

Resolution CM/ResCMN(2013)2 om Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

*(Antagen av ministerkommittén den 11 juni 2013
vid det 1173:e mötet med ministrarnas företrädare)*

I enlighet med artiklarna 24 till 26 i ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (nedan kallad "Ramkonventionen"),

Med beaktande av resolution (97)10 av den 17 september 1997 som innehåller regler som antagits av ministerkommittén om de granskningsförhållanden som behandlas i artiklarna 24 till 26 i ramkonventionen,

Med beaktande av den röstregel som antogs i samband med antagandet av resolution (97)10,¹

Med beaktande av det ratificeringsinstrument som Sverige deponerade den 9 februari 2000,

Med tanke på att den svenska regeringen den 1 juni 2011 överlämnade sin landrapport om den tredje övervakningscykeln när det gäller ramkonventionen,

Efter granskning av den rådgivande kommitténs tredje yttrande som antogs den 23 maj 2012 samt de skriftliga kommentarer från Sveriges regering som inkom den 16 november 2012,

1. drar ministerkommittén följande slutsatser om Sveriges genomförande av ramkonventionen:
 - a) Positiv utveckling

Sverige har haft en konstruktiv hållning till ramkonventionens övervakningsprocess och bibehållit ett öppet och inkluderande förhållningssätt ifråga om det personliga tillämpningsområdet. Efter den svenska grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2011 erkänns samer på grundlagsnivå som ett ursprungsfolk.

2009 antogs två lagar av särskild betydelse för personer som tillhör nationella minoriteter: Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) samt Språklagen (2009:600). Dessa lagar vidgar de geografiska områden inom vilka finska, meänkieli och samiska kan användas i kontakter med myndigheter och ökar möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att påverka beslut som rör dem själva. En ny samlad strategi för nationella minoriteter som också antogs under 2009 syftar till att förtydliga nationella, regionala och lokala myndigheters ansvar.

Sverige har även antagit en omfattande ny lagstiftning mot diskriminering och tillsatt en Diskrimineringsombudsman med befogenhet att hantera alla grunder för diskriminering som omfattas av svensk lag. Detta bör göra det möjligt för Ombudsmannen att ta bättre hänsyn till multipel diskriminering. Sverige har även gjort lovvärda ansträngningar för att förbättra beivrandet av hatbrott.

Utvidgningen av förvaltningsområdena enligt lagen om nationella minoriteter betyder att fler barn har rätt till förskoleverksamhet på minoritetsspråk. Kravet att barn ska tala språket hemma för att ha rätt till modersmålsundervisning har dessutom tagits bort för de nationella minoritetsspråken, liksom kravet att det ska finnas minst fem elever för att starta en klass.

¹ I samband med antagande av resolution (97)10 den 17 september 1997 antog ministerkommittén även följande artikel: "Beslut i enlighet med artiklarna 24.1 och 25.2 i ramkonventionen ska anses antagna om två tredjedelar av de företrädare för de avtalsslutande parterna som avger sin röst röstar för, däribland en majoritet av de företrädare som är behöriga att sitta i ministerkommittén".

En strategi för romsk inkludering 2012-2032 antogs i februari 2012 efter samråd med romska organisationer och omfattar viktiga former av deltagande i samhällslivet och det socioekonomiska livet. Strategins övergripande mål är att romer som är födda 2012 ska åtnjuta full och faktisk jämlikhet i det svenska samhället år 2032. Mycket i strategin har välkomnats av romska organisationer.

b) Förbättringsområden

Den nya diskrimineringslagen (2008:567) innefattar inte uttryckligen diskriminering baserad på språk – något som är oroande med tanke på de svårigheter som personer tillhörande nationella minoriteter upplever att de har med att utöva sin rätt att använda och lära sig sitt minoritetsspråk. Denna lag ger inte heller uttryckligen möjlighet att införa särskilda åtgärder inom alla relevanta områden i vardagen för personer som tillhör nationella minoriteter, i synnerhet vad gäller hälsa och bostäder, eftersom sådana åtgärder fortfarande inte är allmänt accepterade i Sverige trots att de ingår i artikel 4, paragraf 2 och 3 i ramkonventionen.

På det stora hela saknas tillräcklig information om diskriminering mot personer som tillhör nationella minoriteter. Situationen kan variera från en nationell minoritet till en annan och det krävs ökade insatser för att övervaka och ta itu med de specifika former av diskriminering som de nationella minoriteterna upplever.

Det är svårt att garantera varaktigheten när det gäller nationella minoriteters långsiktiga kulturella aktiviteter eftersom sådana projekt vanligtvis finansieras ett år i taget. Minoriteterna är inte alltid tillräckligt delaktiga i beslutsprocesser som rör fördelningen av resurser och de tillgängliga anslagen är enligt uppgift otillräckliga för att täcka de faktiska behoven. Denna fråga är särskilt avgörande för numerärt mindre minoriteter.

Samernas rättsliga ställning när det gäller rätten till vinterbetesmarker måste klargöras mot bakgrund av Högsta domstolens dom av den 27 april 2011 och ytterligare insatser krävs för att säkerställa att deras traditionella livsstil bevaras och att negativa effekter av samhällsplaneringen minimeras.

Även om sändningstiden i radio och tv på minoritetsspråk glädjande nog har ökat från 2010 till 2011 är tillgången till minoritetsspråk i medierna fortfarande otillräcklig, särskilt för numerärt mindre minoriteter.

De lagstadgade rättigheterna att få använda sig av minoritetsspråk i kontakter med lokala myndigheter uppfylls fortfarande ännu endast delvis. Vissa lokala myndigheter förefaller fortfarande vara omedvetna om de skyldigheter som råder enligt den nya lagen och det ansvar som de därigenom åläggs, andra myndigheter förklarar att de har brist på personal som talar minoritetsspråk. Språkliga rättigheter tillgodoses därför ofta genom tolkning eller översättning, vilket resulterar i förseningar i handlägningsprocessen och avskräcker många personer som tillhör nationella minoriteter från att faktiskt använda sitt språk. Problemet är särskilt akut vad gäller tillhandahållandet av äldreomsorg på minoritetsspråk i förvaltningsområdena för finska, samiska respektive meänkieli.

Romska barns problem med tillgång till utbildning kvarstår, med bland annat brist på medvetenhet om eller synliggörande av romsk kultur i skolan och läroplanen, mobbning och trakasserier av romska barn från elever och lärare samt höga frånvarotal och frekventa avhopp från skolan bland romska barn. Alla dessa faktorer har en negativ inverkan på studieresultaten bland romer.

Bristen på lärare med lämplig utbildning kvarstår som ett allvarligt hinder mot att få utbildning i och på minoritetsspråk samt tvåspråkig och flerspråkig utbildning. Samtidigt finns det ett generellt behov av att ersätta en generation minoritetsspråklärare som närmar sig pensionsåldern. Vissa ytterligare hinder motverkar tillgången till modersmålsundervisning på minoritetsspråk, särskilt det faktum att kommunerna endast är skyldiga att ge sådan undervisning om det finns en lämplig lärare samt kravet att ett barn som tillhör en nationell minoritet ska ha grundläggande kunskaper i sitt minoritetsspråk för att ha rätt till modersmålsundervisning.

Den höga graden av decentralisering i Sverige har lett till bristande samordning både inbördes mellan centrala myndigheter och mellan centrala och decentraliserade myndigheter som handlägger frågor som rör nationella minoriteter. Vissa av de svårigheter som uppkommit vid genomförandet av rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter är en direkt följd av denna bristande samordning och har förvärrats av att det saknas effektiva mekanismer för att säkerställa att de decentraliserade myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt internationell rätt och nationell lag.

Sametinget är visserligen folkvalt men dess viktigaste funktion är att vara ett statligt organ med ansvar att verkställa den politik som beslutas av riksdagen och regeringen. Detta kan leda till konflikter mellan dess politiska och administrativa funktioner. Även dess roll i beslutsprocesser i frågor som påverkar samiska markområden och traditionella verksamheter är fortfarande begränsad.

Trots att romska organisationer var mycket engagerade i de förberedande faserna av strategin för romsk inkludering 2012-2032 och att de tycker att många inslag i strategin är positiva, har oro uttryckts över att fokus främst ligger på att uppnå jämlikhet för de barn som föds idag, något som kan leda till splittring mellan unga romer och äldre generationer, samt över att strategin inte skapar tillräckligt stora möjligheter för romer att delta som aktörer i dess genomförande.

2. antar ministerkommittén följande rekommendationer angående Sveriges genomförande av ramkonventionen:

Utöver de åtgärder som ska vidtas för att genomföra de detaljerade rekommendationerna i Del I och II i rådgivande kommitténs yttrande uppmanas myndigheterna att vidta följande åtgärder för att ytterligare förbättra genomförandet av ramkonventionen:

Åtgärder som bör vidtas omedelbart²

- Fördubbla insatserna för en effektiv tillämpning av lagen om nationella minoriteter bland offentliga tjänsteleverantörer på lokal nivå i de berörda kommunerna; särskilt fokusera på språkutbildning, språkkunskaper i offentliga upphandlingsförfaranden och riktad rekrytering av personer som talar minoritetsspråk; regelbundet övervaka genomförandet av alla åtgärder och utvärdera effekten av dem för att säkerställa att de språkliga rättigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter respekteras fullt ut;
- Stärka insatserna för att lösa bristen på lärare i minoritetsspråk och på lärare som kan tillhandahålla tvåspråkig och flerspråkig undervisning; arbeta strategiskt i samråd med representanter för nationella minoriteter för att säkerställa att adekvat högre utbildning anordnas inom detta område och att minoritetsspråklärare är ett attraktivt yrke; vidta särskilda åtgärder för att locka studenter att studera till minoritetsspråklärare;
- Vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att Sametinget kan delta effektivt i beslutsprocesser inom alla områden som rör samerna, bland annat offentliga angelägenheter som samhällsplaneringen och rennäringen samt frågor som rör utbildning och kultur.

Ytterligare rekommendationer

- Utvidga de grunder som fastställs i den nya diskrimineringslagen (2008:567) så att de uttryckligen innefattar diskriminering på grund av språk, utvidga bestämmelserna i nationell lag avseende särskilda åtgärder med syfte att uppnå full och faktisk jämlikhet enligt artikel 4.2 och 4.3 i ramkonventionen och öka insatserna för att övervaka etnisk diskriminering av personer som tillhör nationella minoriteter,
- Klargör och förbättra samernas rättsliga ställning avseende markrättigheter och fortsätt med insatserna för att bevara deras rätt till sin traditionella livsstil, samtidigt som rättigheter för andra grupper som är bosatta i de aktuella områdena garanteras,
- Inför ytterligare åtgärder för att förbättra romska barns tillgång till utbildning av god kvalitet i en inkluderande miljö utan trakasserier, öka insatserna för att utbilda romska brobyggare, parallellt med initiativ som syftar till att främja romers utbildning och anställning som lärare och vidta riktade åtgärder för att motverka frånvarotalen och avhoppet från skolorna bland romska barn,
- Slopa kravet på att barn ska ha grundläggande kunskaper i sitt nationella minoritetsspråk för att få modersmålsundervisning på detta språk som en del av deras grundskoleutbildning,
- Öka insatserna för att förbättra samordningen mellan centrala myndigheter med ansvar för frågor som rör nationella minoriteter och mellan centrala och decentraliserade myndigheter för att stärka innehållet i, och genomförandet av, strategier för skydd av personer som tillhör nationella minoriteter,

² Rekommendationerna nedan anges i samma ordning som motsvarande artiklar i ramkonventionen.

- Involvera romer direkt i arbetet med att säkerställa ett framgångsrikt genomförande av strategin för romsk inkludering 2012-2032 och anslå adekvata resurser för att uppnå de önskade resultaten.
3. uppmanar ministerkommittén Sverige att i enlighet med resolution (97) 10:
- a. fortsätta den pågående dialogen med den rådgivande kommittén,
 - b. regelbundet informera den rådgivande kommittén om de åtgärder som har vidtagits som svar på de slutsatser och rekommendationer som finns upptagna i avsnitt 1 och 2 ovan.