



LUND UNIVERSITY

Vilket språk talar universitetet?

Språkrätt och språkval i svensk forskning och högre utbildning

Wenander, Henrik

Published in:
Årsbok 2020. Vetenskaps societeten i Lund

2020

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wenander, H. (2020). Vilket språk talar universitetet? Språkrätt och språkval i svensk forskning och högre utbildning. I D. Möller (Red.), *Årsbok 2020. Vetenskaps societeten i Lund* (s. 151-168).

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Vilket språk talar universitetet?

Språkrätt och språkval i svensk forskning och högre utbildning

*Av Henrik Wenander**

Inledning

DEN HÖGRE UTBILDNINGEN och forskningen i Sverige bedrivs till mycket stor del i en internationell miljö. Många forskare och studenter kommer från utlandet och har andra modersmål än svenska, och mycket forskning bedrivs och kommuniceras på engelska. Det påverkar språkanvändningen på universiteten. Samtidigt utgör de flesta lärosäten i Sverige statliga förvaltningsmyndigheter. Som sådana omfattas de av språklagen (2009:600). Den till synes enkla frågan om vilket språk vi ska tala och skriva på universitetet ger upphov till fler, mer komplexa frågor om hur lärare, forskare och andra anställda vid universiteten ska förhålla sig till valet av språk. Dessa frågor har både praktiska och principiella dimensioner. Med denna bakgrund vill jag i denna artikel undersöka de rättsliga aspekterna av språkval i utbildning, forskning och administration på svenska universitet och högskolor. I det följande talas för enkelhets skull i de flesta fall enbart om universiteten, men slutsatserna gäller allmänt också för de lärosäten som utgör högskolor.

Frågan för artikeln är helt enkelt vilka språk lärare och studenter juridiskt sett ska, får och bör använda i universitetens verksamhet. Artikeln bygger på en inventering av de regler och argument som aktualiseras när det gäller frågor om språkanvändning i forskning och högre utbildning i Sverige. Det blir här aktuellt att undersöka de juridiska reglerna på olika nivåer (svenska lagar, för-

* Tack till professor Vilhelm Persson och docent Bengt Lundell för värdefulla kommentarer till utkast till denna artikel.

ordningar och myndighetsföreskrifter samt internationella överenskommelser). Eftersom den svenska juridiska diskussionen fäster stor uppmärksamhet vid de dokument som har tillkommit i lagstiftningsprocessen blir det också naturligt att behandla förslag och diskussioner i offentliga utredningar, remissvar, propositioner samt betänkanden från riksdagens utskott. Därutöver är yttranden från tillsynsorgan som JO och Universitetskanslersämbetet av betydelse. Särskilt JO har en stark ställning i svensk rättstradition genom sina uttalanden, som visserligen inte är förenade med skarpa sanktioner, men som publiceras och anses vara vägledande för förvaltningen (jfr Axberger 2015: 19 f.)

Detta tillvägagångssätt – betecknat som bland annat ”traditionell juridisk metod” och ”rättsdogmatisk metod” – bygger i grunden på en kvalitativ analys av källor som i rättssystemet tillskrivs olika värde som argument för att fastställa gällande rätt. Sammanvägningen av dessa argument kan bidra till förståelsen av det juridiska regelverket och ligga till grund för diskussioner om förändringar.

Som andra juridiska problem kan frågan om språkanvändning betraktas som en intresseavvägning. I vågskålarna ligger här å ena sidan intresset av att skydda det nationella språket, å andra sidan intresset av att möjliggöra internationell forskning och utbildning. Frågan har på så sätt både principiella och praktiska aspekter.

I grunden handlar frågor om språkanvändning om enskildas yttrandefrihet gentemot staten och andra offentliga organ, så som den skyddas i vår centrala grundlag, regeringsformen (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). Denna yttrandefrihet gäller också för enskilda såsom offentliganställda i förhållande till staten som arbetsgivare. Däremot har myndigheter i sig inte någon yttrandefrihet, och statligt anställda som uttalar sig i tjänsten omfattas därför inte av yttrandefriheten. Gränsen mellan privata yttranden och uttalanden å en myndighets vägnar är inte alltid tydlig (Persson 2020: 247).

Den grundlagsskyddade yttrandefriheten kan dock inskränkas genom lagstiftning. För att så ska få ske måste inskränkningen tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningen måste också stå i proportion till sitt syfte och får inte hota den fria åsiktsbildningen som grund för demokratin (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

När det särskilt gäller språkanvändning på universiteten kan också värdet av akademisk frihet lyftas fram. Forskningens frihet ska enligt grundlagen skyddas i lag (2 kap. 18 § regeringsformen). Detta krav tillgodoses genom

att principer om forskningens frihet – fritt val av forskningsproblem, fri utveckling av forskningsmetoder samt fri publicering av forskningsresultat – har tagits in i lagstiftningen (1 kap. 6 § högskolelagen [1992:1434]).

Det svenska konstitutionella systemet bygger primärt på att all lagstiftning, inte minst sådan som begränsar medborgerliga fri- och rättigheter, ska föregås av noggrann beredning, bland annat i form av remissbehandling, hörande av Lagrådet, utarbetande av förslag i Regeringskansliet samt behandling i riksdagens utskott (Wenander 2020: 40). På sätt ska bland annat otillåtna rättighetsinskränkningar upptäckas och undvikas. Därutöver ska domstolar och förvaltningsmyndigheter vid behov tolka lagstiftning så att den överensstämmer med grundlagens krav. Dessutom har domstolar och andra offentliga organ rätt och skyldighet att i enskilda fall åsidosätta lagstiftning som strider mot högre normer (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

I det följande redogör jag mot denna bakgrund först för den svenska språklagstiftningen och dess utveckling. Därefter undersöker jag de rättsliga kraven på språkanvändning i undervisningen, forskningen och universitetets administration i övrigt. I ett avslutande avsnitt gör jag till sist några övergripande reflektioner.

Den svenska språklagstiftningen och dess bakgrund

Den grundläggande regleringen av svenska språkets ställning finns i 2009 års språklag. Därutöver finns i lagen ytterligare bestämmelser avseende bland annat de nationella minoritetsspråken och den enskildes rätt till språk, vilka inte behandlas här.

Redan omkring år 2000 hade det förekommit förslag och diskussioner om att lagstifta om svenska språkets ställning (Vogel 1999; bet. 1998/99:KrU8; SOU 2002:27, 35). Dessa initiativ hade dock inte lett till förslag om lagstiftning, bland annat på grund av kritik från remissinstanser (jfr prop. 2005/06:2, 15 ff.) Sedermera tog regeringen upp tanken på en språklag och tillsatte en särskild utredare med det uttalade uppdraget att ta fram ett förslag till lagstiftning (dir. 2007:17). Utredarens arbete resulterade i ett förslag till en språklag (SOU 2008:26). Också denna gång möttes förslaget delvis med skepsis. Exempelvis ansåg Högskoleverket att den föreslagna lagen inte var tillräckligt väl anpassad för högskolesektorn. Det behövdes, menade verket, en särreglering för universitet och högskolor. Där kunde de framgå vilka

undantag från de allmänna kraven på förvaltningsmyndigheter som skulle gälla. Verket ifrågasatte också om lagen innebar tillräckliga incitament att öka användningen av svenska, med tanke på de starka drivkrafter som fanns när det gäller att använda engelska (Högskoleverket 2008).

Regeringen gick emellertid vidare med ett lagförslag som byggde på utredarens betänkande och som bland annat omfattade högskolesektorn. I sin proposition till riksdagen hänvisade regeringen till internationaliseringen och att engelska används allt mer. Som effekter av att kvalificerat arbete sker på ett annat språk än modersmålet lyftes fram att svenskan tappar mark på vissa områden (*domämförluster*) samt att förmågan att uttrycka sig nyanserat och preciserat minskar (*kapacitetsförluster*). Mot bakgrund av tidigare antagna språkpolitiska mål, bland annat om att svenskan ska vara huvudspråk i Sverige, ansåg regeringen att det behövdes reglering i form av en språklag som uttryckte skyldigheter för det allmänna (prop. 2008/09:153 s. 7 ff.). Kulturutskottet instämde med regeringens förslag, varpå riksdagen biföll propositionen (bet. 2008/09:KrU9, 8; rskr. 2008/09:271). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2009.

Enligt lagen är dess syfte bland annat att ange svenskans ställning i och användning i samhället och att värna svenskan (2 §). Den omfattar inga bestämmelser om språket som sådant. Bestämmelser av detta slag kan framstå som främmande, men det finns faktiskt sådana exempel på detta i ett så närallgande land som Danmark, där ramarna för den danska rättskrivningen regleras i lag (Lov nr. 332 af 14.5.1997 om dansk retskrivning, retskrivningsloven; Vogel 1999: 366).

Språklagens regler gäller inte om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning (3 §). Detta innebär att det i denna form kan finnas specialbestämmelser på skilda områden, men också att myndighetsföreskrifter (som är författningar på lägre nivå än lagar och förordningar) inte får strida mot språklagen (prop. 2008/09:153, 46). Ett universitet får alltså inte anta egna föreskrifter som exempelvis kräver användning av engelska utöver vad lagen tillåter (se nedan avsnitt 3–5). Om så ändå skulle ske kan det bli aktuellt att åsidosätta den felaktiga föreskriften såsom stridande mot en högre norm.

Avseende svenskans ställning framgår av lagen att språket är huvudspråk i Sverige och att svenskan därmed är samhällets gemensamma språk, som bland annat ska kunna användas inom alla samhällsområden (4 och 5 §§

språklagen). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 § språklagen). Med uttrycket ”det allmänna” avses, som i annan lagstiftning, riksdag, regering, förvaltningsmyndigheter, kommuner, regioner och andra organ som på något sätt är knutna till den offentliga organisationen (prop. 2008/09:153, 19). Mot bakgrund av de synpunkter på förslaget som hade inkommit vid remissbehandlingen avseende språket för forskning och utbildning angav regeringen i propositionen att lagen i och för sig inte ställer några krav på att språket där ska vara svenska (se dock vidare strax nedan). Språkvalet får bedömas utifrån förutsättningarna på verksamhetsområdet. Regeringen framhöll också att ”[d]en enskilde forskarens fristående ställning innebär också att det är han eller hon som avgör vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.” (Prop. 2008/09:153, 20.) Regeringen angav också att den övervägde ändringar i högskoleförordningen för att förtydliga vad som gäller avseende användningen av andra språk än svenska inom forskning och högre undervisning (prop. 2008/09:153, 16 och 20). Några sådana ändringar har när detta skrivs, i maj 2020, inte genomförts.

Lagen reglerar vidare språkanvändningen i offentlig verksamhet. Här anges att språket i bland annat förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 § språklagen). Det ska noteras att de allra flesta universitet och högskolor i Sverige är organiserade som förvaltningsmyndigheter under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen). De omfattas därmed av de rättsliga krav som gäller för sådana, även om de har vissa särdrag, ofta diskuterade som olika former av autonomi för lärosätena (Marcusson 2005: 11 ff.). Också de lärosäten som är organiserade på annat sätt (bland annat som stiftelsehögskolor) får enligt min uppfattning anses ”fullgöra uppgifter i offentlig verksamhet” i lagtextens mening i åtminstone vissa delar (jfr prop. 2008/09:153, 26 f.; 2 kap. 4 § och bilagan till offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Avsikten med bestämmelsen om att förvaltningens språk är svenska är, enligt regeringens proposition, att myndigheter och andra organ som huvudregel ska arbeta på svenska, både i skrift och tal. Dock nyanseras bilden av vissa uttalanden i propositionen, som inte kommer till uttryck i lagtexten. Avsikten är nämligen att det ska finnas ett kärnområde för bestämmelsen. I detta ingår användningen av språk i förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Inom kärnområdet ska svenska användas. Bakgrunden är att offentlighetsprinci-

pen för att fylla sin funktion enligt regeringens uppfattning förutsätter att allmänna handlingar är tillgängliga på svenska. Till detta kärnområde ska sålunda höras bland annat ”protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär.” (Prop. 2008/09:153, 29). Utanför kärnområdet ska regleringen vara mer flexibel. Regeringen uttalade i propositionen att regleringens innebörd på sådana områden får bedömas utifrån förutsättningarna på det aktuella verksamhetsområdet. Den lyfte särskilt fram att internationalisering av den högre utbildningen ska tillmätas betydelse i denna avvägning. Regeringen konstaterade dock samtidigt att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och att värna svenskans ställning (prop. 2008/09:153, 30). Den sammanfattade sin uppfattning om syftet med lagen i denna del:

Bestämmelsen är inte 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. (Prop. 2008/09:153, 48.)

Med tanke på att risken för kapacitets- och domänförluster är särskild stor i forskning och högre utbildning framstår resonemanget här som motsägelsefullt (Lerwall 2013: 208).

I språklagen hänvisas också till att det finns särskild lagstiftning om användning av annat nordiskt språk (10 § andra stycket). Här avses bestämmelserna i lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster (prop. 2008/09:153, 48). Dessa bestämmelser gäller inte universitetens verksamhet. Däremot finns, som också påpekas i propositionen, en nordisk språkkonvention (prop. 2008/09:153, 10; SÖ 1982:93). Denna anger att länderna ska verka för att enskilda ska kunna använda nordiska språk inför myndigheter i andra nordiska länder. Enligt konventionen gäller detta ”förutom vid kontakt med domstolar främst vid kontakt med offentliga organ såsom sjukvårds-, hälsovårds-, socialvårds- och barnvårdsmyndigheter samt arbetsmarknads-, skatte-, polis- och skolmyndigheter.” (Artikel 1 i konventionen). När Sverige tillträdde konventionen ansåg regeringen att Sverige redan uppfyllde dess krav, som närmast utgör rekommendationer. Regeringen ansåg därför att det inte krävdes några ändringar i lagstiftningen (prop. 1981/82:5, 7). Konventionen har inte heller senare införts i svensk lagstiftning. Dess

bestämmelser har därför endast de mer indirekta verkningar som följer av en internationell överenskommelse som inte har tagits in i svensk lagstiftning.

Språklagen anger vidare att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Myndigheterna har ett ansvar för utveckling och användning av svensk terminologi inom deras olika områden (11 och 12 §§ språklagen). Också dessa krav kan ha principiell betydelse för universiteten.

Slutligen finns vissa bestämmelser om svenskans ställning i internationella sammanhang och EU, samt om den enskildes tillgång till språk (13–15 §§). Dessa berör inte universitetens verksamhet på ett direkt sätt. Jag behandlar dem därför inte i den följande framställningen.

Lagen innehåller inte några bestämmelser om tillsyn, straff eller andra sanktioner. I beredningen av förslaget hade detta förhållande kritiserats av Lagrådet, som menade att det från rent rättsliga synpunkter framstod som en tveksam åtgärd att införa en sådan lag (prop. 2008/09:153, 48). Enligt regeringens uppfattning kunde lagstiftning av detta slag ändå ha betydelse eftersom det handlar om en reglering av myndigheternas verksamhet, vilken övervakas av bland annat JO (prop. 2008/09:153, 7 ff.) Som framgår i det följande kan också andra tillsynsorgan såsom Universitetskanslersämbetet granska om lagens bestämmelser har beaktats tillräckligt. Några straff kan det emellertid alltså inte bli fråga om enligt lagen. Det är därtill mycket svårt att i fråga om universiteten tänka sig att avvikelser från lagen skulle kunna utgöra ett sådant åsidosättande av vad som gäller för uppgiften att det blir aktuellt med ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken).

Det kan noteras att diskussionerna inför språklagen inte uppmärksammade att lagen kan betraktas som en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Visserligen saknar lagen som sagt sanktioner. Samtidigt är den – som all lagstiftning – avsedd att efterföljas, och tjänstemän och andra kan bli föremål för tillsyn och kritik om de avviker från lagen. Som nämndes ovan (avsnitt 1) är det inte alltid tydligt var gränsen går mellan myndighetsanställdas privata yttranden (som skyddas av yttrandefriheten) och yttranden å tjänstens vägnar (som inte gör det). Med tanke på forskares och lärares fristående ställning i anslutning till principen om akademisk frihet är denna gränsdragning särskilt svår inom universitetet. I den utsträckning forskares verksamhet skyddas av yttrandefriheten menar jag dock att inskränkningen av denna genom språklagen får anses tillåten i förhållande till grundlagens krav på demokratisk godtagbarhet, proportionalitet och skydd för åsiktsbildningen.

Undervisning och examination

Mot bakgrund av språklagens utformning och bakgrund kan man först fråga sig om språklagen på något sätt begränsar utrymmet för undervisning på andra språk än svenska. Genomförande av undervisning – att hålla föreläsningar, seminarier, övningar och så vidare – utgör konkreta åtgärder som inte i sig utgör handläggning av ärenden som mynnar ut i juridiska beslut. I juridisk terminologi brukar man tala om myndigheternas faktiska handlande (Strömberg och Lundell 2018: 17; von Essen, Bohlin och Warnling Conradson 2018: 58). Det är därmed tydligt att undervisning faller utanför språklagens kärnområde, som ju handlar om mer formella åtgärder. Det är vidare svårt att se något annat än att intresseavvägningen mellan internationalisering och skydd för svenskans ställning här i de allra flesta fall skulle utfalla till internationaliseringens fördel. JO har därför ansett att det är självklart att språklagen inte kräver att all undervisning eller kurslitteratur ska vara på svenska (JO 2010/11 s. 642, 649). En annan tolkning skulle för övrigt troligen skapa stora praktiska bekymmer på dagens svenska lärosäten.

Om undervisningen i sig – föreläsningar, övningar, seminarier med mera – alltså får hållas på engelska (eller annat främmande språk), är det rimligt att tänka sig att också examination (exempelvis i form av skrivningar eller uppsatser) ska få ske på det språket. Universitetskanslersämbetet har dock mot bakgrund av språklagens krav ansett att det också på engelskspråkiga kurser ska vara möjligt att lämna svar på svenska. Om examinatorn inte behärskar svenska får detta lösas genom att en annan examinator tas in eller att svaret översätts (Universitetskanslersämbetet 2020: 45). Denna ståndpunkt kan framstå som långtgående i praktiskt perspektiv, men är följdriktig i förhållande till lagens utformning och syfte. Det kan dock tilläggas att huvudregeln om användning av svenska utanför språklagens kärnområde kan åsidosättas när det finns skäl för det, bland annat med hänsyn till behovet av internationalisering. Universitetskanslersämbetet (2020: 46) har ansett att det måste vara tillåtet att kräva svar på engelska om kursens mål för lärande omfattar att visa förmåga att kommunicera på engelska. Enligt min uppfattning kan också andra typer av kursmål med en internationell inriktning innebära att det är godtagbart att kräva att studenterna svarar på engelska. Det finns dock alltså anledning att överväga språklagens krav vid utformningen av kursmål och examination för en kurs.

Också utrymmet att använda annat skandinaviskt språk i examinationen har någon gång diskuterats. Mot bakgrund av den nordiska språkkonventionen har det i det nordiska samarbetet anförts att studenter från Danmark och Norge borde ha rätt att använda sina modersmål vid examination på svenska lärosäten. Det är dock värt att notera att konventionen är utformad som en rekommendation, vilken dessutom till sin lydelse inte omfattar högre utbildning. Konventionen har inte heller omvandlats till svensk lagstiftning. Det rättsliga stödet för ett sådant krav är därmed mycket svagt (Wenander 2014: 74 f.).

I nära anknytning till undervisning och examination står frågan om beslut om betyg (6 kap. 32 § högskoleförordningen [1993:100]). Det är värt att notera att själva beslutet om betyg ingår i handläggningen av ett ärende, som dessutom utgör en form av myndighetsutövning. I enlighet med uttalandena i propositionen till språklagen befinner vi oss då tydligt inom språklagens kärnområde. Betygsbeslutet måste därmed dokumenteras på svenska (10 § språklagen). Eftersom beslutets innehåll normalt endast utgörs av ett betyg – underkänt, godkänt, väl godkänt, och så vidare – är detta inte något större problem. De krav på motivering av beslut som annars gäller behöver nämligen inte tillämpas i ärenden om betygssättning inom utbildningen (1 kap. 4 a § högskoleförordningen). Enligt min uppfattning bör dock de system som används för betygssättning och dokumentation av betyg vara tillgängliga på svenska för att uppfylla språklagens krav.

En näraliggande fråga har bedömts av Universitetskanslersämbetet i samband med tillsyn mot Blekinge tekniska högskola. Myndigheten kritiserade där högskolan för att beslut om tillgodoräknande hade skrivits på engelska. Den uttalade att högskolans beslut i enlighet med 10 § språklagen måste vara på svenska (Universitetskanslersämbetet 2016a: 11).

Undervisning och examination på kurser bygger på vad som framgår av de kursplaner som ska finnas (6 kap. 14 och 15 §§ högskoleförordningen). Kursplaner utgör i rättsligt perspektiv myndighetsföreskrifter som universiteten beslutar med stöd av högskoleförordningen (SOU 2012:5, 84). Behörigheten att besluta föreskrifter bygger alltså rättsligt sett på att regeringen i förordning har delegerat denna till förvaltningsmyndigheter (jfr 8 kap. 11 § regeringsformen; Strömberg 1999: 100 f.). Som har framgått ovan (avsnitt 2) angav regeringen i propositionen till språklagen att bland annat beslut om föreskrifter hör till lagens kärnområde, där svenska ska användas.

Universitetskanslersämbetet (och dess föregångare Högskoleverket) har i sitt tillsynsarbete vid flera tillfällen kritiserat lärosäten för att i strid med språklagen ha kursplaner enbart på engelska (t.ex. Högskoleverket 2009: 24; Universitetskanslersämbetet 2013: 22). Vid ett tillfälle har Universitetskanslersämbetet dessutom kritiserat ett lärosäte för att ha ett engelskt namn på en kurs, där det i övrigt fanns en kursplan på svenska (Universitetskanslersämbetet 2016b: 19).

Det är vanligt förekommande att kursplaner finns i både engelsk och svensk version. Detta i sig utgör inget problem enligt språklagen. Frågan kan dock uppstå vad som ska gälla om språkversionerna inte är helt samstämmiga. Överklagandenämnden för högskolan – den myndighet som i sista instans prövar vissa överklaganden av beslut från universitet och högskolor – fick anledning att bedöma denna fråga i ett ärende om behörighet för antagning till en kurs (Överklagandenämndens beslut 2017-02-03, reg.nr 23-77-17). Den svenska kursplanen angav som krav på särskild behörighet

att den sökande måste ha erhållit en kandidatexamen (dvs kurser motsvarande 180 högskolepoäng) inklusive minst 15 högskolepoäng från *kurser inom ämnesområdena* [kursiverat här] företagsekonomi, nationalekonomi, industriell ekonomi, innovation och/eller entreprenörskap.

Den engelska versionen angav däremot:

The applicant's university education must include at least a Bachelor's Degree (i.e. the equivalent of 180 hec [*higher education credits*, författarens anmärkning]) including av [sic] minimum of 15 hec of courses *in subject areas related to* [kursiverat här] business, economics, industrial management, innovation and/or entrepreneurship." (Båda lydelserna är citerade från överklagandenämndens beslut så som det har publicerats på nämndens webbplats.)

Sökanden i ärendet menade att han enligt den engelska kursplanen uppfyllde antagningskraven. Överklagandenämnden hänvisade till bestämmelserna i språklagen om att svenska är huvudspråket i Sverige (4 §) och om att språket i förvaltningsmyndigheter är svenska (10 §). Därmed ansåg nämnden att den svenskspråkiga lydelsen skulle ha företräde framför den engelskspråkiga.

Den senare skulle enligt nämnden betraktas som en översättning. Överklagandenämnden avslag överklagandet. Det kan noteras att den engelska lydelsen får anses ha denna ställning som översättning oavsett vilket språk som kursplanen i praktiken har utarbetats på.

Också i andra avseenden kan språklagen ha betydelse i anslutning till antagningen av studenter. I ett ärende avseende antagning av en doktorand kritiserade Högskoleverket Lunds universitet för att beslutet om antagning enbart hade skrivits på engelska. Verket hänvisade här till bestämmelserna om att svenska är huvudspråk i Sverige samt om att språket i förvaltningsmyndigheter är svenska (4 och 10 §§ språklagen) (Högskoleverket, beslut 2010-04-08, reg.nr 31-746-10).

Forskning och forskningsförmedling

När det gäller den forskning som bedrivs på universiteten är utgångspunkten att det här rör sig om verksamhet som faller utanför språklagens kärnområde. I enlighet med regeringens överväganden om intresset av att svenska lärosäten kan delta i det internationella forskningssamfundet är friheten stor att använda andra språk än svenska (normalt engelska) i forskningen. Också principen om fri publicering av forskningsresultat (1 kap. 6 § högskolelagen, jfr 2 kap. 18 § regeringsformen) kan tas till intäkt för att språklagen inte i någon större utsträckning ska påverka språkvalet i forskningen. I några avseenden kan dock språklagen aktualiseras i förhållande till forskning och forskningsförmedling.

Forskning förutsätter som bekant i praktiken ofta beslut om finansiering från anslagsgivare, varav vissa är svenska offentliga organ som i sig omfattas av språklagens krav. Om sådana organ uppställer krav på språkanvändning i ansökningar påverkar det givetvis också sökande vid universitet och högskolor. JO har i ett ärende (JO 2010/11 s. 642) tagit ställning till krav från Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) om att ansökningar om anslag skulle vara skrivna på engelska. JO Hans-Gunnar Axberger sammanfattade först sin uppfattning av språklagens krav i allmänhet. Han konstaterade att språklagen enligt propositionen bygger på att det finns ett kärnområde, där svenska måste användas. Också utanför detta område gäller en huvudregel om att svenska ska användas. Dock finns det där möjlighet att använda ett annat språk. Denna möjlighet är dock inte helt oreglerad:

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. (JO 2010/11 s. 642, 648).

JO:s tolkning av lagen ger uttryck för att myndigheterna utanför språklagens kärnområde alltid ska överväga om användning av ett annat språk än svenska är befogat. Denna förståelse av språklagen innebär att språkvalet utanför lagens kärnområde ska styras av en form av proportionalitetsbedömning, där undantag från huvudregeln om användning av svenska måste kunna försvaras med sakliga skäl och där andra språk inte används mer än nödvändigt.

Angående Formas krav på ansökningar uttalade JO att beslut om anslag är av den karaktären att svenska måste användas vid handläggningen. Det är därför inte tillåtet för en myndighet som fördelar forskningsanslag att kräva att ansökningen är skriven på engelska. Han uppmärksammade också regeringens hänvisning till ”den enskilde forskarens fristående ställning” (se ovan avsnitt 2). JO uppmärksammade i sammanhanget behovet av särreglering för högskolesektorn. Han avslutade sitt beslut i ärendet med att konstatera: ”Lagstiftaren torde vid språklagens införande ha underskattat vikten av rättslig vägledning för hur konflikter mellan den nya lagen och forskningens behov ska lösas. Omständigheterna i detta ärende belyser detta.” (JO 2010/11 s. 642, 650.)

Ett senare ärende hos JO (JO 2012/13 s. 410) rörde lärosätens krav på att ansökningar om anställning och befordran skulle vara skrivna på engelska. JO Lilian Wiklund uttalade där, med hänvisning till det ovan refererade beslutet om Formas, att språklagen inte tillät ett krav på att använda engelska. Eftersom det rörde sig om myndighetsutövning mot enskild (det vill säga mot den som så småningom anställs och mot övriga sökande) måste svenska användas i handläggning och beslut om sådana ärenden. Däremot, menade JO, fanns det inga hinder för att engelska används vid inhämtande av sakkunnigyttranden, om detta bedömdes nödvändigt. JO medgav att det med tanke på internationaliseringen fanns stora fördelar med att kräva att ansökningar är skrivna på engelska, men att språklagen alltså inte medgav

ett sådant krav. Hon noterade att regeringen i propositionen hade angett att det fanns planer på en särreglering i högskoleförordningen och skickade därför en kopia av sitt beslut till berörda departement i Regeringskansliet.

Som framgått kräver språklagen att universiteten, på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter, upprätthåller ett vårdat, enkelt och begripligt språk i kommunikationen med enskilda. Detta har ansetts innebära att facktermer och latinska uttryck bör undvikas (von Essen, Bohlin och Warnling Conradson 2018: 37 f.) Det ligger i sakens natur att detta krav också ska beaktas i universitetens spridning av forskningsresultat till det omgivande samhället (jfr 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen).

Universitetets administration

Det är välkänt att lärare, forskare och annan personal vid universiteten ägnar mycket möda åt administration utan direkt anknytning till undervisning eller forskning. Det handlar då bland annat om sådant som kommunikation och internt beslutsfattande. Även på sådana områden är språklagen av betydelse.

Först kan det övervägas vad språklagen betyder för universitetens externa kommunikation. Ett ärende hos JO som rörde språkanvändningen i Stockholms stad kan här vara belysande (JO 2010/11 s. 654). En anmälare hade där uppmärksammat att Stockholm hade börjat marknadsföra sig som ”Capital of Scandinavia” samt att stadens turistbyrå benämndes ”Stockholm Visitors Board” och näringslivskontoret kallades ”Stockholm Business Region”. JO Hans-Gunnar Axberger konstaterade att den språkanvändning som det här var fråga om låg utanför språklagens kärnområde. I enlighet med bedömningen i det ovan refererade Formas-ärendet finns då utrymme för olika bedömningar av lämpligheten att använda engelska beteckningar. Han fann ingen anledning att kritisera Stockholms stad, men påminde om att det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Resonemanget i beslutet kan vara av intresse också för universiteten i det att de i sin kommunikation har en frihet att använda engelska beteckningar med mera, men att denna frihet ska utövas under det ansvar som åligger dem under språklagen.

Ett annat JO-ärende rörde bruket av e-postadresser i Regeringskansliet (JO 2010/11 s. 650). Myndigheten – som i har till uppgift att bereda regeringens beslut i de departement som ingår i Regeringskansliet (7 kap. 2 §

regeringsformen) – använde vid denna tidpunkt e-postadresser av typen ”registrator@primeminister.ministry.se”. JO Axberger konstaterade också här att det rörde sig om en fråga som låg utanför språklagens kärnområde. I anslutning till det han hade anfört i Formas-ärendet (se ovan avsnitt 4) ansåg han att språklagen visserligen inte i allmänhet förbjuder användning av engelskspråkiga e-postadresser, men att Regeringskansliets särskilda ställning i statsförvaltningen skulle vägas in i bedömningen. Det fanns inte några svårigheter att införa också svenska e-postadresser. Sammantaget var det inte förenligt med språklagen att enbart ha engelskspråkiga e-postadresser. JO genomförde här alltså en proportionalitetsbedömning i enlighet med den modell som beskrevs i Formas-ärendet. Det kan tilläggas att Regeringskansliet sedermera införde svenskspråkiga e-postadresser. Jag menar att det här finns anledning för svenska universitet att överväga om de IT-system som används, också internt, bör vara enbart engelskspråkiga med tanke på språklagens krav.

När det sedan gäller universitetets interna beslutsfattande äger detta rum på en rad nivåer, från universitetsstyrelse och rektor till bland annat organ på fakulteter och institutioner (ofta kallade nämnder eller utskott, såsom forskningsnämnder eller utbildningsutskott). Dessa organ handlägger förvaltningsärenden av skilda slag, delvis med inslag av myndighetsutövning, och fattar formella beslut i enlighet med lagstiftning och interna beslutsordningar. De får därmed anses verka inom språklagens kärnområde när de fattar beslut som dokumenteras i ”protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär” (prop. 2008/09:153, 29, se ovan avsnitt 2). Som JO Wiklund framhöll i ärendet om krav på engelska i ansökningar om anställning måste hela handläggningen, det vill säga också den del av förfarandet som leder fram till beslutet, enligt språklagen ske på svenska. Med tanke på att beslutet ska förberedas, fattas och dokumenteras på svenska bör språklagen förstås som att sammanträden i universitetets nämnder och liknande i princip ska hållas på svenska. Samtidigt finns det, som JO framhöll i ärendet om krav på engelska i ansökningar, ett visst utrymme att inhämta yttranden på annat språk om detta är nödvändigt. Därmed bör det också vara tillåtet att ha engelskspråkiga inslag vid sammanträden. Med tanke på språklagens allmänna syfte att skydda svenskans ställning i offentlig verksamhet och dess uttryckliga krav på användning av språket i den offentliga förvaltningen är det enligt min uppfattning inte tillåtet enligt

lagen att enbart använda engelska vid sammanträden i universitetets beslutande och beredande organ.

Praktiskt sett innebär detta att de lärare, studentrepresentanter och andra som utses till ledamöter av universitetets nämnder med mera måste behärska svenska tillräckligt väl för att kunna delta i diskussioner och fatta beslut på svenska. Eftersom det här handlar om språklagens kärnområde skiljer sig kraven på universitetets handläggning inte från vad som gäller på andra förvaltningsmyndigheter. Det är dock i praktiken givet att sammansättningen av lärare, forskare och studenter på universiteten skiljer sig från vad som gäller för statligt anställda vid andra myndigheter. Det ställer universiteten inför särskilda svårigheter.

Särskilda aspekter gör sig gällande i fråga om disciplinåtgärder och liknande. En student som berörs av ett disciplinärende – som kan röra fusk, störande av verksamheten eller trakasserier – ska ges tillfälle att uttala sig inför den disciplinnämnd som ska finnas vid lärosätet (10 kap. 1, 3 och 11 §§ högskoleförordningen). Universiteten får vidare inrätta personalansvarsnämnder som avseende de anställda prövar frågor om skiljande från anställningen i vissa fall, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning (2 kap. 15 § högskoleförordningen; jfr 25 § myndighetsförordningen [2007:515]). En anställd som är föremål för ett ärende i en personalansvarsnämnd ska som utgångspunkt ges tillfälle att lämna uppgifter muntligt inför nämnden (9 och 24 §§ förvaltningslagen [2017:900]; Arbetsgivarverket 2019: 26). Vid sammanträden i disciplin- och personalansvarsnämnder, och vid nämndernas handläggning i övrigt, gäller förvaltningslagens krav på att använda tolk och översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt (13 § förvaltningslagen). Även om nämnderna enligt vad som har framgått ovan alltså ska sammanträda och i övrigt arbeta på svenska innebär regleringen i förvaltningslagen att de ska anlita tolkar och låta översätta handlingar i ärenden med studenter eller anställda som inte helt behärskar svenska.

Avslutning

Språklagen är en rättsligt sett märklig skapelse i det att den anger handlingsmönster för myndigheterna utan att föreskriva mer skarpa sanktioner. Till detta kommer att regleringen i lagen är mycket allmänt hållen. Det rör sig

här om aspekter av lagen som kritiserades av Lagrådet i samband med att lagförslaget bereddes. Dessa aspekter blir särskilt tydliga när lagen ska tillämpas på universiteten. Viktiga delar av lagen, såsom tanken på att det finns ett kärnområde där svenska alltid ska användas, kan inte utläsas av lagtexten, utan framgår enbart av regeringens proposition. Dessutom är propositionen till lagen motsägelsefull när det gäller krav på användning av svenska i högre utbildning och forskning. Beslut från JO har utifrån dessa förutsättningar visserligen bidragit till att förtydliga lagens innebörd för den högre utbildningen och forskningen. Det kan dock konstateras att den kritik som framfördes av Högscoleverket i remissbehandlingen av lagförslaget till stor del har bekräftats.

I det föregående har getts exempel på när språklagen innebär krav på universitetens verksamhet. Det handlar då främst om att svenska krävs i fråga om de mer formella aspekterna av universitetens roll som myndigheter. Vissa av de krav som framgår av JO:s och Universitetskanslersämbetets (tidigare Högscoleverkets) beslut kan framstå som överraskande och långtgående, både praktiskt och principiellt. Regeringens påstående i propositionen om att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och att värna svenskans ställning framstår som svårförståelig när lagen ska tillämpas i praktiken på universiteten. Ett exempel är Universitetskanslersämbetets lagtolkning, som innebär att studenter alltid ska kunna svara på skrivningsfrågor på svenska och att icke-svensktalande examinatorer då ska behöva få skrivningssvar översatta.

Det är inte möjligt att i denna artikel närmare undersöka hur den ambition att skydda svenskan från domän- och kapacitetsförluster som uttrycktes i propositionen fungerar i praktiken för universitetens del. Som Högscoleverket påpekade i sitt remissvar innebär internationaliseringen starka incitament för att använda engelska. Såvitt känt har universitetens roll inte diskuterats i någon större utsträckning när det gäller myndigheternas ansvar för att utveckla och använda svensk terminologi inom deras områden (12 § språklagen), vilka på grund av universitetens bredd omfattar snart sagt alla delar av samhället. Eftersom forskningen och den faktiska undervisningen, bortsett från examinationen, faller utanför lagens kärnområde, är det osäkert hur mycket de tillsynsmekanismer som finns kan påverka utvecklingen.

En grundläggande omständighet, som till någon del kan förklara de svårigheter som uppstår för lärosätena i anslutning till språklagen, är att de statliga universiteten och högskolorna juridiskt sett är förvaltningsmyndigheter. Trots

de omfattande diskussioner om autonomi som har förekommit, utgör de därmed principiellt sett offentliga organ av samma slag som länsstyrelserna, Skatteverket eller Försäkringskassan. Också de fristående lärosätena är i vissa avseenden att betrakta som offentliga organ. Frågan om språkanvändning belyser på så sätt konkret betydelsen av universitetens organisationsform.

Ett sätt att hantera de problem som framkommit ovan och att beakta universitetens särdrag skulle vara att reglera språkanvändningen i högre utbildning och forskning särskilt. Redan 2009 hänvisade regeringen till att den övervägde särskilda bestämmelser i högskoleförordningen. Också JO har flera gånger återkommit till denna tanke. Hittills har som framgått någon sådan reglering inte kommit till stånd. Det är också lätt att inse att de svårigheter som har beskrivits ovan skulle ställas på sin spets vid utarbetandet av en specialreglering.

Referenser

- Arbetsgivarverket, 2019. *Statsanställdas tjänsteansvar*. Version 2019-06-19, reviderad 2019-12-11, tillgänglig på www.arbetsgivarverket.se, besökt den 25 maj 2020.
- Axberger, Hans-Gunnar, 2015. *JO – i riksdagens tjänst*. Visby: Eddy.se.
- Bet. 1998/99:KrU8. *Bibliotek, litteratur och kulturtidskrifter*.
- Bet. 2008/09:KrU9. *Språk för alla – förslag till språklag*.
- Dir. 2007:17. *Språklag*.
- von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, 2018. *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Högskoleverket, 2008. *Yttrande över betänkandet Värna språken – förslag till språklag*, den 1 juli 2008, Reg.nr 13-1692-08, tillgängligt på www.uka.se, besökt den 6 maj 2020.
- Högskoleverket, 2009. *Tillsynsbesöket vid Lunds universitet 2008*. Högskoleverkets rapportserie 2009:32 R, tillgänglig på www.uka.se, besökt den 8 maj 2020.
- Högskoleverket, beslut 2010-04-08, reg.nr 31-746-10, publicerat i: Högskoleverket, *Högskoleverkets tillsyn. Viktigare beslut 2010–2011*. Rapport 2012:24 R, tillgänglig på www.uka.se, besökt den 14 maj 2020.
- JO 2010/11 s. 642.
- JO 2010/11 s. 650.
- JO 2010/11 s. 654.
- JO 2012/13 s. 410.
- Lerwall, Lotta, 2013. "Globalization and the question of official languages." I Lind, Anna-Sara och Reichel, Jane (red.), *Administrative law beyond the state – Nordic perspectives*. Stockholm/Leiden: Liber/Nijhoff.

- Marcusson, Lena, 2005. *Universitetens rättsliga ställning. En rapport till SUHF hösten 2005*, tillgänglig på <https://suhf.se/publikationer/rapporter/>, besökt den 11 maj 2020.
- Persson, Vilhelm, 2020. "Offentlig anställning och privat yttrandefrihet." *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 243–260.
- Prop. 1981/82:5. *Om godkännande av en nordisk språkkonvention*.
- Prop. 2005/06:2. *Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik*.
- Prop. 2008/09:153. *Språk för alla – förslag till språklag*.
- rskr. 2008/09:271.
- SOU 2002:27. *Mål i mun – Förslag till handlingsprogram för svenska språket*.
- SOU 2008:26. *Värna språken – förslag till språklag*.
- SOU 2012:5. *Högskolornas föreskrifter*.
- Strömberg, Håkan, 1999. *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 3 uppl. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, 2018. *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl. Stockholm: Liber.
- SÖ 1982:93. Konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land, Svaneke Bornholm, den 17 juni 1981.
- Universitetskanslersämbetet, 2013. *Tillsynsbesöket vid Linköpings universitet 2012*. Rapport 2013:5, tillgänglig på www.uka.se, besökt den 8 maj 2020.
- Universitetskanslersämbetet, 2016a. *Tillsynsbesöket vid Blekinge tekniska högskola 2015*. Rapport 2016:6, tillgänglig på www.uka.se, besökt den 8 maj 2020.
- Universitetskanslersämbetet, 2016b. *Tillsynsbesöket vid Örebro universitet 2016*. Rapport 2016:14, tillgänglig på www.uka.se, besökt den 8 maj 2020.
- Universitetskanslersämbetet, 2020. *Rättssäker examination*. 4 uppl., tillgänglig på www.uka.se, besökt den 8 maj 2020.
- Vogel, Hans-Heinrich, 1999. "En lag om svenska språket?" I Marcusson, Lena (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus.
- Wenander, Henrik, 2014. *Fri rörlighet i Norden. Nordiska gränshinder i rättslig belysning*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Wenander, Henrik, 2020. "Universiteten och de juridiska fakulteterna som remissinstanser." *Svensk Juristtidning*, 39–43.
- Överklagandenämnden för högskolan, beslut 2017-02-03, reg.nr 23-77-17, tillgängligt på www.onh.se, besökt den 14 maj 2020.