

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



**Kulturdepartementet
Diarienummer Ku2020/01170/CSM**

2020-10-01

Synpunkter på “Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning” (SOU 2020:27)

1. Inledning

Amnesty International är en internationell människorättsorganisation med över sju miljoner medlemmar och sympatisörer världen över och närvaro i fler än 70 av världens länder. Våra synpunkter här tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

Amnesty International tackar för möjligheten att komma med synpunkter på utredningen “Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning” (SOU 2020:27) (nedan: “utredningen”).

Amnesty International välkomnar ambitionen att stärka minoritetsgruppers rättigheter genom en stärkt samordning och uppföljning. Vi uppmanar dock regeringen att på ett tydligare sätt omsätta internationell kritik och rekommendationer i konkreta åtgärder, samt att stärka förutsättningarna för ett rättighetsbaserat arbete i praktiken.

2. Sammanfattning

I synnerhet poängterar Amnesty International följande:

1. Vi efterlyser en tydligare genomgång av de människorättsliga åtaganden Sverige har i förhållande till minoriteter samt den internationella kritik som riktats mot Sveriges minoritetspolitik, samt en analys av i vilken mån det nya förslaget har potential att åtgärda de brister som internationella människorättsorgan identifierat.
2. Vi efterlyser en tydligare redogörelse för hur det rättighetsbaserade arbetet rent praktiskt ska ske och hur de etablerade principerna för ett sådant arbete avses tillämpas.

3. Vi uppmanar regeringen att försäkra sig om att det finns fler möjligheter för minoriteterna att påverka och informera myndigheten än enbart genom det råd som tillsätts med ett fåtal representanter för de olika minoritetsgrupperna.
4. Vi efterfrågar en tydlig plan för hur den ansvariga myndigheten planerar att säkerställa att samtliga minoritetsgrupper ges förutsättningar att kunna föra sin talan och utkräva sina rättigheter.
5. Vi efterfrågar en genomlysning och analys av Isofs kompetens och lämplighet att arbeta rättighetsbaserat innan myndigheten ges ansvar för att samordna minoritetspolitiken.
6. Vi efterlyser ett klargörande av hur de olika minoritetspolitiska utredningarnas förslag hänger samman och förväntas förhålla sig till varandra.
7. Vi ber om ett klargörande av det faktum att en myndighet för minoritetsrättigheter bör kunna arbeta för alla personer som tillhör minoriteterna i Sverige, inklusive romer med medborgarskap i andra EU-länder, i linje med internationell kritik.
8. Vi uppmanar regeringen att klargöra att ett nära samarbete med det kommande institutet för mänskliga rättigheter ska etableras, samt klargöra ansvarsfördelning och respektive roller mellan institutet och myndigheten som ansvarar för minoritetsfrågorna.

3. Internationell kritik

Amnesty International beklagar att utredningen inte i högre grad diskuterar Sveriges internationella åtaganden för att garantera, respektera och värna minoritetsrättigheterna och, i synnerhet, att utredningen inte lyfter den internationella kritik Sverige fått på Europa- och FN-nivå i dessa frågor.

Sveriges minoritetspolitik har varit föremål för internationell kritik. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) och Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om nationella minoriteter (Europarådets rådgivande kommitté) har båda, liksom utredningen, konstaterat att åtgärder ofta varit projektbaserade, vilket inneburit en brist i arbetets långsiktighet.¹

Europarådets rådgivande kommitté fann år 2017 att åtgärder inom den svenska minoritetspolitiken tillämpas på ett inkonsekvent sätt hos olika statliga och lokala aktörer.² Ytterligare brister uppmärksammades av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén), som år 2016 uttryckte oro över att "de lokala myndigheternas medvetenhet om skyldigheterna i samband med efterlevnaden av

¹ Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 28, samt ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 77.

² Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, summary.

konventionens rättigheter verkar vara begränsad”.³ Med anledning av sin kritik påtalade Europarådets rådgivande kommitté ett behov av ett förstärkt institutionellt ramverk som kan tillförsäkra ett mer effektivt genomförande av minoritetspolitiken.⁴

Sveriges arbete har kritiserats ytterligare med hänvisning till avsaknaden av konkreta och tydligt definierade mål i förhållande till strategin för romsk inkludering.⁵ ECRI har uttalat:

Den nationella strategin för romer har lovvärda målsättningar, men ECRI noterar att inga konkreta och mätbara mål har tagits med för de olika områdena. Därmed är det svårt att mäta framsteg för denna långsiktiga strategi eller ens att fastställa utgångsvärden som en strategisk startpunkt för att styra tilldelningen av resurser.⁶

Internationella organ har vid upprepade tillfällen påtalat Sveriges behov av att faktiskt förbättra romers situation i fråga om rättigheter som rör bland annat boende, utbildning, sjukvård och arbete. Senast år 2018 rekommenderade FN:s rasdiskrimineringskommitté Sverige att säkra likvärdig tillgång för alla romska grupper till mänskliga rättigheter såsom boende, sjukvård och rättvisa.⁷ Två år tidigare hade ESK-kommittén konstaterat att romer som folkgrupp är särskilt utsatta för fattigdom i Sverige, och gått så långt som att finna en de facto segregering avseende boende vilken i synnerhet har negativ inverkan på romer.⁸ Samma år uppmanade FN:s människorättskommitté (MR-kommittén) Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att försäkra romers lika tillgång till möjligheter och tjänster i samhället.⁹

Europarådets rådgivande kommitté har kritiserat Sverige för att inte aktivt inkludera romer från andra EU-länder i sitt arbete för romsk inkludering i enlighet med de krav som ramkonventionen ställer:

The Advisory Committee takes note that the authorities do not include the approximately 4 000 Roma from other European Union countries currently staying in Sweden in the protection offered by the Framework Convention. The Advisory Committee recalls that it has consistently encouraged an inclusive approach towards persons belonging to groups – especially vulnerable groups – on an article-by-article basis.¹⁰

³ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 7.

⁴ Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, summary.

⁵ Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 28.

⁶ ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 77.

⁷ FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, Slutsatser avseende Sveriges kombinerade 22:a och 23:e periodiska rapport, CERD/C/SWE/CO/22-23, 6 juni 2018, para. 24.

⁸ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 35 och 37.

⁹ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Sammanfattande kommentarer om Sveriges sjunde periodiska rapport, CCPR/C/SWE/CO/7, 28 april 2016, para. 15.

¹⁰ Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 14.

I början av 2020 granskades situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige av FN:s råd för de mänskliga rättigheterna som del av den så kallade Universal Periodic Review-processen (UPR). I juni 2020 accepterade regeringen ett antal UPR-rekommendationer som rör åtgärder för att stärka minoritetsgrupper och urfolksrättigheter. Sverige åtog sig bland annat att säkra resurser för implementering av strategin för romsk inkludering, i synnerhet gällande rätten till arbete, utbildning, bostad och sjukvård.¹¹ Sverige accepterade även rekommendationen att arbeta för att stärka och skydda romers och utsatta EU-medborgares mänskliga rättigheter i Sverige. Detta innebär att Sverige nu har godtagit skyldigheten att inte bara se efter efterlevnad av mänskliga rättigheter i förhållande till svenska romer, utan även gällande (romska) EU-medborgare som vistas i landet.¹² Sverige åtog sig också att säkerställa rätten till upprättelse för minoritetspersoner som utsatts för diskriminering¹³ samt att värna vissa samiska rättigheter, bland annat deras rätt till sina traditionella marker.¹⁴

Amnesty International efterlyser en tydligare genomgång av de människorättsliga åtaganden Sverige har i förhållande till minoriteter samt den internationella kritik som riktats mot Sveriges minoritetspolitik, samt en analys av i vilken mån det nya förslaget har potential att åtgärda de brister som internationella människorättsorgan identifierat.

4. Rättighetsperspektivet och minoriteternas egenmakt

Amnesty International uppskattar att utredningen tydligt konstaterar att det minoritetspolitiska arbetet bör ske rättighetsbaserat. Rättighetsperspektivet är nödvändigt för att påvisa kränkande särbehandling och strukturell diskriminering samt för att kräva förändring. Vi instämmer i utredningens bedömning att ett rättighetsperspektiv både är ett förhållningssätt och en metod för att arbeta för förverkligande av rättigheterna,¹⁵ men efterlyser en tydligare redogörelse för *hur* detta ska ske. Fem principer brukar anses centrala för ett rättighetsbaserat arbetssätt, nämligen *deltagande*, *ansvarsutkrävande*, *ickediskriminering*, *stärkande av egenmakt* och *laglighet/rättssäkerhet*.¹⁶ Vi hade önskat se utredningen gå igenom dessa principer och resonera kring i vilken mån det nya förslaget stärker möjligheterna att arbeta i enlighet med dessa.

Amnesty International efterlyser en tydligare redogörelse för hur det rättighetsbaserade arbetet rent praktiskt ska ske och hur de etablerade principerna för ett sådant arbete avses tillämpas.

Amnesty International ställer sig positivt till att referensgrupper har använts i utredningsarbetet. Detta utvidgar möjligheterna för minoritetsgrupperna att själva lyfta

¹¹ Response from the Swedish Government regarding UPR recommendations, juni 2020, <https://www.regeringen.se/49be62/contentassets/49b69f19914542d2ab6c00d1e2ed56b2/response-from-the-swedish-government-regarding-upr-recommendations.pdf>. Se bl.a rekommendation 156.253 (Ecuador) och 156.252. 03 (Kuba).

¹² Rekommendation 156.256 (Australien).

¹³ Rekommendationen 156.255 (Finland).

¹⁴ Rekommendation 156.259 (Estland).

¹⁵ "Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning", SOU 2020:27 sid 129-130.

¹⁶ De s.k. *PANEL principles*, se t ex <http://ennhri.org/about-nhris/human-rights-based-approach/>.

svårigheterna som de möter och stärker deras egenmakt och inflytande. Amnesty International vill dock understryka att egenmakt i ett mer långsiktigt och hållbart perspektiv förutsätter organisering.¹⁷

Vi är vidare positiva till förslaget om ett råd där varje minoritetsgrupp finns representerad vid myndigheten och att myndigheten på så vis får bättre förutsättningar att driva minoriteternas intressen i förhållande till regering och andra myndigheter. Det bör dock påpekas att det inom vissa minoritetsgrupper kan finnas inre motsättningar som kan göra det problematiskt för en specifik grupp personer att representera hela minoritetsgruppens intressen. **Det måste därför finnas fler möjligheter för minoriteterna att påverka och informera myndigheten än enbart genom rådet.**

Rekommendationer om att öka alla minoritetsgruppers förutsättningar att delta i det offentliga livet,¹⁸ samt romers möjligheter specifikt att delta i det politiska och sociala livet och i beslutsprocesser som rör dem,¹⁹ accepterades av den svenska regeringen i UPR-granskningen av Sverige 2020. I relation till detta efterfrågar Amnesty International även en **tydlig plan på hur ansvarig myndighet planerar att säkerställa att samtliga minoritetsgrupper ges förutsättningar att kunna föra sin talan och utkräva sina rättigheter.**

5. Isof som ansvarig myndighet - kompetensbrist?

Utifrån den internationella kritik som riktats mot Sverige är det positivt att en myndighet med tidigare erfarenhet av just minoritetsfrågor föreslås bli den myndighet som får det främsta ansvaret för minoritetspolitiken i Sverige. Amnesty International ställer sig dock frågande till om Isof, med spetskompetens inom språk och språkvårdsfrågor²⁰ har tillräcklig kompetens om rättighetsfrågor för att på ett tillfredsställande sätt fullgöra uppdraget. I utredningen beskrivs att arbetet med minoritetsfrågor ska bedrivas rättighetsbaserat, vilket kräver att myndigheten som har ansvaret också har kompetens i rättighetsbaserat arbete. Detta gäller särskilt med hänsyn till att olika minoritetsgrupper har olika utmaningar och är i behov av olika mycket stöd och vägledning för att kunna utkräva sina rättigheter. Trots att frågor om språk och språkvård är centrala för minoriteter och även är ett av de fyra delmål som presenterats i utredningen bör det påpekas att den kritik som riktats mot Sverige utifrån internationella åtaganden omfattar långt fler rättigheter än rent språkliga sådana.

Brister i rättighetskyddet för minoritetsgrupperna kan röra tillgång till utbildning, sjukvård, boende och arbete, liksom utsatthet för hatbrott och trakasserier. Om huvudansvaret läggs på Isof ser Amnesty International en risk att minoritetspolitiken reduceras till att i huvudsak handla om mindre komplexa och mindre "politiska" frågor och att rättighetsperspektiv, intersektionalitet och ickediskrimineringsfokus hamnar i bakgrunden. Minoritetsrättigheter omfattar de språkliga rättigheterna men innefattar också frågor som kräver bredd och djup

¹⁷ Se även resonemang i "Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning", SOU 2020:27 sid 126-128.

¹⁸ Rekommendation 156.248 (Libanon).

¹⁹ Rekommendation 156.252 (Kuba).

²⁰ "Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning", SOU 2020:27 sid 228-229.

kompetens om exempelvis rätten till icke-diskriminering, utbildning, sjukvård och bostad på lika villkor som majoritetssamhället.

I utredningen Ds. 2019:15, om inrättande av en myndighet för romska frågor, konstaterade utredaren följande:

[Isof] är väl förtrogen med frågor om romers språk och immateriella kulturarv och har kunskap och kompetens om minoritetspolitiken ur dessa aspekter. *Däremot ingår det inte i myndighetens uppdrag att hantera andra frågor som rör mänskliga rättigheter och ISOF har således ingen kompetens inom området.* För ISOF:s del skulle ett värdskap för Myndigheten för romska frågor därför betyda att kansliet skulle behöva kompletteras med helt ny kompetens. Det handlar framför allt om att komplettera med generell kompetens och kunskap om de mänskliga rättigheterna men också om att komplettera med folkrätt och inom området antiziganism. Att värdsmyndigheten saknar flera delar av den grundkompetens som den nya myndigheten behöver är en nackdel även om det givetvis är möjligt att åtgärda.²¹

Amnesty International efterlyser ett klagande om ifall den nya utredningen har en annan bedömning av Isofs kompetens än 2019 års utredning, eller om dessa aspekter inte bedöms som lika viktiga när det gäller minoritetspolitiken i dess helhet än om det bara skulle gälla romer. Samtidigt konstaterar den nya utredningen att, för att uppföljningsmyndigheterna ska kunna arbeta rättighetsbaserat, det krävs "ett aktivt angreppssätt, en djup förståelse för de folkrättsliga åtagandena som rör de nationella minoriteternas rättigheter samt ett brett perspektiv på minoritetsfrågorna och de nationella minoriteternas situation".²² Dessa konstateranden, som Amnesty instämmer i, är svårförenliga med den tidigare utredningens slutsatser om brister i Isofs kompetens.

Amnesty International betonar att kompetens kring rättighetsfrågor och -perspektiv är helt centrala, i förhållande till samtliga nationella minoriteter, och att frågan om Isofs kompetens och lämplighet därför måste genomlysas ordentligt innan myndigheten ges ansvar för att samordna minoritetspolitiken.

I utredningen om inrättande av en myndighet för romska frågor, Ds. 2019:15, föreslog utredaren att en sådan myndighet skulle inrättas med Myndigheten för minoritetsfrågor (MFM) som värdsmyndighet, trots att MFM ännu inte var på plats.²³ En tidigare utredning hade konstaterat att MFM i sin tur behövde en värdsmyndighet och denna föreslogs vara Isof²⁴ Amnesty International konstaterade i sitt remissvar att denna struktur föreföll ologisk eftersom just Isof förklarats mindre lämplig som värdsmyndighet på grund av bristande rättighetskompetens.²⁵

²¹ "Långsiktighet och stadga i arbetet - en myndighet för romska frågor", Ds 2019:15 sid 96. Vår kursivering.

²² "Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning", SOU 2020:27 sid 130.

²³ "Långsiktighet och stadga i arbetet - en myndighet för romska frågor", Ds 2019:15 sid 109.

²⁴ "Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik", SOU 2017:60 sid 135.

²⁵ Amnesty International, Synpunkter på departementsskrivelsen "Långsiktighet och stadga i arbetet - en myndighet för romska frågor" (Ds 2019:15), 2019-11-01.

Utredningen konstaterar, i förhållande till förslaget om en särskild myndighet för romska frågor, att regeringen inte tydligt aviserat om den avser att gå vidare med detta förslag. Den understryker även att det skulle krävas samordning och anpassningar om en myndighet om romska frågor kom till stånd.²⁶ Det är begripligt att utredaren inte på egen hand kunnat klara ut de motstridigheter som föreligger mellan tidigare utredningar och direktiven till denna, inte minst i förhållande till myndighetsstruktur och värmyndighet. **Amnesty International efterlyser likväl ett klagörande av hur de olika utredningarnas förslag hänger samman och förväntas förhålla sig till varandra.**

En annan fråga som inte utreds är på vilket sätt myndigheten med ansvar för minoritetsfrågorna ska samordna sin verksamhet med det nationella institut för mänskliga rättigheter som regeringen aviserat ska inrättas under 2021.²⁷ Eftersom minoritetsfrågorna handlar om mänskliga rättigheter och eftersom utredningen starkt betonar att arbetet ska ske rättighetsbaserat **bör ett nära samarbete med det kommande institutet för mänskliga rättigheter etableras, samt ansvarsfördelning och respektive roller mellan institutet och myndigheten klargöras.**

6. Vilka personer omfattas av minoritetsskyddet?

I Amnesty Internationals remissvar gällande Ds. 2019:15, Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor, konstaterade vi att det inte framgick av utredningen vilka romer som skulle omfattas av den nya myndighetens mandat.²⁸ Den utredningen hänvisade till “den nationella minoriteten romer”, vilket antydde att det framförallt var svenska romer som åsyftades, men talade samtidigt i breda termer om att “tillförsäkra romers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna”; en skrivning som inte gör skillnad på romer utifrån medborgarskap eller legal status.

Detsamma gäller den här utredningen.

Europarådets rådgivande kommitté har kritiserat Sverige för att inte aktivt inkludera romer från andra EU-länder i sitt arbete för romsk inkludering i enlighet med de krav som ramkonventionen ställer, vilket citeras ovan.²⁹ Kommitténs synpunkt gäller givetvis inte bara romer utan samtliga minoritetsgrupper, även om den blir särskilt viktig just i förhållande till romer. Många romer har under det senaste decenniet kommit till Sverige från andra EU-länder, och av dem lever en stor del i akut utsatthet och med bristande rättighetsskydd i Sverige.

Såväl Europarådets övervakningskommitté som FN:s granskningsorgan pekar tydligt i sina kommentarer på det faktum att rättighetsskyddet omfattar alla människor inom statens jurisdiktion. Det är av högsta vikt att en myndighet med syfte att värna minoritetsrättigheter

²⁶ “Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning”, SOU 2020:27 sid 258-259.

²⁷ Se regeringsförklaringen, 8 september 2020,

<https://www.regeringen.se/tal/2020/09/regeringsforklaringen-den-8-september-2020/>.

²⁸ Amnesty International, Synpunkter på departementsskrivelsen “Långsiktighet och stadga i arbetet - en myndighet för romska frågor” (Ds 2019:15), 2019-11-01.

²⁹ Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 14.

ges ett tydligt mandat att arbeta för *alla* representanter för minoriteterna inom Sverige, oavsett om de är medborgare eller inte och oavsett uppehålls rätt eller legal status.

Amnesty International efterlyser klargörande av det faktum att **en myndighet för minoritetsrättigheter bör kunna arbeta för alla personer som tillhör minoriteterna i Sverige, inklusive romer med medborgarskap i andra EU-länder**, i linje med den kritik som riktats från Europarådets och FN:s granskningsorgan.

7. Slutsatser

Utredningen behandlar främst frågan om organisation för minoritetspolitiken och ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Specifika sakfrågor som berör de olika minoriteterna och frågor om hur diskriminering och utsatthet ska motverkas lyfts inte. Detta är en svaghet, och riskerar att urvattna den annars starka betoningen på att minoritetsarbetet ska ske rättighetsbaserat.

Amnesty International har i ovanstående sammanfattat sina frågor och synpunkter på utredningen. Vi menar att det finns all anledning att stärka minoritetspolitiken såväl i dess samordning som substans, vilket internationell kritik från människorättsliga granskningsorgan tydligt visar. I denna kritik finns också rekommendationer på konkreta åtgärder att ta för att Sverige bättre ska kunna leva upp till sina åtgärder på det minoritetsrättsliga planet.

Amnesty International uppmanar regeringen att i nästa steg i processen tydligare ta i beaktande internationella åtaganden och internationell kritik samt skapa reella förutsättningar för att det minoritetspolitiska arbetet ska kunna bli långsiktigt, hållbart och i sann mening rättighetsbaserat.

Remissvaret har beretts av sakkunnig jurist Johanna Westeson och folkrättspraktikant Makda Tesfamichael.



Brittis Edman
Policychef
Amnesty International i Sverige