kommunen. Kommunerna är antingen enspråkigt finskspråkiga eller enspråkigt

tillämpas förutom på myndigheter också på andra tjänsteproducenter som tillhandahåller tjänster för allmänheten på uppdrag av en myndighet och dem på vilka en myndighet överför offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt lagen får de språkliga rättigheterna inte påverkas av att en myndighet i skötseln av sina uppgifter köper tjänster av privata tjänsteproducenter.

svenskspråkiga eller tvåspråkiga med finska eller med svenska som flertalets språk. Kommunernas språkliga status fastställs av statsrådet vart tionde år. Beslutet grundar sig på den officiella statistiken över kommuninvånarnas språk. Statistiken uppgörs i enlighet med invånarnas egen anmälan.¹²

Också statliga myndigheter är enligt språklagen antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Enligt språklagen används hos domstolar och statliga myndigheter ämbetsdistriktets språk och inom ett tvåspråkigt område någotdera av områdets språk (territorialprincip). I egen sak eller i ett ärende i vilket han hörs har en person rätt att använda sitt eget språk, finska eller svenska, oberoende av ämbetsdistriktets språk (individu- alprincip).

Hos kommunala myndigheter är individens språkliga rättigheter enligt språklagen snävare än inom statsförvaltningen. I en tvåspråkig kommun kan man använda såväl flertalets som minoritetens språk, medan en enspråkig kommun inte ens har någon skyldighet att ta emot handlingar på det andra inhemska språket.

Språklagens språkliga jämlikhet innebär att en finskspråkig persons rättigheter i en tvåspråkig

kommun där majoritetens språk är svenska är de samma som en svenskspråkig persons språkliga rättigheter i en tvåspråkig kommun där majoritetens språk är finska.

Även om språklagen inte direkt reglerar rätten till undervisning skall myndigheterna enligt lagens 35 § i sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. När omständigheterna kräver skall det allmänna vidta särskilda åtgärder för att kulturella och samhällliga behov som gäller nationalspråken tillgodoses. I motiveringarna till förslaget till språklag konstaterar regeringen att med främjande av samhällliga behov avses att båda nationalspråken erkänns och att de fungerar inom vetenskap, konst, undervisning och andra områden inom kultursektorn samt inom annan samhälllig verksamhet så att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen kan uppleva att den språkliga identiteten accepteras som en del av det allmännas verksamhet.

I statsrådets berättelse till riksdagen år 2006 om tillämpningen av språklagen slås fast att förverkligandet av språklagstiftningen förutsätter att de språkliga rättigheterna beaktas inte bara i enskilda myndigheter utan också i samhälleligt beslutsfattande. Statsrådet föreslog därför att omfattningen av undervisningen i nationalspråken bedöms utgående från målet att eleverna får undervisning i finska och svenska i sådan omfattning att deras språkfärdighet överensstämmer med förverkligandet av de språkliga rättigheterna enligt grundlagen. Dessutom skall undervisningsmetoderna och inlärningsmiljön utvecklas genom större satsningar och uppmuntran till muntliga språkkunskaper med syfte att nå faktisk två- eller flerspråkighet. När lärarutbildning planeras skall enligt regeringen säkerställas att finskspråkiga lärare utbildas för hela landets behov.

12 En kommun är enspråkig när samtliga invånare har samma språk eller när färre än 8 procent av dem hör till den andra språkgruppen. Om den språkliga minoriteten uppgår till minst 8 procent eller minst 3.000 personer är kommunen tvåspråkig. En tvåspråkig kommun blir enspråkig först om minoriteten sjunker under 3.000 personer eller under 6 procent. Också i ett sådant fall kan statsrådet av särskilda skäl på framställning av kommunfullmäktige eller efter att ha hört kommunen bestämma att kommunen kvarstår som tvåspråkig den följande tioårsperioden. Av de svenskspråkiga finländarna på fastlandet bor hälften i enspråkigt svenska kommuner eller i tvåspråkiga kommuner med svensk majoritet. Den andra hälften bor i enspråkigt finska kommuner eller i tvåspråkiga kommuner där finska är majoritetens språk.

3.2 Grundlagsstadganden om andra språk

Förutom stadgandena om finska och svenska som Finlands två nationalspråk innehåller GL 17 § 3 mom. vissa allmänt hållna bestämmelser om samernas, romernas och andra gruppers rätt att utveckla och bevara sitt språk, samt en mera specifik bestämmelse om att bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheter skall utfärdas genom lag.

Skillnaderna mellan de språk som nämns i GL 17 § förklaras i regeringens proposition till riksdagen med förslag till Finlands grundlag. Enligt lagförslagets motiveringar innehåller 17 § 3 mom. en kollektiv rättighet för andra språkgrupper än den finsk- och svenskspråkiga att upprätthålla och utveckla det egna språket och den egna kulturen. I stadgandet nämns enligt regeringen särskilt de två traditionella minoriteterna i det finska samhället, samerna och zigenarna. Samernas ställning som landets enda ursprungsfolk jämte de rättigheter som ansluter sig till internationella avtal konstateras särskilt. De andra grupperna som avses i förslaget är enligt lagförslagets motiveringar närmast nationella och etniska minoriteter. Av de minoritetsgrupper som länge har vistats i Finland och som stadgandet avser kan enligt lagförslaget också judarna och tatarerna nämnas. Förslaget avgränsas dock inte enbart till Finlands traditionella minoriteter. Däremot avser stadgandet enligt regeringspropositionen inte t.ex. en grupp som endast tillfälligt uppehåller sig i Finland, utan av gruppen förutsätts en viss fast struktur och varaktighet. Stadgandets målgrupp är enligt propositionen således i stor utsträckning den samma som avses med begreppet "minoritet" ("minority") i internationella konventioner om mänskliga rättigheter.¹³

I grundlagens 17 § definieras samerna till skillnad från de övriga nämnda grupperna som

13 Se RP 309/1993, s. 69-70 och GrUB 25/1994, s. 10.

ett *urfolk*. Enligt GL 121, 4 mom. har samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Den samiska kulturautonomin regleras genom lagen om sametinget (974/1995). Samernas rätt att använda sitt eget språk vid myndigheterna regleras åter av den samiska språklagen (1086/2003).¹⁴ Lagen är tillämplig inom samernas hembygdsområde samt i förhållande till vissa centrala statliga myndigheter.

Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall enligt GL 17 § 2 mom. tryggas genom lag.

3.3 En översikt över utbildningslagstiftningen i Finland

I Finland regleras den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen av en stor mängd separata författningar.

a) Författningar om den grundläggande utbildningen:

- *Lag om grundläggande utbildning* (628/1998). I lagen föreskrivs om den grundläggande utbildningen och läroplikten, om förskoleundervisning, påbyggnadsundervisning, undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen samt morgon- och eftermiddagsverksamhet.
- *Förordning om grundläggande utbildning* (852/1998). I förordningen som preciserar lagen bestäms bl.a. om undervisning och arbetstid, bedömning, rättsskydd samt tillstånd att ordna utbildning.
- *Statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen* (1435/2001).

14 2003 års lag ersatte den första samiska språklagen från 1991.

I förordningen bestäms om utbildningens allmänna riksomfattande mål och timfördelningen

- *Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet* (986/1998). I förordningen bestäms bl.a. om utbildning, studier och språkkunskaper som krävs av rektorer och lärare samt ledare för morgon- och eftermiddagsverksamhet inom den grundläggande utbildningen.
- *Lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet* (635/1998) och förordning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (806/1998). I lagen och förordningen bestäms bl.a. om statsandelar och statsunderstöd som beviljas för verksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning.

b) Författningar om gymnasieutbildningen:

- *Gymnasielag* (629/1998). I lagen föreskrivs om allmänbildande gymnasieutbildning som bygger på den grundläggande utbildningens lärokurs och är avsedd för ungdomar och vuxna.
- *Gymnasieförordning* (810/1998). I förordningen som preciserar lagen bestäms bl.a. om undervisning och arbetstid, bedömning, rättsskydd och tillstånd att ordna utbildning.
- *Statsrådets förordning om allmänna riksomfattande mål för gymnasieutbildningen och om timfördelningen i gymnasieundervisningen* (955/2002). I förordningen bestäms om gymnasieutbildningens allmänna riksomfattande mål och om timfördelningen.
- *Undervisningsministeriets beslut om grunderna för antagning av studerande till gymnasier* (1202/1998). I beslutet bestäms om grunderna för antagning av studerande samt beaktande av inträdes- och lämplighetsprov och andra prestationer.

- *Statsrådets förordning om gemensam ansökan till yrkesutbildning och gymnasieutbildning* (30/2008). I förordningen bestäms bl.a. om ordnande av gemensam ansökan och om ansökningsönskemål.
- *Lag om anordnande av studentexamen* (672/2005). I lagen föreskrivs bl.a. om ordnande av studentexamen, proven och bedömningen, examinanderna och studentexamensnämnden.
- *Statsrådets förordning om studentexamen* (915/2005). I förordningen som preciserar lagen bestäms bl.a. om innehållet i och ordnandet av studentexamen, om betyg och om hur studentexamensnämnden utses.
- *Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet* (986/1998). I förordningen bestäms bl.a. om utbildning, studier och språkkunskaper som krävs av rektorer och lärare inom gymnasieutbildningen.
- *Lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet* (635/1998) och förordning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (806/1998). I lagen och förordningen bestäms bl.a. om statsandelar och statsunderstöd som beviljas för gymnasieutbildning.

c) Författningar om yrkesutbildningen:

- *Lag om yrkesutbildning* (630/1998). I lagen föreskrivs om grundläggande yrkesutbildning för ungdomar och vuxna samt om examina inom denna utbildning.
- *Förordning om yrkesutbildning* (811/1998). I förordningen som preciserar lagen bestäms bl.a. om undervisning, bedömning av studerande och rättsskydd.
- *Statsrådets beslut om examinas uppbyggnad och de gemensamma studierna i den grundläggande yrkesutbildningen* (213/1999). I beslutet bestäms om delarna i en yrkesinriktad

- grundexamen och deras omfattning.
- *Undervisningsministeriets förordning om yrkesinriktade grundexamina* (216/2001). I förordningen och dess bilaga bestäms om yrkesinriktade grundexamina, utbildningsprogram och examensbenämningar.
 - *Statsrådets förordning om gemensam ansökan till yrkesutbildning och gymnasieutbildning* (30/2008). I förordningen bestäms bl.a. om ordnande av gemensam ansökan och om ansökningsönskemål.
 - *Undervisningsministeriets förordning om grunderna för antagning av studerande inom utbildning för yrkesinriktade grundexamina* (772/2006). I förordningen bestäms bl.a. om antagningen av studerande, poängberäkning och antagning enligt prövning.
 - *Undervisningsministeriets förordning om studiesociala förmåner för studerande under läroavtalsutbildningens teoretiska studier* (799/2007). I förordningen bestäms om läroavtalsstuderandes rätt till studiesociala förmåner under den tid de deltar i teoretisk undervisning och under examenstillfällena.
 - *Lag om yrkesinriktad vuxenutbildning* (631/1998). I lagen föreskrivs om yrkesinriktade grundexamina, yrkesexamina och specialyrkesexamina som avläggs genom fristående examina samt om utbildning som förbereder för dessa examina och annan yrkesinriktad tilläggutbildning.
 - *Förordning om yrkesinriktad vuxenutbildning* (812/1998). I förordningen som preciserar lagen bestäms bl.a. om examensgrunder, examenssystem och ordnandet av examina.
 - *Undervisningsministeriets förordning om den examensstruktur som avses i lagen* (631/1998) om yrkesinriktad vuxenutbildning (849/2002). I förordningen och dess bilaga bestäms om yrkesexamina och specialyrkesexamina som avses i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.
 - *Förordning om behörighetsvillkoren för perso-*

nal inom undervisningsväsendet (986/1998). I förordningen bestäms om utbildning, studier och språkkunskaper som krävs av rektorer och lärare inom yrkesutbildningen.

- *Lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet* (635/1998) och *förordning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet* (806/1998). I lagen och förordningen bestäms bl.a. om statsandelar och statsunderstöd som beviljas för yrkesutbildning.

3.4 Elevens rätt att få sin utbildning på sitt svenska eller finska modersmål

Enligt *lagen om grundläggande utbildning* (628/98) är alla barn i Finland läropliktiga (men inte skolpliktiga). Läroplikten börjar 1.8 det år då barnet fyller 7 år och upphör då barnet fullgjort den grundläggande utbildningens hela lärokurs, d.v.s. då barnet fått avgångsbetyg från grundskolans nionde klass. Om barnet inte fått avgångsbetyg upphör läroplikten i vilket fall som helst efter 10 år. Sådana barn som inte på grund av sjukdom eller handikapp kan fullgöra läroplikten på nio år har en 11-årig läroplikt, som börjar det år barnet fyller 6 år

Enligt lagens 10 § är skolans undervisningsspråk och det språk som används i undervisning som ordnas på annan plats än i skolan antingen *finska* eller *svenska*. Förutom den egentliga undervisningen skall också övriga tjänster i anslutning till undervisningen ges på detta språk. Kommunen är skyldig att ordna undervisning på svenska eller finska oberoende av antalet elever i kommunen som talar språket. Skyldigheten att ordna undervisning på elevens språk, finska eller svenska, gäller följaktligen även om det finns endast en elev som talar minoritetsspråket. Undervisningen skall ordnas separat för vardera språkgruppen. Om kommunen inte har en egen skola där undervisningen kan ges kan kommunen köpa undervisningstjänsterna av en annan

kommun eller av en privat utbildningsanordnare med tillstånd att ge grundläggande utbildning.

Undervisningsspråket kan också vara *samiska*, *rommani* eller *teckenspråk*. Dessutom kan en del av undervisningen meddelas på något annat språk än elevens egna ovan nämnda språk, om detta inte äventyrar elevens möjligheter att följa undervisningen.

Elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska skall huvudsakligen undervisas på samiska. Mer än hälften av undervisningen inom den grundläggande utbildningen skall inom samernas hembygdsområde således ges på samiska.

Hörselskadade skall vid behov också få undervisning på teckenspråk.

Om utbildningsanordnaren meddelar undervisning på fler än ett av de undervisningsspråk som avses ovan och eleven har förmåga att studera på detta språk, får vårdnadshavaren välja undervisningsspråket. Det är således elevens egen förmåga att använda språket som avgör på vilket språk undervisningen skall eller kan ges. Anteckningen angående elevens språk i befolkningsregistret saknar betydelse i detta sammanhang. Om en elev talar både finska och svenska så väl att han kan följa med undervisningen på vilketdera språket som helst, är det vårdnadshavaren som väljer undervisningsspråket och kommunen är skyldig att ordna undervisning för eleven på detta språk och att anvisa en närskola på elevens språk.

I en särskild undervisningsgrupp eller skola kan undervisningen dessutom huvudsakligen eller uteslutande meddelas på något annat språk än de som nämns ovan.

Enligt 6 § *gymnasielagen* är i gymnasieutbildningen läroanstaltens undervisningsspråk antingen finska eller svenska. Undervisningsspråket kan också vara samiska, rommani eller teckenspråk. Dessutom kan en del av undervisningen meddelas på något annat än studerandens egna ovan nämnda språk, om detta inte äventyrar studerandes möjligheter att följa undervisningen.

Om utbildningsanordnaren meddelar undervisning på fler än ett av de undervisningsspråk som avses ovan och studeranden har förmåga att studera på detta språk, får studeranden välja undervisningsspråket.

Motsvarande bestämmelser om undervisningsspråket ingår också i *lagen om yrkesutbildning*.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att rätten särskilt för svenskspråkiga och finskspråkiga elever (motsvarande rätt för minoritetsspråk granskas närmare nedan) att få sin utbildning, i synnerhet inom den grundläggande utbildningen, på sitt eget språk är starkt tryggt i finsk lagstiftning. Också i praktiken är möjligheterna för svenskspråkiga elever att få utbildning på sitt eget språk goda på grund av att den svenska bosättningen är långt koncentrerad till kustområdena. Enligt databasen www.svensk-skola.fi finns det i Finland för närvarande 423 svenska daghem och förskolor, 303 svenska låg- och högstadieskolor, 36 svenska gymnasier och 39 svenska yrkesutbildningsenheter. De flesta av dessa är kommunala skolor.

År 2006 bodde ca. 13.000 svensktalande personer i enspråkigt finska kommuner. Även inom s.k. svenska språköar, d.v.s. områden som ligger utanför de traditionella svenska bosättningsområden, erbjuder ett antal privata skolor goda praktiska möjligheter för svenskspråkiga elever att få sin utbildning på svenska. Sådana skolor är Björneborgs svenska samskola (gr. 1892; åk. 0-6, 7-9 och gymnasium), Svenska samskolan i Tammerfors (gr. 1895; åk. 1-6, 7-9 och gymnasium) och Svenska privatskolan i Uleåborg (åk. 1-6, 7-9 och gymnasium).¹⁵ Skolorna erhåller statsbidrag för sin verksamhet.

15 Därtill finns det i landet fyra svenskspråkiga och två tvåspråkiga yrkeshögskolor samt två universitet, Åbo Akademi och Svenska handelshögskolan. Helsingfors universitet (med sin svenskspråkiga social- och kommunalhögskola), Tekniska högskolan och Teaterhögskolan är tvåspråkiga lärosäten.

3.5 Den svenskspråkiga utbildningsförvaltningen

I Finland handhas den svenska utbildningsförvaltningen av separata svenskspråkiga organ. På centralförvaltningsnivå handhas svenska utbildningsfrågor av den svenska avdelningen vid utbildningsstyrelsen. På kommunal nivå sköts utbildningsförvaltningen i tvåspråkiga kommuner av separata skolnämnder eller sektioner för vardera språkgruppen.¹⁶

Enligt 4 § 3 mom. lagen om grundläggande utbildning är en kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare skyldig att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen. Kommunallagens (365/1995) 16 § 2 mom. stadgar vidare att det i en tvåspråkig kommun skall för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

Trots detta beslöt Åbo stad i april 2010 att den kommunala undervisningsförvaltningen skall indelas i fem resultatområden enligt elevernas ålder. I den nya matrisorganisationen finns det visserligen en svensk bildningsdirektör, men denne har inte något budgetansvar eller underlydande svenskspråkig förvaltningspersonal. Beslutet har föranlett föreningen Hem och Skola rf att göra ett sådant rättelseyrkande till kommunstyrelsen som enligt kommunallagen är en förut-

sättning för senare besvär till förvaltningsdomstol. Också Finlands Svenska folkting har uttalat sin oro över situationen.

16 Traditionellt har vardera språkgrupperna också haft separata skolor / skolbyggnader, men i bland annat Vasa och Karleby finns planer på gemensamma skolbyggnader för finska och svenska skolor. Särskilt i Karleby har en del kommunpolitiker ställt sig negativt till gemensamma finsk-svenska skolor, emedan de fruktar att skolorna på sikt kommer att integreras.

4. Undervisningen i det andra inhemska språket

4.1 Inledning

Likhet med situationen i många andra stater med två eller flera nationalspråk undervisas i Finland svenskspråkiga elever i finska och finskspråkiga elever i svenska. I läroplanen kallas denna undervisning för undervisning i det andra inhemska språket. Det andra inhemska språket är enligt gällande läroplaner ett obligatoriskt ämne för alla elever i grundskolan och i gymnasiet. Särskilt under senare år har den obligatoriska svenskundervisningen, den s.k. tvångssvenskan ("pakkoruotsi") utsatts för en massiv kritik från olika äkttfinska organisationer i massmediernas insändarspalter och i elektroniska diskussionspalter. Enligt kritikerna bör svenskan nu en gång för alla avskaffas som ett obligatoriskt ämne i skolorna i Finland. Motiveringarna har varierat. Ibland anses svenska vara ett helt onödigt språk för de finsktalande medborgarna, ibland har den obligatoriska undervisningen i svenska åter setts som ett uttryck för en fortgående svensk kolonialism och som ett undertryckande av den finskspråkiga majoriteten i Finland. Inte sällan kräver samma förslagsställare att svenskan bör avskaffas som ett nationalspråk och att Finland bör bli en enspråkigt finsk nation.

Ett annat närliggande spörsmål är det svenska språkets ställning i studentexamen. Gymnasieutbildningen avslutas i Finland med en studentexamen. Med hjälp av studentexamen klarläggs om de studerande har tillägnat sig de kunskaper och färdigheter som anges i gymnasiets läroplan samt uppnått en tillräcklig mognad enligt målen för gymnasieutbildningen. Studentexamen ger allmän behörighet för fortsatta studier vid högskola. Fram till år 2005 omfattade studentexamen minst fyra prov: provet i modersmål och litteratur, det andra inhemska språket, främmande

språk, matematik och provet i realämnena. Utöver dessa prov kunde examinanderna delta i ett eller flera extra prov. Genom en ändring av gymnasielagen år 2004 gjordes provet i det andra inhemska språket till ett valfritt prov. Detta har fått till följd att ett ökande antal finskspråkiga examinander väljer att inte skriva provet i svenska i studentexamen.

Reformen av gymnasielagen hade många mål men särskilt det svenska språkets ställning i studentexamen kom att ge upphov till en häftig debatt särskilt i svenskspråkiga massmedia. Svenska Folkpartiet och svenska organisationer såsom Svenska Finlands folkting motsatte sig avskaffandet av svenska som ett obligatoriskt ämne i studentexamen, medan finskspråkiga organisationer och de flesta andra politiska partier talade för ett avskaffande av provet i svenska som ett obligatoriskt prov för alla examinander.

4.2 Svenska som ett obligatoriskt ämne i studentexamen

4.2.1 Historisk bakgrund

Studentexamen anordnades för första gången i Finland år 1852. Examen fick sin början genom antagningsprovet till Helsingfors universitet, i vilket examinanderna skulle uppvisa en tillräcklig allmänbildning och kunskaper i latin. Studentexamen fick en rättslig grund genom kejserlig förordning av år 1874. Enligt förordningen ingick i studentexamen bland annat ett prov i översättning från examinandens modersmål till det andra inhemska språket, svenska eller finska. Ett prov i det andra inhemska språket ingick också i studentexamen enligt 1919 års förordning om studentexamen. År 1947 fick stu-

dentexamen den struktur som den hade fram till år 2005.¹⁷

Berättigandet av svenska som ett obligatoriskt språk i finländska skolor har under en lång tid ifrågasatts inom äktfinska kretsar i landet, men i början av 1990-talet spreds ifrågasättandet även till mera seriösa politiska kretsar, inom vilka många ansåg att behovet av kunskaper i svenska minskade i och med Finlands anslutning till EU. År 2000 föreslog en arbetsgrupp inom undervisningsministeriet att endast modersmålet skulle vara obligatoriskt i studentexamen. Förslaget stöddes av dåvarande undervisningsminister Maija Rask. Efter att kraftiga protester från Svenska Finlands folkting ingrep dåvarande statsminister Paavo Lipponen och förslaget lades på is.¹⁸ År 2003 tog emellertid undervisningsministern i Matti Vanhanens regering, Tuula Haatainen, upp frågan om det svenska språket i studentexamen på nytt och följande år avlät regeringen ett lagförslag till riksdagen om ändring av 18 § gymnasielagen.¹⁹

4.2.2 Propositionen med förslag till ändring av gymnasielagen

I sin proposition med förslag till lag om ändring av 18 § gymnasielagen²⁰ föreslog regeringen att gymnasielagens bestämmelser om studentexamens struktur ändras. Enligt förslaget skulle en studentexamen omfatta minst fyra prov. Endast ett av dem, provet i modersmål och littera-

17 Kansalliskielten historiallinen, kulttuurinen ja sosiologinen tausta. Nationalspråkens historiska, kulturella och sociologiska bakgrund. Työryhmämuistio. Kielilakikomitea 2000, s. 18.

18 Ur Folktingets historia. Språklagen – kronan på verket. Arbetarbladet nr. 14 6-12 april 2006.

19 Processen beskrivs i Tuula Haatainens bok "Arjen kuningattaret". Helsinki 2006. Ajatus, Gummerus Kirjapaino.

20 RP 47/2004.

tur skall vara obligatoriskt för alla. De tre övriga obligatoriska proven får enligt lagförslaget examinandena välja bland provet i det andra inhemska språket (finska respektive svenska), provet i främmande språk, provet i matematik och provet i realämnen.

I sitt lagförslag hänvisade regeringen till ett försök med en studentexamensstruktur med större valfrihet som hade pågått i ett antal gymnasier sedan år 1995. I försöksgymnasierna var med avvikelse från då gällande gymnasielag endast provet i modersmål och litteratur obligatoriskt för alla. År 2003 fördelade sig ämnesvalen i studentexamen i de gymnasier (alla försöksgymnasier) som deltog i strukturförsöket på följande sätt:

| | |
|------------------------|---------|
| Andra inhemska språket | 89,21 % |
| Främmande språket | 99,50 % |
| Matematik | 83,33 % |
| Realprovet | 94,76 % |

Enligt regeringen hade de allra flesta instanser som hade ombetts uttala sig om strukturförsöket ställt sig positivt till en större valfrihet i fråga om obligatoriska prov i studentexamen för alla. Endast rådet för yrkeshögskolornas rektorer, Svenska Finlands folkting och Förbundet Hem och Skola i Finland r.f. hade motsatt sig en permanent ställning för examensmodellen enligt strukturförslaget. Regeringen noterade att Svenska Finlands folkting anser att landets båda nationalspråk har en sådan ställning i Finland att de även i fortsättningen bör vara obligatoriska i studentexamen. Detta motiverades av med att det mindre nationalspråket kommer att lida av valfriheten.

Regeringen motiverade den föreslagna lagreformen också med att det finns ett behov av att minska den språkliga dominansen i examensstrukturen, samt med att ett prov som är obligatoriskt för alla i studentexamen inte ökar motivationen hos gymnasister och andra som

förbereder sig för studentexamen att läsa ämnet. Ökad valfrihet kan enligt lagförslaget inverka positivt på viljan att läsa det andra inhemska språket och förbättra studieresultaten.

I lagförslagets motiveringar till lagstiftningsordning fastslår regeringen att bestämmelser om rätten till eget språk och en egen kultur finns i 17 § grundlagen, samt att syftet med språklagen är att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och förvaltande myndigheter. Regeringen uppmärksammar också att det finns bestämmelser även utöver språklagen i speciallagstiftningen, bland annat om undervisningsspråk, språk som läroämne och examensspråk i lagstiftningen om utbildning samt språkkunskapskrav för offentligt anställda i lagstiftningen om språkkunskapskrav för offentligt anställda. Kunskaper i båda inhemska språken skall i regel visas i samband med en högskoleexamen. Enligt lagförslagets motiveringar skall det andra inhemska språkets förändrade ställning i studentexamen inte inverka på skyldigheten att studera svenska eller finska som det andra inhemska språket för elever i den grundläggande utbildningen eller för studerande i gymnasiet. Att provet i det andra inhemska språket lämnas bort i studentexamen innebär enligt regeringen inte att en person inte skulle kunna visa sådana språkkunskaper i det andra inhemska språket om vilka föreskrivs i i statsrådets förordning om bedömning av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen (481/2003). Under det tidigare nämnda strukturförsöket har universiteten och yrkeshögskolorna enligt regeringen inte märkt att försöket skulle ha påverkat antagningen av studerande.

Enligt regeringen äventyras eller försvåras inte förverkligandet av de språkliga, kulturella eller andra rättigheter som anges i grundlagen, språklagen eller i annan lagstiftning på grund av propositionen. Även om propositionen enligt regeringen inte innehåller bestämmelser som förutsätter att lagen stiftas i grundlagsordning,

ansåg regeringen det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

4.2.3 Grundlagsutskottets utlåtande

I sitt utlåtande till riksdagens kulturutskott tog riksdagens grundlagsutskott ställning till lagförslagets förenlighet med grundlagens bestämmelser om nationalspråkens ställning.²¹ Grundlagsutskottet yttrade bland annat följande:

I 17 § 2 mom. grundlagen sägs det att Finlands nationalspråk är finska och svenska. Enligt 2 mom. ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Momentet ålägger dessutom det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Grundlagens bestämmelser om språkliga rättigheter har enligt förarbetena till översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna betydelse t.ex. för ordnande av skol- och andra bildningsförhållanden (RP 30911993 rd, s. 69). Om man ser till skolförhållanden och undervisning handlar grundlagens 17 § 2 mom. i allt väsentligt om vars och ens rätt att få undervisning i och på sitt eget språk. För gymnasieundervisningens del bekräftas detta av grundlagens 16 § om vars och ens möjligheter att enligt särskilda behov få annan än grundläggande utbildning. Om gymnasieutbildningen avslutas med en studentexamen eller inte, hurdan denna examens finstruktur är eller på vilket sätt eller i vilken form examen avläggs är däremot faktorer som saknar relevans med avseende på elevens grundläggande språkliga rättigheter, menar utskottet.

De föreslagna bestämmelserna rubbar inte nationalspråkens ställning som undervisningsspråk eller läroämne i gymnasieutbildningen. Förslaget kan på denna punkt

21 Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 12/2004.

behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagstiftningen kan, anser utskottet, på sikt få konsekvenser för den rätt var och en enligt grundlagens 17 § 2 mom. har att använda sitt eget språk hos domstol och andra myndigheter. Effekter av detta slag kan eventuellt uppstå om exempelvis en allt större skara gymnasieelever låter bli att avlägga provet i det andra inhemska språket i studentskrivningarna. Detta åter kan påverka de gymnasieutbildades kvalifikationer när det exempelvis gäller att uppfylla det lagfästa kravet på språkkunskaper för tjänstemän. Därför understryker utskottet vikten av att regeringen följer hur undervisningen på och studierna i de nationella språken utvecklas i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende och i förekommande fall griper in för att tillgodose de grundlagsfästa språkliga rättigheterna. Utskottet påpekar att statsrådet enligt språklagens 37 § varje valperiod som komplement till berättelsen om regeringens åtgärder ska lämna en berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen och om hur de språkliga rättigheterna förverkligats samt vid behov även om andra omständigheter som gäller språk.

Såsom av ovanstående citat framgår var lagförslaget enligt grundlagsutskottet i sig inte oförenligt med grundlagens språkbestämmelser, men att lagstiftningen *på sikt* kan få följder för vars och ens rätt enligt GL 17 § att använda sitt eget språk hos domstol och andra myndigheter, till exempel om en allt större skara gymnasieelever låter bli att avlägga provet i det andra inhemska språket i studentskrivningarna.

Trots protester från de svenskspråkiga riksdagsledamöterna och Folktinget antog riksdagen lagförslaget med stor majoritet. Redan innan det hade Svenska Folkpartiet under Jan-Erik Enestams ledning valt att inte göra ärendet till en regeringsfråga.

4.3 Konsekvenserna av ändringen av gymnasielagens 18 §

Följderna av att det andra inhemska språket blev ett valfritt språk i studentexamen skulle snabbt visa sig. År 2005 då provet i det andra inhemska språket blev valfritt valde 90 % av de finskspråkiga abiturienterna att skriva provet i svenska. År 2008 hade andelen sjunkit till 73 % och år 2009 till 68 %.

Avskaffandet av det obligatoriska provet i det andra inhemska språket har fått konsekvenser framförallt för finskspråkiga studerande vid universitet, högskolor och yrkeshögskolor. Statsrådets förordning om universitetsexamina förutsätter nämligen att samtliga studenter med finska eller svenska som modersmål skall visa kunskaper i det andra inhemska språket. 6 § statsrådets förordning om universitetsexamina (794/2004) om språkkunskaper lyder:²²

Språkkunskaper

En studerande skall i de studier som ingår i lägre eller högre högskoleexamen eller på annat sätt visa sig ha förvärvat

1) sådana kunskaper i finska och svenska som, enligt 6 § I mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003), krävs av statsanställda vid tvåspråkiga myndigheter, och som är nödvändiga med tanke på det egna området, samt

2) sådana kunskaper i minst ett främmande språk som gör det möjligt att följa utvecklingen inom det egna området och vara verksam i en internationell omgivning.

22 Se även om den praktiska tillämpningen av detta stadgande i Fiilin, Ullamajja: "Språkexamen i samband med studierna". Leblay, Tarja & Reuter, Mikael (toim.): Valtionhallinnon kielitutkinnot – Spåkeksamina i reviderad form. Opetushallitus/Utbildningsstyrelsen. Helsinki 2007, s. 100-107

Bestämmelserna i 1 mom. gäller inte en studerande som har fått sin skolutbildning på något annat språk än finska eller svenska, inte heller en studerande som har fått sin skolutbildning utomlands. Universitetet beslutar om de språkkunskaper som skall krävas av en sådan studerande.

Universitetet kan av särskilda skäl helt eller delvis befria en studerande från de språkkunskapskrav som föreskrivs i 1 mom.

Utvecklingen har redan märkts i finska universitet, högskolor och yrkeshögskolor. Till exempel Jyväskylä universitet har blivit tvungnet att femdubbla antalet förberedande kurser i svenska. Motsvarande problem finns också vid många andra universitet, högskolor och yrkeshögskolorna. I en tidningsintervju har direktören för språkcentret vid Tammerfors universitet betecknat situationen som "hopplös". Enligt denne måste antingen studentsvenskan återinföras eller så måste språkravet avskaffas också vid universitetet.²³

Provet i det andra inhemska språket kommer högst sannolikt inte att återinföras som ett obligatoriskt prov i studentexamen för alla. Mera sannolikt är att examenskraven gällande det andra inhemska språket, i praktiken kravet på kunskaper i svenska, kommer att avskaffas på sikt.

Som svar på ett skriftligt spörsmål i riksdagen år 2009²⁴ undertecknat av riksdagsledamot Bjarne Kallis om huruvida regeringen har för avsikt att vidta åtgärder för öka intresset för provet i det svenska språket i studentexamen, och i så fall vilka åtgärder den då ämnar vidta anförde undervisningsminister Henna Virkkunen bland annat att ändringen av gymnasielagen gällde examensstrukturen och innebar inte någon ändring av det andra inhemska språkets ställning som ett obligatoriskt läroämne inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. Det

andra inhemska språket är fortfarande ett för alla obligatoriskt läroämne inom de bägge utbildningsformerna. Den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen förutsätter enligt undervisningsministern således fortfarande att eleverna och de studerande har obligatoriska studier i språk i lika stor utsträckning som tidigare.

Enligt undervisningsministern har undervisningen i det andra inhemska språket utvecklats i enlighet med regeringsprogrammet, den av statsrådet godkända utvecklingsplanen för utbildning och forskning åren 2007-2012 och uttalandet av statsrådet vid det allmänna sammanträdet den 15 april 2004. Enligt utvecklingsplanen för utbildning och forskning fortgår utvecklingen av studierna i det andra inhemska språket, läromedel och metoderna i syfte att stärka tvåspråkigheten i vårt land och kunskaperna i båda nationalspråken. Också i resultatavtalen mellan undervisningsministeriet och utbildningsstyrelsen hör utvecklingen av språkundervisningen till de faktorer som det har lagts vikt vid. I resultatavtalet har man årligen kommit överens om åtgärder för att utveckla språkundervisningen och för att göra elevernas och de studerandes språkval mångsidigare och öka intresset för det andra inhemska språket.

Deltagandet i provet i det andra inhemska språket är enligt undervisningsministerns svar relaterat till de studerandes attityder. Flickor väljer oftare än pojkar att avlägga provet i det andra inhemska språket. Pojkar väljer däremot oftare att avlägga provet i matematik. Det finns även skillnader mellan olika orter i fråga om deltagaraktiviteten i provet i det andra inhemska språket. Vid studier i det andra inhemska språket är det också enligt svaret viktigt att få de studerande att känna sig motiverade. Viljan att lära sig ett språk föds ur ett kommunikationsbehov och en vilja att förstå och bli förstådd. Det är därför viktigt att skapa fler situationer där de studerande på ett konkret sätt kan använda de bägge in-

23 "Färre klarar universitetens svenskakurser".

Hbl 17.2.2010 (www.hbl.fi).

24 SS 506/2009 rd. (23.6.2009).

hemska språken. Detta kan enligt ministern ske genom att öka samarbetet mellan finskspråkiga och svenskspråkiga skolor, vilket förutsätter att viljan till ett samarbete av detta slag ökar hos de bägge språkgrupperna.

Enligt undervisningsminister Virkkunen skall undervisningsministeriet år 2010 utreda valet av proven i studentexamen. Utredningen görs när provresultatsmaterialet från 2009 i sin helhet är tillgängligt. I samband med beredningen av de följande timfördelningarna skall också möjligheterna till att tidigarelägga undervisningen i och öka timantalet för det andra inhemska språket enligt ministern bedömas.

Även riksdagens grundlagsutskott har i sitt betänkande år 2010 över statsrådets åtgärdsberättelse gällande år 2008²⁵ ansett att den berättelse som statsrådet enligt språklagens 37 § skall avlåta till riksdagen en gång per valperiod visar att det behövs långsiktiga åtgärder för att trygga att myndigheterna också i praktiken förmår erbjuda tjänster på det svenska språket. En sådan åtgärd kunde enligt grundlagsutskottet vara att öka resurserna för undervisning i svenska på alla utbildningsnivåer.

Utbildningsministerns förslag, som understöds av riksdagens grundlagsutskott, om en tidigareläggning av undervisningen i svenska i den grundläggande utbildningen och om att öka timantalet i svenska är emellertid politiskt kontroversiella förslag. När det gäller timantalet i svenska särskilt inom den grundläggande utbildningen har utvecklingen därtill varit stadigt negativ under de senaste två decennierna. Det här är frågor som granskas närmare nedan.

4.4 Det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen och gymnasieskolan

4.4.1 Parallellskolans tid

Även om de bägge nationalspråken har ingått som en del av studentexamen sedan 1800-talet, har undervisningen i dessa språk inom den grundläggande undervisningen i Finland betydligt kortare anor. Det svenska respektive finska språket blev ett obligatoriskt ämne för alla elever i den grundläggande undervisningen så sent som år 1968.

Innan grundskolereformen som introducerades år 1968 sönderföll det finska skolväsendet i två delar: i en folkskola och en lärdomskola. Folkskoleväsendet grundades år 1866 och en allmän läroplikt introducerades år 1921. Folkskolan var en grundläggande skola för alla årskullar. Efter fyra års folkskola kunde eleverna välja att övergå till ett läroverk. Till skillnad från folkskolan var läroverken teoretiskt baserade skolor. Lärdomskolan var indelad i en femårig mellan-skola och i ett treårigt gymnasium.

En grundläggande skillnad mellan folkskolan och lärdomskolan var undervisningen i främmande språk. Språkundervisningen hade en stark ställning i lärdomsskolan. I läroverken undervisades eleverna i två främmande språk och i det andra inhemska språket redan från första klass. Till skillnad från lärdomsskolan meddelades i folkskolan fram till år 1964 ingen undervisning alls i främmande språk, inte heller i det andra inhemska språket. Efter en ändring av folkskollagen år 1964 kunde ett främmande språk och det andra inhemska språket ingå i folkskolans läroplan. Till en början hade svenskan en stark ställning i de finskspråkiga folkskolorna. Till exempel åren 1965 – 1966 läste lika många finskspråkiga elever svenska och engelska som främmande språk i folkskola, men senare gick engelskan klart om svenskan i popularitet.

Från 1950-talet ökade läroverkens populari-

25 GrUB 1/2010 – K 1/2009 rd.

tet bland skoleleverna så att år 1955 antogs ca. 37 % av årsklasserna till ett läroverk och 1970 hade andelen stigit till närmare 60 %. Den här utvecklingen bidrog till att skapa ett behov av en totalreform av det finska utbildningssystemet.

4.4.2 Grundskolan

En enhetlig nioårig grundskola för samtliga elever introducerades år 1968 genom lagen om grunderna för skolsystemet (467/1968). Grundskolan ersatte den tidigare folkskolan och lärdomsskolan under en regionalbaserad övergångsperiod mellan åren 1972 och 1977. Frågan undervisningen i främmande språk var en av de mest kontroversiella frågorna vid beredningen av grundskolreformen. Många ansåg att hela årskullen inte har förutsättningar att lära sig främmande språk utan att nivån på språkundervisningen sänks. Det här ansågs i förlängningen resultera i att hela befolkningens kunskaper i främmande språk skulle på sikt försämrans.

Under hela beredningen av lagstiftningsreformen och t.om. under den inledande behandlingen av lagförslaget i riksdagen var utgångspunkten den att det i grundskolan skulle finnas endast ett för alla elever obligatoriskt främmande språk. I de finskspråkiga grundskolorna skulle detta språk vara engelska.²⁶ I de finskspråkiga högstadierna (åk. 7-9) skulle svenska vara ett valfritt språk. I de svenskspråkiga grundskolorna skulle åter finska undervisas som ett obligatoriskt främmande språk för alla elever i stället för engelska. I överläggningarna om regeringsprogrammet år 1968 förändrades emellertid situationen. Lagförslaget godkändes slutligen av riksdagen i en annan form. Genom den av riksdagen antagna lagen om skolsystemet blev två främmande språk obligatoriska för alla elever i grundskolan oavsett deras modersmål. Det andra inhem-

26 Se RP 44/1967 med förslag till grunderna för skolsystemet. Se även kulturutskottets betänkande 3/1967.

ska språket, finska eller svenska, skulle vara ett av dessa språk. I tillägg gavs de svenskspråkiga grundskolorna möjlighet att meddela undervisning i ett frivilligt ämne, vilket i praktiken innebär att alla svenskspråkiga grundskolelever studerade två s.k. långa språk, finska och engelska. Praxisen i de finskspråkiga skolorna utvecklades så, att engelska undervisades från och med åk. 3, samt svenska från och med åk. 7.²⁷

4.4.3 Nuvarande undervisning i svenska i den finskspråkiga grundläggande utbildningen

Enligt gällande grundskollag och gymnasielag är svenska som ett av Finlands två nationalspråk ett obligatoriskt ämne för finskspråkiga elever i grundskolan och i gymnasiet.

I den grundläggande utbildningen kan en elev välja svenska antingen som ett A- eller B-språk. Undervisningen i A1-språket börjar vanligen i åk. 3. I den grundläggande utbildningen kan eleverna även läsa frivilliga långa s.k. A2-språk, som också kan vara svenska. Vanligen sammanläs i språkundervisningen de elever som läser ett A1 och ett A2-språk i åk. 7. De allra flesta elever väljer engelska som det obligatoriska A1-språket. Endast drygt en procent av eleverna har svenska som A1-språk.²⁸ Få finska grundskolor erbjuder undervisning i svenska som ett A1-språk. Om en elev inte har valt svenska som ett A1- eller A2-språk bör eleven läsa ämnet som ett B-språk med början senast från åk. 7. Mer än 80 % av alla finskspråkiga grundskolelever läser svenska som ett B-språk.

Därtill har timresurserna i B-svenska konti-

27 Kansalliskielten historiallinen, kulttuurinen ja sosiologinen tausta. Nationalspråkens historiska, kulturella och sociologiska bakgrund. Työryhmämuistio. Kielilakikomitea 2000, s. 18-20.

28 Som jämförelse kan noteras att 90 % av de svenskspråkiga eleverna väjer finska som A1-språk och ca. 4 % som A2-språk.

nuerligt minskat i grundskolan. År 1975-1977 var minimitimantalet 10, 5 veckotimmar, sedan 2004 6 veckotimmar (d.v.s. sammanlagt 228 timmar i åk. 7-9). Timantalet är ett minimum, men olika utredningar har visat att skolorna i regel inte erbjuder några extratimmar undervisning i svenska utöver de obligatoriska 6 veckotimmarna.

Olika undersökningar sedan 1990-talet har visat att eleverna inte anser att svenska är ett särskilt nyttigt ämne. Bara omkring 50 % av finskspråkiga 15-åringar anser att svenska är ett nyttigt ämne och endast 30 % av dem anser att svenska är ett intressant ämne. För jämförelsens skull är motsvarande siffror för svenskspråkiga 15-åriga grundskolelever 70 respektive 50 % (finska som ämne). Det här återspeglas också i elevernas studieframgångar i svenska, som skolmyndigheterna betecknar överlag som "ganska blygsamma". Flickornas kunskaper i svenska är i medeltal betydligt bättre än pojkarnas. Det finns också regionala skillnader i elevernas kunskaper i svenska.²⁹

4.4.3 Revideringen av målen och timfördelning för den grundläggande utbildningen

Undervisningsministeriet beslöt i april 2009 att tillsätta en arbetsgrupp för att bereda förslagen till allmänna riksomfattande mål och timfördelning för den grundläggande utbildningen. Arbetsgruppen inledde sitt arbete i maj 2009. Enligt sina instruktioner skulle arbetsgruppen också skall ta ställning till undervisningen i det svenska språket inom den finskspråkiga grundläggande utbildningen. Ett förslag som arbetsgruppen hade att dryfta var att undervisningen i svenska (B-språk) skall tidigareläggas att börja redan i årskurs 5 i stället för i årskurs 7 som nu är

29 Toinen kotimainen kieli. Perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon työryhmälle. Muistio 21.1.2010. Opetushallitus/Utbildningstyrelsen.

fallet. Förslaget framlades ursprungligen av föreningen för svensklärare i finska skolor. Förslaget understöddes i offentligheten av bland andra undervisningsminister Henna Virkkunen.³⁰ Tanken är dels att det är lättare för eleverna att lära sig ett språk ju tidigare de kommer i kontakt med det. Dels har det ansetts att elevernas låga motivation att lära sig svenska är delvis en följd av att ämnet introduceras först i tonåren, som är en känslig tid för många skolelever.

Samtidigt som arbetsgruppen tillsattes tog de kretsar i Finland som ställer sig allmänt negativt till det svenska språket i Finland tillfället i akt att tala för ett avskaffande av all undervisning i svenska i finska skolor. Håtska inlägg förekom, och förekommer fortfarande, framförallt i bloggvärlden, men också stora seriösa finska dagstidningar har publicerat anonyma insändare mot "tvångssvenskan" i finska skolor. Samtidigt har svenskspråkiga organisationer offentligt talat för behovet av att bevara svenskan som ett skolspråk för alla elever och att tidigarelägga och utöka undervisningen i svenska i den grundläggande utbildningen. Nedanstående skrivelse (publicerad 24.2.2010) från Svenska Finlands folkting är trots sin omfattning värd att återges i sin helhet.

Skrivelse om grundläggande utbildning och timfördelning

Folktinget har i en skrivelse till arbetsgruppen för den grundläggande utbildningens allmänna mål och timfördelning föreslagit konkreta åtgärder som bör vidtas för att förbättra kunskaperna i svenska i den finskspråkiga skolan.

I samband med att den grundläggande utbildningens allmänna mål och timfördelningen ska revideras förs en mycket nedrivande debatt, om svenskans ställning som ett undervisningsämne i den finska grundskolan. Denna debatt förs

30 YLE Nyheter "Svenska redan i femte klass". www.svenska.yle.fi (16.2.2010).

särskilt på nätet och delvis på tidningarnas insändarspalter. Studerar man debatten närmare visar det sig att förespråkarna för avskaffandet av svenskundervisningen i den finska skolan utgörs av en relativt snäv krets av personer. En del av dessa deltar dessutom i debatter som förespråkar ett enspråkigt Finland.

Svenska Finlands folkting (1331/2003), en lagstadgad organisation, vill i detta sammanhang framföra sin åsikt och uttrycka sin djupa oro över debatten som förs och vars mål verkar vara att nedmontera vårt lands tvåspråkighet.

I samband med att Finland blev självständigt stadfästes att landet har två officiella nationalspråk, finska och svenska. När reformen av de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna, som genomfördes år 1995, och den nya grundlagen som trädde i kraft den 1 mars 2000 stärktes principen om Finlands officiella tvåspråkighet och nationalspråkens jämställdhet samt de språkliga rättigheterna och det allmännas förpliktelser i språkfrågor. Det allmänna skall i enlighet med grundlagen förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. Grunden för den finländska kulturen och självkänslan står att finna i vårt lands historiska utveckling och existensen av de två nationalspråken. Värdegrunden är klar. För att kunna upprätthålla denna och för att utveckla ett positivt språkklimat behövs kunskaper i nationalspråken samt dessutom i landets historia. Endast på så sätt kan man trygga Finlands framtid som ett land med två levande och fungerande nationalspråk. För att kunna upprätthålla ett fungerande jämlikt tvåspråkigt samhälle behövs det människor som kan tala varandras språk och förstår varandra utan svårigheter. Det finns mycket som tyder på att kunskaperna i svenska i Finland har blivit sämre och fortsättningsvis försämras. Orsakerna är många: den tid som avsätts för studierna har märkbart skurits ner i olika etapper och lagen om gymnasie-

studier gjorde det svenska språket till ett valbart ämne i studentexamen. Folktinget som länge har varit oroad över de försämrade kunskaperna i svenska behandlade på sin session år 2007 en proposition om undervisningen i svenska (bilaga 1) En schematisk bild av nuvarande antalet undervisningstimmar i de inhemska språken bifogas också (bilaga 2).

Utbildningsstyrelsen utvärderade i april 2008 inlärningsresultaten i B-svenska i slutet av den grundläggande utbildningen. I rapporten framkom att nivån på kunskaperna i svenska hos eleverna i grundskolan har försämrats mellan 2001 och 2008, både när det gäller hör- och läsförståelse och när det gäller grammatikaliska strukturer. Attityderna till studierna i svenska är positivast hos de flickor som siktar på fortsatta studier i gymnasiet. De pojkar som ämnar fortsätta i gymnasiet har en lätt negativ uppfattning om nyttan med språket, de egna färdigheterna och viljan att lära sig språket. De pojkar som ämnar fortsätta med yrkesutbildning saknar förtroende för sina kunskaper, gillar inte svenska och ser ingen nytta med att studera språket. Utbildningsstyrelsens rapport "Miten ruotsia osataan peruskoulussa?" finns att läsa i sin helhet under adressen: www.oph.fi/julkaisut/2009/miten_ruotsia_osataan_peruskoulussa.

Målet för den utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) andra paragrafen är att stödja elevernas utveckling till humana människor och etiskt ansvarskännande samhällsmedlemmar samt att ge dem sådana kunskaper och färdigheter som de behöver i livet. Utbildningen skall främja bildningen och jämlikheten i samhället och elevernas förutsättningar att delta i utbildning och i övrigt utveckla sig själva under sin livstid. Därtill stadgas i nämnda paragraf att utbildningens mål är vidare att säkerställa att undervisning ges på lika villkor i tillräcklig utsträckning i hela landet.

I principerna för det nationella bildningsarbetet konstateras: "Med bild-

ning avses såväl individens strävan efter bildning som gemenskapens kapital. En människa är bildad då hon tillägnat sig en skälig del av gemenskapens kulturarv och förmår klara sig i livet”.

Folktinget konstaterar att man berättigat kan fråga sig om vårt samhälle fungerar såsom grundlagen och språklagen stadgar på de bägge inhemska språken, eller är det så att många svenskspråkiga kan finska och endast ett fåtal finskspråkiga kan svenska. Folktinget konstaterar att det råder en allvarlig diskrepans mellan grundlagens och språklagens teoretiska målsättningar om nationell fungerande tvåspråkighet och de praktiska språkkunskaper som de facto finns.

Kunskaper i svenska och finska behövs bland annat inom näringslivet och av kulturella skäl, men också för att svara mot de krav på språkkunskaper inom den offentliga förvaltningen som språklagen förutsätter.

Förutom att det i den inhemska lagstiftningen finns olika stadganden om kunskaper i nationalspråken svenska och finska ställer även den nordiska språkkonventionen som trädde i kraft den 1 mars 1987 krav på kunskaper i språk. Enligt konventionen har nordiska medborgare rätt att använda sitt eget språk även i annat nordiskt land vid kontakter med myndigheter och offentliga organ. Det kan enligt artikel 2 i konventionen gälla sjukvårds-, hälsovårds-, socialvårds- och barnavårdsmyndigheter samt arbetsmarknads-, skatte-, polis- och skolmyndigheter. Myndigheten har ansvar för att ge den enskilde medborgaren den tolknings- och översättningsservice som han eller hon behöver.

Den nordiska samhörigheten, både kulturellt och historiskt, har alltid varit av stor betydelse för Finland. Detta gäller även idag då Finland är medlem av den Europeiska unionen. De nordiska länderna har en gemensam värdegrund ”den nordiska välfärdsmodellen”. För att Finland ska kunna bibehålla sin position som en del av Norden i EU är det viktigt med kunskaper i svenska. Ett enspråkigt

ensamt Finland långt borta i EU:s nordöstligaste hörn har mycket svårt att göra sig gällande.

Den grundläggande linjen i Finlands utbildningspolitik har hittills varit betoning av kompetens och kunskap som gagnar alla regioner i landet jämnt. Alla som stadigvarande bor i Finland skall ha lika utbildningsmöjligheter oberoende av kön, hemort, ålder, språk, ekonomisk situation, hälsotillstånd, handikapp eller ursprung utgående från principen om livslångt lärande.

För att Finland också i fortsättningen ska kunna vara ett levande tvåspråkigt land med ett väl fungerande nordiskt samarbete i EU behövs det gedigna kunskaper i svenska i Finland. Den svenskspråkiga befolkningen ensamt räcker inte till för att upprätthålla dessa kontakter och en levande tvåspråkighet. Om eleverna i den finska skolan inte lär sig svenska berövas de helt kontakterna med den nordiska värdegrunden. Folktinget anser det ytterst viktigt att alla barn i vårt tvåspråkiga land har rätt att lära sig kommunicera på våra båda nationalspråk; finska och svenska. På så sätt ger man också de finskspråkiga barnen möjligheter att som vuxna göra karriär inom t.ex. stats- och kommunalförvaltningen, sjukhusväsendet, affärlivet. I annat fall minskar man barnens framtida valmöjligheter på ett mycket tidigt stadium.

Alla ska ha rätt att ta del av landets kulturarv både vad det gäller landets historia och båda språk. Det ska vara en självklar del av det livslånga lärandet och allmänbildningen. De kommunikativa språkkunskaperna är viktigast. Redan i dagvården ska barnen ha rätt till språkduschar, korta sång- och lekstunder på det andra inhemska. Metoder som språkbadsdaghem och – skolor är utmärkta. I grundskolan ska eleverna ha rätt att lära sig det andra nationalspråket antingen som A- eller B-språk. Elevernas rätt att i skolan läsa det andra inhemska språket som A-språk får inte begränsas varken av boningsort eller av elevgruppstorlek eller den kommunala ekonomin, utan tvärt-

om ska eleverna uppmuntras att läsa det andra inhemska som långt språk. Forskningsresultat pekar på att ju tidigare språkinläringen påbörjas desto lättare lär sig eleverna.

Folktinget anser att följande åtgärder bör vidtas för att förbättra kunskaperna i nationalspråket svenska i den finskspråkiga skolan;

- att alla kommuner åläggs att i nationens intresse erbjuda eleverna en subjektiv rätt till studier i A-svenska
- att grundskolans undervisningstimmar i A- och B-svenska ska utökas
- att undervisningen i A- och B-svenska tidigareläggs
- att satsningar görs för att invandrare ska ha tillgång till nybörjarutbildning och arbetskraftsutbildning på svenska

Arbetsgruppen för timfördelningen avlät sitt förslag den 1 juni 2010. Enligt förslaget skall undervisningen i B-svenska i framtiden inledas i sjätte klass i stället för som nu i sjunde klass. Arbetsgruppen föreslår dock inga tilläggstimresurser, vilket innebär att de nuvarande 228 timmarna endast sprids över fler år än tidigare. Enligt Svenska Folkpartiets representant i arbetsgruppen riksdagsledamot Mikaela Nylander var det inte politiskt möjligt att genomföra partiets alla mål i arbetsgruppen. Samma dag arbetsguppens förslag avläts uttalade sig de finska arbetsgivarnas centralorganisation EK som sin mening att svenska borde göras till ett frivilligt ämne i grundskolan.³¹

Regeringspartierna är oeniga ifråga om svenskans ställning som ett obligatoriskt ämne i finska skolor. Regeringspartiet Samlingspartiet antog vid sin partikongress 13.6.2010 en motion om att partiet skall arbeta för att göra skolsvenskan för finskspråkiga frivillig. Rösterna föll 284,4 - 281,2. Samlingspartiets partistyrelse ville hålla fast vid den obligatoriska skolsvenskan, men förlorade i omröstningen. Enligt den motion som

stod bakom beslutet är tvång inte det bästa sättet att motivera eleverna till att studera. Motivationen skulle öka om man i till exempel östra Finland kunde läsa ryska i stället för svenska. Efter omröstningen meddelade dock partiledare Kattainen att han inte kommer att föra ärendet vidare. Partistyrelsen är dock tvungen att förr eller senare verkställa partikongressens beslut. En ur en finlandssvensk synpunkt ännu radikalare motion om att Samlingspartiet skall arbeta för ett avvecklande av svenskans ställning som nationalspråk förkastades med rösterna 349,8 - 214.

Regeringspartiet Centern, som höll sin partikongress samtidigt med Samlingspartiet, förkastade däremot med klar majoritet ett förslag om att göra svenskan frivillig i finska skolor. Centerunga krävde i en motion att finska skolelever skulle kunna läsa ryska som obligatoriskt främmande språk istället för svenska. Förslaget motiverades med näringslivets behov. Partistyrelsen ville förkasta motionen med hänvisning till Finlands tvåspråkighet men ansåg ändå att man borde experimentera med ryskundervisningen i östra Finland. Åsikten om att behålla den obligatoriska svenskan vann efter omröstning med rösterna 308-159.

Statsrådet beslutar om timfördelningen i början av år 2011. Senast då visar det sig vilken effekt det beslut Samlingspartiet antog vid sin partikongress i juni 2010 får i praktiken.

31 Huvudstadsbladet 28.5.2010.

5. Rätten till utbildning i och på minoritetsspråken i Finland

5.1 Samiska

5.1.1 Den europeiska språkstadgan och de samiska språken

Förutom beträffande svenska har Finland åtagit sig särskilda förpliktelser i del II av den europeiska språkstadgan också för de samiska språken. Bestämmelserna om rätten till utbildning ingår i språkstadgans artikel 8 (se ovan), av vilka Finland har valt att tillämpa artikel 8 paragraf 1, stycke a (i), b (i), c (i), d (ii), e (ii), f (ii), g, h, i och artikel 8, paragraf 2 på de samiska språken.

5.1.2 Allmänt om samerna och de samiska språken i Finland

Samerna är enligt Finlands grundlag ett urfolk som har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Grundlagen förutsätter vidare en samisk språklag. Den senaste samiska språklagen är från år 2003. Samerna har enligt grundlagen också rätt till kulturautonomi, som förverkligas genom lagen om sametinget.

Utgående från röstlängden för val av sametinget har sametinget år 2003 uppskattat att det finns 7.956 samer i Finland. Av dessa bor 3.669 (46,1%) inom samernas hembygdsområde som består av Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt en del av Sodankylä kommun. Omkring 3.702 (46,5 %) samer bor utom samernas hembygdsområde och 585 (7,4%) utomlands. Samerna utgör 0,03 % av Finlands totala befolkning. Av hela befolkningen inom samernas hembygdsområde utgör de omkring en tredjedel.

I Finland talas tre samiska språk: nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Nordsamiska,

som är det överlägset vanligaste samiska språket i landet talas av ca. 1.700 personer, enaresamiska av ca. 400 personer och skoltsamiska av 300 personer. Sammanlagt 1.732 personer (2004) har anmält till befolkningsregistret att de har ett samisk språk som sitt modersmål.

5.1.3 Samisk språkboverksamhet och samiska förskolor

Enligt barndagsvårdslagen (36/1973) har kommunerna skyldighet att tillse att dagvård är tillgänglig på finska, svenska och på samiska. Med dagvård avses i lagen vård i daghem, i hem, lek-skolor eller på något annat sätt. Det har också grundats samiska språkbon i Finland. Det första samiska språkboet grundades i Enare och Ivalo år 1987 och de fortsätter ännu sin verksamhet. Daghemmen besöks av omkring tio barn. Ett motsvarande daghem för skoltsamiska grundades i Sevettijärvi år 1993. Språkboen är särskilt viktiga i syfte att revitalisera de starkt hotade språken enaresamiska och skoltsamiska. Ett språkbo upprättades också i Helsingfors år 2004 av föreningen City Sámit med bidrag från Sametinget och Helsingfors stad.

Enligt lagen om grundläggande utbildning har kommunerna en skyldighet att erbjuda minst 700 timmar förskola för alla barn i kommunen. Förskoleundervisningen kan ordnas inom skolan, barndagvården eller på annat sätt. Undervisningsspråket är finska eller svenska, men det kan också vara samiska, rommani, teckenspråk eller något annat språk. Förskoleundervisning måste ordnas av kommunerna på finska, svenska och samiska enligt barnens modersmål.

5.1.4 Samiska som undervisningsspråk och modersmål i utbildningen

Utbildning i och på samiska vidtog i Finland på 1970-talet. Enligt lagen om grundläggande utbildning (10 §) är skolans undervisningsspråk

och det språk som används i undervisning som ordnas på annan plats än i skolan är antingen finska eller svenska. Undervisningsspråket kan också vara samiska, rommani eller teckenspråk. Dessutom kan en del av undervisningen meddelas på något annat språk än elevens egna ovan nämnda språk, om detta inte äventyrar elevens möjligheter att följa undervisningen. Enligt samma lagrum skall elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska huvudsakligen undervisas på samiska.

Inom samernas hembygdsområde bidrar staten till den samiska undervisningen genom ett särskilt bidrag. Bidraget motsvarar de genomsnittliga lönekostnaderna för undervisningen och utbetalas under förutsättning att undervisningsgruppen omfattar i medeltal minst tre samiska elever.

I praktiken förverkligas inte alla samiska elevers rätt att få sin undervisning på sitt eget språk enligt lagens bokstav. Rätten förverkligas förhållandevis bra i åk. 1-6, men på grund av brist på kvalificerade ämneslärare och då klasserna är små får eleverna i åk. 7-9 en betydligt mindre andel av sin undervisning på samiska. Det finns mycket få ämneslärare som kan undervisa på enaresamiska och skolksamiska. Årligen deltar omkring 500 samiska elever i den grundläggande utbildningen, av vilka omkring 150 får sin undervisning helt eller delvis på samiska. I högsta-diet studerar ca. 30 elever samiska som modersmål.

Enligt lagen om grundläggande utbildning meddelas undervisning i modersmålet utgående från elevens undervisningsspråk i finska, svenska eller samiska.

Enligt gymnasielagen (6 §) är gymnasieutbildningen läroanstaltens undervisningsspråk antingen finska eller svenska. Undervisningsspråket kan också vara samiska, rommani eller teckenspråk. Det här innebär att gymnasierna inte är tvungna att meddela undervisning på samiska ens inom samernas hembygdsområde. Under-

visning i modersmålet meddelas i gymnasiet utgående från studerandens undervisningsspråk i finska, svenska eller samiska.

Ett särskilt problem är endast en del av samerna bor längre inom samernas hembygdsområde. Det beräknas att hälften av alla samiska barn under 10 år i dag bor utom samernas hembygdsområde. Samiska elever får undervisning i sitt modersmål i Rovaniemi och Uleåborg, men utbudet är i dag helt klart otillräckligt med tanke på elevernas antal i kommunerna utom det samiska hembygdsområdet.

5.1.5 Samiska i studentexamen

Enligt 1 § 2 mom. i lagen om anordnande av studentexamen (§721/2005) avläggs studentexamen på finska eller svenska. Studentexamen kan således inte i sin helhet avläggas på samiska. Däremot är det möjligt enligt lag att i studentexamen avlägga prov i samiska som prov i modersmålet. Prov i modersmålet ordnas på nordsamiska och enaresamiska. Dessutom ordnas provet i främmande språk enligt den korta lärokursen i nordsamiska, enaresamiska och skolksamiska. Det har funnits flest deltagare i proven i nordsamiska, även om deltagarna också i dessa prov har varit fåtaliga jämfört med de flesta andra prov i studentexamen. Antalet deltagare i modersmålsprovet i nordsamiska har varierat mellan 1 och 10 vid olika examenstillfällena, och i provet i främmande språk i nordsamiska mellan 2 och 17 under de senaste fem åren. Provet i främmande språk i skolksamiska har kunnat avläggas sedan 2005. Deltagarna i proven i enaresamiska och skolksamiska var varit få, tre examinander i vardera år 2005.

Under senare år har det riktats kritik bland annat i riksdagen mot omständigheten att studentexamen inte kan avläggas på samiska. I ett svar på ett skriftligt spörsmål (SS 95/2006) undertecknat av riksdagsledamot Talja Karvonen (cent.) i frågan om vad regeringen avser göra så att de sa-

miska ungdomarnas möjlighet att avlägga studentexamen på sitt modersmål utsträcks till att gälla även andra ämnen än modersmålet.

I sitt svar anförde undervisningsminister Antti Kalliomäki inledningsvis att om hela studentexamen skall anordnas på samiska språk inställer sig många frågor. I den grundläggande utbildningen får drygt 100 elever som får undervisning på i huvudsak samiska språk. I gymnasiet ges bara enstaka kurser på samiska språk i undervisningen i andra ämnen. Enligt ministern är examinandernas färdigheter att avlägga hela studentexamen på samiska är inte särskilt goda. Den främsta orsaken till denna situation är bristen på ämneslärare som kan samiska och på läromedel.

Vidare anförde undervisningsministern att problemet med studentexamen på tre samiska språk är bristen på tillräckligt kompetenta experter som dels är kunniga i dessa språk, dels kan utarbeta, översätta och bedöma uppgifterna. Av dem som utarbetar, översätter och bedömer examensuppgifterna krävs dessutom att de inte är jäviga att sköta uppgifterna, tex. på grund av att de undervisar i gymnasiet eller har nära släktingar som deltar i examen. Studentexamensnämnden har redan nu haft svårigheter att hitta ett tillräckligt antal kompetenta personer för utarbetandet och bedömningen av de nuvarande proven i samiska. Tex. den person som utarbetar uppgifterna i enaresamiska bor varaktigt utomlands, och resan till mötena där proven utarbetas och bedöms blir därmed lång. Den som utarbetar uppgifterna i skolksamiska är till utbildningen folkskollärare, fast det allmänna kompetenskravet för examensnämndens medlemmar och adjungerade medlemmar är minst högre högskoleexamen.

Att få provuppgifterna i de andra ämnena i studentexamen översätta till nordsamiska torde enligt undervisningsministern vara möjligt. Däremot är det högst antagligt inte möjligt att få provuppgifterna översätta till enaresamiska och skolksamiska.

Samiska bedömare av andra prov än de olika språkproven i samiska i studentexamen kan enligt ministrarnas svar inte uppbådas i tillräckligt stort antal. För att säkra examinandens rättssäkerhet, bl.a. med anledning av kontrollbedömningsförfarandet, behövs det i varje provämne minst fyra censorer som behärskar både språket i fråga och själva ämnet. Det skulle därför vara nödvändigt att översätta alla samiska provprestationer till finska före bedömningen.

Slutligen anser undervisningsministern att ett verkställande av hela examen på samiska språk skulle enligt studentexamensnämndens bedömning ge upphov till ansenliga tilläggskostnader bl.a. för översättning av provuppgifter och provprestationer och för mötes- och resekostnader.

5.2 Rommani

Det finns uppskattningsvis 10.000 romer i Finland. Dessutom bor ca. 3.000 finska romer i Sverige. Då det inte finns några etniska register i Finland är siffrorna uppskattade. Romerna bor utspridda över hela landet, även om de flesta av dem är bosatta i de största städerna i södra Finland. Den rommanidialekt som talas av de finska romerna kallas för kálo. Språket talas i dag i huvudsak av endast äldre romer. Trots att de yngre romerna talar finska bättre än rommani betraktar de fortfarande det senare språket som sitt modersmål. För romerna betyder modersmål inte det språk som de har lärt sig som sitt första språk eller det språk som de mestadels använder. För dem är modersmålet det språk med vilket de identifierar sig själva utgående från deras egen kultur, sina sedvänjor och sina värderingar. Rommani var länge ett språk som enligt romerna själva inte borde läras ut åt personer som tillhör majoritetsbefolkningen.

Rommani hotade att helt dö ut som ett minoritetsspråk under 1970- och 80-talen. Situationen förändrade sig dock i slutet av 1980-talet. Rommani började undervisas i grundskolan år

1989. Antalet romska barn i Finland som går i grundskolan uppskattas till ca. 1.700. Enligt lagen om grundutbildningen (628/1998) kan finska skolorna välja att erbjuda undervisning på rommani och ge undervisning i detta språk som elevernas modersmål. Samma regler gäller inom gymnasieutbildningen. Skolor kan på ansökan beviljas statliga medel för undervisning i rommani. Statsbidrag beviljas på samma grunder som för undervisning i samiska och främmande språk som modersmål. Bidraget täcker kostnaderna för två veckotimmars undervisning.

Enligt en undersökning som undervisningsstyrelsen gjorde år 2002 fick sammanlagt 234 romska elever i nio kommuner undervisning i rommani. År 2004 var antalet romska barn som fick undervisning i rommani som modersmål i den grundläggande utbildningen 142. I dag undervisas således mindre än 10 % av de romska skoleleverna i rommani. Ett stort hinder för undervisning i rommani i den grundläggande utbildningen är bristen på lärare i språket, delvis också på undervisningsmaterial. En annan orsak är att romska föräldrar inte alltid känner till möjligheten för sina barn att få undervisning i rommani.

Det är inte möjligt att skriva rommani som ett prov i modersmålet i studentexamen.

Ett annat problem av mera generell karaktär som är förknippat med romska barns rätt till utbildning i Finland är den förhållandevis stora andel romska elever som inte fullföljer den obligatoriska grundläggande utbildningen. Enligt en undersökning som utbildningsstyrelsen genomförde under åren 2003 slutförde sammanlagt 79 elever (av totalt 597,414) inte den grundläggande utbildningen. En annan studie som utfördes av utbildningsstyrelsen åren 2001 och 2002 omfattade sammanlagt 380 skolor med 859 romska elever. Undersökningen visade att många romska elever har problem med att delta i undervisning-

en och med att slutföra sin grundläggande utbildning. Av de romska eleverna avbröt 41 (5 %) sin skolgång. Det här skall jämföras med det totala antalet skolavbrytare i Finland under samma tid som var 79. Det kan också nämnas att endast omkring 2 % av de romska barnen deltar i förskolan.³²

Det förhållandevis stora antal romska elever som inte slutför den grundläggande utbildningen i Finland har också en historisk och kulturbunden förklaring. Enligt Tuula Åkerlund som hör till den romska minoriteten och som är lärare i rommani har romerna saknat en utbildningstradition. Bland romerna, som tidigare var bosatta på landsbygden, gick yrket i arv från generation till generation. Ännu på 1960-talet reste många romer från ort till ort och utövade sina traditionella yrken utan fast bostad. Det här gjorde det omöjligt för många romska barn att gå i skola. Först under de senaste 40 åren har romerna varit fast bosatta, varav de 20 sista åren i ordentliga bostäder. Romerna ställde sig även i övrigt misstänksamt mot skolgång då man menade att utbildningen endast förmedlade majoritetsbefolkningens värden. Av dessa orsaker har romerna inte uppskattat utbildning i lika hög grad som majoritetsbefolkningen.³³

En utvecklingsverksamhet för att stödja romska barns grundläggande utbildning inleddes år 2008 i 14 kommuner och nya kommuner har senare anslutit sig till projektet. Kommunerna får statsunderstöd för planering och etablering av åtgärder. Exempel på åtgärder är att utveckla samarbetet mellan hem och skola samt främja de romska elevernas inlärnings-

32 The European Charter for Regional or Minority Languages. Addendum to the third periodical report by Finland. MIN-LANG/PR (2006) 1, Addendum 2, s. 15-16.

33 Åkerlund, Tuula: "Romanit yhteiskunnassa – meitä on moneksi". Vähemmistöoikeuksien ryhmän Suomen jaoston – Minority Rights Group Finland: Suomen kansalliset vähemmistöt. Helsinki 2009, ss. 37-38.

möjligheter och undervisningen i det romska språket. Projektet skall förbättra och etablera förståelse för den romska kulturen i hela skolgemenskapen. En förutsättning för att statsunderstöd ska beviljas är att kommunen/kommunerna och skolorna förbinder sig att utarbeta och genomföra en plan för kommunen eller regionen som stödjer de romska barnens grundläggande utbildning samt etablera åtgärderna. Hela skolan skall delta i verksamheten under rektorns ledning. En styrgrupp tillsätts för styrningen av verksamheten i kommunen eller regionen. Dessutom grundas ett utvecklings- eller samarbetsnätverk som ska stödja romska barns grundläggande utbildning, vars arbete etableras som en del av skolans vardag.

5.3 Ryska

De rysktalande utgör den näst största minoritetsgruppen i Finland. Det finns i dag ca. 38.000 rysktalande personer i landet, varav ca. 25.000 är ryska medborgare. Den historiska ryska minoriteten i Finland, de s.k. gammalryssarna, består av omkring 5.000 personer. De flesta av dem som hör till den senare gruppen har finska eller svenska som modersmål, eller i varje händelse behärskar något av dessa språk utmärkt. Till den rysktalande gruppen räknas också de ingermanländare som har flyttat till Finland inom ramen för ett särskilt program sedan början av 1990-talet. Ingermanlänarna värnar om sin finska identitet och sina rötter till det finska språket. År 2006 bodde i Finland sammanlagt 2.445 1-6 åriga rysktalande barn, 4.026 barn- och ungdomar mellan 7 och 15 år samt 2.094 rysktalande ungdomar.

Det finns i Finland, särskilt i Helsingforsstrakten men även Åbo, Joensuu och Kotka, barndaghem som förutom på finska också har aktiviteter på ryska. Sådana är "Kalinka", "Mishka" och "Umka" i Helsingfors, samt "Teremok och "Matroshka" i Vanda stad. Alla dessa daghem är privatägda.

I dag ges undervisning i ryska, och delvis också på ryska, i två finska skolor. Den största skolan med undervisning i och på ryska är den Finsk-Ryska skolan i Helsingfors. Skolan är specialiserad på undervisning i det ryska språket och den ryska kulturen och har verkat redan i 55 år. Även den Finsk-Ryska skolan i östra Finland ger undervisning i ryska och delvis också på ryska. Bägge skolorna erhåller statsbidrag för sin verksamhet.

I likhet med det som gäller samiska, rommani och främmande språk kan de kommunala skolorna i Finland söka statsbidrag för undervisning i ryska som modersmål enligt samma grunder som också gäller för samiska och rommani. Statsbidraget omfattar två veckotimmar undervisning.

5.4 Tatariska

Tatarerna i Finland är av turkisk härkomst och är efterkommande till de tatarer som kom till landet från ryska tatarbyar i Volga-området under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet. Tatarerna är Finlands äldsta islamska minoritet i Finland. Den tatariska islamska församlingen grundades redan år 1925 i Helsingfors. I dag finns det omkring 800 tatarer av vilka omkring 700 hör till den islamska församlingen i Finland med hemort i Helsingfors och omkring 100 till den islamska församlingen i Tammerfors (gr. 1943). Tatarerna är i likhet med judarna väl integrerade med det finska samhället. De flesta tatarer talar trots det här tatariska som sitt modersmål. Språket är en mycket viktig förenande länk för de finska tatarerna.

I dag, efter grundskolereformen i slutet av 1960-talet, får de tatariska skoleleverna sin utbildning i finskspråkiga i förskolor, grundskolor och gymnasier. Undervisning i tatariska ges inte i finska skolor. Ansvaret för undervisningen av eleverna i det tatariska språket vilar framförallt på familjen. Då språket används inom familjer-

na och den tatariska gemenskapen som kommunikationsspråk lär sig de tatariska barnen sig språket som modersmål. Undervisning i tatariska som modersmål ges också av den islamska församlingen genom den förskola som församlingen upprätthåller under veckosluten och de kurser i modersmålet som den arrangerar under vår- och höstterminen samt under sommarferierna. Lärarna i modersmålet är vanligen medlemmar av den inhemska islamska församlingen, men under senare år har lärare även rekryterats från Turkiet. Tatarerna önskar inte emotta några ekonomiska bidrag för sina verksamheter från stat eller kommun.

5.5 Yiddish

I likhet med tatarerna kom judarna till Finland under den ryska tiden under 1800-talet. I dag bor judarna i huvudsak i Helsingfors och Åbo. Av Finlands omkring 1.300 judar hör 1.150 till Helsingfors judiska församling och resten till Åbo judiska församling. I tillägg bor det i olika delar av landet ett hundratal israeliska och ryska judar, men av dessa har endast en del kontakter med de två judiska församlingarna. De finska judarna är väl integrerade med de finska samhället.

Ursprungligen var yiddish (nordostlig eller s.k. Litauisk yiddish) de finska judarnas officiella språk, men språket ersattes senare av svenska. Fram till år 1932 var svenska den judiska skolans i Helsingfors undervisningsspråk. Efter detta år blev undervisningsspråket finska. Det finns ingen säker statistik över hur många av Finlands judar som i dag använder yiddish, men det uppskattas att språket förstås och talas av omkring 50 - 100 främst äldre personer. Den judiska skolan i Helsingfors undervisar i hebreiska, men inte i yiddish. Språket används dock i viss utsträckning i skolan t.ex. i sånger.

Under senare tid har den judiska församlingen åtagit sig att återuppliva språket och har i detta

syfte grundat en klubb för yiddish inom ramen för vilken man ordnar elementärkurser i språket. Klubben har ca. 20 medlemmar. I tillägg till detta innehåller den finska judiska minoritetens tidning *HaKehila* numera regelbundet en spalt på yiddish.

I samband med den judiska synagogan i Helsingfors fungerar sedan 1961 ett judiskt församlingscentrum. Centret inhyser bland annat ett daghem ("Gan Jeladim") och skola motsvarande den nioåriga grundskolan med ett hög- och lågstadium. Förutom de av skolmyndigheterna fastställda läroämnena ger skolan också undervisning, såsom ovan nämdes i hebreiska, judisk religion och judisk historia. Skolan har omkring 100 elever och erhåller bidrag för sin verksamhet av staten och kommunen.

5.6 Karelska

Karelska är ett uraliskt språk som tillhör de finsk-ugriska språkens östersjöfinska språkgrupp. Språket är släkt med finska och estniska. Karelska erkändes av Finland som ett landsdels- eller minoritetsspråk så sent som år 2009. Karelska har traditionellt talats i Finland, men språket har ingen särskild rättslig status. Karelska består av två huvuddialekter: Olonets karelska och Divina karelska. Karelska talas i dag främst i två regioner i Ryssland, i en lång och smal zon från Divina till Olonetz i den Ryska Karelska republiken samt i inre Ryssland särskilt i Tverregionen. I Finland talas karelska i dag främst i kommunerna Valtimo, Kuhmo och Suomussalmi i Östra Finland respektive i tidigare Uleåborgs län av ett begränsat antal, i huvudsak äldre personer. Före andra världskriget talades karelska i huvudsak av medlemmar av den ortodoxa kyrkan bosatta på sjön Ladogas nordkust, ett område som av Finland överläts till Sovjetunionen efter krigsslutet. Före överlämnandet evakuerades områdets befolkning till Finland. I dag finns det uppskattningsvis 4.000 personer i Finland som

kan tala karelska av vilka omkring de allra flesta är födda före år 1945.

Behovet av att utveckla det karelska språkets ställning i Finland påtalades år 2002 av riksdagens finansutskott i samband med att utskottet behandlade förslaget till statsbudget. På utskottets initiativ beviljade undervisningsministeriet universitet i Joensuu medel för en utredning om det karelska språkets ställning och om nödvändiga åtgärder för utveckla och befästa språkets ställning. Utredningen avläts år 2004 och språket erkändes som ett landsdels- eller minoritetsspråk genom presidentförordning 68/2009.³⁴ Samtidigt meddelande Finland Europarådet att också karelska är ett sådant språk på vilket principerna i den europeiska språkstadgans del II (artikel 7) skall tillämpas på.

Det karelska språket har ingen särskild rättslig status i Finland. Trots detta har en professur i karelska inrättats år 2009 vid universitetet i Joensuu. Professuren är förövrigt den andra professuren i världen i karelska efter professuren vid universitetet i Petrozavodsk i Ryska Karelen.

6. Kommentarer och rekommendationer från övervakningsorganen för den europeiska språkstadgan gällande rätten till undervisning i Finland

Övervakningen av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk faller på Europarådets ministerkommitté som till sin hjälp har en expertkommitté som består av sakkunniga på området och som nomineras till uppdraget av partsstaternas regeringar. Expertkommittén har till uppgift att granska partsstaternas periodiska rapporter om de åtgärder som de har vidtagit för uppfylla sina åtaganden enligt den europeiska stadgan. Efter granskningen uppgör expertkommittén en rapport som avges till Europarådets ministerkommitté som i en resolution riktar rekommendationer till parten i fråga.

Finland avlät sin tredje och hittills senaste offentliga periodiska rapport till Europarådet år 2006.³⁵ Ett år senare antog expertkommittén sin rapport med anledning av den periodiska statsrapporten.³⁶

I fråga om det svenska språket har expertkommittén få anmärkningar. Enligt kommittén uppfyller Finland samtliga sina åtaganden enligt artikel 8 om rätten till utbildning, med undantag av åtagandena under artikel 8(i) som kommittén anser vara endast delvis uppfyllda. Enligt expertkommittén har den svenskspråkiga utbildningen i Finland inte utvärderats på ett heltäckande sätt.

När de gäller rätten till undervisning i och på de samiska språken enligt artikel 8 har expertkommittén fler anmärkningar. Bland annat sak-

34 FördrS 956/2009.

35 European Charter for Regional or Minority Languages. Third periodical report. MIN_LANG/PR (2006) 1.

36 European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the charter in Finland. ECRML (2007)/7.

nas det enligt kommittén ett organ i Finland som skulle ha ett helhetsansvar för den samisk-språkiga undervisningen. Utvecklingen och produktionen av undervisningsmaterial på samiska motsvarar inte det verkliga behovet. Det samma gäller utbildningen av kompetenta samiska lärare. Då mer än hälften av alla samiska barn i dag bor utanför det samiska hembygdsområdet borde undervisningen i samiska enligt kommittén också snabbt utvidgas till de övriga delarna av landet. Expertkommittén är också kritisk till det faktum att den samiska språkboverksamheten inte är permanent, det här gäller i synnerhet den enaresamiska och skolsamiska verksamheten. Expertkommittén påpekar också bristen på samiska skollärare, i synnerhet gällande enare- och skoltsamiska. Allt som allt anser expertkommittén att samtliga åtaganden som gäller rätten till undervisning och de samiska språken fortfarande är endast delvis uppfyllda.

Expertkommittén uttalar sig också i mera allmänna ordalag om de icke-territoriella minoritetsspråken, d.v.s. rommani, tatariska, ryska och yiddish, som faller under de allmänna principerna i språkstadgans del 1 och som rör rätten till utbildning, men som inte berörs av några konkreta åtaganden under stadgans del III.

Enligt kommittén bör romerna informeras bättre om möjligheterna för deras barn att lära sig rommani i skolorna. Myndigheterna uppmuntras också att vidta åtgärder för rätta till den fortsatta bristen på lärare i rommani och läromaterial på rommani, samt att utarbeta ett policy-program för språket.

I fråga om det ryska språket uppmuntrar expertkommittén myndigheterna att försöka finna åtgärder som motverkar den nergående trenden när det gäller antalet ryska barn som lär sig språket som modersmål.

Expertkommittén uppmuntrar också de finska myndigheterna att stöda aktiviteter som den judiska församlingen har vidtagit för att återuppliva och stöda yiddish.

Europarådets ministerkommitté har med anledning av Finlands tredje och senaste rapport om den europeiska stadgan antagit en resolution innefattande fem rekommendationer, av vilka två berör rätten till utbildning i förhållande till de samiska språken och en som rör undervisningen i rommani.³⁷ Ministerkommittén rekommenderar att de finländska myndigheterna beaktar alla expertkommitténs observationer och i första hand

1. fortsättningsvis stärker utbildningen på samiska, i synnerhet genom att utarbeta en systematisk politik och långsiktig finansieringsplan,
2. i brådskande ordning vidtar åtgärder för att skydda och främja enare- och skoltsamiskan, vilka alltjämt hotas av att dö ut, särskilt genom att inrätta permanent språkboverksamhet,
3. vidareutvecklar användningen av samiska i massmedierna, särskilt i tv och dagspressen, vid behov i samarbete med de andra nordiska länderna,
4. satsar mera på att säkerställa tillgången till social- och hälsovårdstjänster på svenska och samiska.
5. utvecklar och genomför innovativa strategier för utbildning av romska lärare samt breddar produktionen av läromedel på romska.

³⁷ Europarådet. Ministerkommittén. Rekommendationer CM/RecChl(2007)7.

7. Avslutning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att rätten till utbildning i och på det egna språket förverkligas på olika sätt och i olika grad för de olika språkliga minoriteterna. Svenskspråkiga elever har goda möjligheter att få hela sin utbildning på sitt eget språk, från förskola till universitet. Det här beror givetvis på språkets ställning som ett av Finlands två nationalspråk. Detta betyder inte att alla skolelever och deras föräldrar är nöjda med situationen. På grund av de senare årens offentliga sparbetning har många byskolor lags ner vilket har betytt en längre skolväg för de nerlagda skolornas elever. Å andra sidan finns det i dag ett gymnasium i nästan varje kommun, även på landsbygden, vilket inte var fallet före 1980-talet.

För andra finländska språkliga minoriteter är situationen när det gäller rätten till utbildning i och på det egna språket av varierande orsaker inte lika tillfredställande.

Situationen bland de samiska eleverna varierar stort. Som ett resultat av nordsamiska är det samiska språk som talas av flertalet samer i Finland är de nordsamiska elevernas möjligheter bättre än andra samiska barns när det gäller rätten att få utbildning både i och på det egna språket. Då nordsamiska också är det språk som talas av de flesta samer i de nordligaste delarna av Norge och Sverige stöds det nordsamiska språket också av ett samiskt samarbete över statsgränserna.

Enaresamiska och skoltsamiska är i dag hotade språk. Språken skiljer sig helt från nordsamiska och de skiljer sig också lika mycket från varandra. Det här skapar stora praktiska problem för den språkliga undervisningen både när det gäller tillgången på kvalificerade lärare och läromedel. För enaresamiska och skoltsamiska elever gäller rätten till minoritetsspråkutbildning i huvudsak rätten att få undervisning i det egna språket. Det är uppenbart att Finlands förpliktelser enligt den

europiska stadgan för landsdels- eller minoritetsspråk uppfylls endast delvis i fråga om enare- och skoltsamiska. Stadgans övervakningsorgan har särskilt betonat betydelsen av språkboversamhet för att återuppliva de här språken. I fråga om språkboversamheten har den största stötestenen varit att den samhällliga finansieringen inte har varit av permanent karaktär.

Trots att rommani har talats i Finland i mer än 500 år har språket först under senare tid börjat undervisas i skolorna åt romska elever. Då språket tidigare var ett hemligt språk för romerna kunde heller inga lärare utbildas eller några läromedel produceras. Undervisningen i rommani inleddes år 1989. Trots denna utveckling är rommani ett hotat språk i Finland. Få medelålders romer talar språket. Intresset bland de romska eleverna i den grundläggande utbildningen att delta i undervisningen i rommani är lågt (10 %) och trenden är därtill sjunkande. Det faktum att endast omkring 2 % av de romska barnen deltar i förundervisningen skapar också problem med tanke på språkboversamhet.

För tatarerna är det egna språket en viktigare identitetsfaktor än för många andra finländska minoriteter och de har trots sin relativa fåtalighet lyckats bevara sitt eget språk väl. Tatarerna ansvarar själva för språkutbildningen, som sker i hemmen och inom sin islamska församling. Tatariska undervisas inte i någon kommunal skola och det här har inte heller varit de finska tatarernas önskan.

Den finska ryska gruppen är en heterogen grupp. Många av de s.k. gammalryssarna har förfinskats och deras barn går i regel i finska skolor. Det stora flertalet ryssar i Finland består av senare invandrare, av vilka de flesta har anlänt till landet efter Sovjetunionens sönderfall. Deras behov av ryskspråkig utbildning och utbildning i det ryska språket i daghem, förskolor och i den grundläggande utbildningen är större än utbudet i dag.

De finska judarna har sedan Finlands själv-

ständighet haft som mål att integrera sig med det finländska samhället. De finska judarna har länge betraktats som en religiös minoritet, inte som en språklig minoritet. Deras skolspråk var länge svenska, men efter 1932 finska. Yiddish talas av få finska judar och språket undervisas inte heller i den judiska skolan i Helsingfors.

Karelska uppmärksammades som ett minoritetsspråk först i början av 2000-talet, uppenbarligen av ett antal finska riksdagsledamöter med karelska rötter. Språket talas av några tusen, främst före 1945 födda personer. Språket lärs inte ut i någon finsk skola.

Inget folkrättsligt mänskorättsinstrument förutsätter att en majoritetsbefolkning i ett land skall lära sig minoritetens eller minoriteternas språk som ett obligatorium. För det svenska språkets del är det ändå mycket centralt att också majoritetsbefolkningen får undervisning i svenska. Enligt grundlagen är svenska ett av Finlands nationalspråk och det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Också hela den på grundlagen baserade språk-
lagstiftningen med språklagen i spetsen är uppbyggd kring utgångspunkten att statliga och kommunala tjänstemän har kunskaper i bägge nationalspråken. Slopandet av svenska som ett obligatoriskt prov i studentexamen år 2005 har redan nu skapat ett visst tryck på ett avskaffande av det språkprov som ingår som en del av en högskole- och yrkeshögskoleexamen.

När det gäller svenska som ett obligatoriskt ämne för alla elever i den grundläggande utbildningen är den allmänna opinionen i Finland splittrad. Dels förespråkar många att undervisningen i svenska för finskspråkiga elever skall tidigareläggas och utökas till timantalet, dels talar andra för ett totalt avskaffande av skolsvenskan. Om skolsvenskan avskaffas ökar givetvis risken för att de officiella språkkunskapskraven på sikt måste lindras. Det här är en utveckling som kan

få till följd att grundlagens språkgarantier med tiden förvandlas till döda bokstäver.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut jobbar både praktiskt och med forskning rörande freds- och konfliktfrågor i vid bemärkelse och med utgångspunkt i Åland och dess särställning. Institutet fokuserar på självstyrelseformer, minoritetsfrågor, demilitarisering och konflikthantering.

Ålands fredsinstitut ingår i flera nationella och internationella nätverk av organisationer som arbetar med närliggande frågor. Fredsinstitutet är en politiskt och religiöst obunden stiftelse som grundades 1992. Institutets styrelse fattar beslut om den övergripande verksamheten medan forskarrådet ansvarar för den vetenskapliga inriktningen.

Institutet har konsultativ status inom FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC.

Ålands fredsinstituts forskare och gästforskare arbetar inom tre breda ämnesområden:

- Säkerhet
- Autonomier, inklusive Ålandsexemplet
- Minoriteter

Institutet publicerar böcker och rapporter inom dessa områden. Genom att ordna seminarier och konferenser och genom ett växande bibliotek som är öppet för allmänheten fungerar institutet som en samlingspunkt för Åland, Norden och Östersjöområdet. Autonomi- och konflikthanteringsseminarier ordnas med grupper från konfliktområden världen över.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

Utgiven av Ålands fredsinstitut
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
peace@peace.ax www.peace.ax

Minoritetsutbildning i Finland
Rätten för personer som tillhör språkliga minoriteter att få utbildning i och på sitt eget språk enligt folkrätten och finsk lagstiftning
Kristian Myntti

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-52-1 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-53-8 (Online)

ISBN 978-952-5265-52-1



9 789525 265521

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

No. 1-2010

Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance. Perspectives for the Åland Islands
Sarah Stephan
ISBN 978-952-5265-45-3 (Tryckt/Printed)
ISBN 978-952-5265-46-0 (Online)

Nr 2-2010

Det internationella kortet - altruism och egen nytta som skäl till att föra fram Ålandsexemplet
John Granlund
ISBN 978-952-5265-47-7 (Tryckt/Printed)
ISBN 978-952-5265-48-4 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från www.peace.ax eller beställas (10 euro + porto) från Ålands fredsinstitut, PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland, tel +358 18 15570, fax +358 18 21026 peace@peace.ax