



FEMTE YTTRANDET OM SVERIGE

SAMMANFATTNING

Rådgivande kommittén
för ramkonventionen för
skydd av nationella
minoriteter

Antagen den 11 oktober 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2023)4

Publicerad den 19 februari 2024

Sekretariatet för Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter
Europarådet
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING AV RESULTAT	4
Omfattningen av tillämpningen	4
Institutionella ramverk och policydokument för skydd av nationella minoriteter och inkludering av romer	4
Institutionella och juridiska ramverk för att bekämpa diskriminering	4
Stöd för bevarande och utveckling av minoriteters identiteter, språk och kulturer	4
Främja interkulturell dialog samt bekämpa fientlighet och olika former av rasism och hatretorik	4
Tillgång till och nationella minoriteters närvaro i medierna	5
Användning av minoritetsspråk vad det gäller administration, individers namn och geografiska skyltar	5
Effektivt deltagande i offentliga angelägenheter och beslutsprocesser	5
REKOMMENDATIONER	6
Rekommendationer om omedelbara åtgärder	6
Uppföljning av dessa rekommendationer	7
GRANSKNINGSPROCESS	8
Uppföljningsaktiviteter rörande rekommendationerna i det fjärde yttrandet från den rådgivande kommittén	8
Framtagande av landrapporten för den femte cykeln	8
Landsbesök och antagande av det femte yttrandet	8

Omfattningen av tillämpningen

1. Sverige tillämpar också fortsättningsvis ramkonventionen för fem nationella minoriteter (judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar). Rättigheterna för personer som hör till dessa minoriteter skyddas genom en specifik lagstiftning rörande nationella minoriteter och minoritetsspråk, samt genom lagstiftning om utbildning och icke-diskriminering. Samerna erkänns också som ett urfolk i Sverige och åtnjuter en viss grad av kulturellt självbestämmande.

2. Mångfald inom de olika erkända nationella minoriteterna erkänns och främjas visserligen ur ett språkligt perspektiv, i synnerhet för samer och romer, men myndigheter behöver ta större hänsyn till den. Skogsfinnar omfattas vanligtvis av politiska åtgärder riktade till Sverigefinnar, men de vill att deras grupp ska erkännas som en egen nationell minoritet.

Institutionella ramverk och policydokument för skydd av nationella minoriteter och inkludering av romer

3. Sveriges minoritetspolitik baseras på tre prioriterade områden: skydd av nationella minoriteter, stärkande av deras möjligheter att utöva inflytande och stöd för minoritetsspråken för att hålla dem vid liv. År 2019 reviderades Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk i syfte att klargöra och stärka användningen av minoritetsspråk inom förskola och äldreomsorg, samt för att genom samråd stärka inflytandet för nationella minoriteter. Dock är de förtydliganden som gjorts i den reviderade lagen fortfarande ottydliga och tillämpningen av lagstiftningen om nationella minoriteter på lokal och regional nivå förblir otillräcklig och skiljer sig avsevärt beroende på kommun och minoritetsspråkets förvaltningsområde. Detta väcker frågor om lika-behandling. En starkare tillsynsmechanism och tydligare vägledning för kommuner vore välkommet.

4. Den långsiktiga strategin för integrering av romer 2012–2032 har börjat ge positiva resultat, men ytterligare ansträngningar krävs i hela landet för att säkerställa jämlik tillgång till rättigheter för personer som tillhör denna minoritet. Den romska minoriteten skulle vilja se ett starkare engagemang hos myndigheterna för att implementera den, samt dra nytta av systemet med de administrativa områdena för romer. Detta system tillämpas hittills enbart för språken finska, meänkieli och samiska. Sverige har en restriktiv syn på insamling av etnicitetsrelaterade data. Frånvaron av data om situation för olika nationella minoriteter i Sverige, gör det svårt att övervaka och utvärdera nationella policyer och strategier, trots att vissa framsteg noterats inom sjukvårdssektorn.

Institutionella och juridiska ramverk för att bekämpa diskriminering

5. En positiv förändring är inrättandet av det svenska Institutet för mänskliga rättigheter som nu kompletterar Diskrimineringsombudsmannens arbete. Språk erkänns fortfarande inte som en grund för -diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har inte möjlighet att på ett verkningfullt sätt undersöka alla klagomål om diskriminering som riktas mot offentliga myndigheter och kan inte driva en process utan anmälan från den som blivit utsatt för diskriminering. En utredning har rekommenderat ändringar i diskrimineringslagen som kan lösa dessa problem. Personer som hör till nationella minoriteter drabbas av särskilda former av diskriminering från sociala myndigheter och från privata arbetsgivare och fastighetsägare. De kan ibland nekas tillträde till restauranger eller rätten att använda sitt minoritetsspråk på arbetet eller under skolraster.

Stöd för bevarande och utveckling av minoriteters identiteter, språk och kulturer

6. Sverige har ökat sina anslag för att bevara och främja minoritetsspråk och minoritetskulturer. Antalet språkcentra för nationella minoritetsspråk har utökats. Detta har fått ett mestadels positivt mottagande, men det finns fortfarande en oro rörande det långsiktiga finansiella stödet till dessa centra. De samiska och tornedalska teatrarna behöver också mer hållbart och långsiktigt stöd för att kunna planera sin verksamhet på längre sikt. Stödet bör anpassas bättre för olika nationella minoriteters specifika behov och prioriteringar, samt för den mångfald som finns inom respektive minoritet. I arbete med barn och andra delar av välfärden visas inte alltid kulturell hänsyn. Tillräcklig hänsyn och respekt visas inte för det samiska folkets rätt att bevara och utveckla sin kultur, vilken har en nära koppling till de områden där de traditionellt har bott.

Främja interkulturell dialog samt bekämpa fientlighet och olika former av rasism och hatretorik

7. Lagstiftning och strategier för att bekämpa rasism, hatretorik och hatbrott finns på plats men de är inte alltid effektiva. Det långvariga toleranta klimatet som har rått i det svenska samhället har under den senaste granskningscykeln försämrats, i synnerhet gentemot invandrare. Rasism riktad mot judar, romer och samer ökar också. En mer polariserad politisk diskurs verkar slå mot personer som hör till nationella minoriteter, särskilt de som hör till judiska, romska och samiska grupper. Detta klimat av ökad intolerans behöver hanteras skyndsamt.

8. Dessutom ökar de etniska spänningarna mellan samer å ena sidan och majoritetsbefolkningen och vissa andra nationella minoriteter å den andra, i synnerhet efter domen i Girjasmålet år 2020 i Högsta domstolen. Samtidigt som samernas rättigheter som ursprungsfolk behöver skyddas och upprätthållas behöver mer transparenta och inkluderande samrådsförfaranden i frågor som påverkar mer än en nationella minoritet införas för att säkerställa att alla synpunkter blir hörda och tas hänsyn till då beslut fattas.

9. Kunskapen om nationella minoriteters kulturer, språk och traditioner är trots vissa framsteg i synnerhet bland yngre fortfarande begränsad. En del minoriteter, främst Sverigefinnar och Tornedalingar/kväner/lantalaiset, förblir särskilt osynliga. Större ansträngningar behövs för att främja sådan kunskap inom undervisning och lärarutbildning. De nya kursplaner för skolan som infördes i juli 2022 syftar till att öka kunskapen om historia och den nuvarande situationen för det samiska folket och andra nationella minoriteter, vilket är en positiv utveckling förutsatt att detta kombineras med adekvat lärarutbildning. Inrättandet av en 'Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset', en 'Sanningskommission för det samiska folket' samt en 'Utredning om judiskt kulturliv', är alla positiva åtgärder. Berörda minoriteter förväntar sig att sådana processer ska återskapa tillit, öka kunskapen om deras olika minoritetskulturer och traditioner, samt om deras historia i Sverige och deras nuvarande situation. Sverigefinnar efterfrågar inrättandet av en liknande sannings- och försoningskommission.

Tillgång till och nationella minoriteters närvaro i medierna

10. Under den nya licensperioden 2020-2025 är det ökade fokuset på kvalitet och originalitet för program i offentlig radion och televisionen samt ökad tillgång till minoriteters nyhetsprogram något positivt, precis som den förväntade markanta ökningen av program på jiddisch. Vissa nationella minoriteter skulle vilja bli ännu synligare i media och skulle vilja att deras kulturer och traditioner förklaras och avbildas på ett positivare sätt. Framtagandet av minoritetsprogram för utbildning som görs av Utbildningsradion är en god praxis och generellt sett är Sveriges minoritetspolicy för offentliga medier värd att spridas internationellt och över nationsgränser.

Användning av minoritetsspråk vad det gäller administration, individers namn och geografiska skyltar

11. Användningen av minoritetsspråk, som i stor utsträckning främjas och nyligen har förstärkts, förblir i praktiken begränsad på grund av bristen på personal som talar minoritetsspråk inom offentliga myndigheter och inom äldreården. Lösningar behöver tas fram för att åtgärda denna situation och säkerställa att juridiska och politiska ramverk för minoriteter tillämpas effektivt. Den nya lagen om personnamn

stärker möjligheten för personer som hör till nationella minoriteter att återta sitt efternamn på ett minoritetsspråk. Alla kvarvarande hinder bör tas bort för att göra detta möjligt i praktiken. Generellt sett är översättning av namn på geografiska platser på skyltar tillfredsställande, men flerspråkiga gatuskyltar och skyltar på byggnader bör öka ytterligare. Alla befintliga språk bör anges inom ett givet traditionellt område.

Åtkomst till utbildning och undervisning på och om minoritetsspråk

12. Inom utbildningssystemet är man generellt sett positivt inställd till undervisning på och i minoritetsspråk men i verkligheten är sådan undervisning begränsad. Ett viktigt skäl till detta är det begränsade antalet lärare med kompetens inom minoritetsspråk på skolans alla nivåer. Avhopp och frånvaro från skolan är fortsatt ett problem, i synnerhet inom den romska minoriteten, samt i lägre grad bland det samiska folket. Mängden utbildnings- och studiematerial på samiska har ökat, men tillgången till pedagogiskt material på finska, jiddisch och hebreiska är fortsatt problematisk. Den tvåspråkiga utbildningen är inte tillräckligt utvecklad i Sverige och i för hög grad begränsad till friskolor. Nedläggning av tvåspråkiga skolor är fortsatt ett problem, i synnerhet för den sverigefinska minoriteten. Covid-19-pandemin hade begränsad inverkan på närvaro och prestation i skolan för minoritetsbarn, men situationen för vissa skolor som undervisar på finska och meänkieli vid gränsen till Finland förblir ett orosämne efter en minskning av antalet elever och studenter till följd av covid-19-restriktionerna.

Effektivt deltagande i offentliga angelägenheter och beslutsprocesser

13. Antalet samråd och konsultationer i frågor som rör nationella minoriteter är imponerande och svarar upp mot Sveriges minoritetspolitik för att säkerställa deltagande och inflytande. Emellertid betonade representanter för alla nationella minoriteter samrådsförfarandets ineffektivitet genom att organisationer för nationella minoriteter alltför ofta involveras i sista stund då beslut redan har fattats. Vissa anser att de saknar kapacitet och resurser för att hantera den stora mängd önskemål om samråd som gäller utan åtskillnad för alla nationella minoriteter och därför måste de välja vad de ska delta i, medan andra klagade på att de inte systematiskt blev inbjudna att delta i samråd om frågor av betydelse för dem, exempelvis tornedalingarna/kvänerna/lantalaiset angående revidering av Rennäringslagen. Trots att det är välkommet att det tillkommit en lag om konsultation med det samiska folket är samerna genomgående missnöjda med att myndigheter inte tar hänsyn till deras synpunkter och föredragna alternativ och att beslut som fattas om utbyggnad av gruvor, skogsbruk och vindkraftsprojekt fortsatt negativt påverkar deras rättigheter att använda traditionell samisk mark.

REKOMMENDATIONER

14. Den rådgivande kommittén anser att de nuvarande avslutande kommentarerna och rekommendationerna kan utgöra grunden för den resolution som ska antas av ministerkommittén angående tillämpningen av Sveriges tillämpning av ramkonvention.

15. Myndigheterna uppmanas att studera de i detalj angivna observationer och rekommendationer som ingår i den rådgivande kommitténs aktuella yttrande. I synnerhet bör de vidta följande åtgärder för att ytterligare förbättra tillämpningen av ramkonventionen:

Rekommendationer om omedelbara åtgärder

16. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att säkerställa, i nära samråd med det samiska ursprungsfolket, att beslut på kommunal, regional och nationell nivå rörande användning av mark som traditionellt använts av samer inte negativt påverkar möjligheten för samerna att vidmakthålla och utveckla sin kultur, sitt språk och sin identitet. Myndigheterna bör säkerställa att regionala offentliga myndigheter och statliga myndigheter innan de fattar beslut om exploatering på mark där samer traditionellt har levt till fullo tillämpar lagen om samråd med samer samt bestämmelserna om samråd i Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

17. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att främja interkulturell dialog och ömsesidig respekt mellan den övriga befolkningen och personer som hör till olika nationella minoriteter genom att vidta konkreta åtgärder för att främja kunskapen om nationella minoriteter, minoriteters rättigheter och nationella minoriteters behov, och genom att välja mer inkluderande och transparenta tillvägagångssätt i frågor som påverkar personer som hör till mer än en nationell minoritet.

18. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att öka sina ansträngningar för att förebygga och bekämpa rasism, hatbrott och hatretorik, bland annat i sociala medier, i synnerhet mot de judiska, romska och samiska minoriteterna. För detta ändamål bör myndigheterna vidta lämpliga åtgärder inriktade på hela befolkningen, exempelvis medvetandegörande och informationskampanjer, samt utvärdera dessa i nära samråd med representanter för minoriteterna. De bör också dokumentera, utreda och bemöta alla fall av sådana förseelser och samla in uppdelade data.

19. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheter på alla nivåer att förbättra samrådsförfarandenas effektivitet, se till att de hålls vid rätt tidpunkt och är inkluderande och meningsfulla samt säkerställa att personer som hör till den samiska och andra nationella minoriteter systematiskt rådfrågas och har möjlighet att delta. Verksamhet i beslutsprocesser rörande politiska och juridiska

frågor rörande minoriteters rättigheter.

Ytterligare rekommendationer¹

20. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheter på alla nivåer att i högre grad känna vid och respektera den mångfald som finns inom och mellan nationella minoriteter genom att anpassa - i nära samråd med en mängd medlemmar av de nationella minoriteterna - relevant lagstiftning, policyer och initiativ så att resultatet avspeglar deras faktiska behov och bemöter deras specifika svårigheter.

21. Den rådgivande kommittén upprepar sin uppmaning till myndigheterna att ytterligare stärka tillsynsmekanismerna för lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och att överväga åtgärder som kan säkerställa efterlevnad av lagen och stärka kommuners och statliga myndigheters ansvarighet gällande tillämpningen av sina skyldigheter, i synnerhet genom att ta fram åtgärder då dessa inte efterlevs. Myndigheterna bör ge bättre vägledning till kommuner och statliga myndigheter om tillämpningen av denna lag då tillkortakommanden har sin grund i att de fått för vittgående möjligheter till egen bedömning.

22. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att utvidga lagen om diskriminering så att den uttryckligen inbegriper 'språk' som en faktor för skydd mot diskriminering och så att den täcker offentliga myndigheters alla handlingar.

23. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att öka medvetenheten bland personer som arbetar med barn och social välfärd om nationella minoriteters rättigheter och kulturella särdrag och säkerställa att nationella minoriteters familjeband och kulturella identiteter bevaras vid arbetet med barn och social välfärd.

24. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att säkerställa att undervisning enligt den nya läroplanen möjliggörs med hjälp av utbildningsmaterial som på ett korrekt sätt avspeglar den etniska och språkliga mångfalden i det svenska samhället, inklusive relevant och aktuell information om den tidigare och den nuvarande situationen för nationella minoriteter. Myndigheterna bör säkerställa att lärare i alla skolor har fått adekvat utbildning inom interkulturell utbildning för att kunna hantera mångfald i klassrummet och ha tillräckligt kunskap om nationella minoriteter för att klara av att undervisa om nationella minoriteters kulturer, traditioner och historia.

25. Den rådgivande kommittén upprepar sin uppmaning till myndigheterna att på alla nivåer tillhandahålla allt nödvändigt stöd till friskolor som tar emot barn från nationella minoriteter. Samtidigt bör myndigheterna säkerställa att tillgången till tvåspråkig utbildning inte är beroende enbart av friskolor och bör

¹ Rekommendationerna nedan anges i ordning efter motsvarande artiklar i ramkonventionen.

överväga att tillhandahålla tvåspråkig utbildning i vanliga offentliga skolor i områden där detta efterfrågas.

26. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att öka antalet undervisningstimmar i minoritetsspråk, tillhandahålla ytterligare ekonomiskt stöd för rekrytering och utbildning av lärare som talar minoritetsspråk samt se till att yrket lärare i minoritetsspråk blir mer hållbart och attraktivt som karriärval. Myndigheterna bör även överväga att inbegripa lektioner i hemspråk inom den obligatoriska utbildningens reguljära skoltimmar, alltså inte som aktiviteter utanför schemat så som alltför ofta är fallet.

27. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att samordna och underlätta remissförfarandet för samiska patienter som söker hjälp hos specialistvård inom mental hälsa från det Norgebaserade Samiskt nationellt kompetenscenter för psykisk hälsovård och missbruk (SANKS).

28. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att fortsätta söka konsensus rörande ratificeringen av ILO-konvention nr 169 rörande ursprungsfolk och stamfolk i självständiga länder för att säkerställa samernas rättigheter som ursprungsfolk.

Uppföljning av dessa rekommendationer

29. Den rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att arrangera ett uppföljningsevenemang efter publiceringen av denna femte cykels yttrande. Den anser att en uppföljningsdialog för att gå igenom de observationer och rekommendationer som getts i detta yttrande skulle vara av godo. Dessutom är den rådgivande kommittén beredd att ge stöd till myndigheterna genom att peka ut de effektivaste sätten att tillämpa de rekommendationer som finns i detta yttrande.²

² Svenska myndigheter angav att de har för avsikt att använda metoden att hålla ett uppföljningsdialogmöte efter den femte granskningscykelns slutsats. Se den femte landrapporten (på engelska), s. 4.

GRANSKNINGSPROCESS

Uppföljningsaktiviteter rörande rekommendationerna i det fjärde yttrandet från den rådgivande kommittén

30. Sveriges fjärde landrapport och den rådgivande kommitténs fjärde yttrande har publicerats på regeringens webbplats,³ både på svenska och engelska. Korta versioner av den fjärde landrapporten har även översatts till Sveriges minoritetsspråk och publicerats. I november 2018 hölls ett möte för uppföljningsdialog för att diskutera slutsatser, bedömningar och rekommendationer i det fjärde yttrandet, med fokus på bland annat institutionella och juridiska ramverk, språk, utbildning och kultur, samt reellt deltagande och inflytande i beslutsprocesser.

Framtagande av landrapporten för den femte cykeln

31. Den femte landrapporten togs emot vid leveransdatumet den 1 juni 2021. Inga könsrelaterade aspekter av minoriteters rättigheter diskuterades i landrapporten. Som en del av förberedelserna för rapporten hölls ett gemensamt samråd med nationella organisationer vilka representerar nationella minoriteter i Sverige i februari 2021 för att diskutera konkreta förhållanden som minoritetsorganisationerna ansåg vara viktiga att lyfta fram i den femte landrapporten.⁴

Landsbesök och antagande av det femte yttrandet

32. Denna femte cykelns yttrande om tillämpningen av Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (hädanefter "ramkonventionen") av Sverige antogs i enlighet med artikel 26(1) i ramkonventionen och regel 25 av resolution (2019)49 från ministerkommittén. Resultaten bygger på information i den femte landrapporten och vidare information överlämnad av myndigheter, andra skriftliga källor samt information införskaffad av den rådgivande kommittén från myndighetskällor och andra källor under dess besök till Göteborg, Pajala, Kiruna och Stockholm från 6 till 10 mars 2023, samt genom ett flertal möten online arrangerade med ytterligare samtalsparter från minoriteter, kommuner och samarbetspolitiken 17-18 april 2023. Den rådgivande kommittén vill uttrycka sin tacksamhet till myndigheterna för deras utmärkta samarbete före, under och efter besöket, och till andra samtalsparter den mötte under besöket eller online för deras värdefulla bidrag. Utkastet till yttrandet, antaget av den rådgivande kommittén den 9 juni 2023, översändes till svenska myndigheter den 13 juni 2023 för kommentarer, enligt regel 37 av resolution (2019)49. Den rådgivande kommitté tackar för de kommentarer den fått från svenska myndigheter den 14 augusti 2023.

* * *

33. Ett antal artiklar i ramkonventionen diskuteras inte i det aktuella yttrandet. Baserat på den information man har tillgång till för närvarande bedömer den rådgivande kommittén att tillämpningen av dessa artiklar inte ger upphov till några specifika observationer. Det påståendet ska inte förstås som en signal om att adekvata åtgärder nu har vidtagits och att ansträngningarna i detta avseende kan minskas eller till och med avbrytas. Tvärtom anser den rådgivande kommittén att ramkonventionens skyldigheter kräver en ihållande ansträngning av myndigheterna. Dessutom behöver ett visst förhållande som betraktas som acceptabelt i det här stadiet inte nödvändigtvis vara det vid framtida granskningscykler. Slutligen kan det hända att frågor som i det här stadiet framstår som relativt obetydliga med tiden visar sig ha underskattats.

³ Se den minoritetsinriktade [regeringswebbplatsen](#) (på svenska).

⁴ Under detta samråd uttrycktes farhågor om den låga kunskapsnivån om nationella minoriteter bland befolkningen i övrigt, samt uttryck för rasism som upplevts av personer tillhörande olika minoriteter. Många minoritetsrepresentanter betonade den avgörande vikten av att arbeta med återupplivande av språk som en brådskande fråga och uttryckte åsikten att framstegen i det avseendet är för långsamma. Utmaningar vad det gäller koordination och uppföljning av Sveriges minoritetspolitik lyftes också fram vid diskussionen.

Den rådgivande kommittén för Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter är ett oberoende organ som hjälper Europarådets ministerkommitté med att utvärdera lämpligheten i de åtgärder som vidtagits av parter till ramkonventionen för att förverkliga principerna i den.

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, som antogs av Europarådets ministerkommitté den 10 November 1994 och trädde i kraft den 1 februari 1998, anger de principer som ska respekteras samt mål som ska uppnås av staterna för att säkerställa skyddet av nationella minoriteter. Ramkonventionens text finns tillgänglig på engelska och franska, samt på svenska, finska, romani och samiska med flera språk.

Detta yttrande innehåller den utvärdering som den rådgivande kommittén gjort efter sitt femte landbesök till Sverige.

www.coe.int/minorities

Europarådet är kontinentens ledande organisation för de mänskliga rättigheterna.

Det består av 46 medlemsstater, inklusive samtliga medlemmar av Europeiska unionen.

Alla medlemsstater i Europarådet har undertecknat den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), ett fördrag som syftar till att skydda de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatsprincipen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) övervakar genomförandet av Europakonventionen i medlemsstaterna.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE