

# Svensk minoritetspolitik

– Att göra skillnad på minoriteter och minoriteter

# Abstract

Trots att den svenska policyn, för skydd av nationella minoriteter, infördes med hopp om att lösa vissa problem hävdas i denna uppsats att annan problematik kan ha uppstått i dess kölvatten. Både vad gäller motiv och innebörd kan delar av policyn ses som problematiska, vilket i huvudsak grundar sig i att det har skapats en skillnad mellan olika etniska minoriteter. Policyn innebär att särskilda åtgärder vidtas för att skydda vissa kulturer. Vi sluter oss till åsikten att kulturer är centrala i människors liv, och just därför anser vi det motiverat att diskutera kring vilka etniska minoriteter som inte får tillgång till detta skydd. Vi menar att denna diskussion saknas i svensk policy. Under studien har offentliga dokument som behandlar minoritetsskyddet undersökts och för att förstå och försvara motiven till den svenska policyn används teori kring mångkulturellt medborgarskap. Policyns motsägelser illustreras med två etniska minoriteter, romer och kurder.

*Nyckelord:* nationella minoriteter, invandrargrupper, minoritetspolitik, mångkulturellt medborgarskap

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Frågeställning .....	1
1.2	Teori .....	2
1.3	Metod .....	2
1.4	Begreppsanvändning .....	3
1.5	Avgränsningar .....	3
<b>2</b>	<b>Svensk policy – en empirisk presentation</b> .....	<b>5</b>
2.1	Grunderna till den svenska minoritetspolicyn.....	5
2.1.1	Sveriges tolkning av ramkonventionens kriterier.....	5
2.1.2	Sveriges tolkning av minoritetsspråkskonventionen.....	6
2.2	Motiveringar – vad vill man uppnå med den nya politiken?.....	6
2.2.1	Nationella minoriteter .....	7
2.2.2	Minoritetsspråk.....	7
2.3	Särskilda åtgärder för nationella minoriteter.....	8
2.3.1	Modersmålsundervisning .....	8
2.3.2	Kulturbidrag .....	9
2.3.3	Utbildning.....	9
2.3.4	Övriga rikstäckande åtgärder .....	9
<b>3</b>	<b>Två etniska minoriteter i Sverige</b> .....	<b>10</b>
3.1	Romer i Sverige.....	10
3.2	Kurder i Sverige .....	11
<b>4</b>	<b>Försvärbar eller problematisk policy?</b> .....	<b>12</b>
4.1	Teoretiska grunder och hur man kan försvara policyn.....	12
4.1.1	Två typer av kollektiva rättigheter .....	12
4.1.2	Grupprättigheter kan försvaras med liberala värden .....	13
4.1.3	Nationella minoriteter och invandrargrupper .....	14
4.1.4	Från generella till riktade rättigheter – EU:s motiv.....	15
4.1.5	Rättigheter riktade till nationella minoriteter – EU:s motiv.....	16
4.2	Diskussion av problematiska aspekter i svensk policy .....	17
4.2.1	Ifrågasättande av regeringens uttalade motiv .....	17
4.2.2	Flyktingars rättigheter .....	18
4.2.3	Riktat urval men generella lösningar .....	19

4.2.4	Att istället utgå från minoriteters kulturella behov .....	20
4.2.5	Politiskt erkännande .....	21
4.2.6	Missvisande termer? .....	22
<b>5</b>	<b>Sammanfattning och slutsats .....</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>25</b>
6.1	Primärmaterial .....	25
6.2	Sekundärmaterial .....	26

# 1 Inledning

År 2000 infördes en ny minoritetspolitik i Sverige som bygger på två EU-konventioner. Fem minoriteter med långvariga band till Sverige inkluderades och deras kulturer tilldelades extra rättigheter till skydd. De nationella minoriteterna är därefter judar, romer, tornedalingar, sverigefinnar och samer, vilket innebär att skyddet inte innefattar invandras kulturer. Det finns alltså kategoriseringar av etniska minoriteter, som har följder för hur stort skydd och stöd deras kulturer har rätt till.

Kulturell tillhörighet kan ses som mycket betydelsefullt för oss människor eftersom den ger oss en begriplig valkontext, och är med och bygger upp vår identitet, vilket är centralt för vårt välmående (Kymlicka 1998:116).

Eftersom kulturer är så betydelsefulla, och med tanke på att Sverige är ett land som rymmer många olika kulturer, började tanken med detta arbete i frågan om varför de svenska kulturskyddande åtgärderna bara tillskrevs nationella minoriteter och inte de invandrade minoriteter som finns i Sverige.

Tidigare har distinktionen mellan ursprungsbefolkningar och nationella minoriteter blivit ifrågasatt på ett internationellt plan (Kymlicka 2008). Även i Sverige har skälen till åtskillnad kritiserats för att inte vara helt sakliga (Johnsson 2005:231). Vi anser att denna diskussion är väldigt betydelsefull, bland annat eftersom distinktionen innebär en stor åtskillnad i rättigheter även mellan de fem grupper som i Sverige har blivit erkända som nationella minoriteter. Men vi vill fästa ljuset på en annan möjligt problematisk indelning, den mellan nationella minoriteter och invandrargrupper. Därför har vi valt att studera den spänning som ligger inbyggd i denna särskiljning.

## 1.1 Frågeställning

I denna uppsats börjar vi med att fråga vi oss hur svensk policy ser ut och vad ligger till grund för den svenska minoritetspolitiken. Denna första fråga besvaras med hjälp av tre underliggande frågor: Vilka innefattas av politiken? Hur motiveras policyn? Vilka särskilda åtgärder medför den? Dessa frågor kommer framförallt besvaras i kapitel 2, genom att vi studerar statliga dokument.

Vidare frågar vi oss hur man kan förklara svensk policy med hjälp av teorier om mångkulturellt medborgarskap. Detta utmynnar i vår huvudfrågeställning: *År skillnaderna i policy gällande nationella minoriteter respektive invandrargrupper problematiska, eller kan de försvaras?*

För ett belysa spänningen i särskiljningen kommer vi att illustrera policyns effekter med hjälp av exempel på två etniska minoriteter i Sverige, romer och kurder.

## 1.2 Teori

Med uppmärksammade verk om *mångkulturellt medborgarskap* (se CIFAR 2007) skulle man kunna räkna den kanadensiske filosofen Will Kymlicka som en av de främsta forskarna inom dessa teorier. Teorierna behandlar gruppsspecifika rättigheter för etniska minoriteter, såsom för nationella minoriteter eller ursprungsbefolkningar, och författaren argumenterar för att sådana rättigheter går att stödja med liberala värden. De två grundläggande argumenten kan sägas vara (1) att grupperns kulturer är väsentliga för medlemmarnas möjlighet att göra meningsfulla val samt (2) att etniska minoriteter i utgångsläget inte är jämlika med majoritetssamhället (Kymlicka 1998, kap. 5-6). Dessa argument behandlas vidare i avsnitt 4.1.2.

Motivet till varför vi väljer att använda teorier om mångkulturellt medborgarskap är att vi tror att svensk minoritetspolitik går att förstå i ljuset av teorier om särskilda rättigheter för etniska minoriteter. Varför vi använder just Kymlickas teorier är, förutom att han är en av de största teoretikerna inom dessa teorier, att han även ifrågasätter distinktionen mellan ursprungsbefolkningar och nationella minoriteter (se Kymlicka 2008). Detta gör det extra intressant att, med hjälp av hans teorier, försöka förstå svensk policys indelning av nationella minoriteter och invandrargrupper.

## 1.3 Metod

Vi har tagit del av ett primärmaterial bestående av statliga dokument som behandlar den svenska minoritetspolitiken. Framförallt de utredningar och den proposition, som låg till grund för det svenska beslutet att införa en minoritetspolitik, har studerats. Ur detta material har vi sållat ut, för frågeställningen relevanta, delar. Dessa kommer vi inledningsvis att redogöra för.

Vidare, för att illustrera spänningen i politiken, kommer vi även att kort beskriva två svenska minoritetsgrupper, romer och kurder.

Vi kommer sedan att använda Kymlickas teorier för att förklara och förstå den svenska politiken. Men hjälp av dessa teorier kommer vi reda ut motivet bakom den förda politiken, samt diskutera dess giltighet och vad den kan medföra för problematik. Utifrån frågeställningen kommer vi alltså att behandla både försvar av och de problematiska aspekterna av policyn. Men det är på problematiken som vårt huvudsakliga fokus kommer ligga, eftersom vi menar att vissa av dessa diskussioner saknas i policyn.

Då vi menar att tankegångar liknande Kymlickas ligger bakom EU:s policy så kommer vi i vårt problematiserande av politiken även att indirekt ifrågasätta teorins användbarhet i det svenska fallet. Uppsatsen är alltså i huvudsak teorikonsumerande, men vi accepterar inte helt att Kymlickas diskussioner gör den svenska situationen rättvisa, och kommer därför även att föra en självständig diskussion utöver teorin. För att betona vikten av problematiken och att det finns alternativ till policyn kommer en del normativa och konstruktiva inslag förekomma.

Slutligen kommer vi att sammanfatta våra viktigaste resultat och återkoppla till frågeställningen.

## 1.4 Begreppsanvändning

Vi kommer att använda oss av begreppet *nationell minoritet* när vi syftar till svenska grupper av judar, romer, tornedalingar, sverigefinnar och samer, samt för att beteckna det teoretiska begrepp som syftar till etniska minoriteter som under lång tid levit i ett område (se avsnitt 4.1.3). För övriga minoriteter med gemensam etnicitet, och som under senare tid har kommit till Sverige, använder vi termen *invandrargrupper*. För att beteckna både nationella minoriteter och invandrargrupper, kommer vi att använda samlingstermen *etniska minoriteter*<sup>1</sup>.

Med begreppet *etnicitet* menar vi gemensamma kulturella drag. Därutöver menar vi att etnicitet bygger på självidentifikation, och att en person kan tillhöra fler än en etnicitet.

## 1.5 Avgränsningar

Som vi nämnt ovan finns det flera klassificeringsnivåer av svenska minoriteter. Det är gränsen mellan, å ena sidan, nationella minoriteter utan landsdelsspråk och, å andra sidan, invandrargrupper som vi har valt att studera. Därmed kommer vi inte att närmare beröra den politik som enbart riktar sig till tornedalingar, sverigefinnar och samer.

Vi kommer inte heller att gå på djupet i frågor om integration och integrationspolitik. Det hade varit intressant att i sammanhanget studera om den svenska staten ser olika på integration av de olika minoriteterna, men då detta kräver en annan utgångspunkt och annan teoribildning hamnar den diskussionen utanför denna uppsats.

---

<sup>1</sup> Samlingstermen är hämtad från Paula Rodrigo Blomqvists avhandling "Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning" (2002:9) där författaren använder en liknande terminologi.

Vi kommer att använda oss av kopplingen till europeisk minoritetspolicy för att sätta in den svenska politiken i sin kontext och för att kunna förklara bakgrunden till den. Vi har dock inte som syfte att reda ut generella problem och eventuella lösningar för Europa. Då vi studerar denna policyns utformning gör vi det för att ta reda på dess effekter i Sverige.

## 2 Svensk policy – en empirisk presentation

### 2.1 Grunderna till den svenska minoritetspolicyn

De beslut från EU gällande minoritetspolitik som den svenska politiken i huvudsak har utgått från finns uppdelat i två dokument: Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (*ramkonventionen*) och Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (*minoritetsspråkskonventionen*). Även om de frågor som behandlas i dessa dokument har tydliga kopplingar till varandra så bör de inte förväxlas. Det finns inga direkta förbindelser mellan ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen, vilket till exempel innebär att en minoritet kan bedömas vara en nationell minoritet samtidigt som dess språk ej får status som minoritetsspråk (Prop. 1998/99:143, sid. 30). Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter har idag ratificerats av trettionio länder (Council of Europe 2008b).

#### 2.1.1 Sveriges tolkning av ramkonventionens kriterier

I propositionen som låg till grund för minoritetspolitiken betonas (1998/99:143, sid. 31) att det i ramkonventionen inte finns någon tydlig definition för begreppet nationell minoritet, vilket från Europakommissionens sida (Council of Europe 2006) är avsiktligt gjort. Sveriges regering har valt att tolka och förtydliga direktiven genom att sätta upp fyra grundläggande kriterier som bör vara uppfyllda för att en grupp ska vara en nationell minoritet:

- Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan här måste också vägas in och belysas gruppens struktur och sammanhållning.
- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten.
- Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.

– Historiska eller långvariga band med Sverige. Regeringen anser inte att det är möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt. Vår bedömning är dock att endast minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige före sekelskiftet uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

(Prop. 1998/99:143, sid. 31)

Utifrån dessa kriterier har Sveriges regering urskiljt fem grupper som nationella minoriteter i Sverige, nämligen *samer*, *sverigefinnar*, *tornedalingar*, *romer* och *judar* (Prop. 1998/99:143, sid. 32).

### 2.1.2 Sveriges tolkning av minoritetsspråkskonventionen

I EU:s minoritetsspråkskonvention framgår att landsdels- och minoritetsspråk avser språk som är annorlunda än majoritetens språk och som talas av hävd, det vill säga talats under långt tid i landet och fortfarande talas där (SOU 1997:192, sid. 92f). Varken dialekter eller invandarspråk innefattas av stadgan (Council of Europe 2008a, artikel 1). Den svenska regeringen bedömde att det fanns fem språk i Sverige som uppfyller dessa kriterier, och dessutom menade de att språken talas av tillräckligt många för att det finns goda möjligheter att bevara språken. Sveriges minoritetsspråk är därefter finska, jiddisch, meänkieli romani chib och samiska (Prop. 1998/99:143, sid. 33).

Det finns även en uppdelning mellan olika minoritetsspråk. Regeringen menar att finska, meänkieli och samiska räknas som landsdelsspråk eftersom de har en historisk bas i vissa delar av Sverige. Dessa språk ges ett *starkare* skydd än de territoriellt obundna språken romani chib och jiddisch (Prop. 1998/99:142 33). I vissa kommuner i Norrbotten finns särskild minoritetsspråkslagstiftning som bland annat innebär att landsdelsspråken kan användas vid kontakt med domstolar, samt att de som talar språken har rätt till förskoleverksamhet och äldreomsorg helt eller delvis på deras eget språk (Regeringskansliet 2007).

Eftersom vi har valt att studera romer kommer, som tidigare nämnts, dessa specifika åtgärder för landsdelsspråk inte ha någon betydelse i fortsättningen av uppsatsen.

## 2.2 Motiveringar – vad vill man uppnå med den nya politiken?

I ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen, samt i de svenska statliga dokument som behandlar frågan kring ratificering av dessa, finns en mängd mer eller mindre tydligt uttryckta skäl och motiveringar till minoritetspolitiken. Även om de är svårt att hitta tydliga formuleringar, har vi med hjälp av texterna kunnat göra en viss inramning av tankergångarna bakom besluten. Nedan kommer vi att

gå igen vår tolkning av hur Sverige har resonerat kring ramkonventionen respektive minoritetsspråkskonventionen.

### 2.2.1 Nationella minoriteter

Den svenska utredningen, *SOU 1997:193*, tolkar ramkonventionen som att dess huvudsyfte är att främja reell jämlikhet mellan personer som tillhör nationella minoriteter och dem som tillhör majoriteten. Detta ska mer konkret ske genom att representanter från minoritetsgrupperna ska delta i arbete med beredning, genomförande och utvärdering av ärenden som troligen direkt kommer att beröra dem. Detta kan till exempel ske genom att organisationer för dessa grupper används som remissinstanser (*SOU 1997:193*, sid. 89-91).

Andra motiv som nämns i konventionen är att särskilt skydd av nationella minoriteter är en viktig del av skyddet av mänskliga rättigheter, och att det är en viktig förutsättning för att kunna bygga stabilitet, säkerhet och demokrati i Europa. Utredningen framhåller att Sverige har ett ansvar som normbildare, och att erkännandet av de egna minoriteterna skulle gå i linje med Sveriges tradition att värna de mänskliga rättigheterna internationellt (*SOU 1997:193*, sid. 25f).

Utredningen menar även att man bör se ratificeringen av ramkonventionen som ett erkännande av Sveriges mångkulturella historia, som de nationella minoriteterna är en del av (*SOU 1997:193*, sid. 26).

### 2.2.2 Minoritetsspråk

Den svenska utredningen gällande minoritetsspråk (*SOU 1997:192*) menar att det övergripande syftet med minoritetsspråkskonventionen är kulturellt. Utredningen tolkar konventionen som att man vill skydda och främja de historiska landsdels- och minoritetsspråk som av hävd talas i Europa. Detta är för att bevara och utveckla Europas mångkulturella arv och flerspråkighet inom nationsgränserna. Man poängterar att syftet ej är att segregera, utan att man vill uppmuntra till språkkunskaper och ömsesidig förståelse för olika gruppers historia och kultur (*SOU 1997:192*, sid. 67f).

Utredningen menar vidare att många har en bild av Sverige som ett historiskt homogent land med en gemensam kultur och ett gemensamt språk. Detta har bidragit till att de som talar minoritetsspråken inte har sett sina språk accepterade, vilket medfört att språken har använts allt mindre. Trots det har språken överlevt i århundraden, och på senare år har grupperna börjat värna om sina språk och kulturer allt mer. Detta ser utredningen som ett starkt skäl till att konventionen bör ratificeras (*SOU 1997:193*, sid. 238f).

Konventionen påpekar också att språket är en mycket viktig del i minoriteternas kultur, och att ett erkännande av deras språk därför kan få dem att känna sig mer accepterade som medborgare i de länder där konventionen undertecknas (*SOU 1997:192*, sid. 237).

I samband med motiven kan även noteras att kommittén som arbetade med förslaget att ratificera minoritetsspråkskonventionen först hade bedömt att jiddisch inte var ett minoritetsspråk, men att regeringen sedan gick emot detta förslag. Detta fall är intressant eftersom motiveringen här blir tydlig. Regeringen har tagit hänsyn till remissinstansernas specifika invändningar. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering menar till exempel att det faktum att jiddisch håller på att ”dö ut” är ett gott skäl att ge språket ökat skydd. Det framhålls även att man bör ta hänsyn till judarnas vilja att bevara sitt språk, samt att gruppens storlek inte ska ha någon betydelse för en grupp, eller dess språks, erkännande enligt folkrätten (Prop. 1998/99:143, sid. 30f).

Att det har varit svårt att hitta tydliga motiveringar till minoritetspolitiken kan vara en naturlig följd av att många organisationer och personer är inblandade i utformningen. Det finns rimligtvis olika motiv bakom olika myndigheters och remissinstansers bidrag till dokumenten. Vi återkommer i avsnitt 4.1.4 och 4.1.5 till en tolkning av de bakomliggande motiven.

## 2.3 Särskilda åtgärder för nationella minoriteter

Nedan kommer vi att presentera de särskilda rättigheter som tillfaller nationella minoriteter utan landsdelsspråk. Även om dessa rättigheter inte är mycket omfattande, och inte går särskilt långt utöver vissa allmänna åtgärder för integration (Johnsson 2005:231), så vill vi poängtera att de är betydelsefulla. För det första finns det en särskiljning i policyn, som av principiella skäl är betydelsefull då man har skapat olika nivåer av minoritetsstatus på ett sätt som inte tidigare funnits i svensk politik. För det andra anser staten att dessa åtgärder faktiskt har betydelse för kulturernas chanser att överleva i Sverige, vilket man kan se i dess motivering till införandet. Dessutom finns det övervakningsmekanismer i konventionerna, som innebär att Sverige vart tredje år ska sammanställa en rapport om statens åtgärder och de nationella minoriteternas situation. Det finns alltså en särskild expertkommitté som lämnar synpunkter på politiken, och därmed särskilt värnar de nationella minoriteternas intressen (Prop. 1998/99:143, sid. 17f). Vi menar alltså att skillnaderna i rättigheter är betydelsefulla, även om de särskilda åtgärderna inte förefaller vara väldigt omfattande.

### 2.3.1 Modersmålsundervisning

Alla elever i svenska skolan som inte har svenska som modersmål har rätt till undervisning i sitt förstaspråk i grund- och gymnasieskolan. Denna modersmålsundervisning har ersatt det som förut kallades hemspråksundervisning, och är frivillig att delta i. Det är kommunerna som har skyldighet att ordna undervisningen för alla som har ett annat språk än svenska som umgängesspråk hemma (Skolverket 2008).

Det finns vissa undantag från regeln att kommunerna har skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning. Dessa undantag gäller dock bara för de nya invandrar språken, inte för de nationella minoritetsspråken. Kommunerna har till exempel inte skyldighet att erbjuda undervisningen i invandrar språk om det inte finns tillgång på lämplig lärare eller om antalet elever i undervisningsgruppen understiger fem. Om modersmålsundervisningen sker utanför skolans timplanbundna tid har elever med utländsk bakgrund rätt till undervisningen i högt sju år (SFS 2008:97).

Dessa begränsningar av kommunernas skyldigheter gäller alltså inte de nationella minoriteterna, vilka har rätt till modersmålsundervisning även om det är svårt att hitta lärare eller om eleverna är färre än fem till antal. Det finns heller inte någon tidsgräns för hur länge de har rätt till undervisningen. De nationella minoriteterna har även rätt till undervisning i sitt modersmål även om språket inte är det dagliga umgängesspråket i hemmet (SFS 2008:97).

### 2.3.2 Kulturbidrag

Statens kulturråd arbetar aktivt för att främja kulturell mångfald på många plan. Dessutom har de sedan år 2002 fått särskilda medel anslagna för att främja de nationella minoriteternas språk och kultur. De som vill ha bidrag för verksamhet kopplat till de nationella minoriteterna har alltså ökade chanser att få bidrag för kulturverksamhet (Kulturrådet 2006).

### 2.3.3 Utbildning

I läroplanen för den svenska grundskolan gäller sedan ratificeringen av EU:s ramkonvention att ett av ”uppnåendemålen för grundskolan [är] att varje elev ska ha kunskaper om de nationella minoriteternas kultur, språk, religion och historia” (Skolverket 2007). Dessa mål återfinns mer konkret i kursplanerna för ämnena svenska och historia och även för gymnasieskolan gäller att man åtminstone ska *sträva* mot dessa allmänna mål (ibid.).

### 2.3.4 Övriga rikstäckande åtgärder

Andra områden där de erkända nationella minoriteterna ges ett särskilt skydd är när det gäller folkbildning, massmedier och arkivering av språkligt material. Även ett särskilt inflytande i frågor som berör minoritetsgrupperna själva samt ett internationellt samarbete när det gäller sådana frågor ska, enligt offentliga direktiv, främjas (Prop. 1998/99:143, kap. 8).

## 3 Två etniska minoriteter i Sverige

I detta avsnitt kommer vi att kortfattat presentera två etniska minoriteter, deras historia och situation i Sverige. Vi har valt att behandla romer och kurder för att illustrera den svenska politiken, där romer har nationell minoritetsstatus medan kurder har lämnats utanför minoritetspolitiken.

Romerna välkomnade beskedet att deras kultur har fått minoritetsstatus, medan kurder fortsätter att stäva efter att bli erkända som en nationell minoritet (Kurdiska riksförbundet 2008). Det finns uppskattningsvis ungefär lika många romer som kurder i Sverige (se diskussion nedan), och båda grupperna har kommit hit som ett resultat av förföljelse. Det är även värt att notera att varken romer eller kurder har egna nationalstater som skyddar dessa folkgruppers intressen. Med dessa gemensamma drag i bakhuvudet anser vi att det är intressant att studera den svenska policyns särskiljning mellan dessa grupper.

### 3.1 Romer i Sverige

Romerna kommer ursprungligen från Indien. De utvandrade någon gång under 900- eller 1000-talen, kanske till följd av social oro, hungersnöd och våldsamma försök att sprida islam i regionen. I början av 1500-talet anlände de första romerna till Sverige men folkgruppen fick snabbt dåligt rykte. År 1637 utfärdades till exempel en förordning om att alla romer var tvungna att lämna landet, annars riskerade de hängning. År 1675 kom bestämmelser om att alla romer skulle tas ut i krigstjänst. Diskriminering och förföljelse har fortsatt och pågår ända in i våra dagar (NE, sökord: romer).

Från år 1914 och ända till 1954 förbjöd Sverige all romsk invandring (NE, sökord: romer). Under mellankrigstiden var den politiska och akademiska diskussionen rasistisk, hade rasbiologiska inslag och tvångssterilisering av romer förekom (DO 2003:8). Fortfarande på 1950-talet fick romska barn inte gå i skolan, många romer hade fysiska och psykiska problem och de flesta var analfabeter. Omkring 1954 ändrades statens inställning något och man började försöka lösa de mest akuta problemen för romer. Exempelvis ordnade man skolgång och bostäder. Men respekten för den romska kulturen var minimal och i själva verket var det total assimilering som eftersträvades (NE, sökord: romer).

I Sverige idag finns runt 65 000 romer. De har kommit till Sverige i olika omgångar, bland annat som arbetskraftsinvandrare på 1960-talet och som flyktingar från Jugoslavien på 1990-talet (NE, sökord: romer). Det romska språket *romani chib* har många varieteter, inte minst på grund av deras historia och geografiska spridning (NE, sökord: romani).

Romer lever fortfarande idag i en mycket utsatt situation i Sverige, och möter diskriminering inom skola, arbetsmarknad och bostadsmarknad (DO 2003:9). I en mindre enkätundersökning genomförd 2003 svarade 90 % av de tillfrågade romerna att Sverige, till viss del eller i hög grad, är ett rasistiskt land och som är fientligt inställt mot romer. Detta antyder att romers upplevelse av diskriminering är större än de flesta invandrares (DO 2003:15).

## 3.2 Kurder i Sverige

Kurderna bor främst i Kurdistan, ett område i gränslandet mellan Turkiet, Iran, Irak, Syrien och Armenien. Gruppen har länge kämpat för en egen stat, men Kurdistan har aldrig erkänts självstyre (NE, sökord: Kurdistan). De flesta kurder är sunnitiska muslimer, men även andra trosriktningar förekommer (NE, sökord: kurder) och de första kurdiska flyktingarna anlände till Sverige under senare hälften av 1960-talet. Senare händelser i kurdernas hemländer – såsom militärkuppen i Turkiet 1980, kriget mellan Iran och Irak 1980-1988, förföljelser som exempelvis gasangreppet i staden Halabja 1988, Kuwaitkriget och det senare Irakkriget – har lett till att stora grupper kurder har flytt till Sverige (Alakom 2007:66f).

Ingen vet hur många kurder som finns i Sverige idag. De flyktingar som anländer registreras bara efter sitt medborgarskap och kurderna finns därmed registrerade som bland annat turkar, irakier och iranier. Migrationsverket anger att det finns 20 000 kurder i Sverige, men detta verkar vara en underskattning. Beräkningar som pekar på ca 60 000 kurder förekommer på flera håll, men även betydligt högre siffror förekommer (Alakom 2007:67f). Fler och fler kurder kritiserar att etnisk registrering ej är tillåtet. Många menar att okunskapen om den kurdiska gruppens storlek försvagar deras röst i Sverige (Alakom 2007:65; Yassin 080512).

Efter att länge har förföljts i sina hemländer har många kurder funnit en fristad i Sverige. Här och i andra europeiska länder har de fått tillbaka rätten till sin kultur och sitt språk. Stockholm har till och med kallats ”kurdisk kulturs huvudstad” (Alakom 2007:95). I Sverige finns också flest högtbildade kurder i hela diasporan (Yassin 080512).

Många kurder har integrerats i det svenska samhället och de flesta har, efter många års väntan på att kunna återvända till hemlandet, beslutat sig för att stanna i Sverige. Men det finns fortfarande kurder som bor i segregerade områden och inte finner sig tillrätta i Sverige (Alakom 2007:125). Det kurdiska riksförbundet, som samlar 40 kurdiska föreningar och kan ses som den viktigaste kurdiska aktören i Sverige (Alakom 2007:84; Yassin 080512), verkar för att kurderna ska bli en svensk nationell minoritet (Kurdiska riksförbundet 2008).

## 4 Försvarbar eller problematisk policy?

I detta kapitel kommer vi att, med hjälp av teoretiska resonemang och egna diskussioner, försöka reda ut i vilka avseenden den svenska policyn är försvarbar och vilka aspekter som är problematiska. I avsnitt 4.1 kommer fokus ligga på att förklara bakgrunden till policyn, och på så sätt visa hur den kan försvaras.

I avsnitt 4.2 kommer vi däremot att lyfta upp problematik kring den svenska minoritetspolitiken som vi menar att man borde ha tagit hänsyn till när denna politik infördes.

### 4.1 Teoretiska grunder och hur man kan försvara policyn

#### 4.1.1 Två typer av kollektiva rättigheter

Kymlicka menar att man inte bör tala om kollektiva rättigheter som något som står i strid med individuella rättigheter. Istället menar han att man bör skilja på olika typer av anspråk som en minoritetsgrupp kan framföra. Den första typen, *inre restriktioner*, förklaras som anspråk gentemot gruppens egna medlemmar. Dessa anspråk menar Kymlicka kan leda till förtryck mot individer exempelvis genom att gruppen tvingar medlemmarna att följa traditionella könsroller. Den andra typen av kollektiva rättigheter, *yttre skydd*, bygger istället på de anspråk som grupper kan föra gentemot majoritetssamhället och som syftar till att samhället inte ska kunna beröva dem förutsättningar för överlevnad. Ett sådant yttre skydd, som bidrar till rättvisa mellan grupper, kan enligt Kymlicka försvaras medan de inre restriktionerna, ur liberal synvinkel, bör förkastas (Kymlicka 1998:44-47).

Kollektiva rättigheter behöver alltså inte i sig vara något ogynnsamt även om vissa sådana anspråk uppenbart är det. Men hur kan vissa typer av kollektiva rättigheter rent av vara värdefulla? I nästa avsnitt presenterar vi Kymlickas syn på att gruppriktade rättigheter kan försvaras med frihets- och jämlikhetsvärden.

#### 4.1.2 Grupprättigheter kan försvaras med liberala värden

Kymlicka visar att liberala värden, som frihet och jämlikhet, försvarar rättigheter som riktar sig till särskilda grupper. När det gäller frihet menar han, till att börja med, att värdet är nära kopplat till *samhälleliga kulturer*. Med det senare begreppet menar han ”inte bara gemensamma minnen eller värden, utan också gemensamma institutioner och sedvänjor” (Kymlicka 1998:86). Samhälleliga kulturer är vidare ett fenomen som är knutet till moderniseringen och det krävs att en kultur är just samhällelig för att överleva i det moderna samhället. Dessa kulturer är kopplade till frihet eftersom de behövs för att ge människor tillgång till meningsfulla alternativ (ibid.:86, 93): “Den kulturella tillhörigheten ger oss en begriplig valkontext och en trygg känsla av identitet och medlemskap, som vi förlitar oss på när vi ger oss i kast med frågor om personliga värderingar och projekt” (ibid.:116). Med hjälp av frihetsvärdet betonar Kymlicka alltså betydelsen för människor att ha en kulturell tillhörighet.

Jämlikhetsargumentet grundar sig i liberaler som Rawls och Dworkins tankar om att icke-valda ojämlikheter bör jämnas ut (Kymlicka 1998:120f). Kymlicka menar att många liberala teoretiker ofta ser det som både onödigt och orättvist att ge politiskt erkännande och stöd till särskilda kulturer. *Onödigt* eftersom de anser att minoritetskulturer ges utrymme att fortleva i ett samhälle med en liberal ickeinblandningspolitik medför, det vill säga bland annat religions- och föreningsfrihet. *Orättvist*, då det kan gynna vissa kulturer på bekostnad av andra, exempelvis om minoriteter får ökat självbestämmande. Enligt detta tankesätt borde staten ignorera kulturella skillnader och låta alla kulturer utvecklas utan inblandning (Kymlicka 1995:107f).

Men Kymlicka motsätter sig detta resonemang. Han menar att man misstar sig om man tror att staten kan vara *kulturneutral*. Enligt honom stödjer staten alltid vissa kulturyttringar, nämligen majoritetens, och det tydligaste exemplet är det officiella språket. Språk har stor betydelse för kulturernas överlevnad och utveckling. För att jämföra med religion så kan en stat vara neutral i den mån att man tar bort religiösa symboler, men aldrig i den mån att man tar bort majoritetsspråket och ersätter det med inget språk alls (Kymlicka 1995:108-111). Andra exempel kan man se i hur nationella helgdagar ofta är religiösa högtider, att just söndagar är ”helgdag” etcetera. Vidare tar han upp exempel på att det är omdiskuterat om polisuniformer kan förenas med religiösa symboler som slöja eller turban, samtidigt som det ses som självklart att en traditionellt kristen symbol som vigselringar kan kombineras med officiella uniformer (Kymlicka 1995:114f).

Med jämlikhetsvärdet försvarar Kymlicka alltså att vissa etniska minoriteter är i behov av särskilda rättigheter för att kunna bli jämlika med resten av samhället. Vidare skall vi visa hur teoretikern skiljer på nationella minoriteter och invandrargrupper.

### 4.1.3 Nationella minoriteter och invandrargrupper

Centralt i Kymlickas teorier om mångkulturellt medborgarskap är att skilja på just nationella minoriteter och invandrargrupper<sup>2</sup>. Med *nationella minoriteter* menar han grupper som förlorade i den process där Europa delades upp i stater. De nationella minoriteterna var antingen de etniska minoriteter som blev utan en egen stat, eller mindre grupper som hamnade på ”fel” sida av en gräns och på så sätt blev minoriteter i den nya staten (Kymlicka 2008:8f). Nationella minoriteter beskrivs som ”distinkta och potentiellt självstyrande samhällen som har införlivats med en större stat”. Dessa grupper har vanligtvis egna samhälliga kulturer, samt även förmågan och viljan att bibehålla dessa, och dessa kulturer bör enligt Kymlicka skyddas. Samtidigt skall kulturbärarna, det vill säga de nationella minoritetsgrupperna, alltid ha möjligheten att välja att istället integreras med majoritetssamhället (Kymlicka 1998:27, 90, 104, 111).

Invandrargrupper förklaras däremot som ”invandrare som lämnat sin nationella gemenskap för att inträda i ett annat samhälle” (Kymlicka 1998:27) och dessa bör, enligt teoretikern, istället integreras i samhället. Eftersom integration är en ömsesidig process mellan majoritetssamhället och invandrargrupperna så kvarstår ändå dessa gruppers rätt att få uttrycka sin identitet och kulturella olikheter. Likaså är insatser för bekämpning av fördomar och diskriminering ett krav för integration (ibid.:104-107).

En del av argumenten till att invandrargrupper inte bör tillskrivas samma rättigheter som de nationella minoriteterna ligger, enligt vår tolkning av Kymlicka, i dennes påstående att de flesta invandrare själva väljer att lämna sin egen kultur. Han menar att genom invandringen så avstår man från sin rätt att ”kunna leva och arbeta i sin egen kultur” eftersom man har kunnat välja att stanna kvar i denna (Kymlicka 1998:106). Flyktingar ser han dock annorlunda på eftersom de inte har haft det valet. Problemet, menar han, ligger i att många länder inte skulle ta emot flyktingar som samtidigt krävde att bli behandlade som nationella minoriteter. Därför kan flyktingar, enligt Kymlicka, dock inte förvänta sig att bli behandlade som annat än invandrare. Vidare menar han att det, förutom flyktingar, finns invandrare som inte helt frivilligt har lämnat sitt hemland och sin kultur, exempelvis människor från fattiga länder, och att det inte är helt enkelt att dra en gräns för vad som är frivilligt eller ej. Både vad gäller flyktingar och invandrare från fattiga länder är det, enligt teoretikern, inte nödvändigtvis realistiskt att landet som tar emot dessa invandrare kan förväntas gottgöra för den orättvisa som har begåtts mot gruppen i deras hemland. Därtill menar han att ”den enda långsiktiga lösningen [är] att åtgärda den orättvisa internationella resursfördelningen” (ibid.:109f).

---

<sup>2</sup> Kymlicka använder istället för ”invandrargrupp” termen ”etnisk grupp” men, som Rodrigo Blomqvist påpekar (2002:9), så används det förra begreppet mer konsekvent i den svenska kontexten. För att inte skapa förvirring använder vi därför ”invandrargrupp” även när vi talar om Kymlickas teoretiska begrepp.

Sammanfattningsvis torde Kymlickas resonemang kring invandrargrupper innebära att argumenten för att dessa grupper skall tillskrivas andra rättigheter, än nationella minoriteter, i första hand gäller för de grupper där det står klart att invandringen har skett helt frivilligt. Vad gäller flyktingar och andra mindre frivilliga invandrare ligger hindren för utökade rättigheter snarare i att det vore orealistiskt att de mottagande länderna skulle gå med på detta.

#### 4.1.4 Från generella till riktade rättigheter – EU:s motiv

Hur fördelar man då gruppdifferentierade rättigheter? Det finns två olika strategier. Antingen kan rättigheterna riktas till alla etniska minoriteter, så kallade *generella rättigheter* eller så kan man urskilja vissa typer av minoriteter som tillerkänns rättigheterna, så kallade *riktade rättigheter*<sup>3</sup>. Ett tydligt exempel på den generella strategin togs fram i FN år 1966. Denna *artikel 27* ger minoriteter skydd att praktisera sin kultur, religion och att använda sitt språk (Kymlicka 2007:199f). Med tiden har klausulen kommit att gälla alla sorters minoriteter, såväl nationella och invandrade som till och med besökande. Artikelns stora omfång har lett till substantiella begränsningar, och den har tolkats till att bara skydda negativa rättigheter som frihet från inblandning. Av dessa anledningar menar Kymlicka att den inte har förmågan att lösa de problem som uppstått i exempelvis de före detta kommunistiska länderna (Kymlicka 2007:201). Han menar, som tidigare nämnts, att det krävs att man erkänner positiva rättigheter som rätt till bidrag, autonomi eller officiell språkstatus för att mildra sådana problem (Kymlicka 1995:108-111).

Kymlicka menar att den europeiska minoritetspolitiken bland annat har haft som syfte att ställa upp allmänna regler som alla, inklusive länder som stävar efter medlemskap i EU och Nato, bör förhålla sig till. Man har alltså haft långtgående förhoppningar om att kunna påverka situationen i ett stort område, och kunna minska spänningar mellan stater och minoriteter i bland annat de forna kommunistiska länderna (Kymlicka 2008:173f).

Med detta som bakgrund har den europeiska normer som byggts upp sedan år 1990 varit en typ av riktad rättighet, uppbyggda för de nationella minoriteterna, samtidigt som den lämnar invandrade grupper utanför. Detta med syfte att lösa de specifika problem som finns kring grupper med långvariga band till ett område. Genom att avgränsa vilka grupper som ges speciella rättigheter menar Kymlicka att man också ökar utrymmet för vad man i praktiken kan göra för dessa grupper (Kymlicka 2007:202f).

---

<sup>3</sup> Egen översättning av Kymlickas termer *generic minority rights* respektive *targeted minority rights*.

#### 4.1.5 Rättigheter riktade till nationella minoriteter – EU:s motiv

Kymlicka sätter in den europeiska minoritetspolitiken i ett större historiskt sammanhang för att förklara motiven bakom den. Enligt Kymlicka har europeiska stater traditionellt inte visat mycket intresse för att skydda nationella minoriteter runt om i världen. Detta har varit tydligt vid flera tillfällen, till exempel när man sålde vapen till Indonesien trots att man visste att dessa användes mot minoriteter i Aceh och Östtimor. Men efter att ha sett vilka konsekvenser, inklusive stora flyktingströmmar till Väst, etniska konflikter fått i Europa efter murens fall började man bygga upp en gemensam policy kring etniska minoriteter (Kymlicka 2007:173f).

Enligt Kymlicka kan motiven till att den europeiska politiken främst har syftat till att skydda nationella minoriteter, och inte invandrargrupper, vara just att man har sett dessa som ett stort hot mot stabilitet och fred. Efter att ha sett förtryck och etnisk rensning av minoriteter på Balkan sågs nationella minoriteters rättigheter som en angelägen fråga att ta tag i (Kymlicka 2007:173-175). Kymlicka uttrycker det:

Not all types of ethnic diversity have the same potential for destabilization and violent conflict. For example, the presence of migrant workers is rarely a source of civil war or ethnic insurgencies. Even when migrant workers are mistreated and exploited, as they are in much of the world, they rarely take up arms, or seek to overthrow the state.

(Kymlicka 2007:175)

Det är alltså detta som har lett till att nationella minoriteter men inte invandrargrupper fått ta del av de utökade rättigheterna. I många europeiska länder fortsätter man att se invandrare som tillfälliga invånare, och diskussionen kring deras rättigheter som minoriteter har inte sträckt sig längre än att se till att deras grundläggande mänskliga rättigheter inte bör kränkas (Kymlicka 2007:175).

Med detta resonemang kan vi med hjälp av Kymlicka bättre förstå och försvara den europeiska minoritetspolitiken. Den är från denna synvinkel utformad för att lindra de konflikter mellan olika nationella minoriteter som man har bevittnat på många håll efter Sovjets fall eftersom *dessa* ses som ett stort hot. Och de är riktade *enbart* till dessa minoriteter för att de blir mer kraftfulla om de inte behöver innefatta alla typer av minoriteter.

## 4.2 Diskussion av problematiska aspekter i svensk policy

Genom teoretiska resonemang och genom att förklara de europeiska tankar som låg bakom policyn, har vi nu större förståelse för dess införande. Men vi tror att det fortfarande finns frågor som kunde ha tagits större hänsyn till när minoritetspolitiken infördes i Sverige. Detta kommer vi att diskutera i kommande avsnitt.

### 4.2.1 Ifrågasättande av regeringens uttalade motiv

I utredningen om minoritetsspråk motiveras beslutet att anta konventionen med att man eftersträvar kulturell mångfald i Sverige (se avsnitt 2.2.2). Vi tycker att detta argument kan ses som ett bevis på att diskussionen kring ratificeringen har varit snäv, och inte på djupet behandlat grunderna till varför historiska minoriteter ska få ett annat skydd än invandrade grupper. Även Kymlicka vänder sig delvis mot argument som bygger på värdet av kulturell mångfald, och menar att om det är mångfald man eftersträvar kan man minst lika gärna få den genom ökad invandring som genom att öka nationella minoriteters rättigheter (Kymlicka 1995:122).

I motiveringen till ratificeringen nämns också Sveriges roll som normbildare kring mänskliga rättigheter (se avsnitt 2.2.1). Vi ser detta som ett bra skäl att underteckna konventionen, men om man vill se sig som en moralisk förebild menar vi att det är extra motiverat att förutom att anta konventionen också tänka över den särskiljning den leder till i hur olika grupper behandlas. Om man önskar vara en internationell normbildare skulle Sverige kunna gå i täten för att även andra etniska minoriteter ska inkluderas i politiken. Med tanke på främlingsfientliga tankegångar i Europa hade detta kunnat vara ett sätt att tydligt visa att Sverige inte vill göra skillnad på minoriteter och minoriteter.

Ytterligare ett motiv, som ligger bakom själva särskiljningen av nationella minoriteter och invandrargrupper, är gruppens långvariga historiska band med landet. Som vi visade i avsnitt 2.1.1 kräver Sverige, i och med sin tolkning av Europakommissionens ramkonvention, att en minoritetskultur måste ha funnits i Sverige före år 1900 för att dess minoritetsgrupp skall få åtnjuta ramkonventionens skydd för nationella minoriteter. Det problematiska med att grunda särskilda rättigheter för en kultur på långvariga band med Sverige framgår extra tydligt när det gäller den senare tidens invandring. Närmare bestämt kommer nyinvandrande individer att få olika skydd och rättigheter beroende på om deras minoritetsgrupp har långvariga band med Sverige eller ej. En nyligen invandrad person som identifierar sig med den romska kulturen har således ett annat kulturellt och språkligt skydd än motsvarande person som istället uppfattar sig som kurd.

Det problematiska med att överhuvudtaget använda historiskt långvariga band som ett motiv till politiska åtgärder utmynnar ofrånkomligt i frågan om vad som är historia eller ej. Då Sveriges regering, i fallet med de nationella minoriteterna, talar om sekelskiftet 1900 som en gräns så har man ju samtidigt fastslagit vad man anser är svensk minoritetshistoria. För den kurdiska gruppen kan man tänka sig att detta innebär att man formellt inte räknas som en del av svensk historia. Detta trots att gruppen idag är betydande till antalet och började komma till Sverige redan på 1960-talet.

Vi har nu visat att det finns problem med motiven till Sveriges ratificering av EU:s ramkonvention då dessa inte är helt sakliga. Kulturell mångfald går att skapa även på andra sätt, som att öka invandringen, och att vara normbildare för mänskliga rättigheter skulle lika gärna kunna utgöras av att inte göra någon skillnad på olika etniska minoriteter. Ytterligare ett problem med motiven är, som vi har visat, att man använder sig av långa historiska band som ett kriterium för en nationell minoritet i landet. Detta leder till att nyinvandrade individer kommer att få olika skydd och att man sätter upp en gräns för vad som är historia för etniska minoriteter i Sverige.

#### 4.2.2 Flyktingars rättigheter

Som vi nämnde ovan (avsnitt 4.1.3) beror de starkaste argumenten, för att invandrare inte bör tillskrivas samma rättigheter som nationella minoriteter, på "hur frivilligt" invandringen har skett. För att analysera svensk policy vore det därför intressant att veta hur frivilligt de etniska grupperna som finns i Sverige har invandrat. I Sverige räknas flyktinginvandring som migration orsakad av de politiska förhållandena i flyktingarnas hemland. Sådan invandring utgör mer och mer av den totala invandringen i landet och man har exempelvis inte haft någon utomnordisk arbetskraftsinvandring sedan 1970-talet. Förutom asylsökande, det vill säga utlänningar som uppger sig vara i behov av skydd, är det i princip bara anhängiga som får tillstånd att stanna i Sverige (NE, sökord: asylsökande, flyktinginvandring, flyktingpolitik).

Kurderna är en grupp som nämns som en del av den spontana flyktinginvandringen i Sverige (NE, sökord: flyktinginvandring). Det skulle därför vara naivt att hävda att gruppen frivilligt har invandrat till Sverige och avsiktligt lämnat sin kultur bakom sig. Kymlicka menar (1998:109) att kurderna är ett exempel på flyktingar som har "lämnat sina hemländer just för att kunna fortsätta att tala sitt språk och utöva sin kultur, som länge förtryckts av myndigheterna".

I länder där invandringen till stor del kan sägas utgöras av frivilliga invandrade skulle det, enligt argumenten som behandlas i avsnitt 4.1.3, alltså kunna vara legitimt att låta integrera dessa grupper i samhället. Men det förefaller som att Sverige inte hör till dessa länder. Detta skulle innebära att de kvarstående argumenten bygger på att landet inte realistiskt förväntas gottgöra för illabehandlingen, som dessa grupper har blivit utsatta för i sina hemländer, genom att låta dem behålla sin kultur.

Vi instämmer i Kymlickas argument att det kanske inte är praktiskt genomförbart och därför ej heller rimligt att begära att stater både ska ta emot flyktingar, samt erkänna allas rätt till särskilt skydd av deras kulturer. Men vi står fast vid att det vore *önskvärt* att skydda fler kulturer, eftersom kulturen är betydelsefull för människors liv. Flera forskare har visat att invandrare verkar vara mest välmående när de både kan ta del av kulturen i det nya landet *och* behålla sin ursprungliga kultur (Vedder & Virta 2005:318). Därför är det möjligt att tänka sig att det i längden kan gynna hela samhället om man satsar på att skydda invandrades kulturer. I viss utsträckning kan det vara rimligt att tänka sig att kulturskyddande åtgärder som höjer människors välmående också kan minska graden av exempelvis arbetslöshet och kriminalitet i utsatta grupper. På detta sätt skulle majoritetssamhället kunna tjäna på dessa åtgärder och inte bara, som Kymlicka, se dessa som en uppoffring från samhället.

Som vi har visat är det svårt att hitta moraliska argument för att flyktingar inte skulle kunna tillskrivas samma kulturella skydd som det för nationella minoriteter. Endast praktiska argument, såsom rimligheten i att stater skulle vara beredda att ge flyktingar särskilt kulturellt skydd, återfinns och även dessa går eventuellt att vända på. För att det ska vara rimligt att genomföra kulturella åtgärder även för flyktinggrupper tror vi att det är viktigt att även majoritetssamhället känner att de får del av den ökade mångfalden, annars kommer inte politiken kunna bli genomförd. Även om Sverige rimligen inte kan förväntas ta hänsyn till varje grupps särskilda önskemål, menar vi att man skulle kunna ta frågan på större allvar.

#### 4.2.3 Riktat urval men generella lösningar

Kymlicka menar att den ovan nämnda strategin med rättigheter riktade till vissa minoritetsgrupper egentligen har misslyckats med att lösa de frågor som den var ämnad att lösa (Kymlicka 2007:231). Det finns ett konceptuellt problem som har att göra med en sammanblandning av riktade och generella lösningar (se avsnitt 4.1.4). Den förda politiken är *riktad* i den mening att den är menad just för nationella minoriteter, men *generell* i dess egentliga innehåll. De nationella minoriteterna har valts ut på den grund att de har historiska band till länderna, men de rättigheter som tillerkänts dem har däremot varit generella i sin karaktär och egentligen liknat de som funnits i FN:s artikel 27 (Kymlicka 2007:215).

För att illustrera hur detta problem även återfinns i den svenska minoritetspolitiken så kommer vi återigen att anknyta till den romska minoriteten. I den nya läroplanen för grund- och gymnasieskola framgår, som vi nämnde i avsnitt 2.3.3, att skolan bland annat ska undervisa om romernas historia. Detta motiveras med hjälp av *riktade* tankegångar och med bakgrund av att romerna har historiska band till Sverige. Men förutom att lära elever om romernas historia i Sverige ska man, med samma motiv, även lära ut om deras kultur, vilket vi tolkar som ett utfall av *generella* tankegångar. Vi menar att den tanke som ligger bakom inte är logiskt följdriktig, eftersom dessa generella åtgärder på ett logiskt sätt likaväl skulle kunna tillämpas på invandrade minoriteter. Det kan till exempel

vara lika motiverat att undervisa om den kurdiska kulturen, eftersom den också är en del av det svenska samhället idag.

En liknande diskussion har enligt Kymlicka börjat lyftas även i EU. Inom Europarådet har man börjat öppna för att ramkonventionen ska gälla för fler typer av minoriteter. Detta har man gjort genom att börja omdefiniera termen ”nationell minoritet” till att även omfatta grupper utan långvariga band och geografisk koncentrerings till landet. Även den rådgivande kommittén, som granskar ramkonventionens användning, har tagit steg i denna riktning och uppmuntrar länder att använda en inkluderande tolkning av begreppet så att det kan innefatta alla typer av etniska minoriteter (Kymlicka 2007:217f).

Denna omdefinition av begreppet är dock inte populär i alla medlemstater. Många stater vill undvika att få rättsliga förpliktelser till fler grupper. Försök att få konventionen att generellt gälla även invandrade minoriteter skulle, enligt Kymlicka, inte gå igenom på grund av motstånd från de flesta stater (Kymlicka 2007:218). Detta inte minst med bakgrund i att europeisk politik är på tillbakagång vad gäller acceptans för invandrare (Kymlicka 2007:224). Om ramkonventionen skulle börja tolkas på ett mer generellt sätt, så att den gällde alla minoriteter, skulle den bli mer följdriktig – generellt innehåll som ges generellt till alla minoriteter – istället för att, som för närvarande, vara generell i innehåll men riktad i urval. Men det skulle också innebära att politiken kom tillbaka till den slags generella normer som finns i FN:s artikel 27, och på så sätt återgå till ursprungsläget (Kymlicka 2007:218f).

Som vi har nämnt finns det alltså en inkonsekvens i den svenska policyn då man inte tydligt särskiljer riktade och generella motiv och åtgärder. Den liknande problematiken som finns i EU har samtidigt visat sig vara svår att lösa, delvis på grund av staters motvilja mot utvidgade förpliktelser. När nu ramkonventionen och minoritetspråkskonventionen ser ut som de gör, det vill säga innehåller en generell typ av åtgärder, anser vi att det skulle vara mindre problematiskt om alla minoriteter i Sverige som önskar kunde inkluderas i minoritetspolitiken. Även om det inte är möjligt att få igenom denna nya tolkning i alla EU-länder, så menar vi att Sverige skulle kunna ta ett ytterligare steg i skyddet av etniska minoriteter.

#### 4.2.4 Att istället utgå från minoriteters kulturella behov

Kymlicka menar att det hade varit rimligt att man i sitt beslut om vilka minoriteter som skulle få extra rättigheter hade tagit med i beräkningen vilka grupper som har störst *behov* av detta extra skydd. De invandrade grupperna i vårt samhälle består ofta av personer som har blivit utsatta för diskriminering och marginalisering i sina hemländer, och är därför troligtvis i minst lika stort behov av skydd som de nationella minoriteterna (Kymlicka 2007:219-221).

Det är givande att använda detta resonemang på det svenska fallet. Vi vill absolut inte förneka att de svenska nationella minoriteterna behöver skydd och vi menar att det är viktigt att se till den diskriminering de länge utsatts – och fortfarande utsätts – för i Sverige. Men det är även rimligt att andra minoriteter behöver extra skydd för att de ska kunna ta del av de fördelar som följer av att

tillhöra en kultur. I Sverige har vi, till skillnad från i andra europeiska länder, inga hotande etniska konflikter med nationella minoriteter. Att då applicera den europeiska minoritetspolitiken på Sverige blir något märklig, eftersom uppdelningen mellan nationella och invandrade grupper i denna politik egentligen syftar till att hindra just sådana konflikter. I Sverige har vi delvis andra problem att tampas med, inte minst det utanförskap som många invandrare befinner sig i.

Vi ser en principiell risk i att applicera den europeiska politiken på den svenska kontexten, då detta eventuellt skapar nya problem. Även om politiken inte innebär drastiskt förändrade förutsättningar för nationella minoriteters skapar den ändå en orättvisa mellan de olika minoriteterna som inte tidigare funnits fastslagen i den svenska politiken. Vi tror att det absolut finns minoritetskulturer i Sverige som behöver extra skydd men för att kunna motivera detta på ett logiskt sätt ska urvalet av detta ges just på grund av vilka som är behov av skyddet, inte nödvändigtvis på grund av vilka kulturer som funnits här längst. Vi har inte möjlighet att avgöra vilka minoriteter som är i störst behov av skydd i Sverige, men vi tycker att det är märkligt att en diskussion om detta saknas i de statliga dokument vi har tagit del av. Resonemanget blir tydligt logiskt då man ser till enskilda individer. En kurd som växer upp i Sverige bör ha samma rättigheter till sitt språk och sin kultur som en rom, oberoende av hur många generationer deras föräldrar levt i Sverige. Begränsas deras möjligheter av majoritetssamhället är det lika allvarligt för såväl en kurd som en rom. Om de reella möjligheterna ser olika ut är det motiverat med särskilda åtgärder som grundar sig just i försök att skapa jämlikhet.

#### 4.2.5 Politiskt erkännande

När det gäller den romska minoriteten så tyder utredningar på att gruppen är hämmad när det gäller att uttrycka sin kultur i Sverige (DO 2003:9). Däremot verkar förutsättningarna för den kurdiska gruppen att bevara sin kultur, som vi nämnde i avsnitt 3.2, vara relativt goda. Vi har också nämnt att det samtidigt finns anspråk från den kurdiska föreningen att erkänna kurderna som en nationell minoritet i Sverige. Vad är det då som denna etniska minoritet vill uppnå genom sin strävan mot ett erkännande? Vi har, för att få en bild av detta, talat med Borhanedin Yassin, historiker vid Lunds universitet. Yassin menar (080512) att den kulturella delen i viss mån spelar in men att det i huvudsak är fråga om själva erkännandet. Vidare menar han att kurdfrågan är mycket komplex och politiserad då kurderna inte har blivit erkända i sina hemländer och där deras existens till och med har förnekats. Ett erkännande som nationell minoritet i Sverige skulle, enligt Yassin, mycket väl kunna sprida sig till andra länder och dessutom påverka kurdernas situation i hemländerna. Han menar också att det ligger mycket i begreppet ”nationell” för kurderna (se vidare avsnitt 4.2.6) och att kampen för erkännandet som nationell minoritet för många kurder ses som livsviktig och central för hela gruppens existens.

Den kurdiska etniska minoriteten i Sverige ger oss en illustration av att det även finns en politisk dimension av strävan mot erkännandet som nationell

minoritet. När det gäller Sveriges förhållande i frågan om kurderna så antyder Yassin (080512) att det inte helt går att utesluta relationen till Turkiet. Denna stat, som är känd för sitt förtryck mot kurderna (NE, sökord: kurder), har vid flera tillfällen protesterat mot kurdernas rättigheter runt om i världen (Yassin 080512). Därför vill vi betona att internationella relationer kan spela en roll när det handlar om att bestämma vilka grupper som ska bli erkända som nationella minoriteter eller ej.

De anspråk som förs fram från etniska minoriteter som vill få nationell minoritetsstatus kan alltså handla om själva politiska erkännandet likaväl som det kulturella skyddet. Uppenbarligen kan även sådana anspråk ses som oerhört viktiga bland dessa gruppers medlemmar.

#### 4.2.6 Missvisande termer?

Det är också värt att notera att det svenska namnet på den politik som behandlar nationella minoriteter är just "minoritetspolitik". Detta namnval är i sig anmärkningsvärt, då inte alla minoriteter inbegrips. Kanske finns det risk att begreppen har börjat förskjutas så att "minoritet" enbart syftar till de nationella minoriteterna, och att de andra etniciteter som finns i Sverige antingen ses som invandrade individer eller behandlas som en enda grupp "invandrare". Det kan finnas fördelar med att ses och behandlas efter sin specifika gruppidentitet, vilket man till exempel kan se i kurdernas vilja att bli registrerade som just kurder.

Som vi nämnde ovan har ordet "nationell" i termen nationell minoritet en väldigt stor innebörd för kurderna, då det för denna grupp skulle kunna innebära att bli sedda som en "nation" (Yassin 080512). Man skulle därav kunna tänka sig att termen, för den kurdiska gruppen, har fått en större politisk innebörd än vad det antagligen var menat när man beslutade om minoritetspolitiken. Med andra ord kan man anse att den svenska policyn för nationella minoriteter har skapat nya begreppsmässiga tvetydigheter och även påverkat vad som innefattas i diskursen om minoriteter.

## 5 Sammanfattning och slutsats

Vi kommer i detta kapitel att sammanfatta vårt resultat, det vill säga vår tolkning av den svenska minoritetspolicyen samt våra viktigaste slutsatser i analysen av denna. Slutligen ämnar vi återkoppla till vår huvudfrågeställning – om skillnaderna i policy gällande nationella minoriteter respektive invandrargrupper är problematiska eller om de kan försvaras – för att försöka ge ett kärnfullt svar på denna.

Den europeiska minoritetspolitiken skapades för att man i Europa ville ha gemensamma normer kring hur grupper med långvariga band till ett visst område skulle behandlas. Detta syftade till att minska risken för att etniska konflikter skulle bryta ut. Det var ett viktigt område att ta tag i och Sverige, som traditionellt månat om mänskliga rättigheter, ville vara med från början. Man ratificerade de europeiska konventionerna och applicerade dessa på de svenska nationella minoriteterna. Beslutet var i flera avseenden berättigat, både på grund av exempelvis de svenska romernas situation och därför att är positivt att EU kan ha en gemensam hållning i viktiga frågor.

De egentliga åtgärderna som riktats till de nationella minoriteter vars språk inte är ett landsdelsspråk, var i sin utformning egentligen inte grundade i dessa minoriteters historiska koppling till Sverige utan var snarare rent kulturella. På grund av detta menar vi att det inte finns någon egentlig logisk grund till varför invandrade grupper inte inkluderas (se avsnitt 4.2.3).

Rent resursmässigt och praktiskt kan det eventuellt finnas anledningar till att alla etniska minoriteter inte kan innefattas av politiken, men i så fall menar vi att urvalet av dessa grupper bör ske på en mer logisk och rättvis grund. För det första menar vi att man bör diskutera vilka etniska minoriteter som har *behov* av kulturellt skydd. För det andra bör man inte se som självklart att alla grupper har samma sorts behov, som till exempel i gruppen kurder där det är erkännande man eftersträvar. Vad gäller den andra punkten ser vi det som mycket positivt att ramkonventionen uttrycker att minoritetsgrupperna själva ska vara med och bestämma över frågor som rör dem (se avsnitt 2.3.4). Detta gör att åtgärderna troligen kommer att kunna bli välanpassade. Denna rätt till medbestämmande i frågor som rör gruppen är något som bör kunna utökas till att gälla fler minoriteter.

Vi har också framhållit två minoriteters, romers och kurders, situation. Eftersom ingen av dem har en nationalstat som värnar om deras intressen, och eftersom båda har blivit utsatta för förföljelse och diskriminering, är det mycket betydelsefullt för båda grupperna att få ett erkännande som nationell minoritet. För kurderna skulle detta eventuellt kunna innebära att de fick en bättre ställning i sina respektive hemländer, där deras rättigheter länge har kränkts grovt, och för romer innebar det en brytpunkt att en stat som diskriminerat dem, nu har betonat

deras kulturs värde. Man kan vidare tänka sig att det vore önskvärt att staten uttryckligen erkände vad man utsatt romerna för och offentligt bad om ursäkt för detta.

Vi anser att det ur flera synpunkter var bra att Sverige ratificerade ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen. Men vi menar att man vidare bör överväga att ta steget längre och inkludera intresserade invandrargrupper i policyn, speciellt med tanke på att Europarådet verkar vara positiv till detta (se avsnitt 4.2.3) samt att Sverige önskar vara en normbildare för mänskliga rättigheter (se avsnitt 2.2.1).

För att återkoppla till vår frågställning så menar vi att vissa aspekter av den svenska policyn kan försvaras, och att den är lättare att berättiga då man sätter den i sitt europeiska sammanhang. När den infördes hade man förhoppningar om att gemensamma normer för hela EU skulle vara en bra grund att stå på för att hindra etniska konflikter. I ljuset av detta är den svenska policyn motiverad och försvarbar.

Men vi menar även att policyn skapade vissa nya spänningar när den applicerades på Sverige. Vi anser också att staten borde ha fört en bredare diskussion om problematiken i att särskilja de etniska minoriteterna och att ge vissa större rättigheter än andra.

## 6 Referenser

### 6.1 Primärmaterial

- Council of Europe, 2006. ”Explanatory report”, *Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>. 8 maj 2008.
- Council of Europe, 2008a. *European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>. 14 maj 2008.
- Council of Europe, 2008b. ”Chart of signatures and ratifications”, *Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=4/22/2008&CL=ENG>. 14 maj 2008.
- Kulturrådet, 2006. ”Kulturrådets arbete med etnisk och kulturell mångfald”, [http://www.kulturradet.se/templates/KR\\_Page.aspx?id=776&epslanguage=SV](http://www.kulturradet.se/templates/KR_Page.aspx?id=776&epslanguage=SV). 12 maj 2008.
- Proposition 1991/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige*.
- Regeringskansliet, 2007. ”Nationella minoriteter och minoritetsspråk – En sammanfattning av regeringens minoritetspolitik”. Integrations- och jämställdhetsdepartementet, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/85633>. 12 maj 2008.
- Skolverket, 2007. ”Nationella minoriteter i skolan”, <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1729>. 12 maj 2008.
- Skolverket, 2008. ”Undervisning för elever med utländsk bakgrund och för nationella minoriteter”, <http://www.skolverket.se/sb/d/139/a/846>. 13 maj 2008.
- SFS 2008:97 *Förordning om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194)*. Utbildningsdepartementet.
- SOU 1997:192 *Steg mot en minoritetspolitik - Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter*. Minoritetsspråkskommitténs sektion 1. Jordbruksdepartementet.
- SOU 1997:193 *Steg mot en minoritetspolitik - Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter*. Minoritetsspråkskommitténs sektion 2. Jordbruksdepartementet.

## 6.2 Sekundärmaterial

- Alakom, Rohat, 2007. *Kurderna: fyrtio år i Sverige (1965-2005)*. Skarpnäck: Serkland.
- CIFAR (Canadian Institute for Advanced Research), 2007. ”Profile for Will Kymlicka”.  
<http://www.icra.ca/web/home.nsf/pages/home.0597!opendocument>. 15 maj 2008.
- DO (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering), 2003. *Diskriminering av Romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer*, <http://www.do.se/upload/projekt/romarapportensv05.pdf>. 8 maj 2008.
- Johnsson, Christina, 2005. ”Ursprungsfolks och kulturella minoriteters rättigheter”, i Gunner, Göran. & Namli, Elena (red.). *Allas värde och lika rätt: perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Kurdiska riksförbundet, 2008. ”Stadgar för Kurdiska riksförbundet”.  
<http://www.fkks.se/>. 14 maj 2008.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 1998. *Mångkulturellt medborgarskap*. Nora: Nya Doxa.
- Kymlicka, Will, 2007. *Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 2008. ”The internationalization of minority rights”, *ICON – International Journal of Constitutional Law*, vol. 6, no. 1, pp. 1-32.
- NE (Nationalencyklopedin). Sökord: asylsökande, flyktinginvandring, flyktingpolitik, kurder, Kurdistan, romani, romer. <http://www.ne.se/>. 10 maj 2008.
- Rodrigo Blomqvist, Paula, 2002. *Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter (Göteborgs universitet).
- Vedder, Paul & Virta, Erkki, 2005. ”Language, ethnic identity, and the adaptation of Turkish immigrant youth in the Netherlands and Sweden”, *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 29, no. 3, pp. 317-337.
- Yassin, Borhanedin A. (080512) Universitetslektor vid Språk- och litteraturcentrum, Lunds universitet. Lund. Samtal.