

Tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska

Anmälan

I en anmälan till JO påtalade AA m.fl. att flera högskolor i Sverige, bl.a. Göteborgs universitet, Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), kräver att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Anmälarna anförde bl.a. att detta saknar stöd i språklagen och att det ”alltid ska vara möjligt att skriva en anställningsansökan eller driva ett befordringsärende på svenska för en svensk medborgare till en svensk myndighet”.

Till anmälan hade fogats en ledighetskungörelse från Göteborgs universitet,

Naturvetenskapliga fakulteten, avseende en tillsvidareanställning som universitetslektor i Kulturvård – särskilt landskapsvård. I kungörelsen angavs bl.a. att ”Ansökan ska vara skriven på engelska”.

Utredning

Rektorerna för Göteborgs universitet, KTH och SLU anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I sitt remissvar anförde rektor för Göteborgs universitet bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Göteborgs universitet har två styrdokument gällande språkfrågor; Språkpolicy fastställt av Styrelsen 2006-06-08 Dnr A 11 2598/06 och Handlingsplan för språkfrågor vid Göteborgs universitet 2010-2012 fastställd av rektor 2010-02-22 Dnr A 11 1181/07 (bifogas). Inget av dessa dokument innefattar något som står i strid med gällande språklag.

Universitetets språkpolicy framhåller bland annat att Göteborgs universitet skall vara ett attraktivt universitet för utländska forskare, lärare och studenter inom och utom Norden. Här framhålls också att en förutsättning för hög internationell kvalitet i forskningen är internationella kontakter och internationell kvalitetsgranskning. Detta ska ställas i relation till att tjänstetillsättningsförfarandet vid högre tjänster inte sällan kräver att sakkunnig expertis anlitas inom den internationella forskarkompetensen och därmed också utanför det svenska språkområdet.

Anmälan refererar när det gäller Göteborgs universitet till en ledighetskungörelse av ett universitetslektorat i Kulturvård – särskilt landskapsvård vid Naturvetenskapliga

fakulteten 2009-12-17 Dnr E 324 3978/09. Naturvetenskapliga fakultetsnämnden har gjort en utredning och yttrat sig i ärendet (bifogas).

- - -

Naturvetenskapliga fakultetsnämnden anförde bl.a. följande.

Utredning

Det är inte korrekt, som [anmälarna] låter påskina, att Naturvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet kräver att anställningsansökningar alltid ska vara skrivna på engelska.

Under 2009 ledigkunjorde Naturvetenskapliga fakulteten totalt 79 tillsvidare- och visstidsanställningar, varav 72 anställningar inom kategorierna tekniskt-, administrativt-, och annan undervisande och forskande personal, och sju läraranställningar (enligt högskoleförordningens definition härav (HF 4:1)) – närmare bestämt en professur, fem lektorat och en forskarassistent. I ingen av de förenämnda 72 ledigkunjorelsen fanns krav på att anställningsansökningar skulle vara skrivna på engelska. Det är däremot korrekt att det i ledigkunjorelsen till professuren och i fyra av de fem lektoraten samt till forskarassistenten fanns krav på engelska. Det vill med andra ord säga att i 91 % av ledigkunjorelsen fanns ej krav på ansökningar på engelska. Det finns alltså inget slentrianmässigt användande av krav på engelska – vilket också med all tydlighet framgår om man beaktar att ledigkunjorelsen av anställningen som universitetslektor i kulturvård, särskilt landskapsvård (Dnr E 324 3978/09) från 2009-12-17 som [anmälarna] hänvisar till i sin anmälan följdes av en ”systerutlysning” samma dag vid samma institution. Den 2009-12-17 utlystes nämligen också ett annat lektorat i kulturvård, närmare bestämt en anställning som universitetslektor i kulturvård, särskilt trädgårdens hantverk och odling (Dnr E 324 3980/09). Här fanns ej krav på engelska. /- - -/

Yttrande

Nio av tio ledigkunjorelsen vid Naturvetenskapliga fakulteten innehåller alltså inget krav på att ansökningarna ska vara på engelska. När det gäller den sista tiondedelen rör det sig uteslutande om ledigkunjorelsen av anställning som lärare – men, som sagt, inte alla läraranställningar.

Beredning av anställning som lärare regleras av högskoleförordningen och häri finns krav på att fakultetsnämnden eller motsvarande organ ska hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde vid anställning av professorer och lektorer (HF 4 kap. § 21). Av 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen anges vidare att det vid tillsättning av statlig tjänst endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. 14 § lagen om offentlig anställning stadgas att vid anställning ska avseende bara fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Av 4 § anställningsförordningen framgår att myndigheten vid anställning utöver skickligheten och förtjänsten också ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

För att på ett fullgott sätt leva upp till nämnda lagar och förordningar krävs allt oftare att sakkunniga – det vill säga de personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde – utses bortom Sveriges gränser; utanför det svenska språkområdet. Det kan i sammanhanget nämnas att gällande ovannämnda läraranställningar har tretton sakkunniga blivit utsedda och att endast fem av de tretton sakkunniga är verksamma i Sverige – och att bland de tretton sakkunniga finns åtta olika nationaliteter representerade. Internationalisering ligger så att säga i vetenskapens – och inte minst naturvetenskapens – natur och uppmuntras i alla övriga sammanhang. Men även om man bortser härifrån är dagens forskningsområden många gånger präglade av en så pass hög grad av specialisering att man oftast är nästintill tvungen att vända sig till utlandet om man vill undvika att hamna i

jävsituationer mellan sakkunniga och sökande. Det är med andra ord inte sällan att intresseavvägningen mellan svenska eller engelska måste ske utifrån förvaltningslagen. Av ovanstående framgår att nio av tio ledigkungörelser inte ställer krav på att engelska ska användas och att krav på engelska endast används vid läraranställningar, men inte alla läraranställningar. Vidare har det gällande dessa läraranställningar framgått att kravet på engelska ej tillämpas slentrianmässigt vilket visar sig tydligt i och med att engelska var ett krav respektive ej ett krav vid två ledigkungörelser samma dag vid samma institution vid Naturvetenskapliga fakulteten. Kravet på engelska används alltså endast i begränsad omfattning och endast när det är sakligt motiverat (och det ska vidare noteras att det i ledigkungörelserna alltid finns angivet att sökande förväntas att inom två år kunna undervisa på svenska om sökningen på engelska krävs). Det ska i sammanhanget vidare framhållas att kravet på engelska relaterar till de facto bedömningen av sökandens skicklighet och ej till myndighetens bekvämlighet och vidare att kravet på engelska gäller själva utformningen av jämförbara ansökningar och därmed möjlighet till en adekvat och rättvis sakkunniggranskning och alltså inte på något sätt påverkar sökandes möjlighet att i övrigt kommunicera med myndigheten – det vare sig i form av ta del av beslut, protokoll, inkomma med förfrågningar eller att överklaga myndighetens beslut.

Sammanfattningsvis anser inte Naturvetenskapliga fakulteten att fakulteten genom sitt förfarande bryter eller har brutit mot språklagen vid det att fakulteten alltid använder svenska som förvaltningspråk inom kärnområdet för myndighetens verksamhet samt att universitetet utanför kärnområdet för myndighetens verksamhet endast använder engelska när verksamhetsområdets särskilda förutsättningar så kräver.

Eftersom den potentiella räckvidden av språklagens tillämpning har vida implikationer för förutsättningarna för att bedriva forskning i en internationell miljö ser Naturvetenskapliga fakulteten det som angeläget att lyfta fram JO:s egen kritik av lagstiftningen. I ”Tillämpning av språklagen; fråga om krav på att ansökningar om forskningsanslag ska vara skrivna på engelska” (Beslutsdatum: 2009-10-27, Diarienummer: 1811-2008) skriver justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger under rubriken 'Allmän bedömning av rättsläget' att: ”I propositionen [Prop. 2008/09:153] hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns.” Naturvetenskapliga fakulteten instämmer i denna kritik och vill också understryka att om universitetet ska översätta ansökningar till annat språk medför det, speciellt med tanke på ansökningarnas voluminösa omfattning och komplexa innehåll, ökade kostnader och inte minst en icke oväsentlig förlängning av handläggningstiderna. Sist men inte minst är det också viktigt framhålla att rättssäkerheten kan lida skada: komplexiteten och fackterminologin i allmänhet och forskningens specialisering i synnerhet medför att det i princip nästintill endast är forskarna själva som kan översätta ansökningarna. Om universitetet låter översätta ansökningarna är risken för betydelseglidningar liksom rena felöversättningar påtaglig, vilket inte ligger i någons intresse och som öppnar upp för överklagande.

I sitt remissvar anförde rektor för KTH följande.

Vid KTH har svenskan redan före språklagens (2009:600) ikraftträdande varit myndighetsspråket, vilket bland annat innebär att interna regler, närmare anvisningar, vägledning och beslut avfattats på svenska. Dokumenten översätts när så behövs till engelska. Detta har gällt och gäller även idag generellt vid KTH och således även i anställnings- och befordringsärenden.

Den forskningsverksamhet som bedrivs vid KTH är sedan länge starkt internationaliserad och internationaliseringstrenden har under en följd av år blivit alltmer påtaglig. I de flesta av de ämnesområden som finns representerade vid KTH är engelska det vetenskapliga språket, vilket medför att en stor del av våra lärare och tillika forskare dagligen använder engelska i sitt arbete med internationella kolleger

och vid publicering av vetenskapliga artiklar. Under 2000-talet har en ökad internationalisering av den svenska högskoleutbildningen skett vilket bland annat kommit till uttryck i SFS 2006:1053 genomförda författningsändringar och i propositionen 2004/05:162 Ny värld – ny högskola. KTH:s roll är idag att vara ett nationellt och internationellt universitet. Detta innebär bland annat att KTH under 2009 givit engelskspråkig undervisning i 51 program på avancerad nivå, att samarbetet med partneruniversitet utomlands ökat och att antalet inresande studenter ökat.

Vid anställning av vissa lärarkategorier ska enligt gällande författning yttranden inhämtas från personer som är särskilt förtrogna med ämnesområdet för aktuell anställning (sakkunniga). De sakkunniga ska bedöma sökandes vetenskapliga respektive pedagogiska skicklighet. Mot ovan nämnda bakgrund ingår vid beredningen av ärende om anställning som lärare bland de sakkunniga expertis från det internationella vetenskaps- och utbildningssamhället i de flesta av vid KTH representerade ämnesområdena. KTH har sedan 1998 ställt krav på att ansökan om anställning som lärare ska skrivas på engelska. Tillämpningen har varit och är den att en inkommen ansökan skriven på svenska alltid beaktas. När en ansökan avfattad på svenska kommer in tillfrågas den sökande om denne själv vill översätta ansökan till engelska. I de fall den sökande inte har möjlighet göra detta svarar KTH för att ansökan översätts. Syftet med kravet har varit att underlätta/effektivisera beredningen av anställningsärendena. En på svenska ingiven ansökan medför en viss fördröjning i handläggningen av anställningsärendet i de fall där internationell expertis behövs vid bedömningen av vetenskaplig respektive pedagogisk skicklighet.

KTH anser att starka skäl talar för att en ansökan om anställning som lärare i regel bör ges in på engelska. Den nuvarande lydelsen framställer dock detta som ett absolut krav vilket inte är förenligt med språklagens bestämmelser och inte heller ger en korrekt bild av KTH:s handläggning av ansökningar till läraranställning skrivna på svenska. KTH ser nu över lydelsen för i ärendet aktuell anvisning.

I sitt remissvar anförde rektor för SLU följande.

SLU har som myndighet självfallet en nationell roll i vilken svenska är huvudspråket. Samtidigt har SLU som universitet också en tydlig internationell roll. SLU:s övergripande uppdrag är enligt regleringsbrevet att *utveckla kunskapen om de biologiska naturresurserna och människans förvaltning och hållbara nyttjande av dessa*. Detta är ett tydligt internationellt uppdrag som inte kan genomföras på svenska.

I vår vetenskapliga verksamhet är engelska därför det huvudsakliga arbetspråket. Nästan alla doktorsavhandlingar och vetenskapliga artiklar skrivs på engelska. Det internationella uppdraget påverkar vår rekrytering och anställning av lärare. Enligt högskoleförordningen (15 §) ska som bedömningsgrunder vid anställning av lärare gälla *graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning*. För en lärare vid SLU måste skickligheten bedömas i ett internationellt perspektiv. Därför är det ofta nödvändigt att tillkalla utländska forskare för att bedöma de sökandes skicklighet.

För att göra en sådan bedömning måste de sakkunniga ha tillgång till allt material på engelska. I de allra flesta fall finns de sökandes meritförteckning och publikationer redan på engelska så detta vållar normalt inga svårigheter för de sökande. Den som eventuellt vill skriva själva ansökan på svenska har möjligen formell rätt att göra detta och SLU har möjligen formell skyldighet att översätta den till engelska inför en internationell kvalitetsbedömning. Vid en översättning av sådant vetenskapligt kvalificerat material finns det dock uppenbara risker av översättningsfel som kan vara till den sökandes nackdel. Vi bedömer att de sökande av lärartjänster vid SLU inser detta varför det vid SLU inte kommer att vara något problem. Däremot skulle det leda till utomordentliga problem om SLU skulle kräva att allt material vid en ansökan skulle skrivas på svenska.

Anmälarna kommenterade remissvaren och anförde bl.a. följande:

[- -] vår anmälan gällde *rätten* att skriva anställningsansökningar och driva befordringsärenden på svenska vid Sveriges universitet och högskolor, d.v.s. det skall alltid vara möjligt att kommunicera med svenska myndigheter på svenska [- -] Denna rätt är enligt vår uppfattning ovillkorlig. Frågan huruvida det är *lämpligt* att skriva en anställningsansökan respektive att driva ett befordringsärende på svenska eller inte, kan inte avgöras utifrån språklagen utan kan enbart användas som argument. Det gäller även frågan om externa bedömare/sakkunniga [- -]

Bedömning

Språklagen och dess förarbeten

Den 1 juli 2009 trädde språklagen (2009:600) i kraft. Förarbetena till lagen finns framför allt i prop. 2008/09:153, som i sin tur bygger på Språklagsutredningens betänkande Värna språken – förslag till språklag (SOU 2008:26).

Språklagen innehåller bl.a. bestämmelser om språkanvändning i offentlig verksamhet. Lagen stadgar att svenska är huvudspråk i Sverige (4 §). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 §). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 §). Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 §). Myndigheter har ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §).

Lagstiftaren kan på särskilda områden besluta om andra principer. Det framgår av lagens 3 §. Där stadgas att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen. Språklagens krav utgör alltså huvudregler, som ska tillämpas så länge det inte finns undantag i lag eller förordning.

Innebörden av att svenska är huvudspråk i Sverige utvecklas i förarbetena (a. prop. s. 17):

Som huvudspråk ska svenskan vara det samhällsbärande språket i Sverige. Konkret innebär det att all offentlig verksamhet bygger på svenska språket. Lagar stiftas och publiceras på svenska, handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter och domstolar är svenska och kommunikation med myndigheterna kan alltid ske på svenska. Beslut och andra viktigare handlingar som ska expedieras upprättas som huvudregel på svenska och information till allmänheten om offentlig verksamhet finns alltid på svenska.

Svenskans ställning som huvudspråk innebär att det är samhällets gemensamma språk som ska följa samhällsutvecklingen i stort, t.ex. i fråga om vokabulär och terminologi, och därigenom kunna användas inom alla sektorer av samhället. Som samhällets gemensamma språk bör alltså svenskan vara ett komplett språk.

Denna roll som svenska språket har i samhället betyder att det ska vara tillräckligt för den som verkar och bor i Sverige att behärska svenska för att kunna delta i samhällslivet och ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Den enskilde ska alltså kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska.

Bestämmelsen i 10 § är avsedd att ge uttryck för vad som sedan lång tid tillbaka gäller i Sverige, nämligen att de offentliga organen arbetar på svenska, skriftligt såväl som muntligt (a. prop. s. 48). Som övergripande motivering för införandet av en regel med denna innebörd anfördes i propositionen under rubriken Offentlighetsprincipen följande (a. prop. s. 29).

Som en konsekvens av att det i språklagen uttryckligen anges att svenskan har ställning som huvudspråk, bör frågor om språkanvändning inom den offentliga verksamheten, dvs. inom domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet, regleras i språklagen.

För att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i realiteten ska fylla sin funktion är det väsentligt att de handlingar som blir allmänna är skrivna på svenska, liksom att handlingar skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till myndigheten översätts i rimlig utsträckning, om de inte bedöms sakna betydelse.

Beslut och domar men även – som huvudregel – andra handlingar som blir allmänna ska därför upprättas på svenska. Även då en handling översätts till ett annat språk för att en enskild mottagare ska kunna tillgodogöra sig innehållet bör handlingen finnas i original på svenska i ärendet.

- - -

Av förarbetena framgår vidare att lagstiftaren tänkt sig ett s.k. kärnområde som omfattar sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. De behov av framställningar på andra språk som kan finnas här får, sägs det, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen (se a. prop. s. 29).

Utanför kärnområdet är det enligt förarbetena naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Som exempel anges ”skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, t.ex. i invandratäta områden”. Vidare omnämns den speciella situation som kan råda vid Sveriges utlandsmyndigheter, där det regelmässigt finns lokalanställda som inte talar svenska (se a. prop. s. 29 f.) I författningskommentaren anges även att bestämmelsen inte är ”avsedd att utgöra en begränsning av möjligheten att t.ex. inom forskning och utbildning bedriva verksamhet på andra språk än svenska för att möjliggöra ett deltagande på ett integrerat och konkurrenskraftigt sätt i det internationella forskningssamfundet” (a. prop. s. 48).

Närmare om språklagens tillämpning inom utbildning och forskning

Ett flertal remissinstanser lyfte fram de tillämpningssvårigheter som lagförslagen enligt dessa instanser skulle innebära på utbildnings- och forskningsområdena. Vetenskapsrådet ställde uttryckligen frågan om lagförslaget innebar att forskningsansökningar måste skrivas på svenska och Högskoleverket ansåg att det behövdes ett undantag för högskoleområdet. I propositionen kommenterades detta på följande sätt (a. prop. s. 30):

Som vi har framhållit är den föreslagna regleringen övergripande. Vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter – t.ex. universitet och högskolor – får avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar. När det gäller utbildnings- och forskningsområdet är givetvis de internationaliseringssträvanden som kommit till uttryck i bl.a. propositionen Ett lyft för forskning och innovation en central faktor som måste vägas in när myndigheterna ska tillämpa språklagens bestämmelser utanför kärnområdet. Som vi har understrukit tidigare finns det dock inte någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk.

Den föreslagna bestämmelsen är alltså en huvudregel där kärnområdet är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Som har framgått ovan under 5.4 innebär språklagen inte att det ställs undantagslösa krav på viss språkanvändning; inom vissa sektorer förutsätter verksamheten att andra språk kan användas.

I det avsnitt hänvisningen avser behandlas svenskans användning och utveckling inom högre utbildning och forskning under en särskild rubrik (se a. prop. s. 20). Där noteras att det på svenska universitet och högskolor förekommer en utbredd användning av engelska, särskilt inom de naturvetenskapliga områdena. Att använda andra språk än svenska är i många fall nödvändigt för att stärka forskningens internationalisering, sägs det vidare. Efter att ha pekat på den medvetenhet, som finns inom universitet och högskolor om hur användningen av engelska kan påverka de nationella språkens ställning, övergick lagstiftaren till behovet av att väga skilda intressen mot varandra (a. st.):

Värdet av att använda svenskan får vägas mot behovet att i vissa fall använda andra språk inom särskilda verksamhetsområden, och i konkreta fall kan sådana överväganden leda till att det bedöms lämpligt eller nödvändigt att använda andra språk.

I den föreslagna språklagen ställs i och för sig inte några krav på att språket för forskning och utbildning ska vara svenska. Vad som ska gälla inom forskning och undervisning bestäms av myndigheterna på området efter överväganden kring relevanta faktorer inom verksamhetsområdet. För att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre undervisning överväger regeringen en sådan ändring av högskoleförordningen. Det är självklart så att det engelska språket även fortsättningsvis kommer att spela en stor roll i det svenska högskoleväsendet. Det allmännas särskilda ansvar för att svenskan används och utvecklas innebär dock att man bör överväga hur detta ansvar uppfylls på mest ändamålsenliga sätt. Den enskilde forskarens fristående ställning innebär också att det är han eller hon som avgör vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Allmän bedömning av rättsläget

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör tillämpningen av språklagen. Ett ärende, dnr 1811-2008, rörde fråga om krav på att ansökningar om forskningsanslag skulle vara skrivna på engelska. I beslut den 27 oktober 2009 anförde justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger bl.a. följande.

Av förarbetena framgår således att lagstiftaren varit väl medveten om de invändningar som från forskningshåll kan resas mot de krav som numera finns i språklagen. På ett flertal ställen förekommer hänvisningar till de behov som kan finnas inom särskilda verksamheter och till de avvägningar som där kan behöva göras. Något undantag infördes dock inte i lagen, varken allmänt eller specifikt för forskningens del. Frågan är då hur rättsläget ska tolkas.

Inför besvarandet av den frågan finns det inledningsvis skäl att notera två tydliga utgångspunkter i språklagens regler om det svenska språkets ställning. Den första är att svenskan är vad som kan betecknas som förvaltningsspråk och ska användas i det allmännas kärnverksamheter, det s.k. kärnområdet. Regleringen är tvingande; här får andra språk inte användas. Den andra är att svenskan såsom huvudspråk härutöver ska kunna användas inom alla samhällsområden. Utanför kärnområdet är regleringen avsedd att vara flexibel. Det innebär dock inte att myndigheter kan göra fria lämplighetsöverväganden; huvudregeln är att svenska ska användas.

Möjligheten att utanför kärnområdet frångå huvudregeln framkommer i förarbetena. Den saknar dock helt förankring i lagtexten. I frånvaro av tydligare vägledning får regleringen fyllas ut med hjälp av allmänna principer. Jag tolkar därvid rättsläget på följande sätt.

Intresset av att utanför kärnområdet använda ett annat språk måste alltid vägas mot det allmännas ansvar för det svenska språkets användning och utveckling. Undantag från språklagens krav ska motiveras av sakliga skäl. De får inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt i det särskilda fallet. Enbart det förhållandet att användandet av ett annat språk kan te sig bekvämt eller rationellt från den enskilda myndighetens synpunkt är inte tillräckligt. Behovet ska granskas och alternativa lösningar prövas, såsom möjligheten att utnyttja översättningar. Man måste vidare skilja mellan situationer där frågan är om det ska vara tillåtet för myndigheter att använda utländska språk och situationer där frågan gäller den enskildes möjlighet att införa myndigheten bruka svenska. Medan en myndighet i enlighet med det nyss sagda har en viss frihet att inom sin verksamhet använda t.ex. engelska måste den säkerställa att svenska kan brukas när enskilda kommunicerar med och inhämtar information från myndigheten.

Kravet på användning av svenska ställt mot behovet av att bedriva forskning i en internationell miljö

I propositionen hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns. Flera av de risker för det svenska språkets framtid som beskrivits i lagstiftningsärendet och som gett upphov till den införda regleringen är synliga inom denna samhällssfär. Det gäller det som i ärendet kallats risken för domänförluster, dvs. den utarmning som blir resultatet när ett annat språk ersätter svenskan inom ett visst samhällsområde, något som redan synes ha inträffat inom flera centrala forskningsfält. Det gäller även för s.k. kapacitetsförluster, dvs. att exempelvis universitetslärare hänvisas till att undervisa på ett annat språk än sitt modersmål, med risk för att lärarens pedagogiska kapacitet begränsas. Ett av syftena med språklagen är att motverka effekter av detta slag, vilket bl.a. kommer till uttryck i den bestämmelse som anger att myndigheter ska se till att svensk terminologi inom olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §). Det står samtidigt klart att krav på svensk språkanvändning i vetenskapliga sammanhang kan vara till hinder för det internationella utbyte som forskningen överlag är helt beroende av. Förarbetena andas som framgått förståelse för synpunkter av det slaget och det är tydligt att lagstiftaren vill se svensk forskning som en del i det internationella forskningssamfundet. Det är således fråga om intressen som löper uppenbar risk att komma i konflikt med varandra och som på ett så konstruktivt sätt som möjligt får lov att sammanjämkas.

Eftersom det i lagstiftningen saknas särskilda regler för forskningsområdet måste utgångspunkten därvid vara de rättsregler som uppställts i språklagen, inklusive de principer som i enlighet med vad som redovisats ovan kan utläsas ur lagstiftningen.

Merparten av verksamheten inom universitets- och forskningsvärlden – såsom utförandet av undervisning och forskning – hör inte till det s.k. kärnområdet. Av språklagen följer således inte – för att ta några självklara exempel – att undervisning alltid ska ske på svenska eller att utländsk kurslitteratur inte skulle få förekomma. Men den centrala förvaltningen hör till kärnområdet. Av språklagen och av det som

uttalats i dess förarbeten måste anses följa att föreskrifter, beslut, protokoll, diariéer, verksamhetsberättelser och annan dokumentation som myndigheterna inom utbildnings- och forskningssektorerna förvaltningsrättsligt är skyldiga att upprätta utförs på svenska. De behov som kan finnas av att sådana framställningar finns tillgängliga på andra språk får, som framgått ovan, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. Även den service som en myndighet enligt förvaltningslagen ska ge måste tillhandahållas på svenska.

En myndighets beslut om fördelning av anslag till enskilda forskare utgör myndighetsutövning. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Inget synes däremot hindra att engelska är arbetsspråk vid den vetenskapliga granskningen av ansökningar; det måste vara just en sådan situation där det kan vara sakligt motiverat att inom en myndighets verksamhet tillåta ett annat språk än svenska. Det gäller dock bara då detta är nödvändigt.[- -]

Om engelska är språket vid den vetenskapliga utvärderingen av en anslagsansökan ligger det vidare nära till hands att begära att sökanden i de vetenskapliga delarna beskriver sitt forskningsprojekt och sina meriter på engelska. Att uppställa krav av det slaget var emellertid otillåtet redan enligt de regler som tidigare gällde, såvida det inte fanns författningsstöd. Den numera införda språklagen är inte avsedd att medföra några lättnader i det hänseendet, snarare tvärtom. En svensk myndighet med uppgift att fördela forskningsanslag kan således inte lagligen kräva att en ansökan helt eller delvis är författad på engelska. I det sammanhanget bör även beaktas vad som i förarbetena uttalades om den enskilde forskarens fristående ställning och rätt att själv avgöra vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Av det sagda följer självfallet också att den som använt svenska inte på grund härav får utsättas för diskriminering, på sådant sätt att ansökan handläggs så att sökandens chanser att erhålla anslag försämras. Vid behov åligger det anslagsmyndigheten att översätta hela eller delar av ansökan.

[- -]

I propositionen anges att regeringen överväger ändringar i lagstiftningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Enligt vad JO inhämtat föreligger dock för närvarande inga omedelbara planer på författningsändringar. Lagstiftaren torde vid språklagens införande ha underskattat vikten av rättslig vägledning för hur konflikter mellan den nya lagen och forskningens behov ska lösas. [- -]

Kan ett statligt universitet uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska?

I förarbetena till språklagen anges, som redovisats ovan, att kommunikation med myndigheterna alltid kan ske på svenska och att en enskild ska kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska. Redan härav följer enligt min mening att den som vill ansöka om anställning eller befordran vid ett statligt universitet har rätt att skriva sin ansökan på svenska. Till detta kommer att ett beslut av en statlig myndighet att anställa en person betraktas som myndighetsutövning gentemot den personen och de andra sökandena (se SOU 2005:115 s. 57 och Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 27 f.). Även ett befordringsärende vid ett statligt universitet måste anses innefatta moment av myndighetsutövning mot enskild. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Det synes däremot inte finnas något hinder mot att

engelska används vid t.ex. inhämtande av sakkunnigbedömning om sökandes skicklighet, under förutsättning att detta anses nödvändigt.

Med hänsyn till den ökade internationalisering som skett av den svenska högskoleutbildningen har jag i och för sig förståelse för att det i många fall kan finnas stora fördelar med att en sökande skriver sin ansökan på engelska. Att uppställa krav på att så ska ske är emellertid inte tillåtet enligt språklagen. Ett svenskt statligt universitet kan således inte lagligen kräva att ansökningar om anställning och befordran ska vara författade på engelska.

Jag är därför kritisk till att det förekommer att svenska universitet anger att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Att vissa universitet, trots att ett sådant krav har uppställts, beaktar ansökningar som är skrivna på svenska ändrar inte den bedömningen.

I förarbetena till språklagen anges att regeringen överväger ändringar i bl.a. högskoleförordningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Vad som har kommit fram i detta ärende ger mig därför skäl att översända en kopia av mitt beslut till Regeringskansliet, utbildnings- och kulturdepartementen.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.