

Regeringskansliet
Kulturdepartementet

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Magdalena Inkinen
08-563 085 40
magdalena.inkinen@hsv.se

YTTRANDE

2008-07-01
Reg.nr 13-1692-08

Yttrande över betänkandet *Värna språken* – förslag till språklag

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över betänkandet *Värna språken – förslag till språklag* (SOU 2008:26).

Sammanfattning

Högskoleverket har valt att lämna synpunkter på lagförslaget som helhet samt de delar av betänkandet som rör högre utbildning och forskning. Verket yttrar sig närmare bestämt över avsnitten om det allmännas ansvar, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket, språkanvändning i offentlig verksamhet samt språkanvändning i internationella sammanhang.

Högskoleverket ställer sig positivt till förslaget att införa en språklag som syftar till att tydliggöra svenskans och andra språks ställning. På en övergripande nivå har verket inte heller några invändningar mot utredarens förslag när det gäller språklagens karaktär, inriktning och omfattning.

Däremot anser Högskoleverket att den föreslagna språklagen inte är tillräckligt väl anpassad för högskolesektorn. För att språklagen ska kunna få genomslag på lärosätena utan att hämma sektorns utveckling är det nödvändigt med tydligare direktiv i form av en särskilt förordning för högskolesektorn. Tydligare direktiv är också viktigt för Högskoleverkets tillsynsarbete. Universiteten och högskolorna behöver dessutom incitament och resurser för att främja såväl svenska som engelska i undervisningen. Högskoleverket betonar också att det krävs extra resurser för att de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket ska kunna främjas inom högre utbildning och forskning.

När det gäller språkanvändning i offentlig verksamhet anser Högskoleverket att det bör framgå av lagtexten att det är möjligt att vid särskilda omständigheter göra undantag från kravet på att använda svenska. Verket menar också att det finns en risk för att ansvaret för terminologikutvecklingen inom olika områden faller mellan stolarna. Högskoleverket påpekar slutligen att lagtexten inte är tillräckligt tydlig när det gäller svenskans användning i internationella sammanhang.

Generella synpunkter på lagförslaget

Högskoleverket delar utredarens uppfattning att det svenska språket bör vara samhällets gemensamma språk som ska kunna användas inom i stort sett alla samhällsområden. Vidare håller verket med utredaren om att den ökade internationaliseringen, den tilltagande språkliga mångfalden i befolkningen samt den ökade användningen av engelska i olika sammanhang gör det angeläget att tydliggöra svenskans och andra språks ställning. Högskoleverket ställer sig därför positivt till en språklag som sådan. På en övergripande nivå har verket inte heller några invändningar mot utredarens förslag när det gäller språklagens karaktär, inriktning och omfattning.

Ett särskilt ansvar hos det allmänna (12.7)

Högskoleverket har inga generella invändningar mot 6 §, som handlar om det allmännas ansvar för att svenskan används och utvecklas. Verket stödjer utredarens åsikt att språket har stor betydelse för medborgarnas möjligheter att förstå och ta del av den offentliga verksamheten, och anser också att det är rimligt att det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas inom olika samhällsområden. Högskoleverket anser dock att det är tveksamt hur väl den föreslagna språklagen fungerar för högskolesektorn. För att språklagen ska få genomslag på lärosätena skulle det dels behövas tydligare och bättre anpassade direktiv i form av en särskild förordning för högskolesektorn, dels utökade incitament och resurser till lärosätena.

Behov av en särskild förordning för högskolan

Utredaren framhåller att arbetet med att stärka svenskans ställning inte får hämma internationaliseringen inom forskning och högre utbildning. I betänkandet förklaras det också att det är nödvändigt att främja användningen av både svenska och engelska i den högre utbildningen. Det är en uppfattning som delas av Högskoleverket. Enligt verket är det emellertid inte tillräckligt att lyfta fram högskolesektorns speciella situation i förarbetena till språklagen. Det är också viktigt att eventuella undantag som kan vara aktuella för universiteten och högskolorna klargörs i en särskild förordning.

Högskoleverket bedömer också att en särskild förordning skulle förbättra språklagens möjligheter att få genomslag i högskolesektorn. Utredaren påpekar att forskningen och den högre utbildningen är ett särskilt angeläget område eftersom det där sker en snabb internationalisering som medför att engelskan används i allt större utsträckning. Det innebär att det krävs snabba insatser för att stärka svenskans ställning som huvudspråk. Högskoleverket delar huvudsakligen den uppfattningen men anser att språklagen som den nu är utformad har begränsade möjligheter att påverka utvecklingen i högskolesektorn.

I betänkandet föreslås det att språklagen inte ska innehålla detaljerade föreskrifter om åtgärder utan att det ska vara upp till de berörda i sektorn – för den högre utbildningens del lärare och forskare – att styra över den egna utvecklingen. Eventuellt ska regeringen kunna kräva att offentliga organ redovisar vilka åtgärder de har vidtagit för att fullgöra sitt ansvar att använda och utveckla det svenska språket. Högskoleverket sympatiserar med uppfattningen att staten inte bör detaljreglera den offentliga verksamheten i språkfrågor, vilket även framgår av verkets yttrande över betänkandet *Mål i mun* (2002-10-01). Verket anser också att det är bra om offentliga organ får redovisa vilka åtgärder de har vidtagit. I rapporten *En högskola i världen* (2008:15R) rekommenderar Högskoleverket bland annat att varje lärosäte bör ha en språkpolicy.

För att universiteten och högskolorna ska kunna följa språklagens intentioner anser dock Högskoleverket att regelverket bör vara tydligare när det gäller högskolesektorn. Med en egen förordning för högskolan kan det klargöras både vilka regler som gäller och vilka eventuella undantag som kan vara aktuella. I förordningen kan förslagsvis ramarna för vad som bör ingå i en språkpolicy anges. Det kan också finnas vissa mer specifika regler, till exempel att det ska finnas en svensk sammanfattning av avhandlingar som är skrivna på engelska. Beslutsfattarna kan också överväga om det är rimligt att mjuka upp lagtexten om svenska som huvudspråk i forskningen och i den högre utbildningen över en viss nivå, till exempel från och med mastersnivån.

Högskoleverkets tillsynsarbete

För Högskoleverkets del är frågan om en särskild förordning för högskolesektorn relevant när det gäller verkets tillsynsverksamhet. Högskoleverkets uppgift som tillsynsmyndighet över universitet och högskolor innebär att verket ska granska att lärosätena följer de regler som gäller för verksamheten. Verket skulle alltså granska att universitet och högskolor följer reglerna i en språklag. Detta skulle dock vara en svår uppgift enbart utifrån den föreslagna språklagen.

Incitament behövs för högre utbildning på svenska

Förutom ett tydligare regelverk är det nödvändigt att högskolorna har incitament att arbeta i enlighet med lagens målsättningar. I *En högskola i världen* framgår det att flera lärosäten redan arbetar med språkfrågor, men att ännu fler behöver styras i den riktningen. Högskoleverket håller med utredaren om att språklagen inte bör innehålla sanktioner utan att det är de enskilda myndigheterna som bör arbeta fram strategier för att värna svenskan som huvudspråk. Frågan är dock vilka incitament universiteten och högskolorna har – eller skulle behöva – för att främja svenskans ställning.

Högskoleverket anser att det är tveksamt om språklagen i sig kan utgöra ett tillräckligt incitament för att öka användningen av svenska i forskning och högre

utbildning. På lärosätena finns ofta starka drivkrafter när det gäller att bedriva forskning och undervisning på engelska. I två nya rapporter, *Utländska studenter i Sverige* (2008:7R) och *En högskola i världen*, visar Högskoleverket att antalet kurser som ges på engelska har ökat kraftigt under senare år. Hösten 2007 gavs till exempel hela 75 procent av alla mastersprogram på engelska (480 av totalt 680 utbildningar).

Incitamenten för att bedriva högre utbildning på engelska kan i många fall kopplas till en önskan om att uppnå en hög kvalitet i undervisningen. Det kan till exempel handla om att kunna rekrytera studenter, lärare och forskare internationellt och att ge studenterna en möjlighet att ta del av den mest framstående forskningen på området. Kvalitetsvinsterna med att bedriva undervisning och studier på engelska kan i vissa fall överväga de kapacitetsförluster som ett främmande språk innebär. Högskoleverket menar att det är en aspekt som inte har uppmärksamats tillräckligt i betänkandet.

Det bör också påpekas att det i många fall finns betydande ekonomiska incitament att erbjuda kurser på engelska. Vissa institutioner har få svenska sökanden och är därför ekonomiskt beroende av att locka till sig utländska studenter. Det är en situation som kan komma att ändras om studieavgifter införs för utomeuropeiska studenter, och det gäller inte heller för alla ämnesområden. Det är dock tydligt att språkanvändningen i högre utbildning i hög grad påverkas av hur incitamentsstrukturen ser ut.

Enligt Högskoleverket bör engelskan fortsätta att användas i många sammanhang i den högre utbildningen, inte minst eftersom vetenskapen är internationell till sin natur. Det är dock viktigt att överväga hur man kan förhindra att ekonomiska incitament snarare än kvalitetshänsyn får styra utvecklingen.

Resurser krävs för att främja både svenska och engelska

Resursfrågan är också viktig. I kostnads- och konsekvensanalysen gör utredaren bedömningen att det ansvar som språklagen ålägger det allmänna inte kommer att innebära mer än begränsade kostnadsökningar och att dessa bör kunna finansieras inom befintliga budgetramar för respektive utgiftsområde. Enligt Högskoleverket är det dock tveksamt om den verklighetsbeskrivningen stämmer.

För att högskolorna och universiteten ska kunna uppfylla sitt ansvar att främja såväl svenska som engelska i den högre utbildningen bör de utarbeta strategier för språkanvändning och bland annat satsa på åtgärder som språkgranskning, språkutbildningar, översättningar av vetenskapliga arbeten och terminologiutveckling. Till dessa insatser skulle Högskoleverket vilja lägga behovet av introduktionskurser i det svenska språket och den svenska kulturen för utländska studenter och forskare, som är ett av förslagen i *En högskola i världen*. Dessa åtgärder är alla mer eller mindre resurskrävande.

Ytterligare resurser krävs också för att det ska vara möjligt att främja andra främmande språk än engelska inom den högre utbildningen. Kunskaper i andra

språk är en förutsättning för att kunna förstå andra kulturer och ta till sig information och forskning utanför den anglosaxiska världen.

Resurser behövs för att främja de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket (12.8-12.9)

Högskoleverket stödjer utredarens förslag att minoritetsspråkens och det svenska teckenspråkets ställning bör regleras i språklagen och att det allmänna har ett särskilt ansvar när det gäller att skydda och främja dessa språk. Högskoleverket vill också gärna betona att en viktig del i detta arbete består i att främja högre utbildning och forskning om minoritetsspråken och det svenska teckenspråket vid universitet och högskolor. Det allmännas ansvar innebär också att det bör bedrivas forskning och undervisning på dessa språk.

I betänkandet framgår det dock inte om det kommer att tillföras extra resurser till forskning och högre utbildning i och på minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Utökade resurser är enligt Högskoleverket en förutsättning för att språken ska kunna skyddas och främjas. Flera av Högskoleverkets rapporter visar att de så kallade ”småspråken” – dit minoritetsspråken hör – har omfattande ekonomiska problem. De kännetecknas av att ha få studenter, otillräckliga resurser och brist på kvalificerade lärare. Att lärarna och studenterna är för få medför i sin tur problem för den kreativa miljön på de institutioner som bedriver forskning och utbildning i dessa språk.

Minoritetsspråken och det svenska teckenspråket omfattas av särskilt åtagande, vilket innebär att olika lärosäten har huvudansvaret för dessa språk. Det verkar dock inte vara tillräckligt eftersom vissa utbildningar har lagts ner trots att de omfattats av särskilt åtagande. Högskoleverket har därför i ett tidigare remissyttrande (angående *Förslag till särskilda åtagande* 2006-06-13) föreslagit att ett särskilt åtagande även bör innebära att lärosätet får extra resurser för att ämnet ska kunna leva vidare och hålla en god kvalitet.

När det gäller bland annat finska och samiska har Högskoleverket i sin bedömrappport (2006:12R) påpekat att dessa språk i större utsträckning än vad som nu är fallet borde kunna studeras inom lärarprogrammet. Ett annat förslag i bedömrappporten är ökad samverkan med andra språkinstitutioner. Trots de problem som nämnts ovan gjorde Högskoleverket bedömningen att det finns en viss återväxt inom dessa ämnen som gör att dessa språk kan klara sig någorlunda bra framöver. Beträffande det svenska teckenspråket är det Stockholms universitet som har huvudansvaret, och språket har där en relativt stark ställning. Inför hösten 2008 erbjöd universitetet ett flertal kurser i det svenska teckenspråket på både grundnivå och avancerad nivå.

Situationen för romani chib och jiddisch är dock mer bekymmersam. Tills nyligen gick inget av språken att studera vid något svenskt lärosäte. För att komma tillrätta med problemet tog Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) under 2006 initiativ till att dela upp ansvaret för språken mellan lärosätena.

Linköpings universitet fick ansvaret för romani chib medan Lunds universitet fick ansvaret för jiddisch. Inför hösten 2008 erbjöds två respektive tre kurser på grundnivå i romani chib och jiddisch. Utbildningarna är dock fortfarande under uppbyggnad och deras framtid är bland annat beroende av hur tillströmningen av studenter kommer att se ut.

Språkanvändningen i offentlig verksamhet (12.10 och 12.12)

Högskoleverket stödjer utredarens uppfattning att språket i den offentliga verksamheten i så stor utsträckning som möjligt bör vara svenska, inte minst med tanke på offentlighetsprincipen. För att svenskan ska kunna användas i alla sammanhang är det också viktigt att svenskan är ett komplett språk och att myndigheter får ett särskilt ansvar för att det finns och utvecklas en svensk terminologi inom deras fackområde. Språket i den offentliga verksamheten bör dessutom, som utredaren föreslår, vara vårdat, enkelt och begripligt. Högskoleverket vill dock peka på vissa problem med den föreslagna lagtexten som det kan finnas anledning att överväga.

Undantag bör anges i lagtexten

Enligt 10 § första stycket i den föreslagna lagen är språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet svenska. Nationellt minoritetsspråk får användas när det är lämpligt. Med dessa formuleringar saknas utrymme för myndigheter att använda ett annat språk än svenska i sin verksamhet (förutom minoritetsspråken). Det är dock inte utredarens avsikt. I författningskommentaren konstaterar utredaren att det i delar av den offentliga verksamheten är naturligt att det i rätt stor omfattning kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Det finns därför, enligt utredaren, ”ett antal mestadels självklara undantag”.

Utredarens tanke är dock inte att dessa undantag ska regleras med stöd av den föreslagna regeln i 3 §. Högskoleverket delar inte denna bedömning, utan anser att det bör framgå av lagtexten att det är möjligt att vid särskilda omständigheter göra undantag från kravet på att använda svenska även när det inte handlar om att använda ett nationellt minoritetsspråk.

Frågetecken kring lärosätenas språkanvändning

Enligt utredaren bör handlingar som är skrivna på ett annat språk översättas till svenska i rimlig omfattning, om de inte bedöms sakna betydelse. Här ser Högskoleverket flera praktiska problem när det gäller forskningen och den högre utbildningen. Det är idag vanligt att vetenskapliga arbeten, doktorsavhandlingar, examensarbeten och uppsatser skrivs på engelska. Frågan är bland annat vilka handlingar som bör översättas och hur omfattande översättningen bör vara för att allmänheten ska kunna ta del av innehållet. Översättningsarbetet försvåras av att

många vetenskapliga arbeten på engelska är skrivna av utländska forskare, doktorander och studenter som inte behärskar svenska.

Språkanvändning handlar inte enbart om skriftliga arbeten utan även om det talade språket. För att det ska finnas och utvecklas en vetenskaplig terminologi på svenska krävs det att svenska används i tillräcklig omfattning på seminarier, föreläsningar, forskningspresentationer eller liknande. I många fall är det dock omöjligt eftersom utländska forskare, doktorander och studenter finns bland deltagarna. Högskoleverket har i sin rapport *En högskola i världen* bland annat föreslagit att universiteten och högskolorna borde satsa på att ge vissa kurser parallellt på engelska och svenska och i ökad omfattning erbjuda kurser i svenska till utländska studenter.

Terminologikutvecklingen måste täcka in alla områden

Av 12 § framgår det att det allmänna ska ansvara för att det finns och utvecklas en terminologi inom det egna fackområdet. Det huvudsakliga ansvaret för terminologikutvecklingen ska enligt utredaren ligga på de centrala myndigheterna. Högskoleverket förutsätter att universiteten och högskolorna inte ska ha ett direkt ansvar för detta arbete eftersom terminologikutvecklingen måste samordnas centralt. Med tanke på den specialisering som finns inom olika ämnesområden anser dock Högskoleverket att det finns en risk för att vissa områden faller mellan stolarna. Det är därför viktigt att arbetet med terminologikutveckling organiseras på ett sätt så att alla ämnesområden täcks in.

Språkanvändning och terminologikutveckling i Högskoleverkets verksamhet

För Högskoleverkets del har frågan om användningen av svenska och engelska aktualiserats i utvärderingsverksamheten, där man har planer på att publicera sina bedömrappporter på engelska. Myndighetsbeslut och sammanfattning ska dock finnas på svenska. Ett skäl till att skriva rapporterna på engelska är att det ofta ingår utländska experter i bedömargrupperna, vilket är nödvändigt för att undvika jäv och uppnå hög kompetens. Tidigare har man i första hand vänt sig till nordiska forskare, men nu har det blivit nödvändigt att rekrytera bedömare även utanför Norden. Ytterligare en anledning till att använda engelska är att det inom Bologna-samarbetet kan bli aktuellt med ackrediteringar på engelska. Högskoleverket bedömer dock att det krävs ett uttryckligt författningsstöd för att skriva bedömrappporter på engelska och avser därför att vända sig till regeringen med en begäran om sådant författningsstöd.

I lagförslaget framgår det även att de centrala myndigheterna har huvudansvaret för terminologikutvecklingen inom sitt fackområde. Det kan i det här sammanhanget nämnas att Högskoleverket i september 2006 fick i uppdrag av regeringen att ta fram en elektronisk svensk-engelsk ordbok. Ordboken innehåller termer och fackuttryck som är relevanta för högre utbildning och riktar sig bland

annat till olika myndigheter och organisationer med intresse för högre utbildning. Ordboken kommer att finnas tillgänglig på Högskoleverkets webbplats senast den 15 augusti 2008 och kommer därefter att revideras varje år. Frågan är dock om arbetet med terminologiutveckling kommer att innebära nya uppgifter för Högskoleverket, utöver arbetet med ordboken.

Otydlig lagtext om svenskan i internationella sammanhang (12.13-12.14)

I den föreslagna 13 § anges att svenska är Sveriges officiella språk i internationella sammanhang. I avsnitt 12.13 förklaras att de ”internationella sammanhang” som avses är ”de där det allmänna uppträder, dvs. olika former för bilaterala och multilaterala förbindelser.” Det betyder att det som främst åsyftas är Sveriges kontakter med andra länder i syfte att nå mellanstatliga överenskommelser. Högskoleverket har inga invändningar mot detta, men anser att det bör framgå av bestämmelsen. Som 13 § är utformad kan den ses som ett krav att använda svenska vid alla typer av internationella kontakter.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskansler Anders Flodström efter föredragning av utredare Magdalena Inkinen i närvaro av planeringssekreterare Carolina Johansson och informationschef Eva Ferndahl. Verksjurist Christian Sjöstrand och informatör Anne-Marie Liberg har också deltagit i beredningen av ärendet.

Anders Flodström

Magdalena Inkinen