

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
en ändring av rådets förordning (EU:s språkförordning)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen framställningar om ändring av språkförord-
översänds till riksdagen Irlands och Spaniens ningen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 7 april 2005

Statsminister *Matti Vanhanen*

Konsultativ tjänsteman Liisa Talonpoika

STATSRÅDETS KANSLI

PROMEMORIA
EU/2004/1765
EU/2004/0744

UNIONENS OFFICIELLA SPRÅK OCH ARBETSSPRÅK - IRLANDS OCH SPANIENS FRAMSTÄLLNINGAR OM ÄNDRING AV SPRÅKFÖRORDNINGEN

1. Allmänt

Irlands och Spaniens regeringar har hösten 2004 lämnat in en begäran om att rådet måste behandla frågan om att göra språken iriska (Irland) och baskiska, galiciska, katalanska och valencianska (Spanien) officiella genom att uppta dem i EG:s språkförordning (rådets förordning nr 1/1958). Enligt språkförordningen finns för närvarande 20 officiella språk och arbetsspråk (danska, engelska, estniska, finska, franska, grekiska, holländska, italienska, lettiska, litauiska, maltesiska, polska, portugisiska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska). Ställningen som officiellt språk innebär att medlemsstaterna och deras medborgare kan skicka handlingar till unionens institutioner och få svar på det officiella språk som önskas. Utöver det avfattas alla rättsakter med allmän räckvidd på alla 20 språk och även Europeiska unionens officiella tidning ges ut på dessa språk. Unionens institutioner kan i sina arbetsordningar utfärda närmare föreskrifter om användandet av språken som arbetsspråk. Genom en särskild förordning av rådet har dock tillfälliga undantagsbestämmelser utfärdats beträffande det maltesiska språket, enligt vilka unionens institutioner inte skall vara bundna av skyldigheten att avfatta alla rättsakter och domar på maltesiska eller översätta dem till maltesiska. Undantag är de förordningar som utfärdas gemensamt av Europaparlamentet och rådet.

Det är första gången som medlemsstaterna, förutom vid anslutningen till unionen, föreslår en ändring i språkförordningen. Både den irländska och den spanska regeringens förslag innehåller vissa tilläggsdefinitioner, till följd av vilka språken inte skulle vara helt jämställda med de nuvarande officiella språken. I synnerhet den status som föreslås för

det iriska språket har en nära motsvarighet i det maltesiska språkets nuvarande ställning.

Statsrådets EU-sekretariat har den 23 februari 2005 skickat en E-skrivelse (E 12/2005 rd) till riksdagens stora utskott. I skrivelsen konstateras att om ärendet gällande en ändring av språkförordningen tas upp för behandling i rådet, skall statsrådet tillställa riksdagen en U-skrivelse om statsrådets ståndpunkt i ärendet.

2. Irlands och Spaniens framställningar om en ändring av språkförordningen

Irlands regering har genom ett brev av den 23 november 2004 (15205/04, finns bara på engelska) av sin ständiga representant bett Coreper diskutera regeringens begäran om upptagande av iriskan i EG:s språkförordning. Irland motiverar sin begäran med att iriskan är Irlands första officiella språk och att dess ställning på Irland har förbättrats väsentligt på senare tid (Official Languages Act 2003). Det iriska språket har en speciell ställning i unionen. När Irland anslöt sig till Europeiska ekonomiska gemenskapen 1973 blev iriskan inte ett arbetsspråk för gemenskapen, men det upptogs som ett autentiskt avtalsspråk för gemenskapen (Authentic Treaty Language). Till följd av det iriska språkets ställning som avtalsspråk kan unionens medborgare med stöd av artikel 21 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen korrespondera med unionens institutioner på alla avtalsspråk, alltså även på iriska. Eftersom det iriska språket inte ingår i språkförordningen, är språket inte ett officiellt språk eller ett arbetsspråk för unionen, vilket bl.a. innebär att varken förordningar, andra rättsakter med allmän räckvidd eller unionens officiella tidning offentliggörs på iriska.

Irlands regering önskar nu en ändring i detta och har i en bilaga till det brev som nämns ovan tillställt rådet ett utkast till ändring av språkförordningen. Enligt Irlands förslag skall det iriska språket, förutom de nuvarande 20 officiella språken, upptas i artikel 1.1 i språkförordningen. Förslaget medför en sådan förändring att förordningar och andra allmänt tillämpliga rättsakter avfattas även på iriska och att unionens officiella tidning ges ut på iriska. Den irländska regeringens förslag innehåller dock ett tillfälligt undantag, enligt vilket unionens institutioner inte skall vara bundna av skyldigheten att avfatta alla unionens rättsakter och offentliggöra dem i unionens officiella tidning, utan endast de förordningar som utfärdats enligt medbeständeförfarandet. Avsikten är att undantaget skall gälla under en period av 5 år. Efter det skall rådet kunna se över om undantaget skall fortsätta att gälla. I praktiken kommer undantaget troligtvis att vara permanent.

Spaniens regering har i sitt brev av den 13 december 2004 (16220/04, finns bara på engelska och franska) framfört en begäran om att officiellt på alla nivåer inom unionen måtte erkännas de språk i Spanien som har officiell status. Spaniens utrikesminister Moratinos framförde även begäran muntligen i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser den 13 december 2004. Frågan diskuterades inte vid detta tillfälle. Spanien föreslår att baskiska, galiciska, katalanska och valencianska skall införas i språkförordningen. Dessa språk har för närvarande inte officiell status i unionen, vare sig som officiella språk, arbetsspråk eller avtalsspråk. Spanien motiverar sin begäran med att enligt den spanska grundlagen, utöver spanska (kastilianska), är de ovan nämnda språken erkända som officiella språk på autonoma områden i enlighet med vad som bestäms om dem i dessa områdens lagstiftning. Enligt den spanska regeringen är språken levande och används i vid utsträckning på de autonoma områdena. Vidare åberopar Spanien det faktum att landet med stöd av artikel IV-448 i fördraget om en konstitution för Europa har tillställt rådet auktoriserade översättningar av det nämnda fördraget på alla dessa språk. På ett allmänt plan hänvisar Spaniens regering till att unionen på olika sätt förbundit sig till att respek-

tera den kulturella och språkliga mångfalden och strävan att föra medborgarna närmare unionen.

Den spanska regeringen har till sitt brev fogat ett utkast till ändring av språkförordningen i fråga om de ovan nämnda språken i Spanien. Enligt förslaget skall Spaniens regionala språk ingå som en ny punkt 2 i artikel 1 i språkförordningen. En bilaga som skall fogas till språkförordningen gäller dessa språks särställning. I praktiken innebär detta att Spaniens regionala språk skulle bli officiella språk och arbetsspråk för unionen, men att särskilda begränsningar skulle uppställas i fråga om deras användning och översättningen av handlingar. Enligt bilagan skall språken kunna användas när dokument skickas till unionens institutioner (justitieombudsmannen och de rådgivande organen medräknade) och att institutionerna i sina svar skall använda sig av samma språk. Vidare skall gemenskapens institutioner vid behov använda dessa språk även när handlingar sänds till personer som omfattas av lagskipningen i medlemsstaten. Även rättsakter som antagits enligt medbeständeförfarandet skulle översättas till dessa språk och offentliggöras i unionens officiella tidning. Språken skall också kunna användas i Europaparlamentets, regionkommitténs och rådets möten, om en begäran om detta har lämnats in i förväg. Spanien lovar betala alla administrativa kostnader som föranleds av användningen av landets regionala språk i unionen.

3. Den rättsliga grunden och nu-läget i behandlingen

Den rättsliga grunden för språkförordningen är artikel 290 i EG-fördraget, enligt vilken reglerna i fråga om språk för gemenskapens institutioner skall fastställas enhälligt av rådet. Den rättsliga grunden är extraordinär eftersom rådet handlar på grundval av den utan något särskilt initiativ av kommissionen eller medlemsstaterna. Därför är inte heller Irlands och Spaniens förslag ett officiellt initiativ utan endast en begäran av medlemsstaterna om att ärendet måtte tas upp på rådets föredragningslista. Av denna anledning finns det inte heller några andra språkversioner av handlingarna att tillgå än engelsk- och

franskspråkiga. Hittills har språkförordningen endast ändrats genom anslutningsakterna när nya medlemsstater anslutit sig som medlemmar till unionen.

Ärendet togs upp första gången vid en Co-reper-lunch den 10 mars 2005. Medlemsstaterna har ännu inte intagit några exakta ståndpunkter i fråga om förslagen, men det förefaller som om man hade en något positivare inställning till Irlands begäran än till Spaniens. Inget land har meddelat att man definitivt motsätter sig förslagen. I diskussionerna tog man upp förslagets eventuella konsekvenser för budgeten och den eventuella pressen på att i språkförordningen uppta även andra språk än Spaniens regionala språk.

4. Konsekvenser för Finland och en bedömning av förslagets inverkan på Finlands grundlag

Framställningarna om att ändra språkförordningen är för Finlands del betydande, i synnerhet då samiskans ställning i fråga om lagstiftningen i någon mån liknar de regionala språkens ställning i Spanien. Samiskan har dock inte i grundlagen uttryckligen definierats som ett regionalt officiellt språk på samma sätt som de regionala språken i Spanien. Samiskans ställning har tryggats genom 17 § i Finlands grundlag. Enligt paragrafen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt grundlagen utfärdas bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna genom lag. Romani och andra grupper språk som nämns i samma paragraf har inte motsvarande ställning. Samernas rätt enligt grundlagen har i praktiken tryggats genom den samiska språklagen (15.12.2003/1086), enligt vilken samerna har rätt att använda sitt eget språk hos de myndigheter som avses i 2 § i lagen. Lagar och andra författningar, fördrag samt handlingar och tillkännagivanden som skall publiceras i Finlands författningssamling och som särskilt gäller samerna, publiceras enligt 9 § i lagen även i översättning till samiska när statsrådet eller ministeriet i fråga så beslutar.

I unionens grundfördrag eller i sekundärrätten ingår inga speciella bestämmelser om

samiskans ställning. Till Österrikes, Finlands och Sveriges anslutningsfördrag har dock fogats ett protokoll som gäller samer (protokoll nr 3). I protokollets inledning konstateras att Sverige och Finland är fast beslutna att bevara och utveckla det samiska folkets försörjningsmöjligheter, språk, kultur och levnads-sätt. I artikel 2 i protokollet konstateras vidare att protokollet kan utvidgas så att det, förutom renskötsel, tar hänsyn till en fortsatt utveckling av sådana exklusiva rättigheter för samerna som är knutna till deras traditionella näringar.

Samiska talas i praktiken av ca 4 000 personer i Finland. I detta avseende avviker språket tydligt från i synnerhet katalanska, som i Spanien talas av ca 6,5 miljoner människor. Av språken i Spanien talar minst människor, ca 500 000, baskiska.

Svenska är ett av unionens officiella språk, vilket innebär att frågan inte är av intresse med tanke på Åland.

5. Ekonomiska konsekvenser

Irland har bett rådets sekretariat att uppskatta de kostnader som skulle föranledas rådet om iriskan blir ett officiellt språk. Översättningskostnaderna skulle enligt en bedömning uppgå till ca 850 000 euro det första året och 485 000 euro de därpå följande åren. De årliga kostnaderna för tolkning beräknas uppgå till 50 000 euro. Kostnaderna skulle täckas genom unionens budgetmedel.

Spanien har meddelat att det kommer att stå för de kostnader som ändringen av språkförordningen medför. De administrativa arrangemangen kan dock föranleda mindre utgifter som tas ur unionens budget.

6. Bedömning av Irlands och Spaniens framställningar

Finland förhåller sig i princip positivt till kulturell och språklig mångfald i EU. När det gäller antalet officiella språk är det dock nödvändigt att beakta även tryggheten av unionens interna effektivitet och handlingsförmåga samt kostnadsverkningarna.

Den irländska regeringens begäran om att göra det iriska språket officiellt och den spanska regeringens begäran om att göra dess

regionala språk officiella skiljer sig i någon mån från varandra i fråga om grunderna. Iriskan har redan nu en officiell ställning som ett av unionens autentiska avtalsspråk och kan därför redan nu användas som korrespondensspråk. Av de autentiska avtalsspråken är iriska det enda som inte är ett officiellt arbetsspråk för unionen. Dessutom är iriskan Irlands nationalspråk och det första officiella språket i landet. Av de riksomfattande officiella språken i unionens medlemsstater är det förutom letzeburgiska (Luxemburg) det enda språk som enligt språkförordningen inte är ett officiellt språk för unionen. Den irländska regeringens begäran kan vidare anses som en godtagbar reaktion på en situation som uppstod när Malta anslöt sig till unionen. Enligt språkförordningen är maltesiska ett officiellt språk och ett arbetsspråk för unionen, vilket iriska inte är. Genom en särskild förordning av rådet har bestämmelser dock utfärdats om tillfälliga undantagsåtgärder enligt vilka unionens institutioner inte skall vara bundna av skyldigheten att avfatta alla akter och domar på maltesiska eller översätta dem till maltesiska, bortsett från de förordningar som utfärdas gemensamt av Europaparlamentet och rådet. Den irländska regeringen föreslår att motsvarande bestämmelser skall tillämpas också i fråga om det iriska språket. Spaniens regionala språk har däremot ingen officiell ställning i unionen för närvarande. Även i Spanien är de regionala språken officiella språk endast på det regionala planet. Därför finns det också i den bemärkelse som avses i språkförordningen mer vägande skäl att göra iriska språket officiellt än att göra Spaniens regionala språk officiella.

Spaniens begäran väcker vissa frågor som hör samman med att det även i ett flertal andra medlemsstater finns språk vilkas ställning i länderna kan jämföras med Spaniens regionala språk och som inte är officiella språk för unionen. Sådana stater är förutom Finland (samiska) åtminstone Nederländerna (frisiska i Friesland), Storbritannien (kymriska i Wales), Lettland (liviska på Livlandskusten) och Sverige (samiska och tornedalsfinska i Norra Sverige). I de flesta medlemsstater finns dessutom minoritetsspråk och/eller regionala språk som med stöd av lagstiftningen i medlemsstaten i fråga inte

har officiell status. Av de officiella regionala språken som nämns ovan är det uppenbarligen endast samiskan i Finland, förutom de regionala officiella språken i Spanien, som har tryggats på grundlagsnivå. Detta kan man dock inte fästa alltför stor vikt vid eftersom språkens ställning i allmänhet har tryggats på mycket olika sätt i de olika medlemsstaterna. I vissa medlemsstater har man i praktiken inte föreskrivit om något enda officiellt språk i lagstiftningen eller åtminstone inte på grundlagsnivå. I Storbritannien finns det över huvud taget inte någon skriven grundlag. Av dessa skäl är det svårt att motivera varför endast Spaniens regionala språk skulle införas i språkförordningen. De regionala språkens särställning i Spanien kan därför uppenbarligen motiveras främst med att dessa språk – i synnerhet katalanska – i praktiken används betydligt mer än andra regionala språk som kan jämföras med dem.

Att i språkförordningen införa Spaniens regionala officiella språk – och i synnerhet alla de regionala officiella språk som används i unionens medlemsstater – skulle sannolikt medföra en betydande administrativ börda när det gäller översättnings- och tolknings-tjänsterna inom unionens institutioner, även om Spanien (eller varje medlemsstat vars regionala officiella språk upptas i språkförordningen) skulle åta sig att stå för de översättnings- och andra kostnader som föranleds av processen att göra språken officiella. Det stora antalet officiella språk förorsakar redan nu omfattande problem för institutionernas arbete.

Spaniens förslag innebär inte att dess regionala språk i praktiken skulle bli arbetsspråk som används inom unionen. Ställningen för dem som använder sig av dessa språk kunde eventuellt tryggas även på något enklare sätt än genom att uppta språken i artikel 1 i språkförordningen och ge dem en ställning som officiella språk inom unionen.

Rättsligt är det inte helt självklart att det är möjligt att i språkförordningen införa sådana språk som inte nämns i 314 artikeln i EG-fördraget. Ärendet anknyter även till artikel IV-448 i fördraget om en konstitution för Europa. Artikel 314 i EG-fördraget. Till artikeln fogades på initiativ av Spanien dock en ny punkt 2, enligt vilken

fördraget om en konstitution för Europa kan översättas även till alla de språk som enligt meddelande från medlemsstaterna har en officiell ställning i medlemsstaten eller i en del av den med stöd av ländernas konstitutioner. Medlemsstaterna skall lämna in bestyrkta kopior av översättningarna för förvar i rådets arkiv. Spanien har som enda medlemsstat använt sig av denna rättighet och för förvar lämnat in översättningar av fördraget om en konstitution för Europa på sina regionala språk.

7. Statsrådets ståndpunkt

Finland anser att det är viktigt att trygga den kulturella och språkliga mångfalden i unionen. Finland anser dock att unionens administrativa börda inte bör ökas eller effektiviteten och handlingskraften äventyras. Inte heller bör de kostnader som föranleds av de olika språken få stiga avsevärt. Antalet officiella språk och arbetsspråk för unionen borde alltså inte ökas annat än av mycket goda skäl.

Finland kan godkänna Irlands begäran om

att foga det iriska språket till artikel 1 i gemenskapens språkförordning, vilket innebär att språket, förutom att det redan nu är ett autentiskt avtalsspråk, skulle bli ett officiellt språk och ett arbetsspråk för unionen. Finland anser att det är bra att ett tillfälligt undantag skulle gälla för användningen av det iriska språket. Enligt undantaget skulle skyldigheten att avfatta och offentliggöra rättsakter på iriska gälla bara förordningar som antagits enligt medbestämmandeförfarandet.

Finland förhåller sig avvaktande till Spaniens begäran att uppta Spaniens regionala officiella språk (baskiska, galiciska, katalanska och valencianska) i artikel 1.2 i gemenskapens språkförordning, vilket, med vissa begränsningar som gäller avfattandet och offentliggörandet av rättsakter, skulle göra dem till officiella språk och arbetsspråk för unionen. Finland anser att det är skäl att reda ut om rättigheterna för dem som talar de regionala språken kan tillgodoses inom unionen på något enklare sätt än genom att ge de regionala språken en officiell ställning genom språkförordningen.