

Romers rätt

– en strategi för romer i Sverige

**Ett lands behandling av dess romska befolkning är ett
lackmustest för det civila samhället och dess demokrati**

Betänkande av Delegationen för romska frågor

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:55

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23431-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Integrations- och jämställdhets- departementet

Regeringen beslutade den 14 september 2006 att inrätta Delegationen för romska frågor för att med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige. I Delegationens uppdrag ingick att utreda romers situation i Sverige genom att inhämta, sammanställa, analysera och redovisa erfarenheter och kunskap som finns på området samt lämna förslag på hur romers livsvillkor i samhället ska kunna förbättras. Delegationen hade också i uppdrag att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter som syftar till att förbättra romers situation. Slutligen skulle delegationen informera och sprida kunskap om romer och romers situation i Sverige samt uppmuntra kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter och kommuner.

Den 13 december 2006 förordnades som ordförande demokratiambassadör Maria Leissner.

Den 15 januari 2007 förordnades som ledamöter kulturarbetaren Hans Caldaras, länspolismästaren Gunno Gunnmo, särskilde utredaren Göran Johansson, jur. dr. Christina Johnsson, ordföranden i International Roma Women Network Soraya Post, barnskötaren Sali Resblom, sakkunnige i romska frågor Tuula Schwartz, professor Charles Westin och sakkunnige i romska frågor Marian Wydow.

Den 6 november 2007 entledigades som ledamot Sali Resblom. Samma dag förordnades som ledamot språkvårdaren Baki Hasan.

Den 18 november 2008 förordnades Gunno Gunnmo att vara biträdande ordförande i delegationen.

Den 24 februari 2009 entledigades som ledamöter Hans Caldaras och Baki Hasan. Samma dag förordnades som ledamöter föreståndaren Angelina Dimiter-Taikon och modersmålsläraren Sejran Menekshe.

Den 5 februari 2007 förordnades som experter utredarna Arjun Bakshi och Annika Öquist, undervisningsrådet Lena Hammarberg,

ombudsmannen mot etnisk diskriminering Katri Linna, projektledarna Jorge Rivera och Joakim Scheele. Samma dag förordnades som sakkunnig ämnesrådet Charlotta Wickman.

Den 23 februari 2007 förordnades som expert avdelningschef Olle Josephson.

Den 9 juni 2008 förordnades som expert departementssekreterare Bilge Tekin Befrits.

Den 9 december 2008 entledigades experterna Bilge Tekin Befrits samt Lena Hammarberg. Samma dag förordnades som experter stabschef Lars Lindgren, departementssekreterare Elin Strand, utvecklingschef Mats Wennerholm och enhetschef Fredrik Wikström.

Den 31 maj 2009 entledigades experten Elin Strand.

Den 1 januari 2010 förordnades som expert kanslirådet Emma Sterky.

Delegationen har en referensgrupp med representanter för olika romska organisationer knuten till sig. Den 1 mars 2007 förordnades Sonny Jenfjord och Sima Millon, Föreningen Resandefolkets Riksorganisation, Birger Rosengren och Eva Rosengren, Resandefolket Romanoa Riksförbund, Michell Alfredsson och Anneli Aronsen, Resande Romers Riksförbund, Rosita Grönfors, Riksförbundet Internationella Romska och Resande Kvinnocenter, Stefano Kuzhikov, Riksförbundet Romer i Europa, Stefan Pallison och Hillevi Furtenbach, Romernas Riksförbund (f.d. Nordiska Zigenarrådet), Erland Kaldaras och Floryda Lakatosz, Romska Ungdomsförbundet, Baki Hasan, Romsk Kulturförening Riksorganisation och Center för romsk kulturutveckling, Lars Demetri och Angelina Dimiter-Taikon, Romska Kristna Socialdemokrater, Gregor Lärilund och Sali Bogdanov, Föreningen Lovara i Lund.

Den 14 februari 2008 entledigades Baki Hasan och Sima Millon. Samma dag förordnades Helen Danielsson, Föreningen resandefolkets organisation, Berisa Kamalj, Romsk kulturförening Riksorganisation och Center för romsk kulturutveckling, Allan Schwartz och Hilda Schwartz, Centralförbundet Roma International.

Den 7 oktober 2008 entledigades Birger Rosengren och Ewa Rosengren.

Den 1 mars 2007 anställdes som huvudsekreterare Ann-Marie Algemo. Den 15 mars anställdes som sekreterare Domino Kai till och med 31 december 2008. Den 1 juli 2007 anställdes som sekreterare Elin Strand till och med 31 januari 2008. Den 1 mars 2008 anställdes som sekreterare Tiina Ritzén Kiveliö. Den 17 mars

2008 anställdes som sekreterare Manuel Tan Marti till och med 30 juni 2009. Den 23 april 2008 anställdes som sekreterare Anna-Sofia Quensel. Den 2 februari 2009 anställdes som sekreterare Ulf Öfverberg. Den 1 oktober 2009 anställdes som sekreterare Manuel Tan Marti till och med den 31 december 2009. Den 31 december 2009 entledigades Tiina Ritzén Kiveliö. Den 31 januari 2010 entledigades Ulf Öfverberg. Den 1 februari 2010 anställdes som sekreterare Elisabet Idermark. Den 28 februari 2010 entledigades Ann-Marie Algemo.

Utredningens assistent har varit Lena Enstam.

Den 29 oktober 2009 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen. Enligt direktiven skulle delegationen avsluta sitt arbete med att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet respektive att informera och sprida kunskap om romer. Delegationens arbete fortsatte i enlighet med tilläggsdirektivet att efter den 1 januari fram till den 30 juni 2010 enbart arbeta med att utreda romers situation i Sverige samt lämna förslag på hur romers livsvillkor i samhället ska kunna förbättras.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juli 2010

Maria Leissner

Gunno Gunnmo

Angelina Dimiter-Taikon
Christina Johnsson
Soraya Post
Charles Westin

Göran Johansson
Sejran Menekshe
Tuula Schwartz
Marian Wydow

/ Ann-Marie Algemo
Domino Kai
Tiina Ritzén Kiveliö
Manuel Tan Marti
Anna-Sofia Quensel
Ulf Öfverberg
Elisabet Idermark

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	35
Författningsförslag	41
1 Uppdraget och dess genomförande	47
1.1 Uppdraget.....	47
1.2 Betänkandets disposition.....	48
1.3 Utredningsarbetet.....	48
1.3.1 Den första huvuduppgiften – att samla kunskap.....	49
1.3.2 Den andra huvuduppgiften – att främja kommunal utveckling	55
1.3.3 Den tredje huvuduppgiften – att sprida kunskap	70
1.3.4 Den fjärde huvuduppgiften.....	74
1.3.5 Arbetet i övrigt	74
1.4 Sammanträden.....	76
1.5 Avgränsningar/definitioner.....	81
1.5.1 Nationella minoriteter.....	81
1.5.2 Romer.....	81
1.5.3 Självidentifikation	82
1.5.4 Antiziganism.....	82
1.5.5 Diskriminering.....	83
2 Minoritetsrättigheter är mänskliga rättigheter	85
2.1 Bakgrund	85
2.1.1 Minoriteters rättigheter en del av de mänskliga rättigheterna.....	87

2.2	Minoritetsrättigheter.....	90
2.2.1	Minoritetsrättigheternas status.....	97
2.2.2	Minoritetsrelevanta traktater i internationell rätt.....	98
2.3	Sverige och minoritetsrättigheterna.....	100
2.3.1	Rättigheter i svensk rätt.....	103
2.3.2	Minoritetsrättigheter enligt svensk rätt.....	105
2.4	Minoritetspolitikens innehåll	109
2.5	Kritik från internationella övervakningsorgan	110
3	Den romska minoriteten	113
3.1	Romer i Sverige.....	113
3.1.1	Språk	113
3.1.2	Kultur och religion.....	115
3.1.3	Självidentifikation	116
3.2	Romer i Europa	116
3.2.1	Europas största etniska minoritet	116
3.2.2	Romsk historia i Europa.....	119
3.2.3	Ekonomisk och social situation	123
3.2.4	Romsk migration, flyktingar och asylsökande.....	127
3.2.5	Diskriminering, dokumentlöshet och rättighets- medvetande.....	129
3.2.6	Papperslöshet och tillgång till medborgarskap och rättigheter	131
3.2.7	Internationella institutioner, statliga organisa- tioner.....	132
3.2.8	Romers organisering och internationella repre- sentation	133
3.2.9	Potential för förändring.....	136
3.3	Romers historia i Sverige	137
3.3.1	Inledning.....	137
3.3.2	Femhundra år av utanförskap.....	139
3.3.3	Delegationens bedömning.....	161
4	Marginalisering – en konsekvens av antiziganism	165
4.1	Antiziganism.....	165
4.1.1	Nuläget	165

4.1.2	2000-talet och de nyanlända.....	167
4.1.3	Det sena 1900-talet och den organiserade över- föringen.....	168
4.1.4	Fast bosättning, skolor och invandring från Finland under 1950- och 1960-talen.....	169
4.1.5	Mellankrigstiden, andra världskriget och Hanna Dimitri.....	171
4.1.6	Nationalstatens födelse och de svenska romernas historia.....	172
4.1.7	Den svenska staten formas och den tidigaste romska invandringen på 1500-talet.....	173
4.1.8	Nomadism kontra bofasthet.....	174
4.1.9	Tillbaka till 2000-talet.....	175
4.2	Marginalisering.....	177
4.2.1	Inledning.....	177
4.2.2	Etnisk diskriminering.....	179
4.2.3	Attitydundersökningar.....	183
4.2.4	Interaktioner.....	187
4.2.5	Majoritetssamhällets föreställningar om romer.....	189
4.2.6	Bilden av romer i nyhetsmedia.....	192
4.2.7	Exempel från film och litteratur.....	194
4.2.8	Marginalisering, diskriminering och struktur.....	199
5	Romers rätt – en strategi för romer i Sverige.....	203
5.1	Sammanfattning.....	204
5.2	Bakgrund.....	205
5.3	En strategi för romer i Sverige.....	206
5.3.1	Att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper.....	207
5.3.2	Riktlinjer och metoder.....	220
5.4	Sekretariatet för romska frågor.....	225
5.4.1	Uppdraget.....	226
5.4.2	Sammansättning.....	227
5.4.3	Relation till Länsstyrelsen i Stockholm.....	228
5.4.4	Regionala sekretariat.....	229
5.4.5	Romska kunskaps- och informationscentra – exemplet Malmö.....	230

6	Rätt till delaktighet och inflytande	235
6.1	Representation, delaktighet och inflytande – vad säger konventioner och lagar.....	236
6.1.1	Rättigheter i internationell och regional rätt.....	236
6.1.2	Rätten till politiskt deltagande för minoriteter.....	237
6.1.3	Sammanfattning av rättsläget enligt internationell rätt.....	244
6.2	Romskt politiskt deltagande.....	247
6.2.1	Central nivå	247
6.2.2	Regional och lokal nivå.....	249
6.3	Samråd och delaktighet	250
6.3.1	Intresserepresentation	250
6.3.2	Rådgivande organ.....	252
6.3.3	Stora skillnader mellan de rådgivande organen	254
6.3.4	Finlands modell.....	256
6.4	Självstyrelse.....	261
6.4.1	Självstyre för minoriteten.....	261
6.5	Ungerska modellen	267
6.5.1	Intresserepresentationen på central nivå	268
6.5.2	Minoritetsstyret på central nivå	269
6.5.3	Regional och lokal nivå.....	269
6.6	Övriga nationella minoriteters organisering och delaktighet i Sverige	271
6.6.1	Samer.....	273
6.6.2	Sverigeфиннар.....	278
6.6.3	Tornedalingar	281
6.6.4	Judar.....	284
6.7	Romers makt och deltagande i Sverige	286
6.7.1	Romers rätt till politiskt deltagande	286
6.7.2	Romers rätt att organisera sig	288
6.7.3	Romers rätt till samråd	289
6.7.4	Romers rätt till självstyre.....	296
6.7.5	Europarådets kritik	297
6.8	Delegationens överväganden och förslag.....	298

7	Rätt till utbildning.....	303
7.1	Inledning.....	308
7.1.1	Historik – romska barns skolgång.....	309
7.1.2	Rapporter om romska barns skolsituation.....	310
7.1.3	Kommunstudier.....	313
7.2	Modersmål i förskola, förskoleklass och grundskola	315
7.2.1	Historik.....	317
7.2.2	Modersmål i förskolan.....	318
7.2.3	Modersmål i grundskola.....	319
7.2.4	Ansvar för modersmålsundervisning.....	320
7.2.5	Delegationens undersökning, uppföljning och förslag.....	323
7.2.6	Bedömning och förslag.....	326
7.3	Förskola.....	327
7.3.1	Läroplanen för förskolan.....	327
7.3.2	Bedömning och förslag.....	328
7.4	Grundskola.....	329
7.4.1	Lagstiftning.....	330
7.4.2	Problembeskrivning.....	331
7.4.3	Särskilt stöd/tidiga insatser.....	337
7.4.4	Behov av åtgärder som hjälp med hemuppgifter och studiehandledning.....	339
7.4.5	Delegationens övervägande och förslag	340
7.5	Mer romsk personal i förskola/förskoleklass och grundskola	342
7.5.1	Delegationens övervägande och förslag	344
7.6	Statens skolinspektion.....	345
7.6.1	Delegationens övervägande och förslag	345
7.7	Vuxenutbildning	346
7.7.1	Folkhögskolor och andra skolor med kurser inriktade på romer	347
7.7.2	Erfarenheter från utbildningar.....	349
7.7.3	Delegationens överväganden och förslag.....	351
7.8	Läromedel på romani chib.....	355
7.8.1	Inte bara tryckta läromedel.....	357
7.8.2	Delegationens förslag.....	359

7.9	Undervisning om nationella minoriteter	359
8	Rätt till arbete	363
8.1	Arbete som mänsklig rättighet	365
8.1.1	Internationell kritik i samband med uppföljning av mänskliga rättighets- och minoritetskonventioner	367
8.2	Romers tillgång till rätten till arbete	367
8.3	Orsaker till romers exkludering från arbetsmarknaden	370
8.3.1	Övergång till bofasthet – utfasning av de traditionella yrkena	370
8.3.2	Diskriminering	372
8.3.3	Sambandet utbildning – arbete	375
8.3.4	Övergången mellan skolan och arbetslivet	377
8.3.5	Utanförskapet skapar sämre förutsättningar	380
8.4	Vad kan göras?	382
8.4.1	Romers strategier för att möta diskrimineringen på arbetsmarknaden	382
8.4.2	Erfarenheter av genomförda projekt	383
8.5	Analys och förslag:	386
8.5.1	Stöd till unga romer i övergången från utbildning till arbetsliv	386
8.5.2	Urban utveckling och minoritetspolitik	388
8.5.3	Mentorskap	391
8.5.4	Andra projekt	391
8.5.5	Romska kvinnor och rätten till arbete	393
8.5.6	Europeiska strukturfonden och europeiska sociala fonden (ESF)	395
8.5.7	Sammanfattning	396
9	Rätt till bostad	399
9.1	Den svenska bostadspolitikens mål	400
9.2	Rätten till bostad finns inte i praktiken	401
9.2.1	Barnets rätt till en bra bostad	401
9.2.2	Ingång och utgång från bostadsmarknaden	402
9.2.3	Diskriminering av romer på bostadsmarknaden	403

9.2.4	En del hänvisas till förslummade kategoriboenden	403
9.2.5	Domar och förlikningar om diskriminering av romer på bostadsmarknaden	404
9.2.6	Underrapportering av diskriminering	406
9.3	Förmedlingssystem för bostäder	407
9.3.1	Många är hänvisade till en stor sekundär bostadsmarknad och tillfälliga lösningar av bostadssituationen	408
9.3.2	Varaktig kortsiktighet	409
9.3.3	Vräkningar	411
9.4	Delegationens bedömning och förslag	412
10	Rätt till hälsa och social välfärd	415
10.1	Svensk lag och folkhälsopolitik	416
10.1.1	Studier om romers hälsa	417
10.1.2	Statens folkhälsoinstituts kartläggning av nationella minoriteters hälsosituation	418
10.1.3	Statens folkhälsoinstituts förslag till åtgärder	419
10.1.4	Delegationens övervägande	425
10.1.5	Delegationens ställningstagande	427
10.2	Social välfärd	428
10.2.1	Socialtjänsten	429
10.2.2	Socialstyrelsens rapport Interkulturellt socialt arbete	439
10.2.3	Socialstyrelsens förslag till åtgärder med delegationens kommentarer	444
10.2.4	Delegationens överväganden	445
11	Rätt till språk	447
11.1	Romani chib är skyddat i svensk lag	449
11.2	Europarådets rapportering behandlar främst landsdelsspråken	451
11.3	Romani chib i Sverige har en lång historia	451
11.4	Talare av olika varieteter har olika behov	453

11.5	Förslag för att stärka romani chib.....	455
11.5.1	Status och minoritetsspråksstadgan	456
11.5.2	Modersmålsundervisning och modersmålsläroarutbildning	458
11.5.3	Högre utbildning och forskning	458
11.5.4	Språkvård.....	461
11.5.5	Auktorisation av översättare och tolkar bör införas.....	463
11.5.6	Revitalisering	463
11.6	Delegationens överväganden och förslag.....	465
12	Rätt till kultur	467
12.1	Kultur och kulturarv	469
12.2	Kulturpolitikens uppgift och ansvar	471
12.2.1	Romska röster om romsk kultur	472
12.3	Så hanteras romernas kulturfrågor i Sverige i dag	474
12.3.1	Institutionell bas för romsk kultur.....	476
12.4	Den romska kulturens situation i dag.....	477
12.4.1	Romsk media	477
12.4.2	Romsk muntlig och skriftlig litteratur.....	479
12.4.3	Romsk musik	480
12.4.4	Romsk dans och teater	481
12.4.5	Romskt konsthantverk och hantverk.....	481
12.4.6	Religiösa uttryck.....	482
12.4.7	Romska kulturinstitutioner	482
12.4.8	Romskt kulturarv	483
12.4.9	Dokumentation	485
12.4.10	Arkiv.....	486
12.5	Andra rättighetsrelaterade kulturfrågor.....	486
12.6	Delegationens överväganden och förslag.....	487
13	Rätten att inte bli diskriminerad.....	493
13.1	Diskriminering	494
13.2	Allas lika värde.....	497

13.3	FN-kritik om diskriminering	498
13.4	Förekomst av diskriminering	498
13.5	Antiroska hatbrott	500
13.6	Diskrimineringens rötter – antiziganism	501
13.7	Tillgång till rättvisa	502
13.8	Skyldighetsbärare och rättighetsbärare	504
13.9	Att bekämpa diskriminering	505
13.10	Att bekämpa antiziganism	506
13.11	Överväganden och förslag	509
14	Försoning	511
14.1	1900-talet	513
14.1.1	Förintelsen	515
14.2	Ratificering av Europarådets minoritetskonventioner	516
14.3	Erfarenheter av sannings- och försoningskommissioner	516
14.3.1	Inledning	517
14.3.2	Kanada	519
14.3.3	Australien	521
14.3.4	Norge	523
14.3.5	Sydafrika	529
14.4	Steriliseringsutredningen i Sverige och svenska kyrkans ursäkt till romerna	532
14.4.1	Steriliseringsutredningen	532
14.4.2	Svenska kyrkans initiativ	533
14.5	Övervägande och förslag	534
14.5.1	Betydelsen av kunskap	535
14.5.2	Att läka förtroendeklyftan	535
14.5.3	Kommissionens roll i försoningsprocessen	536
14.5.4	Dokumentation och forskning	537
14.5.5	Kommissionens uppdrag	538
14.5.6	Frågan om gottgörelse	544

15	Konsekvenser	545
15.1	Ekonomiska konsekvenser	545
15.1.1	Inledning	545
15.1.2	Utanförskapet ekonomi	546
15.2	Konsekvenser för kommunerna	549
15.3	Konsekvenser för barn och unga	549
15.4	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män.....	549
15.5	Övriga konsekvenser	549
16	Författningskommentarer.....	551
16.1	Inledning	551
16.2	Förslag till ny lydelse i Förordning om urbant utvecklingsarbete	552
16.2.1	Inledande bestämmelser	552
16.2.2	Lokala utvecklingsavtal	552
16.2.3	Strategiska stadsdelsplaner	553
16.2.4	Statliga myndigheters roll och ansvar	553
	Referenser	555
	Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	573
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	581

Sammanfattning

"Ett lands behandling av dess romska befolkning är ett lackmustest för det civila samhället och dess demokrati"

så tolkar Nyamko Sabuni Vaclav Havel i ett tal vid invigningen av utställningen Förintelsen och romerna på Etnografiska museet den 24 januari 2008.

Romers exkludering är inget nytt fenomen, inte heller utredningar med syfte att förbättra romers situation. Perspektivet har tidigare varit majoritetssamhällets hantering av "den andre". Skulden för den uppkomna marginaliseringen har huvudsakligen lagts hos offren, romerna själva. Lösningarna har varit majoritetens, romerna har varit objekt och staten det goda familjeöverhuvudet.

Vi har sökt ett annat förhållningssätt som baseras på ett *rättighetsperspektiv*.

Romernas situation är ovärdig ett demokratiskt välfärdssamhälle som vårt och det finns inga genvägar till jämlika villkor för romer. Situationen kräver en långsiktig, uthållig och målmedveten politik – en nationell strategi för romer baserat på romers rätt.

Delegationen för romska frågor presenterar en modell för en strategi som ska säkerställa romernas mänskliga rättigheter i Sverige. Strategin har tre övergripande mål;

- att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper,
- att häva romers maktunderläge,
- att reparera romers tillit till majoritetssamhället och överbrygga förtroendeklyftan.

Delegationen bedömer att målen kan nås inom 20 år – en generation – och våra förslag tar sin utgångspunkt i den situation som nu råder, de behov som nu kan överblickas, de åtgärder som nu krävs, som ett första steg.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 14 september 2006 att inrätta en delegation för romska frågor. Med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, ska delegationen ”vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige. Arbetet förutsätter en nära dialog och samverkan med romer ”(Dir. 2006:101). Delegationens arbete har koncentrerats kring tre huvuduppgifter.

Den första huvuduppgiften, att utreda romers situation i Sverige har påverkats av att tillgången på tillförlitliga faktauppgifter är begränsad. Statistiskt material saknas av naturliga skäl då någon etnisk registrering inte förekommer. En iakttagelse av betydelse är att berättelser av romer så lätt överskuggas av berättelserna om romer. Detta förhållande gäller såväl forskningen som medierna och det offentliga samtalet.

Den andra huvuduppgiften, att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet som syftar till att förbättra romers situation har gett insikten att minoritetspolitiken har ett svagt genomslag i samhället trots att tio år av svenska internationella åtaganden på området ligger bakom oss.

Den tredje huvuduppgiften, att informera och sprida kunskap om romer och om deras situation i Sverige till allmänheten, myndigheter och kommuner har inneburit en stor utmaning. Tidigt i arbetet blev det uppenbart för delegationen att det råder en ömsesidig misstro mellan romer och majoritetssamhället. En annan iakttagelse är vikten av att informationen inte utformas så att den bidrar till att sprida en stereotyp bild av romerna genom att beskriva minoriteten som en homogen grupp. Ytterligare en faktor är förhållandet att det finns en så stark koppling mellan romernas situation i Sverige och övriga Europa. En följd inte minst av att romerna, som folk, är världsmedborgare.

Romer – en nationell minoritet

De i Sverige erkända fem nationella minoriteterna är samer som även är ett urfolk, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. De historiska minoritetsspråken är samiska (alla varieteter), jiddisch, romani chib (alla varieteter), finska och meänkieli (prop. 1998/99:143).

Gemensamt för minoritetsgrupperna är att de har befolkat Sverige under lång tid och att de är grupper med en uttalad samhörighet. De har också en egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet tillsammans med en vilja att behålla sin identitet. Deras kulturer utgör en levande del av det svenska samhället och vårt gemensamma kulturarv.

Huruvida en person räknas som nationell minoritet eller inte bygger på självidentifikationsprincipen. Den enskilde individen ska själv ha en vilja att tillhöra minoritetsgruppen och avgör själv hur den viljan ska manifesteras.

Romers rätt

I FN:s deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter sägs att deklarationen syftar till att genomföra de mänskliga rättigheterna så som de kommer till uttryck i alla FN-dokument och att deklarationen ska garantera än mer effektivt att dessa dokument genomförs för nationella minoriteter. Minoritetsrättigheterna förstärker alltså möjligheten för personer som tillhör minoriteter att tillvarata sina mänskliga rättigheter.

Romer i Sverige lever under sämre förhållanden än genomsnittet – därför att de är romer. Den bild som framträder i de utredningar som delegationen tagit fram och i övriga utredningar som gjorts av andra aktörer på det sociala och ekonomiska området är entydig: Romer nekas full tillgång till de sociala och ekonomiska rättigheterna. Romer har inte heller haft full tillgång till sina politiska och medborgerliga rättigheter, då romer i Sverige bara sedan någon generation kunnat rösta och delta i val samt via egna organisationer erbjudits dialog med statsmakten.

Romer i Sverige är fattiga på både social och ekonomisk välfärd och fattiga på makt och inflytande. Sverige har ett oåtgärdat inrikes

underutvecklingsproblem orsakat av rasistiska strukturer som berör hela den nationella minoriteten romer.

Så är situationen i dag och så var situationen då delegationen fick i uppdrag att utreda romers situation i Sverige.

Utredningsarbetet och betänkandet

Delegationen för romska frågor började arbeta med sitt uppdrag att vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige i januari 2007.

Redan tidigt i sitt arbete uppmärksammade delegationen den ömsesidiga misstron mellan majoritetssamhället och romerna samt den strukturella diskrimineringen mot romer som ofta leder till kränkningar av romers mänskliga rättigheter. Majoritetssamhällets misstro har sin grund i en utbredd men aldrig tillbakamotad antiziganism.

Delegationen diskuterade olika möjligheter att uppmärksamma statsmakternas historiska oförrätter mot romerna, som ett led i en process för att uppnå upprättelse för romerna och försoning mellan romerna och majoritetssamhället. En sådan process skulle även kunna bidra till att öka majoritetsbefolkningens kunskap och förståelse för romernas situation och belysa de tidigare statssanktionerade åtgärderna som ligger till grund för myndigheters agerande och romernas situation idag.

En grundtanke som genomsyrat diskussionerna har varit att den strukturella diskrimineringen av romerna har sin grund i en historiskt grundad och socialt accepterad antiziganism, som vare sig det offentliga Sverige eller andra delar av samhället någonsin gjort upp med, möjligen med undantag för Svenska kyrkan.

Antiziganism är fientlighet, fördomar, föreställningar eller rasism riktat mot romer och en distinkt form av rasism. Ett av de starkaste historiska uttrycken för antiziganism var Förintelsen då romerna utsattes för folkmord som ett led i nazisternas utrotningsplan.

Romers mänskliga rättigheter har utsatts och utsätts för allvarliga kränkningar i Sverige och många romer utestängs alltjämt från väsentliga delar av samhällslivet. Det är nödvändigt att förstå det historiska arvets betydelse och påverkan på romers situation idag. Det är viktigt med ökad kunskap om hur stereotyper vuxit

fram och hur fördomar mot romer lever vidare från generation till generation.

Den marginalisering och den såväl direkta som indirekta diskriminering som historiskt förekommit gentemot den romska minoriteten har konsekvenser än i dag. Men forskning om sambanden mellan samhällets politik riktad mot romer och romernas situation idag saknas.

I inledningen av betänkandet ägnar vi stort utrymme åt frågor om minoritetsrättigheter och deras förhållande till mänskliga rättigheter.

Vi redovisar också en bild av romerna och deras historia. En redovisning som kan ses som ett utflöde av vårt uppdrag att sprida kunskap om romerna och deras villkor här och i övriga Europa.

År 2000 ratificerade Sverige Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter samt minoritetsspråkskonventionen. Detta var ett viktigt erkännande av Sveriges historiska nationella minoriteter romer, judar, samer, sverigefinnar och tornedalingar som både osynliggjorts och undertryckts under långa tider, samt ett steg mot upprättelse.

Erkännandet innebär också ett svenskt ställningstagande att ta ett folkrättsligt ansvar i främjandet av det romska språket och den romska kulturen, som en del av det svenska kulturarvet. Det ska också ses som en början på en förändringsprocess där målet för reformen är att skydda romerna och de övriga nationella minoriteterna och stärka deras möjlighet till inflytande.

Medborgarnas sociala välfärd är i allt väsentligt kommunernas ansvar. Att kommunerna tar detta ansvar utifrån gällande rättsregler och den av regering och riksdag fastlagda politiken dit Sveriges internationella åtaganden hör, måste betraktas som en självklarhet. Det är en paradoxal tanke att en statlig utredning som Delegationen för romska frågor baserat på sina iakttagelser skulle föreslå att kommuner ska ha kunskaper om och följa gällande lagstiftning.

Vi har inte sett som vårt uppdrag att problematisera det kommunala självstyret och dess betydelse för de brister vi ser i den romska minoritetens möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Det samma gäller möjligheterna att få frågor om minoritetsrättigheter och andra mänskliga rättigheter rättsligt prövade.

Däremot ser vi det som vårt uppdrag att föreslå hur uppföljningsmekanismerna för minoritetspolitiken avseende romer ska

kunna utformas. I våra överväganden utgår vi ifrån att en strategi för romer i Sverige genomförs enligt vårt förslag.

Betänkandets disposition

Detta betänkande har delats upp i två delar. Den första delen redovisar en bakgrund i fyra kapitel. I kapitel 1 redovisas utredningsarbetet. Kapitel 2 behandlar mänskliga rättigheter och minoritetspolitik och i kapitel 3 presenteras den romska minoriteten. I kapitel 4 behandlas fenomenet antiziganism.

Den andra delen som presenterar en strategi för att säkerställa romernas mänskliga rättigheter är indelad i 12 kapitel och inleds med kapitel 5 där delegationens huvudförslag om en strategi för att överbrygga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper i Sverige presenteras. Kapitel 6 behandlar rätten till delaktighet och inflytande, kapitel 7 rätten till utbildning, kapitel 8 rätten till arbete, kapitel 9 rätten till bostad, kapitel 10 rätten till hälsa och social välfärd, kapitel 11 rätten till språk, kapitel 12 rätten till kultur, kapitel 13 rätten att inte bli diskriminerad och i kapitel 14 behandlas behovet av försoning mellan den romska minoriteten och majoritetssamhället. I kapitel 15 redovisas konsekvenser av utredningens förslag och i kapitel 16 en författningskommentar.

I sammanfattningen redovisar vi endast ett fåtal av samtliga åtgärder och förslag vi anser ska ingå i en strategi för romer i Sverige.

Romers rätt – en strategi för romer i Sverige

Delegationen för romska frågor presenterar som sitt huvudförslag en strategi som ska säkerställa romernas mänskliga rättigheter i Sverige. Strategin har tre övergripande mål;

- att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper,*
- att häva romers maktunderläge och*
- att reparera romers tillit till majoritetssamhället och överbrygga förtroendeklyftan.*

Strategin innehåller förslag på åtgärder inom de områden vi bedömt som strategiska för förändringar av romers villkor i samhället. Åtgärderna handlar om att säkerställa romers tillgång till sina mänskliga rättigheter och minoritetsrättigheter.

Strategin kräver uthållighet. Vi bedömer att det krävs särskilda insatser under en generation, dvs. 20 år, för att nå målen. Vår målsättning är att det romska barn som föds i år ska ha samma förutsättningar för ett gott vuxenliv som sina jämnåriga ickeromska kamrater vid 20 års ålder, och att romers strukturella och av antiziganism betingade utanförskap därmed ska vara avskaffat. För detta krävs en tydlig politisk målsättning, en effektiv organisation för verkställande och resultatuppföljning samt tillräckligt med resurser.

Delegationen föreslår därför att verkställigheten av den nationella strategin för romer anförtros ett sekretariat för romska frågor. Sekretariatet bör bygga på en samrådsmodell och ha fyra regionala sekretariat knutna till sin verksamhet. Delegationen föreslår också att de resurser som krävs ska ses som en nödvändig investering för att bryta ett utanförskap som är dyrt för samhället men än mer kostsamt för individen.

Att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper bygger på att diskrimineringen och den strukturella antiziganismen bekämpas. Då krävs att de antiziganistiska strukturerna i samhället blir synliga, och att en skamtröskel för antiziganistiska attityder och handlingar etableras, vilket förutsätter en genomlysning av det förflutna, det vill säga en sanningskommission om de historiska övergreppen mot romer. Det krävs också ett starkare romskt deltagande, att romer tar sig ton både genom egna organisationer och egen representation, olika samrådsformer och genom representation i majoritetssamhällets beslutande församlingar.

Att häva romers maktunderläge handlar till stor del om välfärds-satsningar som utbildning och bättre försörjningsmöjligheter, att mota tillbaka antiziganismen men också om att skapa förutsättningar för en vilja att delta, det vill säga en reparerad tillit från romer gentemot majoritetssamhället.

Att reparera romers tillit till samhället hänger intimt samman med att stänga välfärdsklyftan. Romer måste känna sig trygga i majoritetssamhället och uppleva att deras intressen tas tillvara och deras säkerhet garanteras av statsmakten, för att fullt ut våga satsa på en social och ekonomisk integration. Stöd till den romska identiteten och kulturen, garantier för romers rättigheter till utbildning och etablerande av former för delaktighet och inflytande är viktiga pusselbitar liksom en försoningsprocess som gör upp med det förflutna. Detta skulle skapa förutsättningar för ett nytt samhällskontrakt mellan romer och majoritetssamhället.

Med detta vill vi säga att det är en komplicerad sak att reparera femhundra års försummelse och övergrepp och reparera relationen mellan romer och majoritetssamhället, och att våra förslag ska ses som en helhet. Sammantaget utgör delegationens förslag för att uppfylla dessa målsättningar en nationell strategi för romer.

Strategin kommer att omfatta en rad åtgärder som knyter an till romernas självklara mänskliga rättigheter och det krävs en målmedveten uthållighet. Vi har utgått ifrån att det krävs särskilda insatser under uppskattningsvis 20 år – en generation.

Rätt till delaktighet och inflytande

I Kapitel 6 behandlar vi de allmänna demokratiska rättigheterna och därefter de minoritetsspecifika rättigheterna till politiskt deltagande. Vi konstaterar att det handlar om rätt till politiskt deltagande, rätt till samråd, rätt till självstyre och rätt att organisera sig.

Det står klart att romers politiska makt, möjlighet till inflytande inom förvaltningsmyndigheter över beslut som rör dem, grad av självstyre och egna civilsamhällesorganisation ligger långt under vad Sveriges internationella åtaganden bjuder, och att Sverige i europeisk jämförelse ligger långt efter många av våra östliga grannländer, både de som har fler och de som har färre romer bland sina medborgare än Sverige.

Beträffande delaktighet och samråd har delegationen valt att föreslå att regeringen tillsätter ett tidsbegränsat sekretariat på en generation eller 20 år, uppbyggd enligt en samrådsmodell, för att utgöra den organisatoriska motorn för den nationella strategi för romer vi föreslår att regeringen antar.

Ett mål är att en framtida romsk representation ska komma till stånd med ett typ av självstyre som Sametinget med exempelvis ett eget ansvar för kulturfrågorna. Den skulle utgöra remissorgan och officiell representant för den romska gruppen. Den skulle erbjuda många plattformar för romska ledare att växa från. Regeringen, via det föreslagna Sekretariatet, bör fortsätta en dialog med romer om möjligheten att inrätta en officiell romsk representation i syfte att kunna lägga fram ett lagförslag på detta område under nästa mandatperiod.

Sekretariatet bör också ha som uppdrag att följa upp bildandet av lokala eller kommunala samrådsorgan.

För ungdomar som både är och planerar att bli föreningsaktiva föreslår vi att Ungdomsstyrelsen uppdras etablera en *romsk ungdomsledarakademi* vars syfte är att genom kvälls- och helgutbildningar utbilda romska ungdomar som vill engagera sig i samhällsfrågor, både rörande den romska minoriteten och samhällsfrågor i allmänhet.

För att öka romers valdeltagande föreslår vi att länsstyrelsen i samråd med romska föreningar upphandlar ett program för väljarutbildning.

För de romska civilsamhällesorganisationerna föreslår delegationen att det kopplas ett organisatoriskt stöd till deras ekonomiska stöd så att föreningslivet kan utvecklas ytterligare.

Vi menar också att Folkbildningsrådet bör få i uppdrag att anordna utbildning i föreningsteknik samt ge rådgivning till romska föreningar.

Rätt till utbildning

Enligt delegationens direktiv ska utredningen lämna förslag på hur romers livsvillkor i samhället ska kunna förbättras. Ett av de viktigaste områdena är enligt delegationens mening utbildningssituationen. Utbildning är den primära drivkraften bort från en ekonomisk och socialt marginaliserad position för både vuxna och barn.

Situationen för den romska minoriteten i Sverige är långt ifrån tillfredsställande. Det har gått mer än femtio år sedan den romska minoriteten fick tillträde till utbildning men trots detta går långt ifrån alla romska elever ut grundskolan med fullständiga betyg. Många elever lämnar grundskolan i förtid. Det finns flera orsaker till detta och de samverkar sinsemellan. Den bristande närvaron och de många avhoppen i förtid kan förklaras av bl.a. bristen på romska förebilder såväl i själva skolvärlden som i det omgivande samhället. Även diskriminering, trakasserier, dålig kunskap om romer och deras rättigheter samt brister i skolan vad gäller uppföljning och stödåtgärder kan ses som orsak till lägre skolnärvaro och sämre studieresultat. En svag studietradition hos den äldre generationen är en annan viktig orsak. Föräldrar med dålig skolunderbyggnad kan leda till att deras barn inte blir motiverade till att studera och cirkeln sluts när barnen själva blir föräldrar med dålig skolunderbyggnad.

Det är angeläget att skolan kan möta barnens och de ungas samt föräldrarnas och skolpersonalens behov så, att bl.a. interkulturella kommunikationsfärdigheter utvecklas och de romska barnen får det stöd de behöver för att uppnå de nationella målen i grundskolan.

Grundskolekompetens är en nödvändig förutsättning för vidare studier och för inträde på arbetsmarknaden. Skolans uppgift är att ge alla elever nödvändiga förutsättningar för att uppnå målen med grundskolan. I syfte att förbättra utbildningssituationen föreslår vi därför ett inrättande av ett statsbidrag för att kommuner i samarbete och samråd med den romska minoriteten ska kunna genomföra olika insatser i såväl förskola som grundskola.

Bristen på romska förebilder inom förskolan/skolan och bristen på modersmålslärare är stor. Brobyggare mellan skola och familjer och som stöd åt eleverna har visat sig ha stor betydelse. Därför lägger vi ett förslag till inrättandet av ett statsbidrag för kompetenshöjande utbildningsinsatser för personal med romsk språk- och kulturbakgrund.

En annan grundläggande förutsättning för goda studieresultat är en trygg skolmiljö. I en rubrik i vår redovisning har vi sammanfattad skolmiljön för romska barn med orden; misstro, mobbning, fördomar och diskriminering, sammantaget framträder bilden av en fullständigt oacceptabel situation. Vi föreslår därför att Barn- och elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Arbetsmiljöverket ska leda en sammanhållen insats för att skapa trygga förhållanden i skolan.

Statens skolinspektion får i uppdrag att särskilt granska måluppfyllelsen vad gäller grundskolekompetensen och även granska modersmålsundervisningen. Modersmålsundervisningen är bristfällig och det råder, förutom brist på modersmålslärare även brist på läromedel. Delegationen föreslår inrättandet av ett särskilt statsbidrag för produktion av läromedel i romani chib för alla nivåer inom skolväsendet.

Många fullföljer eller kompletterar sin grundskolekompetens i vuxen ålder inom grundvux. Ett hinder som den romska gruppen pekar ut för att kunna fullfölja grundvux är det nuvarande studiestödssystemet. Flertalet av dem tar studielån under studietiden och blir därmed skuldsatta samtidigt som utrymmet för studielån förbrukas för att nå grundskolekompetens och ofta inte ens det.

Delegationen för romska frågor menar att man i Sverige bör överväga att avskriva de skulder för studier inom grundvux som personer med romsk språk- och kulturbakgrund ådragit sig.

Olika rapporter pekar på betydelsen av särskilt anpassade vuxenutbildningsinsatser för den romska minoriteten. Det kan gälla yrkesutbildningar eller grundskole- och gymnasieutbildning. Ofta kräver dessa utbildningar mer insatser än för andra grupper. Vi föreslår därför ett inrättande av ett statsbidrag till utbildningsanordnare inom studieförbund, folkhögskolor samt kommunala vuxenutbildningar för utbildningar anpassade för elever med romsk språk- och kulturbakgrund.

Rätt till arbete

Delegationen konstaterar att romer i extremt hög grad är uteslutna från arbetsmarknaden och för ett resonemang om mekanismerna bakom detta: de traditionella yrkenas försvinnande, förekomsten av diskriminering, låg utbildningsnivå, problem relaterade till övergången mellan skola och arbetsliv och de sämre förutsättningar som utanförskapet ger. Vidare diskuterar vi de strategier romer tvingats anta för att möta diskrimineringen på arbetsmarknaden samt redovisar resultat från genomförda projekt.

Den viktiga frågan är om romer har samma möjligheter på arbetsmarknaden som genomsnittet. Det enkla svaret är nej.

Diskriminering och brist på utbildning är de två enskilt viktigaste faktorerna bakom romers bristande tillgång till rätten till arbete. Det hindrar inte att andra insatser för att verka för romers etablering på arbetsmarknaden är viktiga.

Ett strategiskt mål är att hjälpa unga romer bryta mönstret av utanförskap och hitta ett fotfäste på arbetsmarknaden. Den känsliga övergångsfasen från utbildning till arbetsliv behöver där vara i fokus för insatserna. Även mentorskap bör vara en arbetsmetod. Satsningarna kommer att kräva särlösningar inte i form av projekt utan i form av program som löper över hela den period vi föreslår för den nationella strategin. För de romer som idag är arbetslösa bör i första hand programmet för urban utveckling utvecklas med särskilda insatser för romer.

Ett väsentligt område är att förbättra romers möjligheter till eget företagande.

Till sist vill delegationen framhäva att socialt accepterad kollektiv diskriminering av romer inte kan botas med regleringsbrev. Att avhjälpa diskriminering på arbetsmarknaden med åtgärder riktade mot romer kommer inte att förslå. Det grundläggande problemet är de diskriminerande strukturerna, och den öppet accepterade antiziganismen. Så länge den inte motas tillbaka, kommer romer att fortsätta tillhöra de mest exkluderade grupperna på arbetsmarknaden.

Rätt till bostad

Den egna bostaden har fundamental betydelse för ett fungerande medborgarskap. För möjligheten att studera, för möjligheten att arbeta, för en familjs möjligheter att sörja för barnens skolgång och utveckling och så vidare. I det paket av åtgärder vi föreslår inom ramen för en strategi för romer i Sverige ser vi rätten till bostad som en av viktigaste tillsammans med utbildning och arbete.

Rätten till bostad uttrycks mycket klart i de konventioner Sverige anslutit sig till och understryks i vår grundlag och den svenska bostadspolitiken är reservationslös. Men trots vår internationellt sett höga levnadsstandard är den goda bostaden ingen självklarhet för alla.

Delegationen har formulerat flera mål för det bostadspolitiska området, bl.a. att romer ska ha en bostadsstandard som överensstämmer med genomsnittlig standard i riket och att diskriminering av romer hos allmännyttiga och privata bostadsbolag ska upphöra.

För att nå dessa mål krävs en rad åtgärder som i sin tur måste utgå ifrån romernas bostadssituation och gruppens behov.

Omfattande strukturella förändringar på den svenska bostadsmarknaden kan få konsekvenser för svaga grupper dit många romer hör. Vilka effekter förändringar inom allmännyttan, av förmedlingssystemen, förskjutningar mellan olika upplåtelseformer har och får för romers tillgång till rätten till bostad är svåra att förutse. Det är vår uppfattning att dessa effekter liksom olika samband som till exempel eventuella samband mellan bostadssegregation och diskriminering bör bli föremål för vetenskapliga studier och föreslår därför att Boverket får ett sådant uppdrag.

Rätt till hälsa och social välfärd

Rätten till hälsa är vital för människors värdighet och för vår förmåga att tillvarata våra rättigheter. Rättigheten är nära förbunden med och beroende av andra ekonomiska och sociala rättigheter, såsom rätten till mat, kläder och lämplig bostad, arbete och utbildning. Den hänger också samman med politiska och medborgerliga rättigheter såsom rätten till liv, förbud mot diskriminering, förbud mot tortyr, rätten till ett privat- och familjeliv, yttrandefrihet med mera.

Välfärdsstatens ambition bör vara att tillförsäkra individerna resurser så att de själva kan skapa sig ett gott liv efter sina önskemål. Välfärdsproblem kan man definiera som missförhållanden eller brister i människors levnadsvillkor – eller som ojämlikt fördelad välfärd – och som välfärdsstaten har ansvar för att förebygga och lösa genom sina institutioner, lagar och förordningar.

Den romska minoritetens levnadsvillkor är, som konstateras i betänkandet, betydligt sämre i flera avseenden; bostad, hälsa, arbete, utbildning, delaktighet – än vad den är för majoritets-samhället. Det är en marginaliserad och utsatt grupp som i mångt och mycket därför hänvisas till samhällets stöd för sin ekonomiska och sociala trygghet. För att förbättra levnadsvillkoren krävs åtgärder inom ett flertal områden såsom arbete, utbildning och bostad.

Det finns dock akuta frågor inom i första hand socialtjänstens område rör sådant som kan inrymmas under begreppet bemötande. Socialstyrelsen har i sin rapport *Interkulturellt socialt arbete* tagit ett helhetsgrepp på dessa frågor. Delegationen uttalar sitt stöd för de förslag till åtgärder som presenteras i rapporten.

Delegationen ställer sig också bakom de förslag Statens folkhälsoinstituts för fram i rapporten *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* som är en redovisning av ett större regeringsuppdrag kring de nationella minoriteternas hälsosituation i relation till majoritetsbefolkningen. I båda fallen gör vi påpekanden som vi självklart vill att man beaktar.

Den bild vi sammantaget fått av hälsosituationen inom den romska minoriteten gör att vi bedömer att det finns behov för en särskild studie av romska kvinnors hälsosituation. Delegationen föreslår att Statens folkhälsoinstitut ges ett särskilt uppdrag att utreda romska kvinnors hälsosituation för att föreslå konkreta åtgärder som förbättrar den gruppens fysiska och mentala hälsa.

Rätt till språk

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 konstaterat att "en central utgångspunkt för det minoritetspolitiska reformarbetet är att de nationella minoriteternas egenmakt och förutsättningar att bevara och revitalisera språk och kultur stärks" (prop. 2008/09: 158). Man säger också att de nationella minoriteterna fortfarande saknar verktyg för att stärka och återta sina språk.

Gemensamt för alla varieteter av romani chib är att de främst är talade språk. Det finns inget gemensamt standardiserat romskt skriftspråk, där samma ord så gott som alltid har böjning i skrift och samma stavning. Frånvaron av standardiserat skriftspråk är inte bara en nackdel för romani chib. Det ger större frihet för enskilda talare att använda sin egen romani chib utan att hämmas av ett skriftspråk i tron att det skulle stå för rätt och fel. Men i huvudsak är bristen på standardiserat skriftspråk ett problem. För att ett språk ska kunna hävda sig i dagens skriftburna samhälle måste det vara lätt att skriva det, och det förutsätter tillgång till enkla stavningsregler. Arbetet med ordböcker, ordlistor och språkläror är därför viktigt för alla varieteter. Sådant arbete bedrivs vid Språkrådet (Institutet för språk- och folkminnen). Vi föreslår därför att den romska språkvården vid Språkrådet byggs ut med ytterligare två tjänster.

Vi menar också att det är viktigt att det bedrivs forskning i romani chib och föreslår att Högskoleverket får i uppdrag att se över förutsättningarna för sådan forskning.

Finska, samiska och meänkieli, de s.k. territoriella minoritetsspråken, har en starkare ställning i lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Med stöd av lagen kan finsk- samisk eller meänkieli talande exempelvis få tillgång till barn- och äldreomsorg helt eller delvis på sina språk. Vi menar att lagen bör revideras så att romani chib får lika stark ställning som finska, samiska och meänkieli.

Rätt till kultur

Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att det ska präglas av mångfald vilket slagits fast i regeringens kulturproposition. Kulturpolitiken har till syfte att bl.a. stödja insatser som görs inom ordets, scenens, bildens och tonens områden samt för kulturarvet.

Sveriges minoritetsrättsliga åtaganden bjuder staten att bevara och utveckla den romska kulturen, ge romer i Sverige möjlighet att behålla och utveckla sin religion, sitt språk, sina traditioner och sitt kulturarv samt få framställa och ha tillträde till tryckta media, radio och TV, delta i det kulturella livet och ha kunskap om sin egen historia och kultur. Allt detta ska ske med en romsk delaktighet i och inflytande över förslagen, besluten och genomförandet.

Vår genomgång av situationen beträffande romsk kultur visar att stödet för att bevara, utveckla och tillgängliggöra romsk musik, dans, muntlig och skriftlig litteratur, teater, konsthantverk och andra kulturella uttrycksformer är undermåligt och otillräckligt i den mån det finns överhuvudtaget, att romska medier och kulturinstitutioner har en ryckig och osäker finansiell situation och därför lever med ett ständigt nedläggningshot, att vissa delar av den romska kulturen som konsthantverkstraditionen är på väg att försvinna, att utbudet av romsk litteratur är mycket begränsat och att romska religiösa församlingar saknar en egen hemvist och att romska barn och ungdomar inte får tillräcklig kunskap om sin historia och kultur vilket påverkar deras identitet och förankring.

Genomgången av läget för det romska kulturarvet visar att det är utspritt, obeforskat, okatalogiserat, odokumenterat samt otillgängligt inte minst för romerna själva som nästan undantagslöst saknar inflytande över sitt eget kulturarv.

Romsk kultur riskerar att långsamt förtvina och kulturarvet att på sikt förskingras om dessa förhållanden inte åtgärdas. Det återstår alltså mycket att göra innan de minoritetsrättsliga åtagandena har förverkligats fullt ut.

En förutsättning är att det finns ett bättre institutionellt ramverk och en starkare romsk delaktighet. Delegationen föreslår därför inrättandet av en nämnd för romsk kultur.

Vi föreslår också inrättandet av statliga basbidrag för romska kulturinstitutioner och tidskrifter. Sändningstiden för program på romani chib bör utökas inom public serviceföretagen SR och SVT.

Länsmuseerna bör få i uppdrag att synliggöra romsk historia och kultur i respektive län.

Rätten att inte bli diskriminerad

Delegationen tvekar inte att slå fast att romer är den mest utsatta gruppen när det gäller diskriminering i Sverige såväl som i Europa. Diskriminering av romer i Sverige omfattas dessutom inte av någon skamkänsla utan har hög social acceptans. Hatbrotten mot romer har på senare år vuxit i omfattning i övriga Europa.

Alla människor är lika i värde och rättigheter. Det betyder att ingen får diskrimineras eller hindras från att utnyttja sina rättigheter på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning eller politisk eller annan uppfattning.

Skyddet mot diskriminering är en av hörnstenarna i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Begreppet "access to justice", tillgång till rättvisa, handlar om att utsatta grupper riskerar att ha sämre tillgång till rättssamhällets institutioner, antingen för att institutionerna inte är fysiskt tillgängliga på grund av avstånd eller brist på resurser, eller för att institutionerna är präglade av fördomar och tillämpar diskriminering. Andra barriärer kan vara när utsatta grupper inte är medvetna om sina rättigheter, eller när institutioner eller processer upplevs som komplicerade eller hotfulla.

Rättssäkerhet är en väsentlig del av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Arbetet med att mota tillbaka antiziganismen i Sverige måste föras på flera plan och med grund i en djupare analys av dess natur och manifestationer.

Delegationen föreslår att fördjupade studier av hur romer behandlats av rättsväsendet över tid genomförs inom ramen för den försoningsprocess vi föreslår.

Delegationen föreslår att regeringen erkänner antiziganism som en särskild form av rasism, och lyfter denna fråga såväl i Europa som internationellt. Vidare bör Sverige ansluta sig till den paneuropeiska kampanjen Dosta! (Nu räcker det!) som arbetar mot antiziganismen i Europa.

Försoning

Romers mänskliga rättigheter utsätts för allvarliga kränkningar i Sverige och många romer utestängs alltjämt från väsentliga delar av samhällslivet. För att få ökad kunskap och förståelse vad gäller många romers situation i dag är det nödvändigt att förstå den

historiska kontexten, hur stereotyper kring romer vuxit fram och hur fördomar mot romer lever vidare från generation till generation samt legat till grund för den statliga politiken. Okunskapen, osynligheten och förnekelsen av de historiska övergrepp som romer utsatts för är bidragande orsaker till romers fortsatta marginalisering och utsatthet. En samlad bild av den behandling som olika romska grupper utsatts för under en lång tid och som dessutom sätts i relation till de mänskliga rättigheterna saknas dock. Kunskap om romer som finns tillgänglig i dag bygger i huvudsak på majoritetens forskning och expertutlåtanden. Den romska historien berättad av romer saknas.

Redan tidigt i sitt arbete uppmärksammade delegationen den ömsesidiga misstron mellan majoritetssamhället och romerna samt den strukturella diskrimineringen mot romer som ofta leder till kränkningar av romers mänskliga rättigheter.

Delegationen diskuterade olika möjligheter att uppmärksamma statsmakternas historiska oförrätter mot romerna, som ett led i en process för att uppnå upprättelse för romerna och försoning mellan romerna och majoritetssamhället. En sådan process skulle även kunna bidra till att öka majoritetsbefolkningens kunskap och förståelse för romernas situation och belysa de tidigare statssanktionerade åtgärderna som ligger till grund för myndigheters agerande och romernas situation i dag.

Delegationen föreslår därför att en sannings- och försoningskommission inrättas för att kartlägga och dokumentera de övergrepp, försummelse och diskriminerande åtgärder som begåtts mot den romska minoriteten från år 1900 fram till år 2000 då Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter samt Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk trädde ikraft. Särskild vikt bör läggas vid att belysa övergreppen och åtgärderna i förhållande till de internationella åtaganden som Sverige anslutit sig till vad gäller mänskliga rättigheter. En historisk analys av perioden 1500–1900 och dess betydelse för övergrepp mot romer i modern tid och framväxten av antiziganism ska ingå i uppdraget.

Summary

The Swedish Delegation for Roma Issues was appointed in January 2007 in order to investigate the situation for the Roma minority in Sweden and propose reforms.

The delegation decided to adopt a rights perspective, using as its base both the internationally recognized basic human rights and minority rights. The aim was to abandon the patron-client discourse all too often applied to Roma issues with its view of Roma as "the other", and substitute it with a human rights discourse, evaluating whether or not Roma in Sweden have full access to their rights.

Indeed, they do not today.

The Roma minority of Sweden is estimated to 50.000, including five major groups defined by their respective period of arrival in Sweden. The number of Roma has grown substantially during the past decades primarily because of immigration from new EU member states and from the wars in former Yugoslavia. About half of the Swedish Roma minority are represented by the Swedish Travellers, a Roma group with roots in Roma arriving in the 16th century, the rest arriving at later stages. Today, Roma enjoy the status of being a national minority together with four other groups: the Sami, the Swedish Finns, the Jews and the Tornedalers.

Our investigation shows that Roma today are almost completely excluded from mainstream society. Sweden does not allow for ethnic registration and thus we do not have any statistical base but have had to resort to in-depth interviews and other sources of information. Still, the picture comes out very clear: there is a strong, almost unbreakable pattern of social, economic and political exclusion and marginalization. 80 percent of adult Roma are estimated to be unemployed. A majority of Roma children do not complete primary school, very few continue to secondary school and even fewer reach university level. Functional illiteracy is

not uncommon among adult Roma. Health problems start earlier, there are life style related health problems, health problems dating back from the times before Roma were resident, and life expectancy is judged to be clearly below average. Living standards are lower than average. Children do not have full access to education in their mother tongue as stipulated in law, there is no or little mentioning of Roma as a national minority in school books. Adult Roma who wish to complete their primary education can not do so because of financial restrictions in the study grant system. Roma cultural institutions and media are few and with scarce resources and do not have a secure financial situation. The culture and language of Roma Travellers is endangered, much because of the stigma connected with being a Traveller. Roma are virtually absent from politics, their civil society organisations are weakly developed and they have no official representation as a minority, nor their own national organisation.

Discrimination is rampant. Attitudes towards Roma are more negative than towards any other group. They remain the most clearly discriminated group on the labour market at all stages: when they seek a job, during the interview, and in case they did get the job they risk losing it if their ethnicity becomes known. There is wide spread discrimination in the housing sector including when Roma wish to rent apartments in public as well as privately owned houses and when they wish to buy apartments. Roma are severely discriminated in public spaces such as shops, restaurants etc, and the Ombudsman for Discrimination has successfully brought a number cases to trial, but this is only the tip of the iceberg since Roma in general hesitate to file complaints, or are unaware of their rights. Hate crimes exist but the hidden statistics may be high. Also in the public sector, including the social and judicial sectors, there is evidence of institutional discrimination.

A number of strategies have been developed by Roma to counter the discrimination, ranging from hiding ones ethnicity (particularly when applying for jobs) to simply give up and accept dependency on welfare.

The situation for Roma in Sweden is thus not very different in nature compared to the rest of Europe. The level of exclusion may be different though, since the welfare systems assure that no-one, including marginalized Roma families, falls below a certain poverty line. Human and minority rights including antidiscriminatory laws and a number of institutions to ensure basic rights are in place, but

Roma access is limited because of the low level of education and lack of awareness of their rights.

The Delegations finds that the exclusion and the structural discrimination of Roma has deep roots, in Europe as a whole as well as in Sweden throughout the period of 500 years that Roma has been living in Sweden. Antiziganism has influenced laws and actions on behalf of the state, institutions, the church, the private sector and individual Swedes throughout these 500 years. Antiziganist legislation and state action led to among other things a closing of the border for Roma between 1914–1954 (meaning that no Roma was allowed to seek refuge from Hitler's persecutions), forced abductions of children and forced sterilizations especially hitting Roma Travellers, refusal for Roma families to settle in a municipality more than a few weeks at a time leading to Roma being denied the right to send children to school, denial of child allowances and denial of being registered to vote just to mention a few of the human rights violations of Roma during the past century.

Apart from creating an almost completely sealed bubble right in the middle of Swedish society of a Roma minority denied many of their basic rights, the historic antiziganist policies and remaining structural discrimination have created a deep-rooted lack of trust within the Roma minority towards the state and all public institutions in mainstream society. The delegation has found evidence of a deep confidence divide, which endangers all efforts to improve the situation.

We believe that very little will change if this trust divide is not addressed and if antiziganism is not attacked, and propose that a reconciliation process is initiated through the means of a truth commission with a mandate to uncover past abuses of the Roma minority in Sweden.

The present situation is unacceptable to a modern democracy and a welfare state that prides itself of promoting human rights and minority rights. The delegation believes that reforms only will not improve the situation, which is why we propose a political, financial and organisational push - a Swedish Roma Strategy. The strategy should be implemented and concluded during the course of 20 years. The Strategy has three over-arching goals:

- to close the welfare divide between Roma and mainstream society
- to reduce the power deficit of Roma
- to bridge the confidence gap and build Roma trust in state institutions and mainstream society

The delegation states a number of future goals that the National Strategy will help implement such as:

All Roma children shall complete primary school, adult roma illiteracy shall be abolished, Roma unemployment shall not be higher than average, life expectancy shall not be lower for Roma than average, Roma culture and cultural heritage shall be developed, protected and accessible and constitute a future area of Roma autonomy, there shall be Roma politicians and voter participation shall be equally high as for others, the Roma minority shall have their own national representation, antiziganism shall be abolished.

Reforms to help implement these goals are among many others:

State subsidies for primary education allowing for teacher assistants and other support targeted for Roma children, financial support for adult Roma students, a set of instruments to help Roma youth find a job and a career upon leaving school, municipalities shall cooperate with the National Employment Board on targeted programs for labour market access for Roma, health information officers for national minorities should be established, the status of the Romani language shall be elevated and equal to territorial minority languages, a Roma-led committee for Roma culture will be established as an institutional home for Roma culture with a budget equal to the culture budget of the Sami minority, the state institution responsible for minority issues (at present the county administration of Stockholm) shall have a Roma democracy budget for voter education programs, dialogue with political parties on Roma political participation and continued dialogue with Roma representatives in order to produce a proposal for a national Roma representation, Sweden shall join the Dosta! campaign, the Ombudsman for Discrimination shall implement rights awareness programs for Roma.

The organisation to implement the National Roma Strategy is proposed to be a Secretariat for Roma Issues, partially modeled on the Finnish Roma Delegation and sorting directly under the

government, being a mix between an intragovernmental body and an authority and with a Roma representation on the board of no less than 50 percent, with a mandate to implement the strategy and coordinate the various programs and reforms of the National Strategy, but not executing them. The life-span shall be 20 years, equal to one generation. The delegation believes that the Roma babies born today shall have equal opportunities as they step into adult life 20 years from today – this is our vision.

Författningsförslag

Förslag till ändring i förordningen om urbant utvecklingsarbete

Författningsförslaget presenteras med utgångspunkt i antagandet att regeringen väljer att fortsätta satsningen på urbant utvecklingsarbete efter utgången av nuvarande avtalsperiod.

Förslaget relateras till Förordning om urbant utvecklingsarbete SFS 2008:348 utfärdad 22 maj 2008 gällande för perioden 1 juli 2008 till utgången av 2010.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inledande bestämmelser

1 §

I denna förordning finns bestämmelser om

- | | |
|--|---|
| 1. lokala utvecklingsavtal, | |
| 2. lokala partnerskap, | |
| 3. strategiska stadsdelsplaner, | 3. strategiska stadsdelsplaner, |
| <i>och</i> | |
| 4. statliga myndigheters roll och ansvar | 4. statliga myndigheters roll och ansvar <i>och</i> |
| | 5. samråd med nationella minoriteter. |

2 §

I denna förordning avses med *urbant utvecklingsarbete*:

kunskapsbaserade och tvärsektoriellt samordnade utvecklingsinsatser i stadsdelar med ett utbrett utanförskap för att nå regeringens mål för urban utvecklingspolitik,

lokalt utvecklingsavtal:

en överenskommelse mellan staten och en kommun som syftar till att klargöra förutsättningarna för att på lokal nivå bedriva ett gemensamt urbant utvecklingsarbete,

lokalt partnerskap:

samverkan mellan olika aktörer för att genomföra det urbana utvecklingsarbetet i syfte att åstadkomma en effektiv användning av ordinarie resurser för att minska utanförskap i stadsdelarna, och

strategiska stadsdelsplaner:

de lokala partnerskapens styrdokument för utvecklingsarbetet i stadsdelarna.

minoritetssamråd:

de möjligheter till inflytande och samråd som tillkommer nationella minoriteter enligt 5 § lagen om nationella minoriteter.

Lokala utvecklingsavtal**3 §**

I ett lokalt utvecklingsavtal anges dels vilken eller vilka stadsdelar som

omfattas av det urbana utvecklingsarbetet, dels statens och kommunens åtgärder

i fråga om

1. lokala partnerskap,
2. strategiska stadsdelsplaner,
3. samverkansöverenskommelser,

4. berörda nationella minoriteter,

4. uppföljning av utvecklingsarbetet, och

5. uppföljning av utvecklingsarbetet, och

5. utvärdering och kunskaps-spridning.

6. utvärdering och kunskaps-spridning.

4 §

I ett lokalt partnerskap bör, utöver kommunen, ingå statliga myndigheter enligt bestämmelserna i 10 §. I de lokala partnerskapen bör även ingå andra

I ett lokalt partnerskap bör, utöver kommunen, ingå statliga myndigheter enligt bestämmelserna i 10 §. I de lokala partnerskapen bör även ingå andra

aktörer som kan ha en aktiv roll i eller berörs av utvecklingsarbetet, såsom landsting, näringsliv, fastighetsägare, boendeorganisationer och andra organisationer.

aktörer som kan ha en aktiv roll i eller berörs av utvecklingsarbetet, såsom landsting, näringsliv, fastighetsägare, boendeorganisationer och andra organisationer *och företrädare för berörd nationell minoritet.*

5 §

De lokala partnerskapen ska samordna sitt arbete med det regionala tillväxtarbetet enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete och ska bedriva det i samråd med aktörer på regional nivå. De lokala partnerskapen ska verka för en effektiv användning av resurser från de europeiska strukturfonderna i fråga om urbant utvecklingsarbete.

Strategiska stadsdelsplaner

6 §

De strategiska stadsdelsplanerna ska utgå från de behov och förutsättningar som stadsdelarna och deras invånare har och ska tas fram i samråd med stadsdelarnas invånare.

De strategiska stadsdelsplanerna ska utgå från de behov och förutsättningar som stadsdelarna och deras invånare har och ska tas fram i samråd med stadsdelarnas invånare *och då beakta det som sägs i 2 § om minoritetssamråd.*

7 §

De strategiska stadsdelsplanerna ska upprättas med beaktande av kommunernas översiktsplanering, regionala utvecklingsprogram, strukturfondsprogram och andra relevanta dokument.

8 §

En strategisk stadsdelsplan ska innehålla

1. en lägesbeskrivning utifrån fysiska, sociala och ekonomiska aspekter,
2. en analys av stadsdelens förutsättningar och utvecklingsmöjligheter,
3. direkt uppföljningsbara mål för stadsdelens utveckling i fråga om arbete, utbildning, trygghet och tillväxt,

- 4. en strategi för det urbana utvecklingsarbetet,
- 4. en strategi för det urbana utvecklingsarbetet, *med planer för genomförande av regeringens minoritetspolitik.*
- 5. en förteckning över insatser som förutses leda till målluppfyllelse,
- 6. en beskrivning av planerade uppföljningsinsatser,
- 7. en beskrivning av planerade utvärderingsinsatser, och
- 8. en beskrivning av planerade insatser för att sprida erfarenheter och kunskaper och återföra dem till verksamheterna.

9 §

De strategiska stadsdelsplanerna ska årligen revideras utifrån de erfarenheter och kunskaper som finns om det urbana utvecklingsarbetet i syfte att kontinuerligt höja kvaliteten på arbetet.

Statliga myndigheters roll och ansvar

10 §

Statliga myndigheter som bedriver verksamhet av betydelse för utvecklingen i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal och för deras invånare kan

- 1. ingå i de lokala partnerskapen, eller
- 2. på annat sätt stödja de lokala partnerskapen.

11 §

Statliga myndigheter som ingår i lokala partnerskap ska inom sina verksamheter

- 1. träffa samverkansöverenskommelser med kommuner som har lokala utvecklingsavtal,
- 2. genomföra insatser för att tillgodose behoven i stadsdelarna och hos deras invånare, *och*
- 2. genomföra insatser för att tillgodose behoven i stadsdelarna och hos deras invånare, *med särskilt beaktande av de nationella minoriteternas situation, och*
- 3. skapa förutsättningar för ett samordnat deltagande i de lokala partnerskapen.

Samverkansöverenskommelser ska utgå från de strategiska stadsdelsplanerna och revideras vid behov.

12 §

Statliga myndigheter som stöder de lokala partnerskapen ska utforma stödet i samråd med parterna i de lokala partnerskapen.

13 §

Statliga myndigheter som ingår i lokala partnerskap ska senast den 1 oktober varje år till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur samverkan inom partnerskapen fungerar, vilka insatser som genomförts och hur erfarenheter och kunskaper har tagits omhand. Statliga myndigheter som aktivt stöder de lokala partnerskapen ska senast den 1 oktober varje år till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur detta arbete har genomförts.

Statliga myndigheter som ingår i lokala partnerskap ska senast den 1 oktober varje år till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur samverkan inom partnerskapen fungerar, vilka insatser som genomförts och hur erfarenheter och kunskaper har tagits omhand. *Av redovisningen ska framgå vilken påverkan samverkan inom partnerskapet haft på de nationella minoriteternas levnadsvillkor.* Statliga myndigheter som aktivt stöder de lokala partnerskapen ska senast den 1 oktober varje år till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur detta arbete har genomförts *och hur det påverkat de nationella minoriteternas levnadsvillkor.*

Denna förordning träder i kraft...

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 14 september 2006 att inrätta en delegation för romska frågor. Med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, ska delegationen ”vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige. Arbetet förutsätter en nära dialog och samverkan med romer.” (Dir. 2006:101). Delegationen ska vidare:

utreda romers situation i Sverige genom att inhämta, sammanställa, analysera och redovisa erfarenheter och kunskap som finns på området samt lämna förslag på hur romers livsvillkor i samhället skall kunna förbättras. Delegationen skall också främja och stödja kommunala projekt och verksamheter som syftar till att förbättra romers situation. Slutligen skall delegationen informera och sprida kunskap om romer och romers situation i Sverige samt uppmuntra kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter och kommuner.

Den 29 oktober 2009 fick delegationen tilläggsdirektiv som innebar att den fram till den 30 juni 2010 enbart skulle arbeta med att utreda romers situation genom att inhämta, sammanställa, analysera och redovisa erfarenheter och kunskap som finns på området, samt lämna förslag på hur romernas livsvillkor i samhället ska kunna förbättras. Delegationens övriga uppdrag att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter, samt informera och sprida kunskap om romer avslutades den 31 december 2009. (Dir. 2009:99).

1.2 Betänkandets disposition

Detta betänkande har delats upp i två delar. Den första delen redovisar en bakgrund i fyra kapitel. I kapitel 1 redovisas utredningsarbetet. Kapitel 2 behandlar mänskliga rättigheter och minoritetspolitik och i kapitel 3 presenteras den romska minoriteten. I kapitel 4 behandlas fenomenet antiziganism.

Den andra delen som presenterar en strategi för att säkerställa romernas mänskliga rättigheter är indelad i 12 kapitel och inleds med kapitel 5 där delegationens huvudförslag om en strategi för att överbrygga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper i Sverige presenteras. Kapitel 6 behandlar rätten till delaktighet och inflytande, kapitel 7 rätten till utbildning, kapitel 8 rätten till arbete, kapitel 9 rätten till bostad, kapitel 10 rätten till hälsa och social välfärd, kapitel 11 rätten till språk, kapitel 12 rätten till kultur, kapitel 13 rätten att inte bli diskriminerad och i kapitel 14 behandlas behovet av försoning mellan den romska minoriteten och majoritetssamhället. I kapitel 15 redovisas konsekvenser av utredningens förslag och i kapitel 16 en författningskommentar.

1.3 Utredningsarbetet

Delegationens arbete har koncentrerats kring tre huvuduppgifter.

Den första huvuduppgiften, att utreda romers situation i Sverige, bygger i hög grad på att etablera ett förtroendefullt samarbete med romska företrädare och enskilda romer. Det visade sig vara långt mer komplicerat och kräva mer tid än delegationen hade kunnat förutse. Det massiva generella misstroende som många romer upplever gentemot företrädare för majoritetssamhället, i synnerhet när det handlar om faktainsamlande med romer som objekt, var ett påtagligt hinder att övervinna innan själva arbetet kunde inledas. Uppgiften har också påverkats av att tillgången på tillförlitliga faktauppgifter är begränsad. Statistiskt material saknas av naturliga skäl då någon etnisk registrering inte förekommer, och det är naturligt nog känsligt att alltför nitiskt kartlägga romers livsförhållanden då det för tankarna till tidigare epokers registrering och kontroll. Delegationen har i stället genom att ge stöd i olika former till kvalitativa studier som rör romernas villkor samlat in information som ger en nyanserad bild av dagens situation.

En annan iakttagelse av betydelse är att berättelser av romer så lätt överskuggas av berättelserna om romer. Detta förhållande gäller såväl forskningen som medierna och det offentliga samtalet. Delegationens ambition har här varit att ge utrymme åt romska röster.

Den andra huvuduppgiften, att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet som syftar till att förbättra romers situation fick större genomslag efter att en utredningssekreterare anställdes särskilt för uppgiften i mars 2008. En iakttagelse av central betydelse för denna huvuduppgift är att minoritetspolitiken har ett svagt genomslag i samhället trots att tio år av svenska internationella åtaganden på området ligger bakom oss.

De erfarenheter arbetet med denna uppgift gett oss har fått stor betydelse för våra överväganden och förslag.

Den tredje huvuduppgiften, att informera och sprida kunskap om romer och om deras situation i Sverige till allmänheten, myndigheter och kommuner har inneburit en stor utmaning. Tidigt i arbetet blev det uppenbart för delegationen att det råder en ömsesidig misstro mellan romer och majoritetssamhället. En annan iakttagelse är vikten av att informationen inte utformas så att den bidrar till att sprida en stereotyp bild av romerna genom att beskriva minoriteten som en homogen grupp. Ytterligare en faktor är förhållandet att det finns en så stark koppling mellan romernas situation i Sverige och övriga Europa, vilket är en följd inte minst av att romer som grupp är en pan-europeisk transnationell minoritet.

1.3.1 Den första huvuduppgiften – att samla kunskap

Delegationen har själv och i samarbete med andra arrangerat konferenser och seminarier för att samla kunskaper om romernas situation. Vi har i samma syfte beställt studier och rapporter och stött forskning om romer. Delegationen har haft ett mycket stort antal möten under sina tre och ett halvts års existens med romer som företrädare eller i privat funktion, i form av uppvaktningar eller inbjudningar, enskilt eller i grupp, med män och kvinnor, med ungdomar och äldre, med romska organisationer och kulturinstitutioner och medier, med romska aktivister och akademiker, med romer som är svenska medborgare, EU-medborgare, invandrare

och asylsökande, och med företrädare för samtliga romska grupper. Delegationen har därutöver träffat företrädare för kommuner och landsting, myndigheter och verk, politiker och handläggare, forskare, experter och enskilda aktivister i den ickeromska sfären som på olika sätt arbetat med romska frågor. Delegationen har gjort studieresor till bland annat nordiska grannländer och vissa länder i Europa och Nordamerika, deltagit i konferenser, överläggningar och framträdanden om romska frågor. Värdefulla kunskaper har följt av delegationens kommunkontakter och olika former av medverkan. Det har i det avseendet inte funnits någon skarp gräns mellan delegationens tre huvuduppgifter.

Konferenser och seminarier

Vitboksseminarium

Den 25 juni 2008 arrangerade delegationen ett internationellt arbetsseminarium om en sannings- och försoningsprocess och/eller en vitbok. Syftet var att diskutera möjligheten att starta en sannings- och försoningsprocess kring de brott mot mänskliga rättigheter som romerna i Sverige har utsatts för. Till seminariet inbjöds delegationens ledamöter, experter, forskare, romska referensgruppens företrädare och andra organisationsföreträdare. I seminariet deltog även representanter från European Roma and Travellers Forum, International Center for Transitional Justice i New York, Arbeids- och inkluderingsdepartementet i Norge och Department of Justice i Kanada; Indian Residential Schools Truth and Reconciliation.

Kommunkonferensen "Med romer för romer"

Kommunkonferensen "Med romer för romer" för romska organisationer, kommuner och andra aktörer arrangerades den 23–24 oktober 2008, Södertälje, och handlade huvudsakligen om kommunernas arbete med romer och den människorättsliga grunden för detta, men var brett upplagd och bidrog i avsevärd grad också till delegationens kunskapsinsamling inte minst när det handlar om situationen på arbetsmarknaden, diskriminering med mera.

Forskningskonferens

Delegationen gav stöd till och medverkade vid den internationella konferens om diskriminering och förföljelse av romer vid Stockholms universitet som Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO) genomförde i mars 2009. Konferensen arrangerades i samarbete med Södertörns högskola, Centrum för multietnisk forskning samt Historiska institutionen vid Uppsala universitet. Under konferensen gavs seminarier om den romska Förintelsen, statlig diskriminering och rasism, romska kvinnor och genus, identitet samt litteratur och motstånd. Forskningskonferensen föddes som idé under möten med den arbetsgrupp som delegationens ordförande samman kallade under 2007. Det konstaterades att forskning om såväl romerna och Förintelsen som annan historisk och samhällsanknuten forskning rörande romer knappt existerade, och idén om att ordna en forskningskonferens i Sverige om romer i Norden väcktes.

Huvudarrangören Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer – CEIFO – vid Stockholms universitet planerar att ge ut ett antal konferensrapporter baserade på olika forskares bidrag under konferensen. Ambitionen är också att det nätverk av forskare som växt fram kring romers situation ska kunna samlas till en ny konferens. Ansvaret för detta ligger nu på Södertörns Högskola.

Ungdomskonferens

Terenge Djesá – en konferens om romska ungdomars drömmar och visioner anordnades den 16–17 maj 2009 i Norrköping med ett knappt 100-tal ungdomar i åldern 16–25 år. Konferensen tillkom i ett nära samarbete mellan delegationen och Romska ungdomsförbundet – RUF. Den planerades och genomfördes av romska ungdomar kring fem viktiga teman; Språket, Delaktighet, Utbildning, Kultur och Framtiden. Redovisningarna speglade framtidstro, men också utsatthet, diskriminering och särbehandling på grund den romska tillhörigheten. Delegationens slutsats är att vi vid konferensen i Norrköping såg en ny generation romska aktivister och att det är en uppgift för samhället att förvalta det kapital de representerar.

Kvinnoseminarium

Ett seminarium om romska kvinnors situation hölls 3–4 februari 2010 på Lidingö. Syftet med seminariet var att åstadkomma en verklighetsbeskrivning av romska kvinnors situation idag, identifiera hinder och svårigheter men även möjligheter och förslag som kan innebära att romska kvinnor och flickor får del av sina mänskliga rättigheter i större utsträckning än idag.

Bland de 30 kvinnor som deltog fanns romska ledamöter från delegationen, företrädare från romska referensgruppen, aktivister och yrkesverksamma romska kvinnor i olika åldrar tillsammans med företrädare från Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Länsstyrelsen i Stockholm, Skolverket, Socialstyrelsen, Kulturrådet, DO och Delegationen för romska frågor.

Internationell konferens om romska kvinnors rättigheter

Konferensen som initierades av Europarådet ägde rum i Stockholm i december 2007. Efter en förfrågan från Integrations- och jämställdhetsdepartementets beslutades att delegationen skulle medverka i förberedelsearbetet och dokumentationen av kvinnokonferensen.

Den andra internationella kvinnokonferensen, ”I am a European woman” genomfördes av Grekland i Aten i januari 2010 i samarbete med Europarådet. Konferensen behandlade tre teman: Changing negative perceptions – Roma women and media; Changing harmful practices – Effective use of human rights; Entrepreneurship – Economic empowerment.

Sverige genomförde den första konferensen 2007 och Finland och Spanien kommer att genomföra den tredje och fjärde.

Rundabordssamtal om boende

Delegationen anordnade ett kunskapsinhämtande mini-seminarium om romernas situation på bostadsmarknaden med företrädare för romer, fastighetsägare, bostadsbolag och andra intressenter.

Rundabordssamtal om arbete

Delegationen anordnade ett kunskapsinhämtande mini-seminarium om romernas situation på arbetsmarknaden.

Studier och rapporter

Ett antal studier och rapporter har beställts av delegationen under utredningsarbetet, direkt kopplat till arbetet med ett betänkande och som underlag för informations- och kunskapsspridning. I det följande redovisas ett antal av dessa rapporter som regelmässigt publicerats på delegationens hemsida:

- Maria Ericson, *Rapport angående en eventuell sanningskommission för romer och resande/resanderomer i Sverige.*
- Norma Montesino, *Romer i svensk myndighetspolitik – ett historiskt perspektiv.*
- Charles Westin/Manuel Tan Marti, *Hur blev det med anställningen? – fallstudie om mekanismer bakom det förhållande att romer med yrkesutbildning likväl står utanför arbetsmarknaden.*
- Christina Johnsson, *Minoritetsrättigheter är mänskliga rättigheter – en utgångspunkt i utvecklingen inom internationell rätt av synen på minoriteters rättigheter* Raoul Wallenberg institutet.
- Laura Palosuo, *En inventering av forskningen om romer i Sverige.* Forskningsöversikt med analys av vetenskaplig litteratur om romer. Uppsala universitet, Centrum för multietnisk forskning. 2009.
- *Former för deltagande och representation*, studie genomförd av Raoul Wallenberg institutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt.
- Anki Wood/Global Reporting. *Hur ska romernas deltagande/inflytande bli starkare i Sverige?* Underlagsrapport.
- Ungdomsstyrelsen. *Unga romers situation – en intervjustudie.* Rapport till Delegationen för romska frågor.
- Mikael Demetri, Angelina Dimiter-Taikon, Christina Rodell Olgaç, *Kelderashgruppens historia och kulturarv i Sverige. Intervjustudie.*

- Göran Lindberg, Marianne Liedholm. *Romska barn i skolor*. Studie gjord i sju skolor i Malmö.
- Undersökning av attityder och kunskap om romer, ARS Research.
- Förstudie till medieundersökning om bilden av romer, Ylva Brune, Högskolan i Kalmar.

Annan kunskapsinsamling

Studiebesök

I september 2007 besökte delegationen den finska nationella delegationen för romska ärenden samt den regionala delegationen i Helsingfors.

En grupp från delegationens kansli besökte romska tjänstemän och romska verksamheter i Helsingfors, Finland, i april 2009.

En grupp från delegationens kansli besökte Oslo.

Internationell

Truth and Reconciliation Commission Conference, Canada

Domino Kai deltog på en konferens i Canada den 13-17 juni 2007. Syftet var att ta del av Canadas regerings försoningsarbete gentemot indianerna.

Domino Kai medverkade vid OSSE-mötet i Warszawa den 27 september 2007. På mötet behandlades frågor om hur och vad OSSE:s medlemsländer kan göra för att öka den politiska delaktigheten bland romer.

Maria Leissner besökte Europarådets enhet för minoritetsfrågor samt kommissarien för mänskliga rättigheters kontor i februari 2008.

Maria Leissner och Soraya Post deltog på det första mötet med EU Roma Summit i Bryssel hösten 2008.

Maria Leissner och Soraya Post besökte European Roma Right Centre i Budapest i oktober 2008.

Maria Leissner deltog som talare på möte med Roma Education Fund, Bryssel hösten 2009.

Maria Leissner deltog som talare på FRAkonferensen i Stockholm i december 2009.

Angelina Dimiter-Taikon deltog vid 2:a konferensen för romska kvinnor i Aten 10–11 januari 2010.

Uppsatsstävling

Delegationen arrangerade tillsammans med tidskriften *Le Romané Nevimata* 2009 en uppsatsstävling för unga mellan 12–25 år. Uppsatsstävlingen med namnet ”Jag vet vad jag vill” gick ut på att beskriva romska ungdomars framtidsdrömmar.

1.3.2 Den andra huvuduppgiften – att främja kommunal utveckling

I kommittédirektiven beskrivs huvuddragen i delegationens andra huvuduppgift så här:

främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet som syftar till att förbättra romernas situation. Det kan till exempel handla om att främja samråd mellan kommunala företrädare och romska representanter på orten. Det kan också innebära initiativ som bygger på dessa samråd.

Delegationen har genom en enkät fått en bild av kommunernas insatser för romerna. Enkäten följdes upp genom telefonkontakter med ett 30-tal kommuner.

Delegationens ordförande och medarbetare har under åren genomfört besök i ett stort antal kommuner i hela landet.

Elva kommuner i olika delar av landet har genom olika former av samverkan med delegationen genomföra projekt för att förbättra romernas situation. Fyra av dessa har fått direkt ekonomiskt stöd inom ramen för delegationens sakanslag, sex kommuner har medverkat i ett samarbete mellan tre länsstyrelser. Det projektet hade som grund en förstudie som genomfördes med ekonomiskt stöd från delegationen. I ett har delegationens projektstöd skett genom en förhållandevis långvarig personell medverkan. Projekten har följts upp och utvärderats. Delegationens medarbetare har haft dialog med ytterligare ett antal kommuner kring deras aktiviteter för romer.

Utvecklingsprojekt

Ett antal utvecklingsområden identifierades och en rad projekt kunde sättas igång som ett resultat av de kommunbesök delegationen genomfört. Några av dessa genomfördes i samverkan med och med ekonomiskt stöd från det särskilda anslag som ställdes till delegationens förfogande för bland annat sådan verksamhet under åren 2007–2009. De projekt som fått ekonomiskt stöd genom delegationen har slutredovisats. Några har därefter fortsatt i annan form.

Malmö stad

Delegationen besökte Malmö flera gånger under 2007–2008. I möten med stadens tjänstemän och representanter för romerna uppmärksammades bristen på kontinuitet i kontakterna mellan romer och stadens olika verksamheter. Delegationen begärde därför en rapport om situationen i Malmö.

Rapporten *Romers situation i Malmö – en rapport om Malmös minoritetspolitik utifrån romernas perspektiv* skrevs av Emma Söderman och Britta Ström vid Malmö Stadskontor, avdelningen för integration och arbetsmarknad. Rapporten som formulerades tillsammans med romska tjänstemän och aktivister beskriver stora utanförskapsproblem som bland annat handlar om romernas kontakt med arbetsmarknaden och kontinuiteten i skolgång för romska barn i grundskolan.

Till följd av rapporten bestämde den politiska ledningen i Malmö att situationen måste uppmärksammas och bearbetas. Staden sökte startmedel från Delegationen för romska frågor för att påbörja ett längre arbete där fokus skulle ligga i medborgarservice och bemötandefrågor.

Aktivitet

Ett Romskt informations- och kunskapscenter etableras. Två anställda är romer. Därtill inkluderas romer från angränsande romska verksamheter, en brobyggare från skolan och en anställd från folkhögskolan – IRIS-skolan. Även frivilliga romska medarbetare deltar. På detta sätt skapades ett arbetslag som omfattar flera områden och flera romska gruppers behov.

Syfte

Samhällsinformation och rådgivning och övrig verksamhet ska öka romernas delaktighet i samhället. Arbetet har skett i samråd med centrets besökare och utifrån minoritetslagstiftningen och relevant forskning.

Målgrupp

Enskilda individer och föreningar bland den romska befolkningen i Malmö som totalt uppskattas till cirka 8 000–10 000 personer.

Kommunala och statliga verksamheter och tjänstemän. Studenter, forskare, massmedia, enskilda medborgare m.fl.

Metod

Centret har utvecklat en arbetsmodell på tio punkter:

- Medborgarkontorsverksamhet
- Arrangemang av möten, temakvällar och konferenser
- Samarbete med IRIS-skolan
- Samarbete med medier
- Genomföra intervjuer/enkäter
- Stöd till de som vill realisera en idé
- Samarbete med olika organisationer, institutioner och föreningar kring uppdraget
- Intern kompetensutveckling
- Kompetensutveckling av anställda i Malmö stad
- Utarbeta en strategi för att implementera romska minoritetsrättigheter

Resultat

Centret har bokfört 395 ärenden för råd och stöd under tio månader. Det är fler yngre personer (under 35 år) än äldre som frågar. Enligt dokumentationen utgör bostadssektorn, socialtjänsten och försäkringskassan en tredjedel av ärendena. Andra frågor har gällt arbete, kronofogden, hjälp med CV och kontakter med skola och polis samt föreningsstöd och hjälp med fonder.

Medborgarkontorsverksamheten är dock bara en del av aktiviteterna. Personalen arbetar också med att arrangera informationsträffar och utveckla samarbetsformer i Malmö stad. Man genomför utbildningar och temakvällar som är välbesökta av både romer och icke-romer.

Slutsats

Information och kunskapsutveckling dominerar verksamheten. En utvärdering gjord av Malmö högskola säger att återkommande möten krävs för att bryta stereotyper och omorientering. Man rekommenderar fortsatt samverkan med myndigheter och dialog med andra aktörer.

Malmö stad har sedan januari 2010 nu övertagit verksamheten.

Staffanstorp

Staffanstorps kommun har under de senaste 20 åren haft en homogen grupp romer boende i kommunen, men har de senaste åren fått en ökning av nya romska familjer. De romska familjernas kontakter med myndigheter och skolor har fungerat mindre bra.

Ett problem har varit att vissa romska ungdomar använt alkohol men även cannabis och andra droger. Missbruket har spridits nedåt i åldrarna och lett till bristande skolnärvaro och kriminalitet. Bland kvinnor har tablettmissbruk uppmärksamrats.

Staffanstorps kommun har medvetet arbetat för att motverka utvecklingen bl.a. genom att anställa en romsk resursperson direkt under kommunstyrelsen. Kommunen har i samarbete med Röda Korset startat ett långsiktigt familjearbete.

Aktivitet

Målmedvetet föräldrastöd i ungdoms- och narkotikafrågor.

Översättning och omarbetning av en undervisningsfilm i COPE-metodik (Community Parent Education Program) på romanés. Spridning av filmen både regionalt och nationellt.

Syfte

Ge romska föräldrar verktyg att förstå och hantera sitt barns beteende och stärka föräldraskapet. Sprida kunskaperna om föräldrautbildningen och filmen till andra kommuner och romska organisationer.

Målgrupp

Romska unga föräldrar samt barn och ungdomar

Metod

I samarbete med Rädda barnen och med COPE-metoden utbildas föräldrarna att få verktyg för förståelse för barns beteende och stärkt föräldraroll. De får också utbildning i alkohol-, läkemedel- och drogkunskap för att föräldrarna ska bidra till senare alkoholdebut. Hela utbildningen ska medföra en stabilare grund för de ungas uppväxt och utveckling.

Resultat

Information och utbildning av ledare har genomförts och ett stort antal föräldragrupper har träffats.

För att nå romska familjer har kommunen anställt två COPE-utbildare som själva är romer. Kommunen har även anställt romska brobyggare till grundskolan.

De romska anställda ska fungera som brobyggare mellan skolan och familjerna.

De finns som hjälp till myndigheterna i olika ärenden och insatser och kan fungera som ombud i utredande samtal kring barn och ungdomar med romskt ursprung.

De är samverkanspart i nätverk och samverkansgrupper mellan olika myndigheter och i kontakter med näringslivet som kan underlätta unga romers inträde på arbetsmarknaden. Utbildningsmaterial, bl.a. en film, om bemötandemetoden har omarbetats och översatts till romaner.

Slutsats

Både utbildningarna och filmen har mottagits väl av romska familjer.

Vänersborg

I Torpaområdet i Vänersborg bor många familjer som talar andra språk än svenska. Där bor ett 50-tal romska familjer, bl.a. från forna Jugoslavien.

Aktivitet

Mångkulturell mötesplats för äldre "Träffpunkt Torpa"

Syfte

Erbjuda äldre romer en möjlighet till social samvaro och stimulans utifrån de specifika språkliga och kulturella behov som finns i området. De anhöriga får möjlighet till stöd och avlastning i omvårdnadsarbetet och möter andra i liknande situationer.

Målgrupp

Äldre personer med romsk bakgrund som lever isolerade inom sin egen kultur och saknar kunskaper i det svenska språket och det svenska samhället.

Metod

Anställning av en resursperson för romska äldre vid träffpunkten Torpa för att motivera romer att delta i verksamheten.

Resultat

Besökare kommer regelbundet till träffpunkten och verksamheten bidrar till att underlätta integrationsarbetet i kommunen. De får möjlighet att bryta isolering och ensamhet. De anhöriga avlastas och kan söka sig till utbildning eller arbetsmarknad.

Slutsats

Träffpunkten fungerar som en brygga mellan besökarna och övrig kommunal verksamhet, och fortsätter i projektform under 2010.

Helsingborg

För att öka den romska gruppens möjligheter att komma ut i arbetslivet skapades ett projekt för praktikplatser till de vuxenstuderande som deltog i romaklassen.

Aktivitet

Praktik för romaklassen – kraft till arbetsliv.

Syfte

Genom praktikplatser underlätta vägen ut i arbetslivet och skapa goda exempel för såväl romer som arbetsgivare och andra kommuner.

Målgrupp

Romska elever som har sikte på vidare studier på gymnasienivå eller yrkesutbildning.

Metod

I samarbete med eleven identifiera vilket yrkesområde eleven är intresserad av. I samarbete med praktikanskaffare arbeta med att finna lämpliga praktikplatser för att eleverna ska få en introduktion inom sitt yrkesområde.

Resultat

Åtta elever, samtliga kvinnor, deltog i projektet. De har gjort praktik vilket bidragit till ett ökat självförtroende. Några har sökt in på utbildningar och de har varit mer positiva till att söka arbete. På grund av lågkonjunktur och valet av specifika arbetsplatser har möjligheten till arbete varit svår att uppfylla.

Slutsats

Praktikanskaffarna ser att kvinnorna varit mer öppna och positiva till praktik och arbetsliv. Startsträckan till arbetslivet har dock visat sig vara längre än man trodde vid projektets början. Förberedelserna för arbetslivet har varit mer komplexa och krävande, både när det gäller individerna men även när det gäller arbetsgivarna, än man hade tänkt sig vid projektets början. De är också i behov av mycket stöd från både praktikanskaffare och familjemedlemmar. Stödet från praktikanskaffare men även från kvinnornas egna familjer har varit omfattande.

Projektet har dock inspirerat flera av kvinnorna och många i deras omgivning att och även andra som önskar delta i liknande projekt.

Samarbete mellan Länsstyrelserna i Västmanland, Örebro och Södermanlands län (Västerås, Köping, Arboga, Eskilstuna, Örebro och Karlskoga)

Delegationen fick under sommaren 2007 flertal samtal från romer boende i Västmanland som handlade om utanförskap, ungdomsproblem och svårigheter att nå myndigheter i Västerås omnejd. Även romska aktivister från Eskilstuna tog kontakt med delegationen med liknande frågor. Vid kontakterna med kommunernas

myndigheter kände man delvis till problemen, men kommunikationen med romska grupper var inte aktiv. Allmänt var kunskaperna om romska grupper och föreningar svaga i berörda kommuner.

Samtalen följdes upp med ett möte i Köping i juni 2007 där kommuntjänstemän och romer deltog. Där konstaterades att de deltagande kommunerna hade upp till cirka 1 500 romer boende i regionen.

I oktober 2007 hölls ett möte i Örebro med berörda tjänstemän, politiker och romer från flera berörda kommuner i Västmanlands, Örebro och Södermanlands län.

Därefter har delegationen i uppföljande enskilda möten i Västerås, Örebro och Eskilstuna diskuterat romska frågor i respektive kommun utifrån minoritetspolitiskt perspektiv. Vid möten har tjänstemän, politiker och romska aktivister deltagit.

Dessa träffar resulterade i flera olika aktiviteter, exempelvis;

- Intervjurapport med tio ex-jugoslaviska romska kvinnor,
- Kartläggning av romska kvinnors och familjers situation i Västerås,
- En förstudie av de finska romer och ex-jugoslaviska romer som bor i Västerås, både kring egenförsörjning och försörjningsstöd och kring modersmålsundervisning,
- En studentuppsats om unga romers skolsituation i Västerås, som bl.a. visar att ett flertal romska familjer som lever i utanförskap, vilket leder till sjukdomar, familjeproblem och dålig skolnärvaro för barnen.

I november 2009 följdes hela regionens arbete upp med en gemensam konferens i Örebro. Konferensen ordnades i samarbete med länsstyrelserna och kommunerna. I konferensen deltog ett 70-tal tjänstemän och politiker.

Syfte

Synliggöra romernas situation i de berörda kommunerna.

Förbättra romernas situation i utbildning, på arbetsmarknaden och minska ohälsan bland kvinnor och män.

Bilda nätverk för samarbete kring minoritetsfrågor för romernas och kommunernas del i regionen.

Målgrupp

Romer i Västmanland, Örebro och Södermanlands län.

Metod

Studier om romernas situation genom intervjuer och genom möten med företrädare för de romska organisationerna, enskilda individer och familjer. Företrädare för skolan, socialtjänsten och primärvården intervjuades.

Resultat

Förbättrad kunskap om romska frågor i aktuella kommunerna.

Ett råd för romska frågor startades i Västerås 2009. En rad utvecklingsområden har identifierats och i februari 2010 beslutade kommunstyrelsen i Västerås att avsätta en miljon kronor för uppföljning.

Övriga kommunkontakter

Inom ramen för uppdraget har delegationen under verksamhetsperioden haft täta kontakter med ett 40-tal kommuner i landet. Kontakterna har inneburit rådgivning och medverkan vid planeringsmöten och konferenser.

Exempel på några kommunprojekt:

Katrineholm

Utredning av samverkansformer mellan den lokala romska föreningen "Romani Merako" och socialtjänsten för att tillsammans diskutera samhällsfrågor, barnuppfostran och synen på barnens behov och rättigheter.

Linköping

Dialog med socialtjänstens romska medarbetare som arbetar med information och motivation till romska familjer samt ett projekt "Kvinnofrid".

Norrköping

Dialog kring ett projekt för nyanlända romer från ex-Jugoslavien. Romska frågor uppmärksammas på ledningsnivå.

Eskilstuna

Dialog kring arbetsmarknadsprojektet Tshiko Työ där romer var delaktiga i processen.

Luleå

Dialog med aktiv finsk-romsk förening som bl a arbetar med musik. Kommunen bidrar med lokal.

Uppsala

Dialog kring ett arbetsmarknadsprojekt i samverkan mellan kommunen, romska föreningar, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pingstförsamlingen, hälsovården och Uppsala Universitet.

Sammanfattning av kommunkontakter

Genom inhämtning av information, analyser och erfarenheter från svenska kommuner kan Delegationen för romska frågor identifiera följande gemensamma frågor:

1) Frågornas placering i den kommunala organisationen

- Hur är frågorna förankrade politiskt? Var är minoritetsfrågorna placerade organisatoriskt?

- Hur/var sker dialogen mellan politiker och romska representanter samt sakkunniga tjänstemän? Vem eller vilka tar fram relevanta dokument? Hur byggs, sammanbinds och försäkras relationerna i dialogen?
- Policydokument; vems ansvar?
- I vilka former sker samråd och i vilka frågor? Hur inkluderas civilsamhället och andra aktörer?
- Hur försäkras kontinuitet och avstämningar mellan parterna?
- Hur kanaliseras de minoritetspolitiska föreskrifterna och ställningstaganden som baserar sig på dialogerna i olika verksamhetsnivåer, t.ex. skolor, föreningsstödet, socialtjänsten och äldreomsorgen? Hur kvalitetssäkras kommunerna bevakningen av diskrimineringsfrågorna?

2) *Föreningsstöd*

Ett återkommande problem för romska föreningarna är behovet av stöd i föreningsadministrationen. Kommunernas föreningservice innehåller inte praktiskt bistånd, t.ex. hjälp till att starta en förening, formulera en verksamhetsplan, skriva en verksamhetsberättelse och årsredovisningar, göra ansökningar för projekt m.m.

Vidare är behovet stort av att skapa projekt och leta projektstöd samt få stöttning vid ansökningsprocesserna.

3) *De regionala kontakterna*

Kommunerna har framhållit att arbetet med romer inte kan startas utan statligt stöd. Lika viktigt är även den regionala samverkan så att man kan utnyttja kompetens och resurser i närliggande kommuner. För att skapa regionala nätverk har länsstyrelserna en viktig uppgift.

Enkät om kommunernas insatser

Under 2007 genomförde Delegationen i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en enkätundersökning för att få en bild av hur romska frågor behandlas i landets kommuner.

Syftet var att inventera aktiviteter, arbetsmetoder, samverkansformer och annat som gjordes för att förbättra romernas situation på lokal nivå. Av de 107 kommuner som nåddes av enkäten svarade 90. Enkäten ställdes till kommunledningar. Svaren tydde på att enkäten i många av kommunerna inte hade nått ansvariga tjänstemän.

Resultatredovisning

19 procent av kommunerna anger att det finns en nämnd med övergripande ansvar för frågor som rör den romska minoriteten. Kommunstyrelsen är det organ som nämns mest i svaren. Bland kommentarerna återkommer i stor utsträckning påpekanden om att romerna inte behandlas i någon särskild ordning eller att romska frågor uppmärksammas annorlunda än de som rör andra grupper av invånare alternativt andra minoritetsgrupper.

Närmare två tredjedelar av kommunerna kan inte precisera områden inom vilka särskilda insatser görs för att förbättra romernas situation. I övriga är det Utbildningsområdet som nämns mest följt av Integration, Barn och ungdom, Arbetsmarknad och Kultur och fritid. Under svarsalternativet "annat" nämns mest individuella insatser respektive "inga särskilda insatser".

17 kommuner anger att de har kontakt med lokala romska föreningar, en tredjedel av dessa också med romska riksförbund/riksorganisationer. 16 kommuner anger att det inte finns eller att man inte känner till någon lokal förening i kommunen.

De 17 kommuner som har kontakt med romska föreningar ombads ange på vilket sätt kommunen stödjer romska föreningar. Det vanligaste svaret är Ekonomiska bidrag följt av Lokaler och Utbildning. En tredjedel av kommunerna väljer att inte besvara frågan om i vilket syfte de stödjer de romska föreningarna medan övriga svar fördelar sig ganska jämnt mellan de olika svarsalternativen med en svag övervikt för "för att stärka den romska delaktigheten".

Av svaren framgår att sju procent av samtliga 90 kommuner har någon form av samråd med företrädare för romer när beslut ska fattas som rör gruppen. Flera av kommentarerna är av karaktären att det inte finns beslut som rör enbart romer.

Under rubriken "Övriga synpunkter" finns huvudsakligen tre typer av kommentarer; att inga eller mycket få romer finns i

kommunen, att man inte har några problem med de romer som bor i kommunen eller att romerna behandlas på samma sätt som övriga flyktinggrupper alternativt övriga medborgare.

Uppföljning per telefon

För att få mer information och kontakt med nyckelpersoner i kommunerna följdes enkäten upp med telefonintervjuer. De kommuner som valdes ut var de med känt högt antal romer som invånare. Allt som allt kartlades ett 30-tal kommuner på detta sätt. Samtidigt arbetades aktivt för att nå romska föreningar på respektive ort vilket i flera kommuner ledde till kontakter med nya lokala romska föreningar och aktivister.

Arbetet med telefonkontakterna var komplicerat. Minoritets- och romafrågorna var inte självklara i kommunorganisationerna. Att hitta en ansvarig tjänsteman eller ibland politiker kunde kräva många samtal. Samtalen med informanterna handlade främst om;

- Placeringen av romska frågor i kommunen – var finns frågorna, på vilket sätt arbetar man med dem?

- Om man känner till lokala romska organisationer och, i så fall, hur sker dialogen med dem?

- Modersmålsundervisning i romani chib? Hur är den organiserad? Hur många elever deltar, vilka dialekter, hur ser lärarsituationen ut?

En summering av kontakterna visade att kunskaperna om skyldigheterna enligt minoritetskonventionerna var svag. Flertal kommuner ansåg att det fanns svårigheter att "hitta" romerna bland annat på grund av förbudet mot etnisk registrering. Man kände inte till om det fanns romer eller romska organisationer i kommunen förutom som enskilda klienter/kunder inom de kommunala verksamheterna. Majoriteten av kommunerna uppgav att romska frågor handlades av flyktingmottagningen och/eller socialtjänsten.

Med hjälp av organisationer och enskilda aktivister fick Delegationen fram tidigare okända lokala föreningar. I flera kommuner visade det sig finnas stora grupper av romer, trots att rapporterade kommuntjänsteman hade en uppfattning att det varken fanns romer eller behov av kontakter med romska företrädare. Romerna hade, i sin tur, svårt att hitta samtalsparter i den kommunala byråkratin. Ett gemensamt problem för många föreningar var bristen på egen lokal. Föreningarna talade också mycket om oron

för ungdomarna och utanförskapet i samhället. Kännedom om den egna minoritetsstatusen och rättigheter som till exempel rätten till samråd med kommunen var svag bland romerna.

Näraliggande kommuner och romska grupper tampades med likartade frågor utan att känna till varandras situation.

Skyldigheten till undervisning i romanés, även för enskilda elever, var inte känd. De flesta kommuner ordnade ingen undervisning alls. Om det ordnades undervisning var elevdeltagandet förhållandevis lågt jämfört med antalet romska elever på respektive ort.

Flera kommuner gav som förklaring till detta förbudet mot etnisk registrering, och att man inte visste vilka av eleverna som är romer. Det andra skälet var bristen på modersmålslärare, antingen att det inte finns lärare att tillgå eller att det är brist på utbildade lärare. Vi fann dock undantag i Örebro kommun till exempel där man med hjälp av en engagerad modersmålslärare och skolläda har undervisning för de flesta romska eleverna, en god skolnärvaro och flera ungdomar som går på gymnasiet.

Sammantaget har Delegationen under verksamhetsperioden 2008–2009 haft täta kontakter med ett 40-tal kommuner i landet.

Kommunbesök

Delegationen för romska frågor har besökt ett urval av landets kommuner för att främja och stödja kommunala projekt som syftar till att förbättra samhällets bemötande av romer och romernas situation. Hur många av landets 290 kommuner som har invånare med romsk bakgrund är oklart då officiell statistik på etnisk grund saknas. Urval gjordes därför utifrån redan befintlig information och efter samråd med företrädare i delegationens referensgrupp.

Kommuner som besöktes 2007–2008

Följande 14 kommuner besöktes 2007–2008; Vänersborg, Luleå, Malmö, Norrköping, Linköping, Göteborg, Södertälje, Helsingborg, Örebro, Stockholm, Uppsala, Västerås, Köping och Eskilstuna.

Vid kommunbesöken arrangerades möten med förtroendevalda och nyckelpersoner inom kommunen som arbetar med frågor som

ur olika aspekter rör romers situation. Oftast deltog romer från orten i dessa möten om det inte anordnades särskilda möten med romerna.

Områden som diskuterades var:

- förskola/skola
- socialtjänstens arbete med romer; bl.a. individ- och familjeomsorgen, ekonomiskt bistånd/vuxenutbildning och arbetsmarknad
- äldreomsorg
- flyktingmottagande om det finns många nyanlända
- föreningsfrågor, satsningar på och samarbete med romska föreningar
- utbildningsfrågor, t.ex. språksatsningar (modersmål och eller andra satsningar).

I samråd med romerna berördes frågor som handlade om romernas inflytande på olika samhällsområden, möjligheter till egen organisation och dialog med kommunen.

Syftet med kommunbesöken var att:

- utbyta information mellan kommunen och delegationen
- informera om ramkonventionen, språkkonventionen, diskrimineringslagstiftningen och om delegationens uppdrag
- stimulera kommunerna till fortsatt verksamhet för romer
- stödja kommunen att påbörja eller fortsätta verksamhet för romer
- främja samråd med romska företrädare på orten.

1.3.3 Den tredje huvuduppgiften – att sprida kunskap

Delegationen har använt olika kanaler för uppdraget att informera och sprida kunskap om romer och deras situation i Sverige till allmänheten, myndigheter och kommuner.

Utställningen Förintelsen och romerna

Utställningen genomfördes på Etnografiska museet perioden 24 januari–24 mars 2008 i samverkan mellan Delegationen för romska frågor, den romska tidskriften *É Romani Glinda* (initiativtagare), Forum för Levande Historia och Etnografiska museet i Stockholm.

Utställning på Etnografiska museet om hur romerna drabbades av nazisternas dödsmaskineri under andra världskriget var den första utställning i sitt slag som visas i Sverige.

I samband med utställningen arrangerades visningar, seminarier och speciella program för barn och ungdomar.

Utställningen "The Holocaust against the Roma and Sinti and present day racism in Europe" producerad av the Documentation and Cultural Centre of German Sinti and Roma i Heidelberg, Tyskland utgjorde underlag för den svenska utställningen.

På Förintelsens minnesdagen, söndagen den 27 januari, ägde en minneshögtid rum på museet.

Seminarium om förföljelse av romer

Romer – en förföljd och diskriminerad minoritet. Ett seminarium om romernas situation – då och nu genomfördes på Etnografiska museet, 6 mars 2008, i samband med utställningen om romerna och Förintelsen som delegationen arrangerade tillsammans med Forum för Levande Historia och Etnografiska museet.

Romer – en förföljd och diskriminerad minoritet

Ett halvdagsseminarium på samma tema som i Stockholm arrangerades i Göteborg den 27 november 2008 för personer som i sitt arbete kommer i kontakt med romer.

Information till riksdagsledamöter

Ett informationspaket skickades i oktober 2007 till riksdagens ledamöter. Informationen om den romska minoritetens situation i Sverige hade tagits fram i samarbete med Forum för levande historia.

Bokmässan 2007 och 2008

Delegationen deltog med monter och arrangerade seminarier om romska frågor på bokmässan i Göteborg åren 2007 och 2008.

Workshop på MR-dagarna

En workshop om bostadsdiskriminering arrangerades av Delegationen för romska frågor och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) under MR-dagarna på Stockholmsmässan år 2007.

Informationsmöte för myndighetschefer

Ett frukostmöte hölls 17 december 2007 med syfte informera statliga myndigheter om den romska minoriteten och uppmärksamma dem på deras ansvar. Myndighetscheferna från följande myndigheter är inbjöds: Boverket, Folkhälsoinstitutet, Forum för levande historia, Högskoleverket, Institutet för språk och folkminnen, Kulturrådet, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, Skolverket, Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen.

GD-konferens

Den 19–20 augusti 2008 anordnade delegationen en konferens för ett femtiotal generaldirektörer och andra tjänstemän på svenska myndigheter, verk och departement, samt företrädare för romska organisationer. Konferensens två huvudsakliga syften var att stimulera nätverk kring hur man kan arbeta med och för romer inom minoritetspolitiken och att samtidigt sprida kunskap om romers situation.

Länsstyrelserna

Den 9–10 februari 2009 hölls en konferens med rubriken Romska frågor – en regional angelägenhet. Deltagare var tjänstemän från länsstyrelser. Syftet med seminariet var att ge information om

minoritetspolitiken och romska frågorna och att möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Delegationens webbplats

Delegationen för romska frågor har haft en webbplats där rapporter, information om aktiviteter m.m. publicerats.

Informationsmaterial

Europarådets material om romernas historia har översatts från engelska till svenska.

En informationsbroschyr om delegationen och dess uppdrag har utarbetats. Broschyren har hittills översatts till engelska, finska och olika varieteter av romani chib.

Handbok om romer i vuxenutbildning och arbetsmarknad

Fram till 1 januari 2010 har delegationen genom sitt kansli på olika sätt arbetat med metodutvecklingsfrågor i syfte att främja romernas rättigheter och bidra till att bryta romernas politiska och sociala marginalisering.

Ett av metodutvecklingsprojekten har varit översättning och omarbetning av en finsk handbok om möten och samarbete mellan myndigheter inom vuxenutbildning, arbetsmarknad och romer.

Handboken framställdes ursprungligen av en samarbetsgrupp bestående av romer och finska tjänstemän, inom ett EQUAL-projekt 2007.

I maj 2007 godkände Delegationen för romska frågor kansliets förslag att arbeta med handboksaterialet som en del av metodutveckling. Social- och hälsoministeriet i Finland hade gett sitt tillstånd till att materialet fick omarbetas och anpassas till svenska förhållanden.

Arbetet med handboken har därefter i huvudsak bedrivits inom ett ESF-projektet *Romano Zor – Romsk kraft* i Uppsala. Ett grundmaterial till en svensk version av en handbok med inriktning mot vuxenutbildning och arbetsmarknad har arbetats fram.

Delegationen har uppfattningen att huvudmannaskapet för handboken ska övertas av Länsstyrelsen i Stockholms län.

1.3.4 Den fjärde huvuduppgiften

Delegationen kom snart att fylla en uppgift och en avsevärd tid av de anställdas tid med en fjärde, icke förutsedd huvuduppgift, nämligen som informations- och rådgivningscentral och orienteringstavla för romer gentemot majoritetssamhället, samt som informations- och sambandscentral för majoritetssamhällets kontakter med romer. Det stod ganska snart klart att den tid som hade avsatts för de tre officiella huvuduppgifterna nästan till övervägande del togs i anspråk dels av förtroende-etablerande aktiviteter rörande delegationens funktion och uppgifter, men framförallt för rådgivning i såväl enskilda fall som generella ärenden rörande romer som grupp. Blotta existensen av delegationens kansli blottade ett enormt behov av en sådan sambandsfunktion. Dessa erfarenheter låg till grund för tankarna bakom det projekt som kom att leda till etablerandet av det Romska Informations- och kunskapscentrat i i Malmö.

1.3.5 Arbetet i övrigt

Uppföljning av ärende angående en bilolycka med en romsk familj i Uppsala:

Tiina Kiveliö följde händelseutvecklingen för delegationens sida och rapporterade om myndigheternas hantering av bostadslösa romer från Rumänien och deras rätt till svensk akutvård samt skrev en uppföljande rapport som inkluderade en belysning av rättsläget.

Rikspolisstyrelsens svar på skrivelse angående tillämpning av utlänningslagen:

Måndagen den 19 april 2009 rapporterade Göteborgs Posten om ett polisingripande under rubriken "Tiggare skickas ut ur landet". Den 20 april skrev delegationen till Rikspolisstyrelsen med anledning av rapporteringen och frågade om det finns en nationell strategi bakom tillämpningen av utlänningslagen. Ett utförligt svar inkom från Rikspolisstyrelsen den 10 maj av vilket framgår att det inte finns någon nationell strategi.

OSSE/Europarådskonferens i Göteborg

Konferens tillsammans med OSSEs kommissarie för nationella minoriteter och Europarådet om diskriminering av romer i Europa den 8 april 2009 i Göteborg. Maria Leissner och Soraya Post arrangerade.

Remisser

Public service-utredningens betänkande *Kontinuitet och förändring* (SOU 2008:64).

Betänkandena *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109) och *Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildning mot yrkesämnen* (SOU 2008:112).

Lärarytredningens betänkande *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52).

Museikoordinatorns betänkande *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* SOU 2009:15.

Kulturutredningens betänkande SOU 2009:16. *Betänkande av Kulturutredningen.*

Begravningsutredningens betänkande *Några begravningsfrågor* (SOU 2009:79).

Kultursamverkansutredningens delbetänkande *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* (SOU2010:11).

Remisspromemoria – Legitimation för lärare och förskollärare

Remisspromemorian tar sin utgångspunkt i betänkandet *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52) av Lärarytredningen – om behörighet och auktorisation (U 2006:07).

Praktikant

Under tiden den 2 februari till och med den 30 juni 2009 genomförde Robert Olsson som studerade på Flervetenskapligt program i mänskliga rättigheter på Malmö högskola sin praktik hos delegationen för romska frågor. Han skrev en rapport om romernas situation i Europa som en del i sin utbildning och samlade därför under en del av praktiktiden underlag för sitt examensarbete från romska miljöer i Italien.

Ungdomsstyrelsen och Delegationen

En grupp bestående av fem ungdomar från olika grupper inom den romska minoriteten samlades inom ramen för ett samarbete mellan Ungdomsstyrelsen och Delegationen för romska frågor. Syftet var att gruppen ska utarbeta underlag för ett projekt riktat mot unga romer i en eller flera kommuner. En av ungdomsgruppens planeringsförutsättningar var att inkludera en ungdomskonferens i projektet, vilket genomfördes.

Stöd och rådgivning

Efter att delegationens kansli upprättades inleddes en utveckling mot att delegationen blev ett nav för nationella och internationella kontakter för romer och för romska angelägenheter.

1.4 Sammanträden

Delegationen

Protokollförda sammanträden med delegationens ledamöter, sakkunnig och experter har hållits regelbundet under åren 2007 till 2010.

Under år 2007 hölls fem sammanträden, under år 2008 sju, under år 2009 åtta och under år 2010 sju sammanträden, det sista den 20 juli.

Referensgruppen

Möte april 2007

Ett första möte hölls med delegationens referensgrupp den 19 april 2007 där information lämnades om delegationens uppdrag och arbetssätt, delegationens ledamöter, expertgruppen och kansliet. samt att den referensgrupp som utsetts till delegationens stöd i sitt arbete består av 17 företrädare för sammanlagt 10 romska organisationer. Företrädare för de nio organisationer som deltog i mötet gavs möjlighet att delge sina erfarenheter av arbetet med frågor som rör romernas situation, samt informera om vilka frågor som

bedöms som mest angelägna och som delegationen bör uppmärksamma. Avslutningsvis diskuterades delegationens kommande arbetsuppgifter och samarbeten med referensgruppen och andra aktörer. Många uttryckte viss tveksamhet inför ”ännu en utredning om romer” men samtliga enades dock om att gemensamt föra arbetet framåt.

Möte oktober 2007

Den 31 oktober kl. 13.00–16.00 arrangeras ett möte med den romska referensgruppen och delegationen. Information om delegationens arbete, information och samtal om några av de utredningsprojekt som delegationen planerar som en del av den större utredningen om romers situation. Samtal om inom vilka ämnesområden det saknas dokumenterade metoder för att förbättra romers situation i kommunerna. Samtal om prioriterade frågor, exempel och områden som bör lyftas fram på delegationens och integrationsminister Nyamko Sabunis planerade möte med generaldirektörerna.

Möte november 2007

Detta möte som hölls den 30 november var föranlett av regeringens planer på att ta fram en minoritetsproposition. Med anledning av detta har integrations- och jämställdhetsdepartementet fått i uppdrag att ta fram en skrivelse som ska vara klar december 2007. Skrivelsen utgår till stora delar från förslagen i betänkandena *Att återta mitt språk* (SOU 2006:19) och *Rätten till mitt språk* (SOU 2005:40).

I de remissförfaranden som då ägde rum var det ingen av de romska organisationerna som lämnade synpunkter på förslagen i betänkandena. Integrations- och jämställdhetsdepartementet har därför gett Delegationen för romska frågor möjlighet att inkomma med synpunkter och förslag på åtgärder som kan förbättra den romska gruppens situation och som kan beaktas i skrivelsen.

När skrivelsen från Integrations- och jämställdhetsdepartementet är klar kommer den att remissbehandlas. Detta innebär att de romska organisationerna kommer att ges möjlighet att lämna synpunkter på departementets skrivelse.

Med dessa förutsättningar som grund lämnar referensgruppen sina synpunkter.

Möte februari 2008

I samband med mötet den 28 februari på Etnografiska museet visades utställningen *Förintelsen och romerna* och Forum för Levande Historia informerade om sin verksamhet.

Delegationen för romska frågor informerar om arbetsläget och samtal för om hur olika aktörer som myndigheter, museer, organisationer och skolor kan arbeta vidare med frågor som handlar om Förintelsen och dess romska offer.

Möte juni 2008

Delegationen lämnar information om arbetsläget, nyanställningar på kansliet och andra aktuella frågor.

Allmänna arvsfonden informerar om sitt arbete. Därefter behandlas frågor om konferens 23–24 oktober, vitbok, kulturarv och kommunaktiviteter.

Möte november 2008

Ett gemensamt möte med delegationens ledamöter, experter och referensgrupp hölls den 12 november 2008.

Vid sammanträdet lämnades information om den nybildade Malmö Internationella Kvinnoförening och om de romska kvinnornas situation i Malmö. Därefter behandlades:

- vikten av sammanhållning mellan de romska grupperna samt om betydelsen av att samarbeta med Delegationen och regeringen.
- Malmö Kommuns rapport om situationen för romerna i Malmö, tillkommit på begäran av delegationen.
- tilläggsstudien om Delaktighet, makt och inflytande, Raoul Wallenbergsinstitutet.

Internat april 2009

Internat den 21–22 april 2009 med delegationens referensgrupp, ledamöter, sakkunnig experter och kansli på Lovik konferenscentrum i Lidingö, inleddes med anförande av företrädare för de deltagande organisationerna kring vad romer vill med delegationens utredning, utredningen innehålla och hur det ska presenteras till regeringen. Från delegationen och kansliet lämnades en lägesrapport om betänkandets tilltänkta form och inriktning på rättigheter/skyldigheter. Frågan om en försoningsprocess berördes särskilt med konstaterandet att denna kan presenteras i ett separat delbetänkande eller som en del i slutbetänkandet.

Rapporten kommenterades och olika åtgärder diskuterades liksom Sveriges ordförandeskap i EU, den bristande kunskapen om minoritetspolitiken och olika aspekter på romers representation och delaktighet i framtiden.

Ett förslag ett eget romskt trossamfund och en egen kyrkobyggnad överlämnades till delegationen för vidare bearbetning och kommande konferenser där romska frågor kan aktualiseras inventerades.

Beslut fattades om att till referensgruppens kommande sammanträden skulle kallas företrädare för romska kulturinstitutioner och kulturcentra.

Möte oktober 2009

Den 1 oktober 2009 genomfördes ett möte med delegationens referensgrupp, ledamöter, sakkunnig, experter och kansli med anledning av att delegationen vid sitt sammanträden den 20 augusti 2009 beslutade att kansliet skulle utarbeta ett förslag till ett delbetänkande om en försoningsprocess.

Huvudfrågan för sammanträdet med referensgruppen var delbetänkandet, men aktuell information om Delegationens arbete och de förändringar som sker vid årsskiftet behandlades också.

Informationsmöte december 2009

Den 17 december 2009 hölls ett informationsmöte för delegationens referensgrupp, ledamöter och experter om de förändringar som skulle ske vid årsskiftet. Företrädare för Diskriminerings-

enheten vid Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Länsstyrelsen i Stockholm och Delegationen för romska frågor informerade och besvarade frågor.

Möte maj 2010

Den 20 och 21 maj 2010 genomfördes ett sammanträdet med delegationens referensgrupp, ledamöter, experter och kansli där huvudfrågan var de förslag som ska presenteras i utredningens betänkande och vilka mål de ska leda fram till. I samband med sammanträdet besöktes utställningen (o)mänskligt på Etnografiska museet och de tre första pristagarna i uppsatstävlingen *Jag vet vad jag vill* uppmärksammades.

Övriga möten

Samrådsmöte augusti 2008

Delegationen hade den 23 augusti möte med flera romska krisitoria (rättsskipare/äldremän) boende i Stockholmsområdet.

Syftet var att utbyta erfarenheter och tankar kring romernas framtid i Sverige, samt att informera om delegationens uppdrag och aktiviteter.

De inbjudna ansåg att delegationens och ordförandens arbete för att förbättra romernas situation är mycket angeläget och gav delegationen och kansliet sitt fulla stöd i det fortsatta arbetet.

Mötet diskuterade romers utbildningssituation, den omfattande arbetslösheten och det växande drog- och alkoholmissbruket som en följd av utanförskapet. Det uttalades en mycket stor oro för de unga romernas framtid.

Mötet diskuterade även delegationens arbete med försoningsprocess och vitbok, utbildningsfrågor, det romska kulturarvet och formerna för framtida romsk representation.

1.5 Avgränsningar/definitioner

1.5.1 Nationella minoriteter

De i Sverige erkända fem nationella minoriteterna är samer som även är ett urfolk, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. De historiska minoritetsspråken är samiska (alla varieteter), jiddisch, romani chib (alla varieteter), finska och meänkieli (prop. 1998/99:143).

Gemensamt för minoritetsgrupperna är att de har befolkat Sverige under lång tid och att de är grupper med en uttalad samhörighet. De har också en egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet tillsammans med en vilja att behålla sin identitet. De nationella minoriteterna har aktivt värnat den egna gruppens kultur och språk. Dess kulturer utgör en levande del av det svenska samhället och vårt gemensamma kulturarv.

1.5.2 Romer

Beteckningar som romer, resande, resandefolket, resanderomer, zigenare och tattare används i detta betänkande. Under historiens gång har beteckningarna varierat och omfattat olika grupper. Med *romer* avser vi de personer som ingår i den nationella minoriteten romer och som omfattas av den nationella minoritetspolitiken.

Romerna i Sverige delas in i följande grupper: *Svenska romer* som började invandra till Sverige vid slutet av 1800-talet, *finska romer* som anlände till Sverige redan på 1500-talet och som senare förpassades till dåvarande östra delarna av det svenska riket som idag är Finland samt *de utomnordiska grupperna romer* som kom till Sverige från Polen och andra länder i östra Europa från 1960-talet och framåt. Ytterligare en grupp utgörs av *de nyanlända romerna* som kommer främst från forna Jugoslavien. Härutöver finns även *de resande/resandefolket* som invandrade till Sverige på 1500-talet (ibid).

Med *resande* avses, dels resande som definierar sig som romer, dels resande som inte identifierar sig med minoriteten romer. *Resanderomer* är ytterligare ett begrepp som ibland används av personer inom gruppen resande som räknar sig till romerna för att därmed särskilja sig från de resande som inte räknar sig till romerna.

I de historiska delarna i betänkandet använder vi oss av begreppen "zigenare" och "tattare", inom citattecken då dessa begrepp härrör sig från den tidens beteckningar. Detta är begrepp som i första hand använts av majoritetssamhället för att benämna gruppen.

Fram till 1800-talet användes "tattare/tatare" om såväl resande som romer. Det historiska begreppet "zigenare" användes under 1800-talet och fram till 1954 och omfattade då gruppen svenska romer. Efter 1954, sedan inreseförbudet för romer upphört, kom beteckningen "zigenare" att omfatta alla romer. Begreppet "zigenare" exkluderade dock de resande som under tidsperioden från 1800-talet och framåt omnämndes som "tattare". Sedan 1990-talet används främst benämningen romer och resande, alternativt resandefolket.

1.5.3 Självidentifikation

I Sverige förekommer ingen etnisk registrering eller samhällsstyrd bokföring av tillhörighet till en nationell minoritet.

Huruvida en person räknas som nationell minoritet eller inte bygger på självidentifikationsprincipen. Den enskilde individen ska själv ha en vilja att tillhöra minoritetsgruppen och avgör själv hur den viljan ska manifesteras.

1.5.4 Antiziganism

Antiziganism är fientlighet, fördomar, föreställningar eller rasism riktat mot romer och en distinkt form av rasism. Den är både likartad, skiljaktig och sammanflätad med många andra former av rasism.

Antiziganism i sig självt är ett komplext socialt fenomen som manifesteras genom våld, hat, utnyttjande och diskriminering. Ett av de starkaste historiska uttrycken för antiziganism ägde rum under Förintelsen då romerna utsattes för folkmord som ett led i nazisternas utrotningsplan. Exakta uppgifter om omfattningen saknas men forskare uppskattar att mellan en halv miljon och en och en halv miljon romer förintades.

Antiziganismen har sina rötter i en lång historisk diskriminering och i kampen att upprätthålla maktförhållanden som ger fördelar

eller företräden åt majoritetsgrupperna. Den baseras på, å ena sidan främlingsfientlighet, negativa stereotypier, myter och religiösa föreställningar om den romska gruppen och å andra sidan av ett allmänt förnekande eller utplånande av en lång historia med diskriminering av romer. I grunden ligger föreställningen att den romska gruppen är en ras med medfött sämre egenskaper än andra folk.

Delegationen för romska frågor har valt att utgå ifrån den definition som Sverige mot rasism presenterar på sin hemsida:

Antiziganism är en bestående latent struktur av föreställningar fientliga mot romer som kollektiv, vilka på det individuella planet manifesteras som attityder och i kulturen som myter, ideologi, folkliga traditioner och bildspråk, och i handlingar – social eller legal diskriminering, politisk mobilisering mot romerna, och kollektivt eller statligt våld – vilket resulterar i och/eller syftar till att fjärma, driva bort eller tillintetgöra romer just för att de är romer. (www.sverigemotrasism.nu)

1.5.5 Diskriminering

Att diskriminera betyder att urskilja och särskilja. Det betyder också att särbehandla personer illegitimt pga. deras ursprung, kön, etnicitet, kultur eller annan kategoritillhörighet, och det är med den innebörden som diskriminering är ett svårlöst samhällsproblem. Diskriminering i denna betydelse innebär ett avsteg från principen att alla människor oavsett ursprung, kön, grupptillhörighet, språk, religion, kultur, nationalitet, samhällsklass och livsomsständigheter har lika värde. Vi skiljer mellan personlig diskriminering, institutionell diskriminering och strukturell diskriminering.

Vi utvecklar resonemangen kring dessa olika former av diskriminering närmare i kapitel 13 Rätten att inte bli diskriminerad.

2 Minoritetsrättigheter är mänskliga rättigheter

Delegationen har valt att redovisa sitt uppdrag med utgångspunkt i ett rättighetsperspektiv där minoritetsrättigheter av naturliga skäl har central betydelse. I det sammanhanget är det ändamålsenligt att belysa det nära sambandet mellan minoritetsrättigheter och mänskliga rättigheter. I detta kapitel illustrerar vi konstaterandet att minoritetsrättigheter är mänskliga rättigheter med en internationell, europeisk och nationell ansats.

2.1 Bakgrund

Minoriteters rättigheter är inte något ovanligt eller något nytt. Det har funnits olika former av rättsliga speciallösningar för minoriteter genom årtusendena. Nytt är däremot att ordet rättigheter används, för de rättsliga lösningar som funnits tidigare har inte gått under den beteckningen. Det är först efter andra världskriget som de mänskliga rättigheterna som begrepp fick fäste internationellt och därmed också minoriteters rättigheter.

Den internationella rätten som sådan och med multinationell rättsligt ansvar för minoriteter uppstår i och för sig i samband med fredsfördraget som slöts efter det första världskriget inom ramen för Nationernas förbund (NF). NF bildades efter första världskriget och är föregångare till Förenta nationerna (FN). Det skapades i syfte att säkra världsfreden. Ett led i det var att övervaka fredsfördragen. Flera av fördragen innehöll rättsliga garantier och skydd för minoriteter, men enbart för de grupper som karaktäriseras som nationella minoriteter. De etniska grupperna som inte gjorde anspråk på ett eget territorium eller en egen stat, ingick inte i uppgörelserna. Till de senare hörde romerna. En av grundtankarna när fredsuppgörelserna ingicks var således att alla nationer skulle få en stat

och i de fall där det fortfarande fanns minoriteter skulle de få ett skydd som övervakades internationellt av NF. Åland blev exempelvis till vid den tiden en autonom enhet inom Finland och under internationell övervakning. Till förbundet och fredfördragen om minoriteter knöts också en internationell domstol som avgjorde en del tvister som fortfarande har betydelse för minoriteters rättigheter. Nationernas förbund föll av olika skäl isär i och med att andra världskriget bröt ut.

Efter andra världskriget etablerades en ny internationell organisation – FN. En internationell organisation är en självständig sammanslutning av stater där staterna lämnar över en del av sitt självbestämmande till organisationen. Medlemmar i FN är stater och för närvarande finns 192 medlemsstater. FN har, precis som dess företrädare, i uppdrag att garantera världsfreden och att se till att de mänskliga rättigheterna genomförs och att förhindra diskriminering. Det framgår av organisationens grundlag, dess stadga. Där står att ett av dess huvudsyften är att uppnå internationellt samarbete för att lösa ekonomiska, sociala, kulturella eller humanitära problem, och att främja mänskliga rättigheter utan åtskillnad på grund av ras, kön, språk eller religion. När FN grundades var tanken dock en annan än den som var tongivande när Nationernas förbund bildades. Individen och individens rättigheter stod i centrum. Frågan om minoriteter undveks, däremot, eftersom minoritetsskyddet som NF erbjöd ansågs vara en av orsakerna bakom andra världskrigets utbrott och fortsättning; minoriteters krav eller strävan att skapa etniskt homogena stater ansågs vara en stark drivkraft i kriget. Istället skulle personer som tillhör minoriteter garanteras mänskliga rättigheter på samma sätt som andra individer. Om de förnekades sina rättigheter på grund av sin etniska identitet skulle förbudet mot diskriminering erbjuda dem upprättelse.

Diskrimineringsförbudet skulle räcka som garant för lika rättigheter. Detta är huvudlinjen inom FN från det att organisationen bildas 1945 mer eller mindre fram till 1989–90. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 innehåller en bestämmelse om rättigheter för personer som tillhör minoriteter, dessutom med en kollektiv ansats, men av olika skäl fick minoriteters rättigheter inte ordentlig genomslagskraft före 1989. En del arbete, bland annat med att definiera vad en minoritet är pågick under åren fram till 1989, men utan större framgång.

I Europa etablerades 1945, parallellt med FN en regional organisation, Europarådet. Europarådet har för närvarande 47 medlems-

länder. Organisationens syfte är att garantera fredligt samarbete mellan de europeiska länderna. I dess stadga står att länderna som är medlemmar i organisationen ska vara demokratiska rättstater och numera betyder det även att länderna ska ha ratificerat Europa-konventionen om de mänskliga rättigheterna och ha antagit de två konventionerna om minoriteters rättigheter.

I och med förändringarna i Central- och Östeuropa 1989–90 händer dock något på det internationella planet, liksom i det europeiska och statliga sammanhanget. Det blir tydligt att nationella minoriteter i länderna i det forna Östblocket upplever förtryck och att många av dem därför strävar efter en egen stat. Man kan tala om en tredje våg av nationalism under 1900-talet, de två första i samband med de respektive världskrigen och den tredje efter ”murens fall”. Flera ”nationer” lyckas också i sina nationalistiska strävanden och nya länder etablerades. Kravet på en egen stat, eller åtminstone på minoritetsrättigheter för att förhindra att kulturer dör ut och att människors värdighet kränks, rungade genom de europeiska organisationerna och får också ett eko hos de västeuropeiska ländernas minoriteter.

Såväl FN som Europarådet ansåg sig av dessa skäl tvungna att ompröva sitt tidigare ställningstagande i förhållande till minoriteters rättigheter. Minoriteters rättigheter anses numera, av såväl FN som Europarådet, liksom även av de flesta internationella jurister, vara en del av de mänskliga rättigheterna och en förutsättning för att personer som tillhör minoriteter, och minoritetsgrupper, ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Detta har också kommit till uttryck i de internationella och regionala minoritetstraktater som nyligen antagits.

2.1.1 Minoriteters rättigheter en del av de mänskliga rättigheterna

I FN:s deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter från 1992 sägs i den inledande texten, i preambeln, att deklarationen syftar till att genomföra de mänskliga rättigheterna så som de kommer till uttryck i alla FN-dokument och att deklaration ska garantera än mer effektivt att dessa dokument genomförs för nationella minoriteter. Minoritetsrättigheterna förstärker alltså möjligheten för personer som tillhör minoriteter att tillvarata sina mänskliga rättigheter.

Liknande skrivelser finns i de två konventioner som antagits av Europarådet strax därefter: Konventionen för skydd av nationella minoriteter (ramkonventionen) från 1995 (SÖ 2000:2) och konventionen om historiska minoritetsspråk (språkstadgan) från 1992 (SÖ 2000:3). I ramkonventionen sägs i den inledande artikeln 1 att

skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter och faller som sådant inom ramen för internationellt samarbete.

På samma sätt sägs i preambeln till Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk att rätten att använda minoritetsspråk

i det privata och offentliga livet är en omistlig rättighet som stämmer överens med Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och med andan i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. (SÖ 2000:3).

I båda fallen sägs alltså att minoriteters rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna.

En organisation som började som ett regionalt samarbete men som sedermera utvecklats till en mer permanent organisation, en regional mellanstatlig organisation, är Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE. Organisationen har 56 medlemsstater. Inom ramen för OSSE antogs 1990 ett politiskt dokument, Köpenhamndokumentet, som innehåller en omfattande lista på rättigheter för minoriteter (OSSE 1990, särskilt sektion IV).

Köpenhamndokumentet är intressant av många skäl och inte minst för att den grupp inom Europarådet som skrivit ramkonventionen har strävat efter att få igenom så många punkter från Köpenhamntexten som möjligen i konventionen (Weller 2005, 2007). Texten bekräftar att minoritetsrättigheter är en del av de internationella mänskliga rättigheterna. Att erkänna detta är, står det, en grundläggande faktor för fred, rättvisa, stabilitet och demokrati.

Efter omvälvningarna i Östeuropa samlades representanter för 171 stater i Wien för ett samtal om läget för de mänskliga rättigheterna. De enades om den så kallade "Wiendeklarationen och ett handlingsprogram" (Vienna 1993). Det viktigaste bidraget i deklarationen är formuleringen att "alla rättigheter är universella, odelbara och inbördes beroende och relaterade". Det innebär att det internationella samfundet av stater är skyldiga att behandla alla rättigheter

jämlikt och som om de är på samma nivå och med samma emfas, står det vidare. Det råder enighet om att minoriteters rättigheter är mänskliga rättigheter.

En viktig slutsats av den internationella utvecklingen på området för mänskliga rättigheter de senaste tjugo åren är att minoriteters rättigheter numera anses vara en omistlig del av de mänskliga rättigheterna. De har inte någon särstatus utan ingår som en del av en helhet och har syftet att säkerställa att personer som tillhör minoriteter kan få sina grundläggande rättigheter och friheter tillgodosedda. Diskussionen sammanfattas bäst på följande vis:

One may conclude that minority rights are legal rights, as part of the general body of human rights, and add a further element of specificity in relation to minority communities and individuals. If minority rights were understood as a category separate from, and additional to, general human rights, this would mean that persons belonging to minorities would have more human rights than other persons. It is better to understand minority rights as a specific sub-category in the body of general human rights with the purpose of ensuring de facto equality of minorities with the majority and/or the survival of minorities (of the persons belonging to a minority wants to save the group's separate identity). (Hannikainen 2007).

Och i samma anda:

[M]inority rights should neither be reduced to the principles of equality and non-discrimination nor seen as a separate or sub-category of human rights, either. 'Rather, minority rights as a sub-category of human rights should be seen as an added protection to universal human rights deemed necessary in order to secure human rights to persons in a minority situation' Addressing minority rights as something separate from general human rights easily leads to the subordination of minority rights to politics (Scheinin 2007).

En diskussion som också ofta förs, men som avfärdas med samma argumentation är den om minoritetsrättigheter som positiva åtgärder av något slag. Som vi ska se senare så stödjer internationell och regional rätt så kallade positiva åtgärder. Argumentationen för det kan sammanfattas på följande sätt.

[The] minority rights may contain supportive features, such as affirmative action or special protection to ensure de facto equality or even mild special rights to ensure the survival of the minority. The recognition of such phenomena is based on the evident fact that the minority in question is not able to take advantage of the existing body of general human rights to a sufficient extent. However, since affirmative action and special rights may raise negative feelings toward minorities

among the majority population, and should be resorted with caution, it is important *...+ to interpret all human rights provision in a minority sensitive way – in recognition of the interdependence of human rights.(Hannikainen 2007).

Minoritetsrättigheter är alltså mänskliga rättigheter, och att vidta särskilda åtgärder för att garantera rättigheterna är tillåtet och till och med påbjudet. Som författaren påpekar kan det vara en känslig fråga i majoritetsbefolkningen. Det är därför viktigt att också tolka de mänskliga rättigheterna på ett minoritetssensitivt sätt. Komplementet med specifika minoritetsrättigheter är viktigt: en minoritets-sensitiv tolkning av de mänskliga rättigheterna i allmänhet är viktig. Vägarna är viktiga men målet viktigast: faktiska mänskliga rättigheter för alla.

2.2 Minoritetsrättigheter

Förbud mot assimilering, diskriminering och lika rättigheter.

De mänskliga rättigheterna bygger på idén om alla människors lika värde och människors inneboende värdighet. Alla är födda lika i värdighet och rättigheter, står det i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Rättigheterna skyddar mänsklig värdighet. Tanken på alla människors lika värdighet och rättigheter central i etiken och juridiken om de mänskliga rättigheterna. Värdigheten eller människovärdet är universella värden och gäller på samma sätt för alla människor är. Av det skälet återkommer principerna om likhet inför lagen, likhet i lagen, förbudet mot diskriminering och tanken om åtgärder för att garantera lika rättigheter för alla i alla internationella och regionala traktater om mänskliga rättigheter. De är de juridiska verktygen som finns för att garantera lika rättigheter. På samma sätt finns diskrimineringsförbudet i de flesta konstitutioner i världens länder och det är en av huvudprinciperna i FN, i Europarådet och i den Europeiska unionen.

Särbehandling kan anta olika former och diskriminerande handlingar kan vara olika grova eller ha olika förödande effekt. Den grövsta formen av nationell eller etnisk, kulturell, språklig och religiös diskriminering är den som leder till utplåning av en hel grupp, antingen genom att personer som tillhör gruppen systematiskt mördas eller för att de tvingas att ge upp sin identitet. Det mest

grundläggande skyddet för minoriteter i internationell rätt handlar således om existens och om rätten till liv.

I FN:s Konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord från 1949 förbjuds mord på personer som tillhör nationella, etniska, ras- eller religiösa grupper. Brottet består i att någon, staten eller enskilda, vidtar åtgärder mot människor med avsikt att helt eller delvis förinta gruppen. De åtgärder som omfattas av brottet är att:

- Döda människor i gruppen
- Tillfoga dem svår kroppslig eller själslig skada
- Uppsåtligt påtvinga gruppen levnadsvillkor som är avsedda att medföra dess fysiska undergång helt eller delvis, eller
- Förhindra födelser inom gruppen eller att med våld överföra barn från gruppen till en annan grupp

Konventionen skyddar både mot fysiska och mot psykiska övergrepp. Det är dock främst de fysiska övergreppen som har uppmärksamats i folkmordssammanhang. Vad mentala övergrepp innebär är inte helt klart. Det har argumenterats att det skulle kunna vara grova former av diskriminering som leder till tvångsassimilering av en minoritetsgrupp in i en majoritet, dvs. till att gruppen helt eller delvis upphör att existera. Assimilering i dess värsta form kan betyda utplåning av en kultur, inte genom mord eller utrotning, men att tvinga människor att ge upp sin etniska eller kulturella identitet. Även integrationspolitik kan ha ett sådant utfall om den leder till att tvinga människor att ge upp sin kulturella identitet.

Ett sätt att komma åt sådana handlingar eller attityder som syftar till mental utplåning av kulturer är att uttryckligen förbjuda assimilerande politik. Europarådets ramkonvention för nationella minoriteters rättigheter innehåller bestämmelser om säger att staterna uttryckligen ska förbjuda assimilering. All politik som leder till assimilering, mot människors vilja, ska motverkas av staten. På samma sätt är staten skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda mot hot, och våld som riktas mot människor på grund av deras kulturella bakgrund. Integration av personer som tillhör minoriteter är däremot tillåten så länge dess effekt inte blir ofrivillig assimilering.

Ett annat sätt att uttrycka förbudet mot assimilering är att lägga en skyldighet på staterna att skydda minoriteternas existens. FN:s deklaration om minoriteters rättigheter ålägger staterna att skydda

minoriteters nationella eller etniska, kulturella, religiösa och språkliga identitet. Nationell politik ska utformas med minoriteternas intresse i åtanke och inte mot deras intressen. Varje enskild person ska själv kunna välja vilken nationell eller etnisk, kulturell, religiös och språklig identitet hon eller han vill identifiera sig med. Inga nackdelar ska följa på det valet. Det senare, rätten att själv välja identitet, finns också i Europarådets ramkonvention och uttrycker friheten att välja en identitet och att välja bort en identitet.

Ytterligare ett sätt att komma åt assimilering är att förbjuda våld och hot som riktar sig till personer som tillhör minoriteter. Enligt rasdiskrimineringskonventionen är staterna skyldiga att förbjuda diskriminering av enskilda från enskilda personers eller organisationers sida. Det innebär bland annat att staterna som skrivit under konventionen måste förbjuda eller försvåra för rasistiska organisationer att verka. Till enskilda personer räknas också näringsidkare, såsom restaurangägare, ägare av livsmedelsaffärer och av klubbar. Staterna är även skyldiga att kriminalisera hatbrott. Hatbrott är en grov form av diskriminering som kränker individers värdighet genom att hota deras kulturella identitet.

Utplåning, våld och hot om våld mot etniska grupper är grova former av diskriminering, men det finns andra former, som inte tar sig lika våldsamma eller tydliga uttryck och som också är otillåtna.

Inom FN är otillåten diskriminering varje åtskillnad, undantag, inskränkning eller företräde som grundas på någon grund såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt, och som har syfte eller verkan att ominstetgöra eller försämra erkännandet, åtnjutandet eller utövandet av alla personer, på lika villkor, av alla rättigheter och friheter.¹ Det är alltså otillåtet att särbehandla människor för att de ser ut på ett sätt, talar på ett visst sätt och har en viss identitet.

Enligt internationell rätt är diskriminering antingen förbjuden i relation till specifika namngivna rättigheter eller så är det en självständig rättighet. Det förra kallas emellanåt för ett osjälvständigt diskrimineringsförbud och det senare för självständigt.

De osjälvständiga diskrimineringsförbuden lyder ofta ungefär som följer: Alla rättigheter i konventionen ska garanteras alla utan

¹ Samma definition finns också i Konventionen om förbud mot alla former av rasdiskriminering, Konventionen om förbud mot alla former av diskriminering mot kvinnor och (ungefärligen) i UNESCO:s konvention om förbud mot diskriminering utbildning. FN:s Internationella konventioner från 1966 innehåller inga definitioner av diskriminering utan hänvisar, genom generella kommentarer till Ras- och Kvinnodiskrimineringskonventionerna.

åtskillnad på grund av etnicitet, språk, kultur, kön etc. Eller som det står i artikel 3 i FN:s båda konventioner från 1966: män och kvinnor ska garanteras samma rättigheter enligt konventionen. Med det följer att det enbart är i relation till rättigheterna i den specifika traktaten som särbehandlingen är otillåten och inte annars. Europakonventionen innehåller till exempel ett sådant osjälvständigt förbud. Där står att diskriminering är endast otillåten i relation till rättigheterna i konventionen. Eftersom konventionen i princip enbart innehåller civila och politiska rättigheter, men saknar sociala och ekonomiska rättigheter, så skyddar konventionen inte mot diskriminering inom exempelvis bostadsmarknaden eller på arbetsmarknaden. Boende och arbete tillhör inte de civila eller politiska rättigheterna.

Ett självständigt diskrimineringsförbud, däremot, är inte begränsat till vissa rättigheter eller till ett visst sakområde. Ett exempel på en sådan rättighet finns i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter. Där står att lagen ska förbjuda all diskriminering och garantera alla människor lika och effektivt skydd mot diskriminering på grund av etnicitet, språk, religion, kön osv. Det betyder alltså att diskriminering på grund av etnicitet, språk, religion och kön är förbjuden på alla områden i alla sammanhang, inte enbart i relation till civila och politiska rättigheter. Även ekonomiska och sociala rättigheter omfattas. Det är en mänsklig rättighet att inte bli diskriminerad gentemot. Ett självständigt diskrimineringsförbud finns för övrigt också i ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen, tilläggsprotokoll nummer 12, som ännu inte trätt i kraft.

FN har understrukt vikten av att diskriminering ska förbjudas genom att anta ytterligare två konventioner som uttryckligen handlar om diskriminering, närmare bestämt om diskriminering på grund av kön och ras. Barnkonventionen innehåller i samma anda en grundläggande princip om att barn inte ska diskrimineras på grund av etnicitet, m.m. FN:s konvention om förbud mot diskriminering av kvinnor innehåller en rad bestämmelser om diskriminering på olika samhällsområden. Där påtalas bland annat vikten av att staterna ska medverka till att förändra kulturella sedvänjor som vilar på föreställningar om att ett kön är överlägset ett annat eller stereotypa könsroller för män och kvinnor; Sådana föreställningar eller könsroller som också ligger till grund för särbehandling som kränker människovärdet. Kvinnor ska vara representerade i organisationer, liksom även politisk fora och partier, så att deras röst kan göras hörd på samma sätt som männens. Diskriminering ska särskilt motverkas i

förhållande till rätten till politisk representation nationellt och internationellt, rätten till utbildning, rätten till arbete, rätten till hälsa, ekonomiska rättigheter och rätten till kultur.

Konventionen om förbud mot rasdiskriminering förbjuder diskriminering på grund av etniskt ursprung inom en rad områden. Dit hör alla civila och politiska rättigheter, samt bland annat rätten till arbete, rätten till bostad, rätten till utbildning, rätten till hälsa och rätten till kultur. Staterna är alltså skyldiga att motverka diskriminering inom dessa områden och att tillhandahålla effektiva rättsmedel så att enskilda som ser sin rätt kränkt kan vända sig till domstolar eller andra statliga institutioner med sitt klagomål och få sin sak prövad. De har också rätt till skadestånd eller annan form av ersättning.

De minoritetsspecifika traktaterna, som FN:s deklaration om minoriteters rättigheter, Europarådets ramkonvention och dess språkstadga, innehåller även de förbud mot diskriminering. Av FN-deklarationen framgår att alla personer som tillhör minoriteter har rätt att uttrycka sin kultur, att utöva sin religion och att använda sitt språk såväl i det privata som i det offentliga utan att staten eller andra enskilda hindrar detta eller diskriminerar dem.² Alla har rätt att komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter utan diskriminering. Ramkonventionen innehåller ett självständigt diskrimineringsförbud som säger att alla ska behandlas lika inför lagen och i lagen och all diskriminering på grund av tillhörighet till en minoritet är förbjuden.³ På samma sätt förbjuder språkstadgan alla oberättigade åtskillnader, undantag, restriktioner eller preferenser som gäller ett minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra dess fortbestånd eller utveckling.

Diskriminering har tydliga kollektiva dimensioner eftersom särbehandlingen riktar sig till enskilda på grund av en kollektiv identitet. Det är förvisso individer som drabbas i de konkreta fallen, men sett i ett större perspektiv utsätts en hel grupp för kränkningar av sina mänskliga rättigheter. De flesta internationella konventioner om mänskliga rättigheter, såväl de allmänna som de minoritetsspecifika, innehåller bestämmelser som syftar till att åtgärda dessa mer övergripande förhållanden. En grundläggande princip i Europarådets ramkonvention är att alla stater ska vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet för att främja fullständig och effektiv jämlikhet

² Artikel 2 i deklarationen om minoriteters rättigheter.

³ Artikel 4 i ramkonventionen.

mellan personer som tillhör en minoritet och de som tillhör majoriteten. Särskild hänsyn ska tas till de omständigheter som de nationella minoriteterna lever under. Det betonas särskilt att det inte är diskriminering att vidta sådana åtgärder. Staten ska utöver detta främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna behålla och utveckla sin kultur och för att de ska bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen sin religion, sitt språk, sina traditioner och sitt kulturarv.

Artikel 27 i FN:s internationella konvention om civila och politiska rättigheter har också tolkats på detta sätt.⁴ Kommittén har konstaterat att även minoritetsgrupperna som sådana kan behöva stöd för att enskilda i gruppen ska kunna ta tillvara sina individuella rättigheter.

Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of the members to enjoy and develop their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group.⁵

I stödet till gruppen är det dock, enligt rekommendationen, viktigt att principerna om icke-diskriminering i förhållande till personer inom gruppen och i förhållande till personer som tillhör majoriteten tas i beaktande. Kommittén fortsätter:

However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27, they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria.⁶

Precis som artikel 27 innehåller FN:s deklaration om minoriteters rättigheter bestämmelser som ålägger staterna att vidta åtgärder så att minoriteters rättigheter verkligen kan realiseras. Staten är skyldig att vidta åtgärder så att minoriteten kan utveckla sin kultur och ska dessutom se till att där det är möjligt främja utbildning i och på minoritetens modersmål. Därtill ska staten överväga åtgärder för att minoriteterna fullt ut ska kunna delta i landets ekonomiska tillväxt och utveckling.

⁴ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27) : . 08/04/94. CCPR/C/Rev.1/Add.5, paragraf 5.3 och 6.1.

⁵ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27) : . 08/04/94. CCPR/C/Rev.1/Add.5, paragraf 6.2.

⁶ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27) : . 08/04/94. CCPR/C/Rev.1/Add.5, paragraf 6.3

Det betydelsefulla i att i vissa lägen korrigera sociala, ekonomiska eller kulturella orättvisor visar sig också i att diskrimineringsförbuden i konventionen för civila och politiska rättigheter tillåter detta som medel för att mänskliga rättigheter ska bli verklighet för alla. Det är inte, enligt konventionen, diskriminering när staten gör rimliga och sakliga åtskillnader mellan människor, som till exempel genom att tillgodose behovet av att tala det officiella språket under vissa omständigheter, eller minoritetsspråket under andra. Det som är förbjudet är den osakliga åtskillnaden.

Även FN:s kvinnodiskrimineringskonvention och rasdiskrimineringskonvention innehåller bestämmelser som ger uttryck för att det är nödvändigt att vidta åtgärder emellanåt för att människor verkligen ska kunna tillvarata sina rättigheter på samma villkor som andra. FN:s kvinnodiskrimineringskonvention säger uttryckligen att positiva åtgärder som syftar till att sätta män och kvinnor i en position där de har lika tillgång till sina rättigheter inte är diskriminering, så länge de är tillfälliga. På samma sätt formuleras det i FN:s rasdiskrimineringskonvention: Det kan under vissa omständigheter vara nödvändigt med speciella och konkreta åtgärder i sociala, ekonomiska, kulturella eller andra frågor, för att garantera mänskliga rättigheter för vissa etniska grupper och personer som tillhör dessa. Sådana åtgärder får aldrig bli permanenta utan måste upphöra när syftet (mänskliga rättigheter) är uppnått.

Ett annat sätt att garantera lika rättigheter och som går utöver diskrimineringsförbuden, som dessutom berörs i korthet i separata sammanhang senare, är att de mänskliga rättigheterna kan tolkas minoritetssensitivt. Så ska exempelvis alla rättigheter i FN:s internationella konvention om civila och politiska rättigheter tolkas i ljuset av minoritetsrättigheterna i artikel 27, även om artikel 27 inte är direkt tillämplig i fallet. Yttrandefriheten ger exempelvis alla en rätt att yttra sig – på vilket språk man vill. På samma sätt ger de allmänna rättigheterna en rätt att få tolkning vid häktning och rättegång eller att få leva enligt sina traditioner och kulturarv. Fallet *Ballantyne et al mot Canada* (rätten till yttrandefrihet) och *Hopu och Bessert mot Frankrike* (rätten till privat- och familjeliv, se nedan om rätten till kultur) visar exempel på hur en mänsklig rättighet också är relevant för skydd av minoriteters kulturella identitet, utan att för den skulle behöva knyta an till diskrimineringsfrågor.

Även Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som annars inte innehåller några minoritetsspecifika rättigheter, ska tolkas

minoritetssensitivt. Konventionen har uttryckligen och tydligt tolkats på det viset.⁷

2.2.1 Minoritetsrättigheternas status

Minoriteters rättigheter är de som finns i traktater som antagits inom ramen för en internationell mellanstatlig organisation eller i en regional mellanstatlig organisation. Traktater kallas med andra ord bland annat dokument eller överenskommelser. Termen traktat är ett samlingsbegrepp för mer specifika dokument, såsom konventioner, stadgor och deklarationer. Dessa namn hänvisar till den politiska och rättsliga karaktären hos traktaten. Konventioner är till exempel rättsligt bindande. Med det menas att de länder som ratificerat den har skyldighet att följa konventionens bestämmelser.⁸ I annat fall gör de sig skyldiga till brott mot traktaträtten. Stadgor kan vara rättsligt bindande, men behöver inte vara det. För att avgöra en stadgas status behöver man ha mer information om organisationen som antagit den och dess intentioner. Deklarationer är i allmänhet enbart politiskt bindande, men FN:s allmänna förklaring för mänskliga rättigheter anses av många vara bindande för alla stater i världen, alltså även om de inte ratificerat deklarationen. Här kommer även internationell sedvanerätt in, regler som skapats av att stater handlar på ett visst sätt och skapar handlingsmönster som anses rättsligt bindande.

Knutna till trakterna finns ofta en rad dokument som bidrar till tolkningen av bestämmelserna i dem. Vilka dessa källor är varierar beroende på om överenskommelsen är antagen av FN eller Europarådet, till exempel, och beroende på hur övervakningssystemet över den individuella traktaten är utformat. För det finns ofta övervakningskommittéer eller till och med en domstol som kontrollerar hur traktaterna efterlevs. Övervakningskommittéerna tar emot rapporter från medlemsstaterna där staterna anger hur de följer traktaten. Kommittéerna kommenterar därefter rapporterna och levererar i förekommande fall kritik mot staten. De ger också generella rekommendationer till staterna om hur de ska rapportera. Dessa generella

⁷ G. and E. v. Norway. Decision of 3 October 1983 on the admissibility of the applications. Application No. 9278/9415/81.

⁸ Med ratifikation menas att en stat, oftast regeringen, skriver under en traktat och därmed förpliktigar sig att följa den. Ratifikationen föregås av att ett land undertecknar eller signerar en konvention. Genom ratifikationen blir staten bundet att följa den innehållet i konventionen.

kommentarer innehåller också värdefull data om hur traktaterna ska tolkas. De är däremot inte rättslig bindande i sig. Till detta kommer att flera kommittéer kan ta emot individuella klagomål från enskilda personer i medlemsländerna; klagomål som riktar sig mot staten för att den har kränkt en eller flera mänskliga rättigheter. De beslut som kommittéerna tar kan vara rättsligt bindande för staterna och igen måste man ta reda på mer för att få reda på effekten av besluten. I ett fall, Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, är domarna alltid rättsligt bindande.

2.2.2 Minoritetsrelevanta traktater i internationell rätt

Minoritetsrättigheter kan akademiskt sett delas in på många sätt. Ett är att skilja mellan allmänna mänskliga rättigheter som tolkas minoritetssensitivt och minoritetsspecifika rättigheter. Med det förra menas att de allmänna mänskliga rättigheterna tolkas i ljuset av en central minoritetsrättighet och därmed också får relevans för personer som tillhör minoriteter. Till exempel kan yttrandefriheten tolkas så att den inte enbart innehåller en rätt att yttra sig fritt utan också en rätt att yttra sig på sitt minoritetsspråk. Rätten att tala sitt minoritetsspråk finns också som en separat rättighet, men i de fall en traktat enbart innehåller en rätt till yttrandefrihet, kan den rättigheten också skydda minoriteters modersmålsansvändning genom minoritetssensitiv användning, tolkning eller realiserande.

Därför är framställningen i huvudsak rättighetsbaserad. Det kräver några avgränsningar. De traktater som ingår i studien ska pekas ut och samma sak gäller för de rättigheter som ingår.

De traktater eller bestämmelser i traktater som är aktuella och som innehåller minoritetsrättigheter, antingen specifika sådana eller allmänna mänskliga rättigheter som är relevanta eller ska tolkas minoritetssensitivt, är de följande.

Tabell 1 Minoritetsspecifika rättigheter

FN
Artikel 27 i FN:s Internationella konvention om civila och politiska rättigheter från 1966
Deklarationen om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter från 1992
Europarådet
Konventionen om skydd av nationella minoriteter (ramkonventionen) från 1995
Konventionen om historiska minoritetsspråk (språkstadgan) från 1992
Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)
OSSE:s Lundrekommendationer om effektivt deltagande för nationella minoriteter från 1999
Allmänna mänskliga rättigheter
FN
Den Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter från 1948
Internationella konventionen om civila och politiska rättigheter från 1966
Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966
Internationella konventionen mot alla former av rasdiskriminering från 1966
Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord från 1949
Internationella konventionen om förebyggande av könsdiskriminering från 1979
Barnkonventionen från 1989
UNESCO:s konvention om förbud mot diskriminering i utbildning från 1960
Europarådet
Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna från 1950
Den Europeiska sociala stadgan från 1996
Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
OSSE:s Köpenhamndokument från 1991

Dessa är de viktigaste traktaterna när det gäller minoriteters rättigheter. Inom ramen för den europeiska unionen finns också en rad rättsligt bindande texter som är relevanta, framför allt inom området för likabehandling och diskriminering. Dessa bestämmelser beskrivs dock framför allt i avsnittet om gällande svensk rätt och kommer enbart översiktligt beröras i samband med internationell och regional rätt. EU:s regelverk är till stor del direkt bindande i Sverige och EU är inte en internationell mellanstatlig organisation i samma bemärkelse som FN, Europarådet och OSSE. Däremot finns det frågor som är väsentliga för minoriteter i EU-länderna som inte reglerats i EU-rätten eller som inte är direkt rättsligt bindande. De nämns i vissa fall i den följande framställningen.

2.3 Sverige och minoritetsrättigheterna

Bakgrund – Svensk invandrar, integrations- och minoritetspolitik

Sverige har sedan 1970-talet fört en uttalad invandrapolitik och sedan i slutet på 1990-talet också en integrationspolitik. Det är dock först i och med att Sverige ratificerar Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk (språkstadgan) och konventionen för skydd av nationella minoriteter (ramkonventionen) som det också etableras en minoritetspolitik. Det betyder inte att det saknats lagar, förordningar eller beslut dessförinnan som direkt eller indirekt erkänt rättigheter och förmåner. Men det har också förekommit kränkningar av de inneboende rättigheter som personer som tillhör minoriteter har. Fakta visar på handlingar både från statens sida, av statliga myndigheter och enskilda som i dag tydligt skulle vara kränkningar av internationella bindande mänskliga rättigheter. Regeringen formulerar det på följande vis:

Under århundraden har romers tillvaro i Sverige präglats av diskriminering och utanförskap. Övergrepp mot romer i form av fördrivning, tvångsförflyttning, näringsförbud, invandringsförbud, tvångsterilisering och tvångsassimilering har förekommit. (Dir. 2006:101).

Invandrapolitiken har innehållit flera typer av åtgärder som i och för sig faller inom ramen för både generella mänskliga rättigheter för minoriteter och minoritetsspecifika rättigheter. Bland dessa kan nämnas att regeringsformen innehåller en bestämmelse om erkännande av invandrares kulturella och språkliga bakgrund, som något som både ska erkännas och främjas. Som främjande åtgärder för invandrade personers kultur kan nämnas modersmålsundervisning, stöd till kulturell verksamhet såsom bokinköp, radio- och TV-program och litterär produktion på invandrarspråk. I flera av de förslag som lagts fram inom ramen för invandrapolitiken har det angetts att de tar sikte på "invandrare och minoriteter". Av förarbetena till dessa förslag om åtgärder framgår dock att man använder begreppet minoritet om grupper av invandrare och inte om de nationella minoriteter som funnits i Sverige under hundratals år (Prop. 1985/86:98).

En följd av detta synsätt är att Sverige tidigare, innan minoritetspolitiken infördes, inte ansåg att de internationella bestämmelserna om minoriteters rättigheter, företrädesvis artikel 27 i FN:s Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

gällde för några grupper i landet. I betänkandet som föregick minoritetspolitiken uttrycks det som följer:

Invandrarpolitiska kommittén konstaterar i slutbetänkandet (SOU 1984:58) att minoritetsbegreppet internationellt används på ett annat sätt än i Sverige. Internationellt betecknar minoritetsbegreppet grupper som under mycket lång tid varit bofasta inom en stat. Invandrare omfattas således inte av minoritetsbegreppet. I Sverige däremot har begreppet minoritet ofta använts om invandrargrupper. Kommittén konstaterar vidare att de grupper den har att behandla är de grupper som kommit till Sverige de senaste 40–50 åren. Dessa grupper kan inte anses vara minoriteter i den bemärkelse som begreppet har internationellt. Som en följd av detta anser man att det är tveksamt om någon av de internationella konventioner som gäller minoriteter är tillämplig på svenska förhållanden, eftersom dessa konventioner avser sedan länge bofasta minoriteter och inte invandrargrupper. Riksdagen tog ingen annan ställning i dessa avseenden än vad kommittén hade gjort i betänkandet (prop. 1997:193, s. 56).

Detta uttalande visar tydligt på att de svenska myndigheterna och regeringen ansåg att den svenska rättsordningen stod helt självständig i förhållande till internationell rätt. Det faktum att det sedan 1966 funnits en bestämmelse i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 27, som garanterar rättigheter för personer som tillhör en minoritet, är av uttalandet att döma inte av påtaglig relevans för svenska förhållanden. Minoritetsperspektivet som funnits länge i internationella och i de flesta konstitutionella sammanhang är helt frånvarande, i vart fall om slutbetänkande från kommittén illustrerade den politiska verkligheten. Enligt minoritetsspråkskommittén (SOU 1997:192) har det även saknats minoritetsperspektiv i den då relativt nyligt antagna integrationspolitiken. Kommittén konstaterar att

Sverige har således fört en invandrarpolitik som i många delar värnar om invandras kultur, språk och traditioner på det sätt som ramkonventionen anger skall ske gentemot nationella minoriteter. Det har däremot inte förts någon uttrycklig politik med inriktning att värna om de nationella minoriteterna och deras kultur, språk, traditioner m.m.

Flera av de åtgärder som vidtagits inom ramen för invandrarpolitiken ”har – trots att detta inte varit det syftet med reglerna – kommit de nationella minoriteterna och deras kultur och språk till godo särskilt i de fall det funnits nyinvandrade grupper inom dem.” Som exempel på detta nämns reglerna om statligt stöd för olika typer av

kulturyttringar med bland annat ett särskilt stöd för kultur med anknytning till invandrare och minoriteter.

Till detta kommer att flera av de nationella minoriteterna också omfattar personer som nyligen kommit till Sverige genom invandring. Exempel på detta är personer som tillhör den sverigefinska minoriteten, den romska och den judiska minoriteten. Enligt minoritetsspråkskommittén har därtill olika insatser med direkt inriktning på de nationella minoriteterna vidtagits inom ramen för den generella politiken inom olika sakområden. Exempel på sådana åtgärder är inom utbildningsområdet där det finns särskilt förmånliga regler för samiska, tornedalsfinska och romska barn samt för finska barn när det gäller rätt till modersmålsundervisning. Inom massmediaområdet finns villkor när det gäller sändningsrätten för programföretagen i allmänhetens tjänst som anger att särskilt utrymme ska ges för samiska, finska och tornedalsfinska i radio- och TV.

Sedan romerna erkändes som minoritet har ett antal åtgärder som berör deras inflytande i politiken och samhällslivet vidtagits. Dessa har inte från början uttryckligen ingått i minoritetspolitiken, men ändå haft en viss betydelse.

Efter det att Sverige erkänt romer som minoritet år 2000 inrättades en form av deltagande för romer på central nivå: det Romska rådet. Rådet var verksamt mellan 2002 och 2006. Det leddes av statsrådet vid det departement som då hade ansvar för nationella minoriteter, men hade ingen egentlig formell ställning. I rådet ingick företrädare för romska riksorganisationer och representanter för Regeringskansliet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Integrationsverket, Forum för levande historia och Sveriges Kommuner och Landsting. Ungefär fyra möten hölls per år, varav två möten avsattes för dialog och två för tematisk diskussion. Rådets arbete berörde i huvudsak frågor om hur den romska gruppen skulle synliggöras i (majoritets-)samhället, diskriminering och mänskliga rättigheter, utbildningsfrågor, kultur och massmedia, sociala frågor samt om internationellt samarbete. Under perioden skapades även ökade möjligheter till föreningsbidrag till romska organisationer, i syfte att stärka deras möjligheter till deltagande i samhällslivet.

Det Romska rådet var det första av sitt slag i Sverige och initiativet togs emot positivt av den rådgivande kommittén till ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Kommittén rekommenderade dock att arbetsformerna utvecklades ytterligare för att öka möjligheterna till effektivt deltagande för romerna (Resolution

ResCMN (2003)12). Under den tid som Rådet var aktivt bildades även en arbetsgrupp av romska kvinnor som under 2005–2006 bland annat bedrev utåtriktad verksamhet på olika orter i Sverige med fokus på romska flickors och kvinnors situation i förhållande till utbildning och arbetsliv (Sveriges andra rapport).

Delegationen för romska frågor inledde sitt arbete 2007 (Dir 2006:101). Motiven till att delegationen inrättades och som anges i kommittédirektivet var

- att bidra till en förbättring av romers situation i Sverige.
- att motverka de mekanismer som styr diskrimineringen av romer och som hindrar dem att på lika villkor som den övriga befolkningen delta inom samhällslivets olika områden.

I direktivet hänvisas också till Europarådets ramkonvention samt till den internationella och inhemska kritik som riktats mot Sveriges förhållningssätt till romer. Däremot hänvisas inte till andra internationella åtaganden.

Den 10 juni 2009 antogs proposition (2008/09:158) *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna*. Där konstaterar regeringen att det finns anledning att konkretisera målen genom att bryta ner strategin i delområdena diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet.

2.3.1 Rättigheter i svensk rätt

Sveriges förhållande till internationella traktater om mänskliga rättigheter

Sverige har ratificerat samtliga av de allmänna och minoritetsspecifika traktaterna som berörs i avsnittet om internationella och regionala minoritetsrättigheter: Konventionen om förbud mot folkmord, FN:s Internationella konvention om civila och politiska rättigheter, den Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s kvinnodiskrimineringskonvention och rasdiskrimineringskonvention, barnkonventionen, UNESCO:s konvention mot diskriminering i utbildning, Europarådets europakonvention för mänskliga rättigheter, ramkonventionen om nationella minoriteters rättigheter och språkstadgan är således samtliga traktater med konsekvenser för svensk rätt. Det innebär att Sverige är folkrättsligt

bundet av samtliga av dessa internationella traktater. Den folkrättsliga skyldigheten gäller dock enbart i förhållande till andra stater, de som är medlemmar inom exempelvis FN eller Europarådet, men inte i relation till förvaltningsmyndigheterna eller människorna i Sverige. Vad detta i sin tur har för följd för förhållandena inom Sverige och de lagar och regler som finns här är dock mer oklart.

Förhållandet mellan en stats rättsregler och internationella regler, inklusive traktater, brukar delas in i två kategorier, i de stater som har ett dualistiskt förhållningssätt till internationell rätt och de som har ett monistiskt. Monism och den synen på förhållande mellan internationell rätt och inhemsk rätt brukar beskrivas som att den internationella och den statliga rättsordningen helt eller delvis är densamma. Alla 32 internationella traktater som ingår blir helt eller delvis bindande för alla statliga och kommunala myndigheter, utan särskilt beslut från den lagstiftande församlingen. Motsatsen till monism är dualism. Med dualism menas att den statliga rättsordningen och den internationella ses som två olika system som är skilda från varandra. Det betyder att internationella (och regionala) traktater som ett land ratificerar inte blir direkt bindande för till exempel de statliga förvaltningsmyndigheterna i landet. För att en traktat ska bli rättsligt bindande krävs istället ett aktivt beslut, oftast av den lagstiftande församlingen. Utvecklingen inom konstitutionell rätt går mot att allt fler länder antar konstitutionella regler om monism blandad med inslag av dualism.

Det finns en bred uppslutning bland svenska jurister, politiker och tjänstemän kring tanken på att svenska förvaltningsmyndigheter och kommuner inte är direkt bundna av internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna. För att en internationell traktat ska bli bindande i svensk rätt krävs, menas det, ett aktivt införlivande av överenskommelsen från riksdagens sida; Sverige har enligt detta synsätt ett så kallat dualistiskt förhållningssätt till internationella överenskommelser. En närmare granskning av rättskällorna på vilken denna dualistiska argumentation stödjer sig visar dock att principen om dualism inte alls är så självklar som många gör gällande. Frågor om Sveriges förhållande till internationellt rättsligt bindande traktater är otvivelaktigt en konstitutionell fråga, men den svenska grundlagen, regeringsformen saknar uttryckligt stadgande om detta och lämnar på så vis fråga oreglerad. Det saknas också stöd i annan lag för att Sverige skulle vara dualistiskt. De enda rättskällor som stödjer dualismen är vissa förarbeten till lagar som antagits och som relaterat till internationell rätt, samt ett

antal äldre rättsfall från Högsta domstolen. De senare har dock inte direkt eller inte alls berört traktater om de mänskliga rättigheterna. Frågan är dock om propositioner till lagar eller domar från Högsta domstolen kan ligga till grund för en konstitutionell praxis, särskilt i ett land där synen på sådan praxis är restriktiv. Rättsvetarna lämnar heller inte något entydigt svar på den frågan. Det är dessutom sannolikt att Sveriges förhållningssätt till internationella traktater om de mänskliga rättigheterna har förändrats sedan dessa källor kom till i och med att rättigheterna av olika skäl vunnit insteg i det svenska rättssystemet det senaste årtiondet.

Flera av de relativt nyligen antagna traktaterna om mänskliga rättigheter har antagits mot bakgrund av att Sverige skulle ha ett dualistiskt förhållningssätt till internationell rätt. Det betyder att riksdagen har fattat ett aktivt beslut, antingen om att anta hela traktaten som den är som svensk lag (inkorporering), eller genom att vissa delar av traktaten skrivs in i svenska lagar (transformering). Ett exempel på inkorporering av en traktat i svensk rätt är Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och ett annat på transformering är FN:s barnkonvention. Europakonventionen gäller i sin fulla lydelse som svensk lag, medan barnkonventionens grundläggande principer har skrivits in i olika lagar såsom socialtjänstlagen och utlänningslagen. Oavsett om riksdagen fattar ett aktivt beslut eller inte om eller hur en traktat ska införlivas i svensk rätt så ska traktaten åtminstone användas vid förvaltningsmyndigheter (och kommuner) i alla deras beslut. De ska tillämpa principen om fördragskonform tolkning (Bring & Mahmoudi). Den innebär att handläggare vid statliga eller kommunala myndigheter i varje beslut som aktualiserar en internationell överenskommelse ska tolka den svenska lagen eller andra bestämmelser i ljuset av den traktaten (ibid., s. 44). Det råder ingen tvekan om att principen om fördragskonform tolkning gäller. Vad den mer i detalj innebär och har för konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och domstolar är inte utrett.

2.3.2 Minoritetsrättigheter enligt svensk rätt

Eftersom den svenska minoritetsrätten för det första inte är särskilt konkret formulerad, inte är rättighetsorienterad och därtill inte uttryckligen omfattar alla de rättigheter för minoriteter som finns i internationell och regional rätt är framställningen begränsad

till de sakområden som minoritetspolitiken berör. Rättigheterna som beskrivs i detta kapitel är därför förbudet mot diskriminering och assimilering, rätten till kultur, rätten till språk, rätten till utbildning och rätten till politiskt deltagande.

Rätten till arbete, rätten till bostad och rätten till hälsa berörs därför enbart översiktligt.

För att en rättighet ska betraktas som sådan, åtminstone i det här sammanhanget, ska det vara en utkrävbar lagreglerad rättighet. Kräns rättigheten ska det finnas effektiva rättsmedel för den enskilda så att hon eller han kan få kränkningen prövad av domstol eller en oberoende statlig institution. De allmänna mänskliga rättigheterna inom det svenska rättssystemet, om en dualistisk terminologi används, finns primärt i regeringsformen och i europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Det finns också ett antal rättigheter i vanlig lag. Minoritetsspecifika rättigheter finns däremot inte i grundlagen, inte för romer, men väl i vanlig lag.

Lagen om straff för folkmord (lag 1964:169) har ungefär samma innehåll som Konventionen om förbud mot folkmord. Enligt den svenska lagen ska den som förövar en

gärning, för vilken enligt lag är stadgat fängelse i fyra år eller däröver, mot en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp med avsikt att förgöra gruppen helt eller delvis, [dömas] för folkmord till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Det betyder att det är förbjudet att fysiskt utplåna en etnisk grupp genom medvetna åtgärder i Sverige. Svenska staten ska förhindra att det sker oavsett om staten själv handlar på ett sådant sätt eller om privatpersoner gör det.

Hatbrott som bland annat inkluderar hets mot folkgrupp, är alltså kriminaliserat i svensk rätt. Med hets mot folkgrupp avses:

uttalande eller annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

Brottet betraktas som grovt om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Genom förbuden mot folkmord och hets mot folkgrupp finns ett skydd mot assimilering, och således mot de grövsta formerna av diskriminering. Däremot saknas ett förbud mot rasistiska organisa-

tioner, samt uttryckligt förbud mot assimilering i svensk lagstiftning, något som internationella mänskliga rättigheter påbjuder och Sveriges skyldigheter i relation till både FN och Europarådet kräver.

När det gäller andra mindre grova former av otillåten diskriminering ska poängteras att den svenska grundlagen, regeringsformen, förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. I regeringsformen kapitel 1 paragraf 2 finns flera förbud mot diskriminering. Först och främst ska all makt utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna, dvs. statsorganisationen i sin helhet, ska av det skälet verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet eller annan omständighet ska motverkas av staten och av hela den statliga organisationen.

Bestämmelsen i kapitel 1 paragraf 2 uppfattas av många akademiska jurister och politiker som ett så kallat programstadgande. Bestämmelsen anses inte vara rättsligt bindande, utan visar endast på den inriktning som politiken ska ha. Inriktningen är bindande, förvisso, men ingen kan gå till en domstol och hävda att det allmänna, staten, kränker diskrimineringsförbudet i bestämmelsen.

I kapitel 2 paragraf 1 finns däremot ett rättsligt bindande diskrimineringsförbud. Det säger att lag eller annan föreskrift ej får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg, eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

Det betyder att riksdag och regering inte får osakligt särbehandla i lagar respektive förordningar. Det är däremot oklart om den riktar sig enbart till dessa institutioner eller om varje enskild i landet kan vända sig till en domstol och klaga på att en lag eller annan föreskrift är diskriminerande.

Diskrimineringsförbudet har tillämpats vid ett tillfälle, 1981, av Högsta domstolen. Fallet ger ingen klar ledning i hur diskrimineringsförbudet ska tolkas. Dessutom har rättsutvecklingen på diskrimineringsområdet och på minoritetsområdet förändrats sedan dess och det är troligt att åtminstone resonemanget som domstolen för skulle vara ett annat om fallet prövades i dag. På samma sätt förbjuder regeringsformen könsdiskriminering (2 kapitlet 16 paragrafen) och även här saknas generell praxis och aktuell vägledning.

Ytterligare ett diskrimineringsförbud finns i regeringsformen (2 kapitlet 12 paragrafen) och det gäller i de fall där riksdagen ska stifta en lag som innebär en inskränkning i de mänskliga rättig-

heterna i grundlagen. Inskränkningen får inte göras enbart på grund av religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Med kulturell avses här främst konstnärliga och vetenskapliga frågor, men det är möjligt att rättsutvecklingen allmänt också skulle kunna ge vid handen att vissa andra nationellt/etniska uttryck också innefattas. I så fall kan bestämmelsen förhindra inskränkningar i rättigheter som enbart riktar sig mot en kulturell yttring. Även här saknas dock möjligheten för enskild att direkt hänvisa till diskrimineringsförbudet vid en domstolprövning. Prövningen sker istället av riksdagens ledamöter eller i Lagrådet.

Den svenska grundlagens förbud mot diskriminering är alltså, jämfört med internationell rätt, betydligt snävare formulerat och dessutom inte utkrävbart, trots att rättighetskatalogen ursprungligen hämtar formuleringar från europakonventionen och till viss del FN:s rasdiskrimineringskonvention. Förbuden är knappast självständiga i den mening som artikel 26 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter påbjuder, och heller inte som artikel 2 i tilläggsprotokoll nummer 12 till europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Så har Sverige heller inte ratificerat det senare. De grunder som anges i regeringsformen är också betydligt färre än de som finns i internationella och regionala traktater.

Utöver regeringsformen finns diskrimineringsförbud i vanlig lag. Diskriminering är förbjuden i Sverige inom en rad områden. Central är diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen (2008:567) baseras på ett antal EU-direktiv och inte på diskrimineringsförbuden i grundlagen. Den innebär att all diskriminering är förbjuden på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder sexuell läggning eller ålder. Den innehåller alltså betydligt fler grunder än grundlagen. Den skiljer sig också från regeringsformen utöver det att den enbart är vanlig lag också på så sätt att den mer utförligt definierar vilka handlingar som är diskriminering. Det är oklart om regeringsformens diskrimineringsförbud är i samklang med diskrimineringslagens, och det är sannolikt att de förra snarare tolkas som diskrimineringslagens förbud än tvärtom, givet att lagen är grundad på bindande EU-lagstiftning. Diskriminering är enligt lagen förbjuden inom arbetslivet, utbildningsområdet, i vissa frågor om näringsverksamhet och medlemskap i organisationer, vid tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder, inom hälso- och sjukvård, inom socialförsäkringsområdet, vid studier, vid värnplikt och vid offentlig anställning. Knuten till diskrimineringslagen är också diskriminerings-

ombudsmannen (DO). DO utövar tillsyn över lagen, och det innebär att den ska se till att alla berörda aktörer följer lagen.

Vissa diskriminerande handlingar är kriminaliserade enligt svensk lagstiftning. Brottsbalken 16:9 grundar sig på FN:s konvention mot rasdiskriminering och förbjuder diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Med diskriminering omfattas sådana situationer där någon uppsåtligen missgynnar en person genom att behandla henne eller honom mindre förmånligt än andra. Förbudet gäller näringsidkare, den som är anställd i näringsverksamhet, den som är anställd i allmäntjänst eller innehar allmänt uppdrag, och den som ordnar allmän sammankomst eller tillställning. Den som diskriminerar uppsåtligen gör sig skyldig till olaga diskriminering. Uppsåtskravet har gjort det tämligen svårt att få fällande dom. Flera av de relativt få som kommit till Högsta domstolen har berört romer. Det har rört olaga diskriminering från näringsidkare som tillhandahållit boende, eller som vägrat tillträde på grund av klädsel. Det svenska rättssystemet bygger som sagt på alla människors lika värde och rättigheter. Det är konstitutionellt grundat. Däremot erbjuds i princip endast förbud mot diskriminering som rättslig åtgärd för att garantera lika rättigheter i praktiken. Det saknas andra rättsliga metoder för att verkligen garantera lika rättigheter, på det sätt som internationell och regional rätt ålägger staten. Eftersom rättskulturen inte är rättighetsorienterad saknas det också undersökningar om de mänskliga rättigheterna i Sverige tillämpas minoritetssensitivt.

2.4 Minoritetspolitikens innehåll

Den svenska minoritetspolitiken innehåller frågor om diskriminering, språk och inflytande. Målen för politiken är att:

- Ge skydd för de nationella minoriteterna
- Stärka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande
- Stödja de historiska minoritetsspråken så att det hålls levande.

Regeringen har också sedan 2009 en strategi för minoritetspolitiken. Från erkännande till egenmakt (prop. 2008/09: 158).

Strategin innehåller bland annat åtgärder för att:

- Säkerställa en bättre efterlevnad av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska språkstadgan, samt uppföljning av de åtgärder som redan vidtagits
- Motverka diskriminering och utsatthet av de nationella minoriteterna
- Stärka de nationella minoriteternas egenmakt och inflytande, samt
- Främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken

Den 1 januari 2010 trädde, som en följd av propositionen, Lag (SFS 2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk i kraft. Den innebär bl.a. att de nationella minoriteterna och de fem minoritetsspråken erkänns genom lag och inte enbart vilar på ett beslut av riksdagen. Vidare ska förvaltningsmyndigheter när det behövs och på lämpligt sätt informera de nationella minoriteterna om den nya lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Alla myndigheter, såväl statliga som kommunala, ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att bevara och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna språket ska främjas särskilt. Förvaltningsmyndigheterna ska också ge minoriteterna en möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Det blev en utökad rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska i muntliga och skriftliga kontakter med myndigheter inom förvaltningsområden i och med att antalet förvaltningsområden utökades (se kapitel 11 Rätt till språk).

Lagen innehåller inte någon särskild förstärkning av just romers rättigheter. De delar av den minoritetspolitiska strategin som innehåller åtgärder med konsekvenser för romer berörs under respektive rättighet.

2.5 Kritik från internationella övervakningsorgan

Den svenska rättskulturen är inte nämnvärt rättighetsorienterad, trots att många av de mänskliga rättigheterna är kodifierade eller finns genomförda på andra grunder och därför inte i form av rättig-

heter. Det dualistiska förhållningssättet till internationell rätt gör också att de folkrättsligt rättsligt bindande mänskliga rättigheterna hålls på avstånd och inte får genomslag i inhemsk rätt som i en del andra länder. Sverige har fått ta emot kritik mot bristen på lagstiftning och praktiska åtgärder för att komma till rätta med kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

När det gäller romer har bland annat följande kritik riktats mot Sverige. Den Rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention har kritiserat Sverige för diskriminering mot romer, framför allt när det gäller arbeten och bostäder. I tidigare kritik har kommittén rekommenderat Sverige att möjliggöra och uppmuntra romska barn att stanna i vanliga skolklasser, men i den senaste rapporten konstaterar den att många av problemen fortfarande kvarstår. Dit hör också problem som ett begränsat erkännande av romsk kultur i skolans läroplaner till frånvaro och incidenter med mobbning och trakasserier av romska barn. Kommittén rekommenderar

[y]tterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att romer kan få kvalitetsutbildning i en miljö utan trakasserier och som respekterar romerna och deras kultur. Initiativet med romska lärarassistenter bör utvecklas ytterligare, bland annat genom säkrare bidrag och utökad utbildning. Utbildningen av skolassistenter bör utformas och genomföras i nära samarbete med representanter för romerna, och orsakerna till bristen på sökande till sådan utbildning behöver analyseras under skottet bör åtgärdas. (Sverige. Andra utlåtandet 2007)

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter konstaterar i sin rapport från 2004 att romer fortsätter att drabbas av effekterna av fördomar och diskriminering i Sverige och att de av det skälet har svårare att få tillgång till arbete, utbildning, bostäder och annan service. Vidare så poängterar kommissarien att många barn inte fullgör sin skolgång, och att de hemlösa bland romerna ökar på grund av bostadsmarknadens struktur. Det är viktigt, menar kommissarien, att den romska frågan adresseras övergripande och genomgripande och att diskrimineringsombudsmannens arbete med att förhindra diskriminering mot romer får fortsatt stöd. Informationen om romers kultur och tradition måste bli mer känd i Sverige. I sin rapport från 2007 konstaterar kommissarien att Delegationen för romska frågor är ett gott initiativ men att diskrimineringen och fördomarna mot romer fortfarande kvarstår. Fortsatta och intensiva åtgärder efterlyses.

Europakommissionen mot rasism och intolerans skriver i sin tredje rapport om Sverige från 2004 att de romska folkgrupperna i

Sverige fortfarande utsätts för orättvis behandling och diskriminering (ECRI (CRI (2005)26)).

Denna del av den svenska befolkningen rapporteras fortfarande utsättas för klar boendediskriminering, trakasserier från grannar, vägrat tillträde till platser öppna för allmänheten såsom restauranger och butiker och diskriminering på arbetsmarknaden. Höga frånvarosiffror i skolan och stor procent avbrutna studier, liksom begränsat utnyttjande i praktiken av rätten till undervisning i modersmålet är andra områden som har lyfts fram. ECRI noterar vidare att samhället i allmänhet men även myndigheterna rapporteras ha begränsade kunskaper om romerna, deras situation och orsakerna till denna situation. Å andra sidan har en lång historia av diskriminering bidragit till att många romer inte har förtroende för myndigheterna.

I ett antal fall har rasdiskrimineringskommittén tolkat konventionens bestämmelser. Bland annat så konstaterar kommittén att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att förhindra hatbrott och rasistiska organisationer. Därtill krävs åtgärder inom utbildningsväsendet, för att förbättra levnadsvillkoren allmänt, inom media och för att öka det politiska deltagandet bland romer. (CERD 2000)

FN:s barnkommitté riktar kritik mot Sverige i sin rapport om Sveriges åtaganden under barnkonventionen från 2009 när det gäller diskriminering, rasism och fördomar mot barn som tillhör etniska minoriteter och menar att lagstiftningen mot diskriminering inte är tillräckligt väl genomförd i praktiken (Committee on the Rights of the Child, 2009).

3 Den romska minoriteten

3.1 Romer i Sverige

Den nationella minoriteten romer i Sverige är en heterogen grupp. Till följd av flera migrationsvågor finns i Sverige sedan 1500-talet en romsk befolkning med flera språkliga, kulturella och religiösa variationer.

Själva beteckningen *romer* är relativt ny och började användas först i början på 2000-talet. Den ersatte de för många stötande benämningarna *zigenare* och *tattare*. Dessa är dock fortfarande av relevans som sökbegrepp i arkiv och museisamlingar. Begreppet *rom* används nu för alla individer och grupper som identifierar sig som romer.

3.1.1 Språk

Romernas gemensamma språk är *romani chib*. I mer informella sammanhang och dagligt tal kallas språket också bara *romani* eller *romanés*. Man har också provat benämningen *romska*; den är enkel att använda i svenskan och analog med språknamn som *tyska*, *danska*, *spanska* etc. I detta betänkande förekommer samtliga benämningar, tillsammans med uttryck som *romskt språk* eller *romernas språk*, men vi använder i första hand det formellt riktiga *romani chib*. Språket är besläktat med sanskrit och består av ett sextiototal varieteter.

En kartläggning av språket *romani chib* 2007 visar att det finns ett tjugotal varieteter som talas i Sverige. De som intervjuades för studien *Det romska språket och romsk språkvård* (Bijvoet & Fraurud, 2007) nämnde följande specifika beteckningar: *arli*, *bugurdji/kovatji*, *chaladitki*, *gurbeti/djambazi*, *kaale*, *kelderash*, *lovari*, *manusch*, *romungri*, *sinti*, *svensk resanderomani* och *tjurari*.

Det betyder att de viktigaste större varieteterna och under-varieteterna är representerade i Sverige.

Under de cirka tusen år som förflutit sedan romerna lämnade nordvästra Indien har språket utvecklats och förändrats i olika riktningar beroende på migrationsvågor och hur länge olika grupper stannat i ett visst språkområde. Språkgrupperna hänger delvis ihop med familje- och släktskapsmönster. Det finns ingen allmänt vedertagen klassificering av språkunderrupperna, men en huvuddistinktion i språket brukar göras mellan valakiska och icke-valakiska varieteter. De valakiska varieteterna (kelderash, lovari, tjurari, gurbeti, djambazi m.fl.) utvecklades bland de romer som blev kvarhållna i Valakiet och Moldova under 1300–1800-talen, dvs. huvudsakligen i nuvarande Rumänien. De icke-valakiska varieteterna (utvecklades bland de grupper som migrerade till andra delar av Europa redan från 1400-talet eller tidigare) och delas in i den nordliga gruppen dit kaale räknas, den centrala gruppen dit romungri hör, balkangruppen dit arli och bugurdji/kovatji hör samt de varieteter som i högre grad påverkats av omkringliggande språk dit till exempel resande-romanin hör (ibid.).

Svenska myndigheter har tidigare talat om fem olika grupper av romer, en klassificering som huvudsakligen utgår från romers invandringsmönster till Sverige; svenska, finska, och utomnordiska romer samt resande och nyanlända.

Till de svenska romerna hör kelderash-talande men även lovari- och tjurari-talande romer som kom till Sverige i slutet på 1800-talet från Ryssland. De finska romerna, kaale, anlände till Sverige på 1500-talet och deporterades till den dåvarande östra sidan av riket (Finland). Många kaaleromer flyttade till Sverige på 1960-talet till följd av införandet av den nordiska passfriheten 1954. Gruppen som kallar sig resande eller resanderomer anser att de härstammar från den första romska migrationen till Sverige på 1500-talet. Andra grupper av resande menar att de härstammar från tyska och franska soldater från 1600-talens krig som ingick i den svenska hären och så småningom kom till Sverige, från ryska krigsfångar eller från etniska svenskar som av olika anledningar kom att föra ett kringvandrande liv på 1800-talet.

Inom gruppen utomnordiska romer tillhör många av de lovari-talande romerna som kom till Sverige från Polen, Ungern och Tjeckoslovakien under 1960–1970-talen. Dit räknas också romer från andra grupper såsom kelderash, romungri och tjurara, huvudsakligen från Östeuropa. Till de nyanlända romerna räknas fram-

förallt romska asylsökande och flyktingar som kommit till Sverige från forna Jugoslavien och Kosovo, och som tillhör grupper som arli och gurbeti.

3.1.2 Kultur och religion

De romska grupperna har olika kulturer, traditioner, seder och bruk.

Historiskt har romerna av olika skäl fört en nomadiserande livsföring, men de romer som flyttar i dag gör det av samma skäl som andra, dvs. flyr politisk oro eller söker bättre ekonomiska levnadsvillkor. Sådana skäl ligger bakom att många romer flytt till Sverige under de senaste tio åren från bl.a. forna Jugoslavien och Balkan, eller kommer till Sverige från andra EU-länder som Rumänien. Många, inte minst de från Balkan, föredrar att inte identifiera sig som romer för att undvika diskriminering.

Eftersom det finns många romska grupper lever de på olika sätt, men det finns några grundläggande faktorer som är gemensamma. Dessa beskrevs i rapporten *Romer i Sverige – tillsammans i förändring* (Ds 1997:49) och gäller än idag.

I rapporten säger man att den viktigaste frågan för en rom är familjens välgång och att familjens intressen går före individens. Familjen är inte i första hand begränsad till kärnfamiljen utan man är solidarisk med sin släkt och dess nätverk. Omsorg om människan och mänskliga relationer är högt värderade, glädje och sorg är en gemensam angelägenhet. Frågor som äktenskap, sjukdom och sorg engagerar en stor släkt utanför kärnfamiljen.

Rapporten skriver att det romska samhället påminner till viss del om ett hierarkiskt uppbyggt stamsamhälle där män och kvinnor har olika roller. Ett utmärkande drag är också begreppet "rituell renhet" som omfattar en mängd koder och regler.

Självklart förändras även den romska livsstilen med tiden, men utmärkande är fortfarande den starka familjeloyaliteten och det kollektiva ansvaret för barn och äldre. Bo Hazell (2002) har rubriken "Familjen är allt" på ett kapitel i sin bok *Resandefolket*. Familjens roll är central, skriver han, och barnuppfostran är en viktig del av kulturen. Respekt och lydnad är viktigt för barn och tonåringar som förväntas delta i alla föräldrarnas aktiviteter. Därigenom skapas en djupt rotad respekt för de gamla.

De romska grupperna tillhör olika religioner i Sverige. Många har en lång kristen tradition och särskilt den katolska kyrkan är stark. Pingströrelsen har också vunnit gehör hos många romer. Bland de nyanlända med bakgrund i forna Jugoslavien finns även muslimer.

3.1.3 Självidentifikation

Huruvida en person räknas som rom eller icke, och därmed ingår i gruppen nationella minoriteter, bygger på självidentifikationsprincipen, dvs. det är den enskilde som uttrycker sin vilja att tillhöra gruppen.

Många romska familjer lever i mer än en kultur, där graden av identifikation med den ena eller den andra kulturen varierar. De kanske har en stark romsk kultur i hemmet, pratar romani chib där men blir socialiserade in i en annan kultur och ett annat språk i arbete och skolor. Särskilt många barn upplever tydligt att de lever i flera kulturer.

Den romska befolkningen i Sverige har ökat starkt de senaste femton åren på grund av flyktingströmmar från forna Jugoslavien och den fria rörligheten mellan EU:s medlemsländer. Av världens cirka 20 miljoner romer lever cirka 50 000 romer i Sverige. Dessa siffror är uppskattningar eftersom det inte förekommer någon etnisk registrering av personer i Sverige.

3.2 Romer i Europa

3.2.1 Europas största etniska minoritet¹

Romer har omkring 700 års dokumenterad närvaro i Europa, och är en transnationell, pan-europeisk minoritet som rört sig både geografiskt och historiskt över hela den europeiska kontinenten. En sammanvägd bedömning av olika rapporter och studier visar att det beräknas finnas 8–12 miljoner romer i Europa. Flera länder i Europa samlar i likhet med Sverige inte in data om etniska, kulturella eller språkliga grupper, medan andra länder genomför befolkningsräkningar eller gör uppskattningar baserade på uppgifter som lämnats av romska företrädare eller andra under-

¹ Detta avsnitt bygger på Marsh (2010).

sökningar. De uppskattade siffrorna för den romska befolkningen har stigit dramatiskt under det senaste årtiondet, från 4 miljoner år 2002 till 9,1 miljoner 2007 – och de senaste beräkningarna slutar på cirka 12 miljoner. En del romska organisationer uppskattar antalet romer i Europa till 14 miljoner.

Det är uppenbart att den exponentiella tillväxten mätt i siffror inte återger en verklig befolkningsökning utan snarare är resultatet av ett antal faktorer som att många romska grupper tidigare har ignorerats eller att de själva inte identifierat sig som romer för att därigenom undkomma diskriminering eller fördomar. Den ökade medvetenhet bland romska grupper om innebörden av självidentifikation har bidragit till ökningen i befolkningssiffrorna, liksom att man utökar självidentifikationen till andra, besläktade grupper som egyptierna² och Ashkaligruppen. Genom en effektiv opinionsbildning på internationell nivå har de romska organisationernas uppskattningar om antalet romer också erkänts som ett viktigt bidrag till förståelsen av den romska gruppen och dess situation i Europa.

Den rådande ekonomiska, sociala, kulturella och juridiska situationen för den romska minoriteten i Europa bör i första hand ses i ljuset av den mångfald av grupper som omfattas av beteckningen ”Roma” samt grupperna ”zigenare”, ”resande” och ”Sinti” som ofta associeras med Roma. Dessa beteckningar omfattar ett mycket stort antal grupper (bl.a. Gitano, Manouche, Kalo, Ashanti) som alla eftersträvar samma politiska, kulturella och sociala erkännande som den övergripande folkgruppen. De olika beteckningarna kan till en början se ut som en förbryllande och rörig mångfald av benämningar och frågan om hur man definierar vem som är rom har fortlöpande diskuterats bland såväl romer som icke-romer under flera årtionden.

Frågan om mångfald är nära knuten till frågan om vilka kriterier som kan användas för att definiera identiteten. Ett antagande som baseras på att språket romani chib skulle kunna fungera för identifieringen håller inte eftersom det skulle exkludera grupper som självidentifierar sig som romer men använder språket minimalt (Beyash i Ungern, Ashkali i Kosovo och ”egyptierna” i Albanien).

Inte heller religionstillhörighet är ett användbart kriterium eftersom det finns alltifrån muslimska grupper i Makedonien och Rumänien till grekisk-ortodoxa i Bulgarien, romersk-katolska i Italien och Spanien och pingstvännar i Sverige, Norge och Stor-

² I Albanien, Kosovo och Makedonien benämns en grupp romer ’egyptier’ (jfr eng ’gypsies’).

britannien vilket visar på den stora bredden när det gäller religions-tillhörighet.

Från olika romska aktivister har det föreslagits att det skulle finnas en unik uppsättning identifierbara attribut som skiljer ut de romska grupperna från alla andra och som kan användas som en grund för vem som är rom. De har fört fram ett antal förslag om olika kulturella begrepp till exempel respekten för äldre, betoningen av familjen och släkten samt kopplingen till vissa, närmast unika romska yrken som musik. Dessa skulle kunna betecknas som fundamentala för att definiera innebörden av romanipen, det "romska sättet". Men dessa attribut kan inte identifieras som enbart tillhörande det romska folket, eftersom de delas av ett stort antal andra folkgrupper. Även uppfattningen om ett delat ursprung, som är en stark del av de europeiska romska aktivisternas politiska identitet, måste modifieras då den ställs emot de alternativa berättelser om ursprung som Travellers, Ashkali eller "egyptier" framför. Den "långa marschen mot väst" eller den starka kopplingen till antagandet om att romerna har sitt ursprung i Indien har under de senast 25 åren av politisk mobilisering på den europeiska arenan varit det huvudsakliga sättet att bestämma vad som är romskt.

De olika grupper i Europa som räknar sig som romer är i huvudsak följande (vissa namn är översatta till svenska, andra skrivna på andra språk, vissa är självtillskrivna benämningar, åter andra är benämningar av majoritetssamhället):

- Roma/Rroma – till övervägande del bosatta i centrala, östra och sydöstra delarna av Europa, även om det skett en migration från 1860 till dags datum vilket innebär att grupper av Roma/Rroma nu även finns i västra och nordvästra Europa samt i USA, Kanada, Australien, Latinamerika och delar av södra Afrika.
- Romanichal/Romanisaels/Tavringer – till övervägande del bosatta i Storbritannien, Norge, Sverige.
- Kalo/Kaale – i första hand i Finland, Wales, Iberien, Sverige.
- Manouche/Manush – i huvudsak i Frankrike, Belgien, Nederländera, norra Iberien, Italien samt i Latinamerika.
- Sinti – i Tyskland, Österrike, norra Italien, Danmark, södra Skandinavien samt delar av centrala Europa.

- ”Egyptier”/Gitanos/Gifti – bosatta i Makedonien, Kosovo, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Albanien, Grekland och Iberien.
- Irländska Travellers – i huvudsak i Irland, Nord-Irland, England och Wales, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Sverige och Norge samt i USA, Kanada, Australasien, Södra Afrika samt delar av Latinamerika.
- Skotska Gypsy-Travellers – i princip begränsat till centrala och Skottlands lågland, Norra England men även i Kanada.
- Yenische/Jenische/Yeniche – i huvudsak bosatta i södra Tyskland, Österrike, norra Italien, Schweiz och östra Frankrike.
- Quinqui/Mercheros – i Spanien och Portugal (små grupper finns i södra Frankrike, västra Italien och Sverige).
- Resande/Tatere/Sinti/Romano – i huvudsak bosatta i Danmark, Sverige och Norge.
- Woonwagenbewoners – i Nederländerna.
- Dom i Turkiet, Armenien, Syrien, Jordan, Palestina, Israel, Egyptien.
- Lom i Armenien, Georgien, Azerbajdzchan, Abkhasien och Kaukasus.

Efter redogörelsen ovan kring romsk identitet vill delegationen tydligt framhålla som sin uppfattning att det enda acceptabla och juridiskt hållbara kriteriet för vem som är rom är principen om självidentifiering.

3.2.2 Romsk historia i Europa

Enligt de faktablad om romernas historia ”Roma History” som Europarådet låtit ta fram som en del av sitt projekt för romska barns utbildning i Europa kan romers historia som urskiljbar etnisk grupp delas in i sju olika skeden.

1. Den "första utvandringen" från Centralindien till Bysans

Att romerna har sitt ursprung i Indien har bevisats av såväl lingvistisk som genetisk och socialantropologisk forskning. När och varför romerna lämnade Indien är oklart, men sannolikt skedde det kring 1000 e.Kr., vissa teorier menar något tidigare. Det romska ordförrådet fungerar som en karta över vägen till Europa och berättar om en färd från centrala Indien till nordvästra Indien, en period i Persien och därefter fortsatt färd via Armenien till Bysans, där det med stor sannolikhet enligt dåtida dokument från skatteindrivare fanns romer på 1200-talet, därefter till Mindre Asien och vidare till Grekland där belägg finns för romsk närvaro på 1300-talet.

2. Tidig europeisk historia och den första diskrimineringen

Den andra perioden i romernas historia omfattar tiden från ankomsten till Europa under 1400-talet och romernas situation i olika delar av Europa under 1500- och 1600-talet, bl.a. trälldom och slaveri i Valakiet och Moldavien samt marginalisering och förföljelse i västra Europa.

3. Integrering, tvångsassimilering, förvisning under 1700-talet

Under den europeiska historiens "upplysningstid" under 1700-talet tog diskrimineringen av romer sig nya uttryck: internering i Spanien och lagar om tvångsassimilering i Österrike-Ungern. I däremot det ryska riket behandlas romerna som praktiskt taget jämställda medborgare med fullständiga medborgerliga rättigheter.

4. "Andra utvandringen" och ökad diskriminering under 1800-talet

Under den andra hälften av 1800-talet ägde en andra utvandringsvåg rum. Romska grupper från centrala och sydöstra Europa flyttade till de övriga delarna av Europa, och några flyttade även utanför Europa. Politiska processer och förändringar under sekelskiftet (1900) påverkade också romerna. Exempel på dessa förändringar är en ökad diskriminering i det forna Österrike-Ungern

samtidigt som romerna i det tidiga Sovjetunionen behandlades som ett enskilt men integrerat folkslag.

5. Förföljelse, internering, folkmord – Förintelsen

Nazisternas folkmord står som en skiljelinje i den senare delen av romernas historia. Förintelsen var ett negativt klimax på århundraden av diskriminering, stigmatisering och förföljelse. Förintelsen kan inte läggas till det förflutna, eftersom den än i dag är en väsentlig del av romernas liv, och därför måste även icke-romer bli medvetna om den perioden i romernas historia.

6. Diskriminering och kamp för mänskliga rättigheter

Efter andra världskriget vägrades romska överlevare från koncentrationsläger hjälp och kompensation, och för många av dem kom erkännandet som offer för sent. Stigmatisering och diskriminering fortsatte dock efter Förintelsen. Romerna har alltid stått, och står fortfarande, utanför det europeiska samhället. Situationen ledde slutligen till en egen organisering för frigörelse och kamp för mänskliga rättigheter på internationell nivå.

7. ”Tredje utvandringen” och frigörelseprocessen:

Den senaste romska utvandringen från öst till väst började samtidigt med den arbetsrelaterade utvandringen från sydöstra Europa till västra Europa och tilltog i styrka i och med Sovjetunionens upplösning och Jugoslaviens splittring. Processer som också slutade med väpnade konflikter, som slog mot romerna på flera sätt: som krigsdrabbade, som en marginaliserad etnisk grupp, som flyktingar.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Thomas Hammarberg (2008a) skriver i en kommentar till Europarådets faktablad om Roma History om 500 års skamligt förtryck av romer i Europa:

Metoderna har varierat mellan slaveri, tvångsassimilering, förvisning, internering och massmord. Skälen för åtgärderna har varit desamma. Romer har setts som opålitliga, farliga, kriminella och oönskade. De var utomstående som lätt kunde användas som syndabockar.

I nuvarande Rumänien levde romerna i slaveri och trældom under sekler till 1855 när de sista romska slaverna slutligen frigavs. I Spanien blev tiotusentals romer hopdrivna av militärpolisen 1749 för att man skulle "utrota denna onda ras ..." enligt en präst. Deporteringsarna, tvångsarbetet och morderna som följde utplånade mycket av den romska kulturen i Spanien. I Österrike-Ungern under 1700-talet utsattes romer för tvångsassimilering. Romska barn togs från sina föräldrar, äktenskap mellan romer förbjöds och de som trotsade förbudet att tala romska pryglades.

Fascister i Italien beordrade 1926 en utrensning av alla romer. Många blev internerade i specialläger, andra sändes till Tyskland eller Österrike och avrättades. Det fascistiska Järngardet i Rumänien började deportera romer 1942. I likhet med många judar fördes omkring 30 000 romer till stränderna av floden Dniestr där många svalt ihjäl. Bara hälften överlevde. I Frankrike internerades 6 000 romer under kriget, men blev inte automatiskt släppta när tyskarna drog sig tillbaka då de franska myndigheterna såg en möjlighet att tvinga dem att bosätta sig. I Baltikum dödades ett stort antal romer av tyska invasionsstyrkor. Endast 5–10 procent av romerna i Estland överlevde. I Lettland sköts omkring hälften av alla romer och i Litauen uppskattas att en majoritet av romerna dödades. I själva verket var hela Europa vid den tiden påverkat av rasistiska ideer. I neutrala Sverige uppmuntrade myndigheterna på 30-talet ett steriliseringsprogram med romer som huvudsaklig målgrupp och även i Norge steriliserades romer.

Nazistregimen definierade romer som rasmässigt underlägsna med ett asocialt beteende som bedömdes vara ärftligt, och Nürnberglagarna berövade romerna sin nationalitet och medborgerliga rättigheter. De beordrades att interneras i arbetsläger och bli tvångssteriliserade. Det systematiska mordandet av romer började sommaren 1941, och i alla områden som kontrollerades av Nazi-tyskland avrättades uppskattningsvis mer än hundratusen romer sammanlagt. I december 1942 beslöts att alla romer skulle deporteras till Auschwitz, där de tvangs bli tatuerade med ett Z och bära mörka trianglar. 19 300 romer dog i Auschwitz. Man vet ännu inte den totala siffran på de romer som dog genom nazisternas förföljelser, men uppskattningsvis minst en halv miljon.

Man kan dra flera slutsatser. En är att det inte är förvånande att många romer saknar förtroende för majoritetssamhället, och att många ser myndigheter som ett hot. En annan är att flera länder inte ens erkänt att den romska minoriteten har blivit förföljd, än mindre bett om ursäkt. Ett undantag är den rumänska regeringen som tillsatte en Förintelsekommission som skrev en rapport om förtrycket och mordandet av romer i Rumänien under fascisttiden. En tredje slutsats är att romer inte migrerar för nöjes skull eller för att det "ligger i deras blod" utan blir bofasta när detta är möjligt. Alltför länge har romer dock varit tvungna att flytta för att undvika förtryck, för att de inte fick stanna eller för att hitta arbete.

Man kan lära av historien hur den nuvarande utbredda antiziganismen i vissa länder kan hanteras. Vissa främlingsfientliga politiker och media har återupplivat sekelgamla fördomar om romer, vilket har legitimerat ibland våldsamma attacker mot enskilda romska individer. Återigen blir romer syndabockar. Dagens antiziganistiska retorik har stora likheter med den som fascister och nazister använde innan massmorden började på trettio- och fyrtiotalet. Återigen menar man att romer utgör ett hot. Detta är skamligt och farligt.

3.2.3 Ekonomisk och social situation

Romerna återfinns i det lägsta skiktet av varje europeiskt land när det gäller fattigdom och social status. Romska grupper är ekonomiskt sett de mest marginaliserade och exkluderade i Europa överlag, samtidigt som de socialt sett ses som "parias" eller som en segregerad underklass som utsätts för omfattande rasism och intolerans.

Rätten till arbete

Majoriteten av romerna i arbetsför ålder är arbetslösa eller möjligen egna företagare som pressar sig till det yttersta för att försörja sig på olika vis för att klara sin misär, exempelvis genom att panta flaskor och burkar, tvätta bilar, skoputsning, gatuförsäljning av småsaker, försäljning av smuggelcigaretter eller tiggeri.

Sysselsättningsgraden är i genomsnitt 22 procentenheter lägre än hos majoritetsbefolkningen i de flesta europeiska länder vilket leder till mycket låga generella inkomstnivåer. I Bulgarien och Tjeckien t.ex. tjänar sysselsatta romer 31 procent respektive 55 procent mindre än majoritetsbefolkningen. I Kosovo, Albanien, Rumänien, Makedonien, Slovakien, Slovenien och andra nyare EU-medlemsstater eller kandidatländer är situationen ännu mer extrem. Det kan samtidigt råda mycket höga inkomstskillnader i dessa länder mellan sedan länge bosatta romska grupper å ena sidan och flyktingar och asylsökande å andra sidan (Marsh 2010).

Romer möter svåra hinder att övervinna på arbetsmarknaden vilket exempelvis visar sig i att 87,5 procent av romerna i Slovakien var arbetslösa år 2003, att hälften av alla romer i Spanien saknade stadiga eller lagliga jobb och att romer i Tjeckien hade mellan 50 och 80 procent arbetslöshet. Det finns klara indikationer på att denna situation i hög grad beror på diskriminering mot romer.

61 procent av de tillfrågade romerna anser att de blivit nekade jobb på grund av sitt ursprung. Det har förekommit både att arbetsgivare öppet säger att romer inte är välkomna att söka, eller att arbetsförmedlingar har markerat romers etnicitet vilket gjort det svårare för romer att få jobb (EU 2004).

Enligt en studie från European Roma Rights Centre (ERRC 2006) får romer inga jobb, utan de sätts i en "glaslåda". I de fem länder i centrala och sydöstra Europa som undersöks i rapporten (Ungern, Slovakien, Rumänien, Bulgarien och Tjeckien) är diskrimineringen på arbetsmarknaden stark och romer beskrivs "stånga sitt huvud mot osynliga väggar" som hindrar dem från att få något jobb överhuvudtaget. Det råder en liknande situation i andra länder. De jobb som romer har tenderar att handla om servicefunktioner riktade mot den egna romska gruppen. Även för dem som har arbete är diskrimineringen ett problem. En av fyra romer som har arbete vittnar enligt rapporten om att de har lägre lön och sämre villkor än icke-romer med liknande arbete. Huvudproblemet är dock att romer diskrimineras när de försöker komma in på arbetsmarknaden, och då ofta för att de identifieras som romer, ett skäl som arbetsgivaren ofta är helt öppen med.

Rätten till bostad

När det gäller boendesituationen är situationen för Europas romer allvarlig. Många romer i Europa bor i undermåliga eller extremt undermåliga bostäder, ofta i ghetto-liknande slumområden eller isolerade områden som karaktäriseras av bristande hälso- och sanitetsinstallationer som vatten, avlopp, el och sophämtning, med långa avstånd till samhällelig basservice som grundskolor och hälsocentraler samt brist på dokumenterad besittningsrätt till marken och en överhängande risk för avhysning. I Frankrike bor de flesta romska grupper i kåkstäder utan tillgång till el eller vatten (Hammarberg 2008b).

Europarådets kommitté för sociala rättigheter, som övervakar efterlevnaden av den europeiska sociala stadgan, har kritiserat flera länder när det gäller romers boendeförhållanden. Europadomstolen för mänskliga rättigheter har uttalat att undermåliga boendeförhållanden i vissa fall klassificeras som tortyr och omänsklig behandling. FN-kommittén mot tortyr har antagit liknande uttalanden.

Bristande besittningsskydd och tvångsavhysningar utgör ett utbrett problem för romer i hela Europa från öst till väst (ibid.), och utgör ytterligare en kränkning av romers mänskliga rättigheter. Romer som saknar tillgång till andra former av bostäder bygger ofta hus eller skjul utan att söka tillstånd, ofta på allmän eller privat mark som de själva inte äger. 3,6 procent av romerna i sju undersökta länderna bor i kåkstäder och nästan 27 procent i andra typer av undermåliga bostäder. I Bulgarien är 70 procent av husen i romska områden illegalt byggda. I Italien är en majoritet av de romska bosättningarna inte auktoriserade och många tvångsavhysningar som medförde förstörda hem ägde rum 2008 i Milano och Rom (FRA 2009a). Det har sedan 2008 – i strid med internationell lag – förekommit tvångsavhysningar av romer i Bulgarien, Italien, Makedonien, Serbien, Frankrike som blev kritiserat av Europeiska socialkommittén i februari i år samt i mer än 20 fall i Italien. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har konstaterat att det är uppenbart att dessa tvångsavhysningar strider mot europeisk rättighetslagstiftning (Hammarberg 2006).

Hälsosituationen

Hälsosituationen för romer är sämre än för andra grupper. Det beror i hög grad på den boendesituationen, bristande tillgång till både förebyggande hälsovård och akutvård, låga inkomster och dålig utbildning, det vill säga ohälsan är ett direkt resultat av den långtgående marginalisering romer utsätts för i hela Europa och leder till att romers liv förkortas avsevärt.

Kroniska sjukdomar är ofta förekommande som migrän, astma och reumatism (Hammarberg 2008b). Det finns andra fakta som pekar på att tbc, gulsot och astma är mer vanligt förekommande bland romer än hos genomsnittet, vilket delvis sannolikt beror på den undermåliga bostadssituationen. Äldre statistik från Tjeckien ger vid handen att livslängden tidigare varit cirka tolv år kortare för den romska befolkningen, och att en majoritet av läkarna vittnade om att romer generellt hade en sämre hälsostatus än andra. Den förväntade livslängden för romer är kortare än för befolkningen i allmänhet: 25,7 procent av romerna blir äldre än 75 medan genomsnittet för de undersökta länderna är 51 procent, och 4,5 procent blir äldre än 85 jämfört med det europeiska genomsnittet på

11,2 procent. Var tredje rom aldrig varit hos tandläkaren, och att 28 procent av barnen inte blivit vaccinerade (ibid.).

Utbildning

De romska barnen i större delen av Europa har en avsevärt lägre utbildningsnivå än genomsnittet. Romska barn i Europa är i högre grad helt eller delvis frånvarande från grundskolan, lämnar grundskolan i förtid och saknar komplett grundskoleutbildning jämfört med genomsnittet. Ibland är siffrorna dramatiska, som i Tjeckien där år 2005 bara 25 procent av alla romska barn över 12 år hade grundskolekompetens jämfört med 74 procent i genomsnitt (EUMC 2006). 44 procent av den vuxna romska befolkningen i sju undersökta länderna hade inte fullgjort sin grundskoleutbildning enligt en annan rapport (FRA 2009a). Ofta är romska barn institutionellt exkluderade från den allmänna utbildningen till exempel med hänvisning till att barnen saknar ID-handlingar (Rumänien) eller inte är bofasta eller mantalsskrivna (Frankrike). Romska barn utsätts i många europeiska länder dessutom för etnisk segregation i skolan, dvs. blir placerade separat i klassrummet, sätts i specialklasser för romska barn eller hänvisas till specialskolor avsedda för barn med inlärningssvårigheter vilket gör att barnen inte får den utbildning de har rätt till. En sådan rassegregation i utbildningssystemet tillämpas bland annat i Tjeckien trots att landet fälldes år 2007 i Europadomstolen för att ha placerat romska barn i särskolor. Enligt en EU-rapport är segregering av romska barn i grundskolan ett vidspritt och allvarligt fenomen i såväl gamla som nya Europa (EU 2004).

Trots att vissa positiva förändringar skett i Tjeckien, Bulgarien och Rumänien, där man vidtagit åtgärder mot segregerad utbildning, har inte utbildningssituationen förbättrats nämnvärt.

Europas romska befolkning är uteslutna från huvudfåran i utbildningssystemet. Denna politik bidrar till att analfabetismen bland romer fortsätter att vara mycket hög, och att romer i Europa fortsätter att i hög grad vara utestängda från arbetsmarknaden.

3.2.4 Romsk migration, flyktingar och asylsökande

Romsk migration i Europa handlar om tre eller fyra skilda rörelser: Romer som flytt undan krigen och förföljelserna i det forna Jugoslavien, europeiska romer som söker asyl utanför Europa, permanent inomeuropeisk migration av socioekonomiska skäl och mer säsongsbetonad sådan.

När kommunismen störtades och det kalla kriget tog slut 1989 började människor sätta sig i rörelse inom Europa. Med ommöbleringen av statsgränserna kom nya frågor om identitet och nationalitet, frågor om "vi och dom". Romer som traditionellt varit föremål för diskriminering och marginalisering gynnades inte alltid av de nya diskussionerna, utan vissa romska grupper kom att uteslutas från de nya stater som bildades när de tidigare kommunistfederationerna föll samman. De nya nationella tillhörigheterna kom ofta att utgå från etnicitet och språktillhörighet. Den romska inomeuropeiska migrationen ökade än mer sedan EU:s utvidgning för tio år sedan (OSSE 2009). Genom att utnyttja sin rörelsefrihet kan romer "rösta med fötterna" och ta sig bort från de länder där fattigdomen och antiziganismen är som störst. Möjligheten att försörja sig är den enskilt viktigaste faktorn bakom romsk migration. Romers tillgång till välfärd är begränsad i Europa på grund av både lägre utbildningsnivå men också rasdiskriminering och en hög grad av antipati mot och bristande tillit gentemot romer (ibid.). Därtill kommer skäl som tilltagande antiziganistiska attacker och bristande fysisk säkerhet.

I Västeuropa vaknade gamla bilder av "zigenare" som reaktion på den ökade migrationen. En FRA-rapport om romers migration identifierar en roma-specifik dynamik, där för det första det uppstår en negativ reaktion på den romska migrationen, vilket åtföljs av utvecklandet av anti-romsk politik för att hindra romer bosätta sig permanent och där denna politik i förlängningen riskerar att begränsa romers rörelsefrihet i strid med principerna i EU-fördraget (FRA 2009b). Kombinationen av exkluderingen av romer från arbetsmarknaden i hemlandet och i värdlandet skapar oöverstigliga hinder för att ta sig in på den formella arbetsmarknaden och därigenom kunna bevisa att man kan försörja sig. Detta försvårar möjligheten att mantalsskriva sig och därigenom kunna få tillgång och rätt till de viktigaste medborgerliga, politiska och sociala rättigheterna.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter Thomas Hammarberg kritiserar Europas regeringar när det gäller asylrätten:

Det verkar som om europeiska regeringar inte accepterar tanken att romer kan ha behov av skydd (Hammarberg 2010).

I Europarådets och OSSE:s studie om romsk migration i Europa analyseras i vilken utsträckning romska flyktingars rättigheter respekteras, och man slår fast att de är utsatta för diskriminering som asylsökande (OSSE 2009). Ett asylproblem inom Europa rör de romer som flytt från det forna Jugoslavien, men som nu i många fall börjat tvångsavvisas tillbaka till Kosovo. Där har Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter krävt att enbart frivilliga avvisningar ska genomföras bland annat mot bakgrund av att det inte finns någon infrastruktur som kan ta emot de hemvända flyktingarna, de riskerar att hamna i blyförgiftade läger och de har en berättigade rädsla för fortsatt diskriminering och förföljelse.

Stora grupper romer från Ungern och Tjeckien har de senaste åren sökt och beviljats asyl i Kanada då de konstaterats ha skyddsbehov. Kanada har nu infört ett generellt visumtvång för dessa länder, huvudsakligen motiverat av den romska asylströmmen. Frågan uppstår varför romerna i dessa länder valt att söka skydd utanför Europa istället för att utnyttja EU:s fria rörlighet och migrera inom unionen till länder med bättre skydd för romer. En förklaringsmodell kan därvid vara att Kanada har en mer effektiv integrations- och arbetsmarknadspolitik och att romer är mindre stigmatiserade i Nordamerika än i Europa. I de europeiska länderna är möjligheten att kunna hitta ett jobb i det nya hemlandet och därigenom kunna försörja sig mycket liten på grund av den starka antiziganistiskt motiverade diskrimineringen på arbetsmarknaden. Segregerade skolor har också varit en faktor som drivit på den utomeuropeiska migrationen, särskilt när tidigare avflyttade romer kan berätta om att deras barn inte trakasseras i skolorna på samma sätt som hemma. En slutsats som skulle kunna dras av asylmigrationen från Ungern och Tjeckien till Kanada är att Europa i lägre utsträckning förmår garantera skydd och grundläggande rättigheter för romer.

EU:s direktiv om fri rörlighet ger i princip romer i likhet med andra rätten till fri rörlighet mellan medlemsländerna. Efter de inledande tre månaderna måste man kunna bevisa att man har arbete eller försörjning vilket ofta är svårare för romer än för andra, huvudsakligen beroende på svårigheten att hitta arbete på en starkt

diskriminerande arbetsmarknad. Dessutom respekteras romers rätt till fri rörlighet inte lika mycket som andra grupper. Utvisningar av romer sker ibland i strid mot EU-lagstiftningen, och romers bosättningar kan förstöras för att övertyga dem om att lämna landet "frivilligt" (Hammarberg 2010).

Den pågående migrationen har fått många internationella organ att reagera. De har sökt identifiera orsakerna och de åtgärder som olika regeringar genomfört till följd av en allt mer restriktiv politik gentemot romernas migration, som bl.a. leder ökande negativa attityder gentemot romer. I detta sammanhang har statsmakternas motivation för att förbättra situationen för romska grupper minskat. Man vill undvika risken att ett stort antal romer från centrala och östra Europa migrerar (påtvingat eller som flyktingar och asylsökande) till EU:s västra och norra medlemsstater. Dessa migrationer har fått internationella institutioner att utveckla olika strategier för inkludering och integration, program för främjandet av mänskliga rättigheter och sociala åtgärder medan de samtidigt på olika sätt utövar påtryckningar på de medlemsländer som inte eller i mycket liten omfattning arbetar för att garantera sina romska medborgare deras rättigheter.

3.2.5 Diskriminering, dokumentlöshet och rättighetsmedvetande

EU-organet Fundamental Rights Agency (FRA) har funnit att romer är den grupp som är mest sårbar för diskriminering och etniskt motiverade brott i Europa (FRA 2009c). I de sju länder som deltog i undersökningen har sammanlagt 47 procent av romerna upplevt etnisk diskriminering under det senaste året, i genomsnitt vid 11 tillfällen. En av fem romer hade varit utsatta för rasistiskt motiverade brott som våld eller överfall. Majoriteten (66–92 procent) anmälde inte diskrimineringen eller brotten, då de inte trodde de skulle kunna få hjälp och skydd av polisen. Mellan 65–100 procent av de tillfrågade saknade förtroende för polis och rättsväsendet. Andra undersökningar har visat på låg kunskap hos romer om sina rättigheter.

Enligt attitydundersökningen *Eurobarometer* (2008) finns det omfattande fördomar och negativa attityder gentemot romer. En fjärdedel av alla européer sade sig vara obekväma med att ha romer

som grannar medan bara 6 procent sa sig vara obekväma med en granne från någon annan etnisk grupp.

Samtliga de ovannämnda rapporterna och siffrorna om den alarmerande hälsosituationen, utbildningssituationen och boendesituationen vittnar om en långtgående och strukturell antiziganistisk diskriminering av romer över hela Europa.

De senaste åren har en markant uppgång skett av förföljelser och rasistiskt motiverade mord på romer. Extrema och öppet rasistiska grupper har ökat sina aktiviteter. Ett politiskt parti i Ungern med antiziganistiska idéer, Jobbik, fick tre representanter i EU-parlamentet vid valet 2009 och Magyar Garda, ett beväpnat och uniformerat medborgargarde i Ungern som anklagats för att ha varit inblandat i attacker och mordbränder mot romer har förbjudits av Högsta Domstolen men fortsätter trots det att verka.

Våldsamma och organiserade antiziganistiska attacker har blivit ett växande problem i Ungern, Tjeckien och Italien. I Ungern registrerade European Roma Rights Centre minst 45 våldsamma attacker varav 9 med dödlig utgång sedan 2008. I Tjeckien har 7 attacker, huvudsakligen med Molotovcocktails, registrerats. I Italien attackerade en mobb om 2–300 människor romska hem i Alba Adriatica år 2009, och i Turkiet attackerade omkring tusen personer ett romskt bostadsområde i januari 2010 (ERRC 2010).

FRA (EU Fundamental Rights Agency) konstaterar i en rapport om diskriminering av romer i sju länder i Sydväst- och Central-europa att hälften av de tillfrågade har blivit diskriminerade under det sista året, att de flesta inte rapporterat om det eftersom de inte trodde det skulle tjäna något till, att de inte visste vart de kunde vända sig med sådana klagomål. En av fyra hade utsatts för brott under det senaste året och en av fem hade utsatts för rasistiskt motiverat brott som attacker, hot m.m. och att mellan 65–100 procent inte gjorde någon polisanmälan om detta eftersom de inte litar på att polisen kunde göra något. En av tre hade blivit stoppade av polisen under det senaste året varav många upprepade gånger, och att hälften av dem trodde det var på grund av deras romska identitet. FRA konstaterar att romer inte verkar känna till de instanser som skapats för att behandla anmälningar om övergrepp mot mänskliga rättigheter, och att romers långa historia av diskriminering inte enbart resulterat i fattigdom utan också exkludering och alienation. Detta gör sammantaget att rapporteringen om rasistiska brott inte fullt ut speglar en verklighet vars djup antagligen är större än vad som dokumenterats (FRA 2009c).

3.2.6 Papperslöshet och tillgång till medborgarskap och rättigheter

Ett allvarligt hot mot romers möjlighet att få tillgång till sina rättigheter är papperslösheten, vilket hindrar deras tillgång till grundläggande rättigheter som sjukvård och utbildning. Många saknar ID-kort, pass, papper på uppehållstillstånd eller bevis på sjukförsäkring. Tusentals romer saknar helt bevis på att de finns bl.a. för att deras föräldrar inte lyckades få ut något födelsebevis när de föddes.

De som migrerat till nya länder i EU kanske inte har lyckats med att få formellt uppehållstillstånd. Det gäller också vissa grupper av romer och sinti i Tyskland som har status av att vara "tålda", "duldung", en lägre grad av uppehållstillstånd, som enda lagliga bas för tillhörighet till en nation.

Många romer saknar inte bara ID-handlingar utan är statslösa, ett öde som bland annat drabbade slovakiska romer i Tjeckien vid separationen från Slovakien eller romer i Slovenien som blev uttraderade som medborgare när ickesloveners rensades bort från medborgarlistorna. Romer från de olika delarna av forna Jugoslavien blev också statslösa när landet bröts upp i mindre delar och de nya regeringarna inte erkände romernas hemortsrätt. Både Kroatien och Makedonien har restriktioner för medborgarskap som medfört att många romer som flytt förvandlats till statslösa utan möjlighet att få medborgarskap i något land (Hammarberg 2009).

De papperslösa lever helt utan all grundläggande socialt skydd. Problemet har varit föga uppmärksammat hittills trots staters skyldighet enligt Europeiska socialstadgan att identifiera omfattningen av sårbara grupper utanförskap. Fenomenet med papperslösheten löper som en röd tråd genom romers historia i Europa och har påverkat gruppens tillgång till grundläggande rättigheter också i vårt land.

Sammantaget riskerar papperslösheten att föreviga romers utanförskap. Rätten till nationalitet är en grundläggande mänsklig rättighet. Europarådet har aktivt drivit på att alla medlemsländer ska avskaffa såväl de facto som de jure-statslösheten för romer och garantera dem en nationalitet i enlighet med de europeiska konventionerna på området.

3.2.7 Internationella institutioner, statliga organisationer

Olika program, konventioner och handlingsplaner som syftat till att förbättra romernas sociala inkludering har genomförts sedan mitten av 1990-talet och i synnerhet under det senaste årtiondet. De olika organ som varit inblandade i framtagandet och implementerandet består av en blandning av internationella institutioner (t.ex. EU-parlamentet, OSSE, Världsbanken) med deras olika sektioner med specifikt ansvar för romafrågorna (OSSE:s Roma och Sinti kontaktpunkt, Traveller Forum m.fl.), internationella frivilligorganisationer som Amnesty International, Minority Rights Group och det romska civila samhället (European Roma Information Office, European Roma Grass-Roots Organization, European Roma Rights Centre m.fl.).

I EU:s lagstiftning är det främst artikel 19 i fördraget om ickediskriminering, likabehandlingsdirektivet (2000/43/EG) som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, rambeslutet (2008) om bekämpandet av uttryck för rasism och främlingsfientlighet samt direktivet om rörelsefrihet inom EU (2004/38/EG) som rör romer. EU-kommissionen ger romers situation särskild uppmärksamhet i strategier och instrument utan att de för den skull skiljs ut från EU:s övriga integreringsåtgärder. Romers deltagande får särskilt stöd via Europeiska socialfonden ESF som ger stöd åt sysselsättning och förbättrad levnadsstandard, Europeiska regionalfonden ERUF som stödjer territoriell utveckling, informationskampanjen "För mångfald. Mot diskriminering", m.m.

I juli 2008 arbetade kommissionen fram ett meddelande om "icke-diskriminering och lika möjligheter: ett förnyat åtagande" om en europeisk politik för romers inkludering. Under det tjeckiska ordförandeskapet 2008 och det spanska ordförandeskapet 2010 antogs rådsslutsatser om integrering av romer, utarbetade i dialog med romska företrädare och civilsamhället. EU-parlamentet har också drivit på romafrågan i Europa. Två EU-toppmöten har avhållits om romska frågor, och en EU-plattform för integrering av romer har etablerats vars syfte bland annat är att samordna befintliga processer.

EU-myndigheten Fundamental Rights Agency, vars uppgift är att bistå medlemsländerna i efterlevnaden av EU:s ramverk av grundläggande rättigheter, har de senaste två åren tagit fram en rad

rapporter om romers situation när det gäller diskriminering och tillgång till olika rättigheter.

Europarådet och dess kommissarie för mänskliga rättigheter arbetar bland annat genom fältbesök och rapporter med romers mänskliga rättigheter i de europeiska länderna. Dostakampanjen (Dosta betyder ”Nu räcker det!”) är ett gemensamt initiativ av EU:s ministerråd och Europarådet som verkar för en attitydförändring gentemot romer.

Decenniet för romers inkludering är ursprungligen ett initiativ från George Soros Open Society Institute, och har nu stöd från en lång rad internationella organisationer som Världsbanken, UNDP m.fl. Det består av ett åtagande från de deltagande tolv europeiska regeringarna och en observatör att förbättra romers situation och verka för social inkludering av romer. Den romska utbildningsfonden REF är knuten till decenniet, och de deltagande länderna har var och en antagit en nationell handlingsplan för decenniet som avslutas 2015.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, uppmärksammar nationella minoriteter dels genom den särskilde kommissarien för nationella minoriteter, dels genom ODIHR, kontoret för OSSE:s mänskliga dimension där minoritetsrättigheter utgör en viktig del.

Samtliga dessa olika organ med fokus på mänskliga rättigheter i Europa har de senaste åren kommit att samarbeta mer kring romer, såväl genom gemensamma arrangemang som enstaka gemensamma rapporter.

Samtidigt kan konstateras att det råder ett ”implementeringsunderskott” när det gäller romers rättigheter. Romafrågan finns nu på agendan för de flesta europeiska instanser, internationella organisationer med rättighetsinriktning samt de nationella regeringarna i Europa, men utan att det haft särskilt stor effekt i verkligheten. Romers verklighet har inte nämnvärt förbättrats, och det saknas tillräckliga resurser, koordinering och engagemang hos lokala myndigheter.

3.2.8 Romers organisering och internationella representation

Från 1960 och framåt har olika initiativ för att skapa en internationell romsk organisation avlöst varandra, och en milstolpe utgjordes när representanter från fjorton länder samlades den 7–12

april 1971 i London för den första romska världskongressen. Kongressen utgjorde ett genombrott för en romsk medborgarrättsrörelse, och deltagarna uttryckte behovet av internationell enighet om kampen mot marginalisering och för social rättvisa, jämlikhet och en bättre framtid för romer världen över. Man beslöt att använda termerna Rom och Romani, konstaterade att romer var ett folk utan territorium, myntade begreppet romsk nation och antog nationella symboler som en nationalhymn ("Gelem, gelem" som betyder "jag har vandrat och vandrat"), ett motto ("Opre Roma!" som står för "romer, res er!") samt en romsk flagga (blå som det andliga, grönt som jorden och med en röd hjulformad chakra i mitten som symbol för vandringen från Indien och för romers framåtskridande).

Vid den andra romska världskongressen i Geneve april 1978, som samlade representanter från än fler länder och romska organisationer, omvandlades den dåvarande Internationella zigenarkommittén till International Romani Union (IRU) med syfte att politiskt representera romerna internationellt och verka för romers rättigheter och kultur. Medlemmarna utgörs av nationella romska föreningar världen över. IRU fick ett par år senare konsultativ status i FN:s ekonomiska och sociala råd ECOSOC och senare även i UNICEF och har permanent observatörsstatus i FN:s generalförsamling. Indiens politiska stöd till romer som en grupp med rötter i Indien bidrog till det internationella erkännandet av IRU som romernas globala representation, och Indira Gandhi invigde en romsk kulturfestival 1983 med orden "Jag känner släktskap med det romska folket".

Den tredje romska världskongressen i Göttingen, Tyskland i maj 1981 slog fast romernas indiska ursprung, och Porrajmos, romernas glömda Förintelse, diskuterades. De diskussionerna ledde till att Västtyskland officiellt erkände romernas Förintelse 1982. Den fjärde romska världskongressen 1990 i Serock, Polen, beslutade att den 8 april skulle vara romernas internationella dag (nationaldag). Den femte och sjätte romska världskongressen ägde rum i Prag, juli 2000 respektive Lanciano, Italien i oktober 2004.

Nationella romska organisationer började växa fram i större antal under 70-talet i Västeuropa, huvudsakligen fokuserade på romers rättigheter och kultur- samt utbildningsfrågor, men mindre på frågan om politisk representation då romer i de delarna av Europa inte utgör en så stor andel av befolkningen. I Central- och Östeuropa kom processen med att bilda romska organisationer

igång först efter murens fall, och olika modeller för romers politiska representation etablerades i länder med större andel romer. Framförallt i Ungern men också i Tjeckien blev romer förtroendevalda i nationella och lokala församlingar. Genombrottet när det gäller romers politiska representation på europeisk nivå kom 2004 när två ungerska romska kvinnor blev valda till Europaparlamentet. En av dem återvaldes förra året, samtidigt som tre personer från det ungerska antiziganistiska partiet Jobbik blev invalda i Europaparlamentet.

Under 90-talet växte ett antal organisationer och stiftelser fram som arbetar med att förbättra romers villkor framförallt i Öst- och Centraleuropa, bland dem George Soros Open Society Institute som bland annat fokuserar på romers situation i de före detta östblocks-länderna, och European Roma Rights Centre i Budapest.

Med tiden har romsk delaktighet kommit att betonas allt mer i de europeiska institutionernas arbete med inkludering av romer. Den europeiska säkerhets- och samarbetsorganisationen OSSE har en romsk kontaktgrupp där bland annat IRU ingår. Europarådet stimulerade bildandet av och knöt organisatoriskt till sig European Roma and Travellers Forum (ERTF), en församling med valda romska representanter från Europarådets medlemsländer. ERTF fungerar som en motor för romers rättigheter också utöver sitt Europarådsanknutna mandat och fyller funktionen av romernas representation och röst i europeiska sammanhang. ERTF har antagit en "Charter on the rights of the Roma" som bland annat innehåller krav på lika värde, kamp mot antiziganism och respekt för romers rättigheter. EU-kommissionen har dock valt en annan samrådsmodell för sitt arbete med romer, huvudsakligen baserat på organisationer som arbetar med romers mänskliga rättigheter vilket inte alltid är synonymt med representativa romska organisationer.

Romer deltar fortfarande inte på lika villkor i de europeiska diskussionerna om hur romers situation kan förbättras, utan det är fortfarande majoritetssamhällets experter som spelar huvudrollen. Ett rättighetsperspektiv med betoning på romsk delaktighet har hittills saknats. Det finns nu ett antal romska organisationer på lokal, nationell och internationell nivå, och inte minst Europarådets valda romska forum ERTF skulle kunna fungera som ett legitimt konsultativt organ för romer och romers rättigheter på det europeiska planet.

De romska organisationerna och representanterna för civilsamhället fungerar som en länk mellan de nationella och vissa

lokala romska organisationer och de internationella aktörerna. De romska organisationerna kopplar därmed förbi de grupperingar på det nationella planet som ses som fientligt inställda till den romska befolkningens intressen i länder där man ignorerar eller begår övergrepp mot romska rättigheter, och använder de internationella organen som hävstänger i sitt arbete för romers rättigheter.

Den fortsatt svagt organiserade europeiska romska befolkningen, och regeringarnas och de övergripande organens pågående arbete med att rikta in politiska strävanden på den kulturella arenan är ett av de mer problematiska områdena för romerna. En förändring av politiken kommer sällan till stånd via musik och dans, oavsett hur betydelsefull musiken och dansen är för grupper som vill behålla en blomstrande kultur. Reella förändringar för det romska folket i Europa på den lokala, nationella och internationella nivån kan bara komma till stånd genom ett verkligt representativt och demokratiskt politiskt inflytande vid beslutsfattande och genom långsiktig politik.

3.2.9 Potential för förändring

En kort översikt av situationen för den romska minoriteten i Europa tycks peka på att det finns en positiv kedja av initiativ och åtgärder som stödjer en bredare socioekonomisk, juridisk och kulturell rörelse av och genom romska grupper, och att denna rörelse kan börja åtgärda problemen med utanförskap, marginalisering, rasism och antiziganism och fattigdom. Internationella institutioners och större bidragsorganisationers konventioner, åtgärder m.m. som syftar till att i grunden förändra den romska gruppens skrämmande ekonomiska och sociala situation har etablerats och bereder en potential för en positiv förändring.

Den potentialen riskerar dock att gå om intet i takt med att det politiska landskapet i Europa förändras med nationalistiska rörelser och politiska partier som i sina uttalanden, politiska program och vallöften starkt motsätter sig att den romska befolkningen växer i inflytande och styrka. Nationalistiska grupper som ser den romska minoriteten i sina länder som "främmande", "andra" och "oönskade" röstar in representanter från sina organisationer och sina politiskt allierade i olika församlingar. De nyligen inträffade händelserna i östra och centrala Europa illustrerar allt för väl det våld och hat

som riktas mot den romska minoriteten i allmänhet, och det är uppenbart att fallet med Italien pekar på att de negativa attityderna inte enbart är begränsade till "det andra Europa" utan finns representerade över hela Europa.

Underblåst av den ekonomiska krisen och i en omfattning som vi inte sett i Europa sedan 1930-talet, ser det ut som att den nyfascistiska tendensen att utse "zigenarna" till syndabockar riskerar att breddas och omfatta också en bredare allmänhet, inte minst då föreställningen om de "zigenska syndabockarna" länge varit en integrerad del av den europeiska mentaliteten (Marsh 2010).

3.3 Romers historia i Sverige

I delegationens uppdrag har bland annat ingått att informera och sprida kunskap om romer och romers situation i Sverige. En central faktor i förståelsen av romernas situation i dag är förståelsen av romernas historia i Sverige, som beskrivs i följande text. I det avslutande avsnittet finns delegationens reflektion kring historiens roll i diskrimineringen av romer.

3.3.1 Inledning

De första romerna som anlände till Sverige i början av 1500-talet kallades omväxlande för "zigenare" och "tattare". Den första tiden välkomnades de och deras hantverksskicklighet, men snart drevs de ut med drastiska medel från samhällsgemenskapen och förvisades till den finska delen av dåvarande Sverige. Under 1600-talets stormaktstid med dess höjda ambitioner för den svenska statsmakten blev det viktigt att definiera tillhörighet respektive främlingskap inte i så mycket etniska termer som i form av lojalitet till kungamakten. De som inte kunde visa eller fås att visa en lojalitet mot statsbygget skulle förvisas och straffas. I en tid då svensk kung och kyrka styrde, uteslöts romerna från bägge dessa gemenskaper. Under tiden fram till 1800-talet präglades sålunda statsmaktens politik visavi "zigenarna" och "annat lösdrivande folk" av exkludering.

Under 1800-talet tog tanken om nationalstaten form. Romantiken som idéhistorisk strömning erbjöd ideologiska verktyg för att forma "svenskheten" som idé, med konst, litteratur och vetenskap

som byggstenar. Svenskheten handlade nu inte endast om lojalitet till de styrande – till centralmakten – utan också om en etnisk definition som började smyga sig in i begreppet svenskhet. Nationalstaten har som logisk konsekvens ett behov av en ökad likformighet. Romers tillhörighet reglerades nu inom ramen för lösdriveri- och utlänningslagstiftningen, då de sågs som "utlänningar", inte svenskar samt "lösdrivare", inte idogt arbetande torpare eller bönder med rötter i den svenska myllan.

Byggandet av nationalstaten innebär efterhand att allt fler medborgare kräver att få inkluderas. Industrialiseringen, den allmänna rösträtten och "folkhemsbygget" inkluderar fler men utestänger fortfarande de som är "annorlunda" och som inte ser ut eller lever som majoriteten. Nu är markören medborgarskap. Många romer saknar återigen tillhörighet, de betraktas inte som medborgare då de ofta inte får tillgång till fast bostad och därmed inte är mantalsskrivna. Därmed kan de inte utnyttja sin rösträtt, faller inte under skolstadgan och kommer ofta inte ifråga för ransoneringskuponger under kriget. Deras möjligheter att erhålla barnbidrag eller sjukvård begränsas också.

Skapandet av ett "vi" – de svenska – förutsätter en existens av "de andra". Det är först i relief mot de andra som de goda egenskaperna och en tydlig definition av "vi" möjliggörs. Romerna blir i varje historiskt skede karaktäriserade som "de andra". Effekten för romernas del av nationalstatens konstruktion och skapandet av "folkhemmet" under 1900-talet blir, utifrån deras ständigt tilldelade roll av "de andra", ett utanförskap som varar in i modern tid.

I svenska källor finns en romsk närvaro registrerad för första gången år 1512, då en grupp romer uppges ha anlänt till Stockholm. Romerna hade då funnits i Europa sedan tidig medeltid, då de kommit invandrande till Öst- och Centraleuropa ifrån Indien (troligen från provinsen Punjab i nordvästra Indien och delar av dagens Pakistan). I Sverige kallades gruppen från början för "tattare" (eller "tatare/tatrare") på grund av att de förväxlades med tatarer (en mongolisk folkgrupp). Termen "zigenare" började användas på 1630-talet men vid denna tid, och ända fram till 1900-talets början, gjorde man ingen distinktion mellan "zigenare" och "tattare", och benämningarna alternerar i de svenska källorna.

I fortsättningen av detta kapitel redovisas en historiebeteckning som ger en övergripande bild av utvecklingen med särskilt fokus på myndighetspolitiken under i första hand 1900-talet. I allt väsentligt speglar källmaterialet majoritetssamhällets perspektiv och romernas

egna röster saknas helt, men en möjlighet att lyssna till några romska röster ges i rapporten *Kelderashgruppens historia och kulturarv i Sverige* – en intervjustudie för Delegationen för romska frågor (2010) av Mikael Demetri, Angelina Dimiter-Taikon och Christina Rodell Olgaç.

Avsnittet 3.3.2 bygger på rapporten *Romer i svensk myndighetsutövning* – ett historiskt perspektiv skriven av Norma Montesino Parra på vårt uppdrag (Delegationen för romska frågor 2009).

Kapitlet avslutas med delegationens kommentarer i avsnitt 3.3.3.

3.3.2 Femhundra år av utanförskap

Under 1800- och 1900-talens första del var det inom ramen för lösdriveri- och utlänningslagstiftning som romers tillhörighet reglerades. Kriterierna för att kategorisera i äldre lagstiftning utgjorde grunden för differentieringen av nya kategorier under 1900-talet. Det är dessa lagstiftande sammanhang som kan hjälpa oss att förstå hur myndigheterna bemötte och hanterade grupper som i dag identifieras som romer.

Förordningar mot "tattare"/"zigenare" innehåller de villkor som ställdes för att betraktas som en del av samhällsgemenskapen. Hur dessa grupper levde, hur många och vilka de var, vilka strategier de utvecklade för att hantera myndigheternas beslut och vilka relationer de hade till lokal befolkningen är frågor som inte besvaras i dessa dokument. Däremot kan vi utläsa hur statsmakten etableras som styrande myndighet för hela riket och hur undersåtar formades i denna process. Den nya ordningen byggde på fast bosättning och arbete. De grupper som föll utanför ramen blev föremål för olika administrativa och repressiva åtgärder som fastställdes i lagar som sökte reglera de fattigas rörlighet.

"Lösdrivaren" är en kategori som anses ha uppstått i samband med etableringen av en ekonomisk och social organisation som var beroende av tillgång till bofast arbetskraft (Castel 1995, Geremek 1986, Wallentin 1989). Rörliga grupper/individer hörde inte dit och betraktades av de styrande som ekonomiskt onyttiga och socialt hotfulla. I lagstiftningen rättfärdigade dessa negativa föreställningar en repressiv behandling av de fattiga. Lösdrivare var de som inte kunde uppvisa "laga försvar", vilket omfattade de som saknade godtagbar tjänst eller hade tillräckliga tillgångar för att klara sin försörjning. De som uppfattades som en del av den nationella gemen-

skapen skulle tvingas till arbete medan främlingar skulle utvisas. Vilka som uppfattades som främlingar eller medlemmar av kollektivet fastställdes under 1800-talet i lösdriverilagstiftningen.

Svenska och utländska lösdriverare

Lösdriverilagstiftningen blev en efterföljare till den repressiva fattigvårdspolitiken. Den gamla principen om de fattigas skyldigheter fortsatte att gälla. De fattiga skulle bli nyttiga medborgare. Nyttiga var i slutet av 1800-talet de fattiga som arbetade eller sökte ett arbete inom jordbruk eller industri. Genom att studera lösdriverilagstiftningens utveckling kan vi följa framväxten av restriktiva invandringslagar och stigmatiseringen av fattiga som saknade territoriell anknytning.

I debatten som följde på denna första lösdriverilag behandlas mera utförligt frågor som rörde "tattare" och "zigenare". Det som fördömdes i lagen var avsaknad av försörjningsmöjligheter men också tillvaro enligt regler som inte stämde överens med den rådande ekonomiska, politiska och moraliska ordningen. Staten fastställde även den administrativa hanteringen av dem som lagen gällde, lösdriverare med okänd hemort skulle häktas och hållas i häktet tills upplysningar om hemort och identitet anskaffats. De som saknade arbetsförmåga skulle därefter sändas till den egna hemorten. Ett år senare skrevs ett tillägg till lösdriverilagen, paragraf 33, som gällde behandlingen av lösdrivande utlänningar.

Denna paragraf kan betraktas som ett första steg på vägen mot den restriktiva invandringslag som infördes 1914 och som ofta beskrivs som Sveriges första invandringslag. Vissa utländska grupper hade uppmärksammats som svåra att kontrollera i statistiska rapporter, i första hand finnar, italienare, judar och romer. "Tattare"/ "zigenare" omnämndes särskilt i den statistiska femårsberättelsen för 1886–90 och senare i 1897 års riksdagsprotokoll.

I riksdagen krävdes samma år en lag som reglerade invandringen och "utlänningarnas förehavanden i landet". Den första utlänningslagen kom till år 1914. Lagen var till stor del en vidare utveckling av paragraf 33 från lösdriverilagen. Lagen fastställde ett invandringsförbud för "zigenare", som var den enda folkgruppen som utpekades, samt även för andra utlänningar som kunde befaras bli en belastning för fattigvården, samt för utlänningar som ansågs vara en risk för den allmänna ordningen. För första gången omnämndes

inte "tattare" i samband med en lag där kategorin "zigenare" behandlades.

År 1914 utfärdades också en lag som förbjöd utlänningar att bedriva gårdfarihandel, handel och försäljning av annat slag samt kringresande hantverk (SfS 1914:171 § 26). Inreseförbudet omfattade förutom de som kallades "zigenare" även de utlänningar som påträffades i "yrkesmässigt hasardspel" eller vars levnadssätt ansågs förkastligt eller omoraliskt samt kringresande hantverkare, försäljare eller tidigare dömda (SfS 1914:196 § 2–6).

Inreseförbudet innebar även att svenska romer inte var garanterade att få komma tillbaka in i landet ifall de reste utomlands. De isolerades också från sina släktingar ute i Europa. Detta gällde ända fram till 1954 då lagen om fri nordisk arbetsmarknad tillät romsk invandring från Norden. Under andra världskriget medförde inreseförbudet att romer på flykt undan nazisternas koncentrationsläger inte kunde få en fristad i Sverige. (Palosuo 2008, Roth 2005, Kalanders 1996).

1885 års lösdriverilag utsattes för omfattande kritik som följde lagen ända tills den slutligen avskaffades 1964. Lagen granskades noggrant av 1907 års fattigvårdskommitté som presenterade sin utredning år 1923 (SOU 1923:2). Denna utredning följdes av flera nya (SOU 1926:9, SOU 1929:9, SOU 1939:25, SOU 1949:4, SOU 1962:22). I dessa utredningar krävdes ytterligare differentieringar av de grupper som lagen gällde samt att åtgärderna skulle bli specifika för varje grupp. I 1926 års lösdriveriutredning (SOU 1926: 9) fastställdes att lösdriverilagen hade i syfte att skydda samhället eftersom lösdrivarna betraktades som ett hot för den sociala ordningen, men också att se till att de individer som identifierades som lösdrivare skulle kunna förbättras och bli "nyttiga" medborgare. Samma åtskillnad gjordes i samtliga följande utredningar som behandlade lösdriverilagen (SOU 1949:4). Utredarna sökte skilja mellan individer/grupper som man menade inte kunde ta ansvar för sig själva och dem som var samhällsfarliga. Åtgärderna skulle formas utifrån denna uppdelning. De första skulle läras att ta vara på sina liv, de senare skulle straffas. De individer som räknades som "tattare" och "zigenare" definierades som farliga för samhället. De första blev föremål för repressiva åtgärder eftersom de identifierades som svenska lösdrivare, de andra räknades inte som en del av den svenska befolkningen och skulle utvisas.

I samband med 1923 års Fattigvårdslagsstiftning infördes också en särskild inofficiell paragraf i ordningsstadgan i landets kommuner. Enligt denna regel skulle "zigenare och tattare" inte få tillstånd att vistas mer än högst tre veckor på en och samma ort eller kommun – därefter skulle de förpassas. Denna regel kom att praktiseras av polis och kommunledningar runtom i landet, i vissa fall ända in på 1970-talet. Varje polismyndighet hade också egenhändigt skrivna regler som varierade från kommun till kommun. I vissa kommuner fick "zigenare" inte vistas överhuvudtaget medan man på andra håll kunde tänja på bestämmelserna (Caldaras 2002). Eftersom fattigvård och andra sociala förmåner var kommunernas ansvar, så hade kommunledningarna också ett intresse av att driva bort personer som man beförde skulle kosta dem pengar (Takman 1976).

Från en exkluderande till en inkluderande politik

Under mitten av 1800-talet hade det blivit tydligare att det gamla fattigvårdssystemet inte kunde lösa de nya problem som skapades i spåren av massfattigdom och ökad inflyttning till städerna. Det ökande antalet fattiga bemöttes med hårdare lagstiftning mot rörlighet och ökat tryck från statsmakten på de lokala myndigheterna. Kritik riktades mot de gamla förordningarna och en debatt uppstod kring vilka lagar och vilket slags politik som krävdes för att komma till rätta med de nya problemen. Problemen sammanfattades under rubriken "den sociala frågan" och innefattade alla slags sociala problem som uppstod i samband med industrialiseringen, såsom fattigdom, prostitution, brottslighet, epidemier, alkoholism, lösdriveri och sociala oroligheter (Petersson 1983, de Sousa Santos 2002).

Myndigheters kategorisering av "tattare" och "zigenare"

"Tattare" och "zigenare" uppmärksammades, som redan nämnts, av de lokala myndigheterna inom ramen för lösdriverifrågan i slutet av 1800-talet. "Tattare" definierades som svenskar och deras situation beskrevs som en form av lösdriveri. Villkoren för deras inlemmande i den sociala organisationen fastställdes i linje med statliga åtgärder för att integrera andra som också identifierades som

”lösdrivare”. ”Tattare” inordnades under ”lösdriverifrågan” kring förra sekelskiftet medan ”zigenarfrågan” lyftes fram först kring mitten av 1900-talet.

De exotiska drag, som berättelsen om ”zigenarna” hade i till exempel Viktor Rydbergs *Singoalla*, fanns knappast med i skildringen av dem som kallades tattare. Dessa fick istället under 1900-talets första del vara bärare av alla de negativa egenskaper som förknippades med rörlighet och fattigdom. När biologiska förklaringar till sociala problem fick överhanden, såg man mer pessimistiskt på möjligheterna att omvandla de så kallade lösdrivarna till lydiga arbetare. Utgjorde ”tattarna” en socialt marginaliserad grupp i samhällets utkanter, som genom uppfostran och assimilering ändå på sikt kunde fås att bli nyttiga samhällsmedborgare? Eller utgjorde de, som exempelvis Socialstyrelsen framhållit i en skrivelse 1937, en genetiskt urskiljbar och undermålig folkgrupp som det i längden vore nästan omöjligt att försöka anpassa till ett ordnat samhällsliv och där steriliseringsåtgärder snarare behövde övervägas?

Frågan om ”tattarnas” eventuella släktskap med ”zigenarna” blev då också känslig eftersom det ”zigeniska” inslaget, enligt den rasbiologiska uppfattningen om sambandet mellan ”ras” och nedärvd karaktär, då också antogs ligga bakom vad man menade var ”tattarnas” mindre önskvärda karaktärsegenskaper.

Myndigheterna försökte styra ”tattarna” bort från vägarna till ett fast boende, men detta motarbetades av den fastboende befolkningen. Dessas inställning till bosättningen varierade från en mer välvillig hållning till hembygdens ”tattare” till en direkt fientlighet mot främmande ”tattare”. Under 1800-talets senare decennier sökte många ”tattare” upp platser där de kunde bosätta sig under delar av året, särskilt under vintern. På en del håll lät man dem stanna och bilda kolonier, i vissa fall hela byar som bara bestod av resande och låg på behörigt avstånd från den bofasta befolkningen. Sådana så kallade ”tattarstäder” har funnits på flera platser i Sverige och västkusten, Värmland samt delar av Skåne och Småland har haft den största resandebefolkningen.

Men det fanns även en motvilja mot ”tattarstäderna” och kring början av 1900-talet började resandeboplatser på landsbygden överges. I en del fall handlade det sannolikt om att de resande själva sökte sig nya försörjningsvägar och bland annat drog sig in mot städerna. I flera fall finns det dock berättelser som talar om att den bofasta majoritetsbefolkningen gjorde olika försök att få bort

”tattarna” från trakten och slutligen drev iväg dem. Även då de försökte bli bofasta på landsbygden, eller mellan 1920- och 1940-talet i lägenheter i städerna (Andersson 2008, Lindholm 1995), så stötte de ofta på motstånd och fick nöja sig med de sämsta bostäderna.

Barnavårdsnämnden kunde hota med att tvångsomhänderta ”tattarbarnen” om föräldrarna inte hade en ordentlig bostad (Lindholm 1995, Hazell 2002). Även ”zigenare” kunde utsättas för detta hot av myndighetspersoner som ansåg att barnen for illa av att bo i läger samtidigt som man inte erbjöd dem någon möjlighet till fast bostad (Caldaras 2002, Kalander 1996).

Om familjen inte hade fast bostad eller om barnen måste hjälpa till med försörjningen blev barnens skolgång lidande och det hände även att socknen grep in och auktionerade bort barnen till den som kunde lämna lägsta anbudet för barnens försörjning. Huruvida ”tattarna” drabbades mer av detta än majoritetsbefolkningen är oklart. Barnen sattes då ofta i arbete hos den nya familjen. Sådana barnauktioner förbjöds i 1918 års fattigvårdslag, men tycks ha ägt rum en bit in på 1920-talet (Lindholm 1995). Efter 1924 års Barnavårdslag kunde Barnavårdsnämnden tvångsplacera barnen på barnhem eller i fosterhem om de ansåg att barnen for illa genom att följa med föräldrarna på deras resor (ibid.).

1923 års Fattigvårdslagstiftningskommitté föreslog att särskilda hem skulle inrättas för att uppfostra ”zigenares och tattarens” barn. Här tycks man ha tagit intryck av Norges modell med särskilda barnhem och arbetskolonier. Med polisens hjälp om nödvändigt skulle barnen, helst redan från späda ålder, omhändertas för att placeras i fosterhem eller på barnhem. Syftet med en sådan strategi var att assimilera barnen in i det svenska majoritetssamhället, och göra dem till ”goda svenska medborgare”. Medan båda grupperna kom att leva med hotet om tvångsomhändertagande av barnen, skedde det i praktiken inte så ofta med ”zigenarbarn”. Många ”tattarbarn” omhändertogs däremot och placerades på barnhem, i fosterhem, eller på uppfostringsanstalter (Caldaras 2002). Upplevelsen av att under uppväxten inte ha tillåtits vara en del av sin familj har kommit att prägla personer som tvångsomhändertogs som barn vilket ledde till en stark misstro mot myndigheter. Många resande, även minderåriga, blev också tvångsintagna på mental-sjukhus eller andra anstalter. Det kunde ske som en följd av att man blev anklagad för lösdriveri, för att ha bedrivit gårdfarihandel utan nödvändiga tillstånd eller för att man stämplades som ”sinnes-

slö”. Även tvångslobotomeringar förekom (Andersson 2008, Gustavsson 2007, Hazell 2002).

Tvångssterilisering

Ända sedan 1920-talet hade det framkastats förslag om sterilisering utifrån fler grunder än dem som kom att anges i 1934 års steriliseringslag som omfattade ”rättsinkapabla personer”, det vill säga personer som betraktades som varaktigt oförmögna att samtycka till ingreppet. Den svenska befolkningskommission som tillsattes 1935 diskuterade sterilisering av ”vissa arbetsskygga individer” såsom prostituerade, vagabonder med flera. Socialstyrelsen drev linjen att steriliseringar behövde genomföras på bred front, och förordade år 1939 sterilisering av ”svåra alkoholmissbrukare”, ”oförbätterliga lösdrivare” samt ”svårt kriminella”. Den grupp Socialstyrelsen särskilt hade i åtanke var ”tattarna”, som ansågs vara en belastning för samhället. Även i riksdagen framfördes år 1941 önskemål om tvångssterilisering av bland annat ”tattare”. Även ekonomiska motiv lyftes fram då steriliseringsfrågan diskuterades. Man ansåg att ett konsekvent steriliseringsprogram skulle minska kostnaderna för sinnesslö- och fattigvården (Broberg & Tydén 2005, Hagerman 2006, Hazell 2002).

Motiven bakom tillkomsten och tillämpningen av dessa steriliseringslagar var såväl rashygieniska som sociala. Rasbiologin hade visserligen, i ljuset av utvecklingen i Nazityskland, börjat bli alltmer ifrågasatt några år in på 1930-talet. De rashygieniska idéerna utvecklades då i en annan riktning, från att betona hur viktigt det var att undvika ”rasblandning”, till att försöka förbättra den befintliga ”folkstammen” genom att hindra vissa personer med dåliga arvsanlag från att fortplanta sig. Gunnar Dahlberg, som år 1936 efterträdde Herman Lundborg som föreståndare för Statens rasbiologiska institut, företrädde denna nyare inriktning. Idén om att man behövde sätta in kraftåtgärder för ”människomaterialets förbättring” framfördes av flera ledande samhällsdebattörer, däribland Alva och Gunnar Myrdal 1934 i Kris i befolkningsfrågan, och fick även stöd i Sveriges riksdag. Avsikten med den steriliseringslag som antogs år 1934 och trädde i kraft påföljande år var att hindra psykiskt sjuka, ”sinnesslöa” och fysiskt defekta individer från att skaffa barn som de var ur stånd att ta hand om och/eller

som riskerade att ärva föräldrarnas negativa egenskaper (Broberg & Tydén 2005, Hagerman 2006).

Läkarkårens specialister inom rasbiologi och arvsbiologi framhöll att sociala problem och vad de identifierade som omoraliskt beteende hade sin orsak i ärftliga psykiska sjukdomar eller abnormiteter. Diagnosen "sinnesslö", syftade ibland på psykiskt utvecklingsstörda, ibland på personer som man menade led av någon annan form av "vanart" såsom sexuell opålitlighet, utpräglat stöldbegär, häftigt lynne eller våldsamhet. I praktiken blev det ett skötsamhetsideal som slog igenom i bedömningarna. Detta var före preventivmedlens tid och ensamstående kvinnor som blev med barn kunde också, i samband med att de ansökte om abort, stämplas om olämpliga att bli mödrar och steriliseras (Hagerman 2006).

I 1941 års steriliseringslag infördes en renodlad social indikation, enligt vilken sterilisering kunde komma ifråga på grund av ett "asocialt levnadssätt" utan att det nödvändigtvis behövde finnas någon koppling till "genetisk undermålighet". Dessutom fordrades inte längre att den som steriliserades skulle vara "ur stånd" att vårda sina barn utan endast "uppenbart olämplig" att sköta vårdnaden – vilket var en inte obetydlig förändring. Visserligen pekades inte "tattare" ut som en särskild grupp men den nya steriliseringslagen kunde lättare tillämpas på "tattare", med hänvisning till att de skulle vara "asociala", bland annat på grund av sitt kringresande levnadssätt (Broberg & Tydén 2005, Hagerman 2006). Medicinalstyrelsens expert i steriliseringsfrågan Nils von Hofsten menade att Socialstyrelsen måste uppmärksamma samtliga fattigvårdsstyrelser och barnavårdsnämnder på "vikten av att åtgärder vidtagas för sterilisering av tattare, vilka på grund av psykisk undermålighet eller enbart asocialt levnadssätt äro olämpliga att handhava vårdnaden om barn" (RD 1943, första lagutskottets utlåtande 41, bilaga av Nils von Hofsten – citerad i Broberg & Tydén 2005).

I detta sammanhang kan också nämnas att enligt Socialstyrelsens manual för socialarbetare från 1942, så kunde "zigenare och tattare" som levde ett typiskt nomadiskt liv dessutom ofta beskrivas som "asociala individer" vilka inte borde få mödrahjälp (Takman 1976).

Cirka 63 000 steriliseringar utfördes under åren 1934–1975 då steriliseringslagarna var i kraft. Ungefär hälften av dessa steriliseringar genomfördes med tvång. Andelen fall där sterilisering tycktes ha skett på grund av att den enskilde rubricerades som

”tattare” var visserligen i absoluta tal väldigt litet men samtidigt var ”tattare” överrepresenterade som grupp. Man har beräknat att mellan 600 och 700 personer som rubricerades som ”tattare” skulle ha varit föremål för steriliseringsansökningar. Av dessa skulle mellan 450 och 500 också ha steriliserats, varav merparten före 1950-talets mitt. Sterilisering av personer angivna som samer och ”zigenare” tycks dock ha skett i mycket liten utsträckning (SOU 2000:20). Med tanke på att antalet personer vilka av myndigheterna identifierades som ”tattare” i den landsomfattande ”tattarinventeringen” år 1944 uppgick till nära 8000 personer, och att dessa bodde i 2000 hushåll (Hazell 2002), skulle det kunna innebära att i genomsnitt uppemot vart fjärde ”tattarthushåll” hade någon medlem som tvångssteriliserades. Jansson & Schmid (2007) påpekar här att tvångssteriliseringar således sargade hela släkter och har återverkningar för resande än idag.

Rasbiologi och hot mot svenskheden

Idén om att romer skulle tillhöra en ”underlägsen folkras”, vilket i Tyskland kulminerade i nazismens folkmord inte bara på judar utan även på romer, hörde ihop med rasbiologiska och rashygieniska föreställningar. Inom rasbiologin, som från mitten av 1800-talet blev ett alltmer etablerat forskningsfält, spelade även svenska vetenskapsmän viktiga roller. Carl von Linné hade redan år 1735 förbundit människan med ett biologiskt ras- eller variationsbegrepp – något som slog igenom mer allmänt på mitten av 1800-talet då Darwin publicerade sin evolutionsteori. Att vetenskapligt beskriva människosläktet innebar då inte bara att definiera människans närhet till djuren utan även att reda ut hur olika sorters människor förhöll sig till varandra. Här antogs yttre drag i människans utseende också höra ihop med inre egenskaper såsom karaktärsdrag och intelligens. Ett annat sätt att indela människor var utifrån vad europeiska forskare menade vara graden av deras civilisation. Den västerländska civilisationen rankades högst och ”lägre raser” var dömda att utplånas, något som passade bra som försvar för kolonialismen. Ett sätt att underlätta klassificeringen av människor var att mäta deras skallar, en metod som Anders Retzius introducerade i Sverige kring år 1840. Hans typindelning av människoskallars olika former blev utgångspunkt för senare antropologi där germaner, vilket inkluderade svenskar och andra skandinaver,

karaktäriserades som "långskalliga" medan andra folk i germanernas närhet (såsom finnar, slaver och samer) var "kortskaalliga" (Hagerman 2006).

Här i Sverige menade man sig ha en särpräglad nordisk "ras" som behövde skyddas från "degenerering" i form av inblandning av "främmande blod". Det Svenska sällskapet för rashygien bildades år 1909, med ett hundratal framstående svenska akademiker, främst läkare, som medlemmar. Idén att inrätta ett rasbiologiskt institut väcktes i en motion av Alfred Petrén, socialdemokrat i samarbete med bondeförbundaren Nils Wohlin. Motionen stöddes av riksdagsmän från alla partier. År 1922 invigdes Statens institut för rasbiologi i Uppsala. Det var det första statliga rasbiologiska institutet i världen och kom att ta emot forskare från Tyskland och en rad andra länder (Hagerman 2006, Broberg & Tydén 2005).

Institutets förste föreståndare läkaren och psykiatern Herman Lundborg hade redan år 1919 tagit initiativ till en Folktypsutställning i Stockholm, där besökarna möttes av en demografisk översikt av, och bilder på, de olika "folktyper" som fanns i Sverige. Förutom svenskar var det finnar, samer, valloner, judar, "zigenare" och "tattare". Dessutom fanns bilder på "vagabonder" och "kriminella". Utställningen ville varna för den "blandrasighet" som uppkommit i norra Sverige där svenskar, samer och finnar levde tillsammans. Likaså varnade man för att "inblandning" av slaviska folk och judar skulle sänka den svenska folkstammens kvalitet. I bilderboken Svenska folktyper: Bildgalleri, ordnat efter rasbiologiska principer (Lundborg 1919) som gavs ut i samband med utställningen rankades de olika "raserna" också på en skala med den "rena nordiska" rasen överst, längre ner exempelvis valloner och finnar, och längst ner "lappar", "zigenare" och "tattare".

Statens rasbiologiska institut gjorde under sina första år också en stor rasinventering av det svenska folket. Resultatet som var färdigt julen 1926 publicerades dels i en större, engelskspråkig version för det internationella vetenskapssamfundet, dels i en illustrerad, populär version Svensk raskunskap (Lundborg 1928) till användning i exempelvis skolorna (Hagerman 2006, Hazell 2002). I sin proposition inför den nya invandringslagen 1927 anförde regeringen också "rassynpunkter" och risk för rasblandning, som skäl mot okontrollerad invandring. Detta tänkesätt märktes också i invandringsdebatten på 1930-talet då myndigheterna befarade en massinvandring av judiska flyktingar (Hagerman 2006, Svanberg & Tydén 1994).

”Zigenare” och ”tattare” pekades ut som ett hot mot ”svenskheten” (Jansson & Schmid 2007, Hagerman 2006). De blev föremål för inventeringar och undersökningar, det upprättades register på dem, och Statens rasbiologiska institut bedrev forskning om dem. De resande (eller ”tattarna”) började mot slutet av 1800-talet skildras på ett medvetet rasistiskt sätt i svensk litteratur och media. På 1930- och 1940-talen blev ”tattarplågan” ett vanligt uttryck i svensk press, även om det förekom att vissa skribenter också tog tattarna i försvar (Hazell 2002, Lindholm 1995). Det förekom även återkommande skräckreportage om ”zigenarplågan” (Jansson & Schmid 2007).

Uttekandet av romer som en icke önskvärd grupp var inte unikt för Sverige. Redan i början av 1900-talet hade man i flera länder börjat ta till ”moderna metoder” för att kontrollera och stävja den så kallade ”zigenarplågan”. I Tyskland inrättades en ”zigenisk informationsbyrå” med uppgift att registrera alla romer i landet. De register som därigenom upprättades på 1920- och 1930-talen kom till användning som ett led i nazisternas Förintelse av romerna i Tyskland och Österrike (Jansson & Schmid 2007).

Även i Sverige upprättades register. År 1907 och år 1922 gjordes landsomfattande inventeringar av ”zigenare och tattare”. I 1922 års inventering kom man fram till att det sammanlagda antalet ”zigenare och tattare” uppgick till 1833 individer varav 250 uppskattades vara ”zigenare”. Mitt under brinnande världskrig gjordes ytterligare landsomfattande inventeringar av ”zigenare” (1943) och av ”tattare” (1944). Förekomst i ”tattarregistren” kom också att innebära ökad risk för tvångssterilisering (Jansson & Schmid 2007, Lindholm 1995).

Kraven på att göra ”tattare” till ett särskilt interventionsobjekt blev mera sällsynta efter andra världskriget. Däremot krävdes att ”zigenarna” skulle omvandlas till nyttiga medborgare vilket ledde till uppkomsten av ett klart definierat område för statligt ingripande: ”zigenarfrågan”.

Skillnader i behandlingen av ”tattarfrågan” respektive ”zigenarfrågan” består i att den förra var en kvarleva från den äldre repressiva fattigvårdspolitiken då tvångsmedel användes för att reglera tillgången på arbetskraft. ”Zigenarfrågan” däremot uppmärksammades under en brytningstid, då tvångsinslag i fattigvårdspolitiken ifrågasattes, lösdriverilagen kritiserades och differentierad behandling av grupper som tidigare identifierats som lösdriverare krävdes. ”Tattarfrågan” formulerades som en del av lösdriverifrågan

och blev därmed en del av den äldre tvångspolitiken. "Zigenarfrågan" togs upp som en del av den statliga välfärdspolitiken. När denna nya fråga togs upp hade den sociala frågan differentierats i flera olika institutionaliserade områden.

Zigenare som målgrupp för socialpolitiska åtgärder

Den svenska debatten kring sociala frågor började få ett nytt innehåll under 1940-talet. Under detta decennium förändrades föreställningarna som fokuserade på nedärvda och därmed oföränderliga egenskaper till föreställningar om social avvikelse som social strukturell betingade. Social avvikelse började nu framstå som en behandlingsbar problematik. Förändringar i myndigheternas hantering av "zigenarna" som bodde i Sverige under denna tid måste ses mot denna bakgrund.

När "zigenarna" började räknas som målgrupp för socialpolitiska åtgärder hade redan viktiga förändringar ägt rum på den socialpolitiska arenan. Under 1940-talen presenterades i riksdagen förslag till en "mera socialt inriktad" lösdriverilagstiftning. "Inkluderingspolitik" gällde inte bara "zigenare" utan även andra grupper som tidigare hade utsatts för en exkluderande och/eller en mer repressiv politik. Majoriteten av de individer som betraktades som lösdrivare skulle kunna bli föremål för specifika åtgärder inom den nu etablerade vården: "sinnessjuk-, sinnesslö-, alkoholist- och fattigvård samt straffrättslig eftervård" medan lösdriverilagen borde ändras till att endast omfatta brottslingar (SOU 1949:4 bilaga 2). Dessa olika gruppers situation definierades under denna tid med hjälp av den samlande beteckningen handikapp. Detta begrepp hade från början ett rent medicinskt innehåll men fick under 1950-talet även en social dimension. De tidigare lösdrivarna började nu beskrivas som socialt handikappade. De romer som hade bott i landet en längre tid placerades i denna grupp.

Samma "schema" som för de grupper som 50 år tidigare kallades "tattare" följdes i hanteringen av de "zigenare" som då bodde i Sverige. Först fastställdes officiellt att de var svenska medborgare. I egenskap av svenska medborgare uppmärksammades därefter deras sociala och ekonomiska situation. Krav ställdes på utredning vilket resulterade i förslag till särskilda åtgärder för vad myndigheterna uppfattade som en nödvändig och oundviklig assimilering. Till skillnad från den tidigare debatten kring "tattarna", fördes debatten

om "zigenarna" i mer positiva termer. Assimileringen framställdes inte längre som en fråga om tvång utan som en nödvändighet för att lösa den påtalade gruppens problem. "Zigenarna" beskrevs inte som lösdrivare utan som en fattig och utarmad grupp i behov av hjälp för att kunna anpassas till ett modernt liv. Deras status som svenska medborgare erkändes officiellt av socialministern år 1952.

... att de uppskattningsvis 700 svenska medborgare, som är kända som zigenare, har samma rättigheter och skyldigheter som andra svenskar. Skolplikt råder för deras barn och barnavårdslagens bestämmelser är tillämpliga även på dem. Skolorna står öppna för dem och de är berättigade till sociala förmåner som alla andra. De har också samma rätt att förflytta sig som övriga medborgare... (Riksdagens protokoll 1952).

Precis som när den så kallade tatarfrågan diskuterades 50 år tidigare framställdes de svenska romernas assimilering som en oundviklig och redan påbörjad process. Som argument för assimileringen angavs att redan cirka 235 av 740 individer hade blivit bofasta, men att endast ett fåtal kunde klara sin egen försörjning på den reguljära arbetsmarknaden (SOU 1956:43). Införandet av en inkluderade politik gav upphov till en omfattande offentlig organisation, men initiativet till den nya politiken kom först från en frivilligorganisation – Stiftelsen Svensk Zigenarmission.

Från hot till offer

Stiftelsen Svensk Zigenarmission skapades år 1945 i syfte att "arbeta för ett förbättrat andligt och materiellt läge för Sveriges zigenare". Stiftelsen arbetade i enlighet med 1800-talsfilantropins recept för arbete bland fattiga. Medlemmarna trodde att de genom individuella insatser skulle kunna lösa problem med sysslolöshet, dåliga vanor, okunnighet och andra problem som de menade var direkt förknippade med fattigdomen. Stiftelsen följde samma strategi som frivilligorganisationerna hade följt 50 år tidigare. De försökte få staten att engagera sig genom att skjuta till resurser för deras verksamhet.

Verksamheten var aldrig särskilt omfattande men den har en viss historisk betydelse som det första sociala arbetet bland romer i Sverige. Stiftelsens arbete representerar en viktig förändring i inställningen till de i Sverige boende romer. Stiftelsens medlemmar blev också viktiga aktörer i den offentliga debatten om romers

situation i Sverige under 1940-talet. Andra viktiga och så småningom dominerande aktörer i debatten om romers situation fanns inom den offentliga sociala sektorn.

År 1947 ställde Socialstyrelsen krav på en särskild utredning av "zigenarbefolkningens situation" (RA Socialstyrelsen). Bakom kravet ställde sig nu Skolöverstyrelsen och Stiftelsen Zigenarmissionen. Samtidigt offentliggjorde polismyndigheten i Stockholm en rapport i vilket den motsatte sig att Stockholms kommun skulle tillåta vidare inflyttning av "zigenare". I denna rapport hävdades att "zigenare" var ett folk som alltid hade levt i icke-urbana miljöer och att de inte skulle kunna anpassa sig till stadslivet. En dyster beskrivning av de redan till Stockholm inflyttade "zigenarna" förmedlades i rapporten. Denna skickades vidare till barnavårdsnämnden där socialläkaren John Takman startade en undersökning av situationen för den "zigenarska" befolkningen i Stockholms stad. Takman (1952) försökte visa att "zigenarnas" situation var en fråga direkt kopplad till fattigdomen, vidare att "zigenarna" drabbades av sjukdomar som var en direkt följd av detta och att de inte skilde sig från andra individer eller grupper som levde under liknande förhållanden. De lokala myndigheterna i staden började också betrakta stadens "zigenare" som potentiella klienter för social- och hälsovården (Takman 1952: 927).

År 1954 beslutade riksdagen att en utredning skulle genomföras där även "zigenare" skulle få möjlighet att medverka. I denna utredning (SOU 1956: 43) beskrevs "zigenarna" som ett folk som i äldre tider hade kunnat klara sig på egen hand men som inte längre kunde bibehålla sin självständighet. 1800-talets föreställning om "zigenare som en döende folkgrupp" upprepades i en mer nyanterad och nutidsanpassad föreställning som sammanfattades i uttrycket "zigenarkulturens pågående upplösning". Även omgivningens negativa attityd spelade en viktig roll i förklaringen av "zigenarnas" situation. Det var här som frågan om majoritetssamhällets ansvar för första gången fick utrymme i ett svenskt myndighetsdokument.

Få gör klart för sig, att den viktigaste orsaken att zigenaren inte kan läsa eller skriva är, att samhället och omständigheterna hindra honom att gå i skola, få inser att även samhället har skuld i det förhållandet, att han inte är bofast, ännu färre tänker på att ett nomadfolk med nödvändighet måste ha en helt annan uppfattning av hygien, bostadsfrågor, umgängesvanor m.m. än ett sedan hedenhös bofast folk. (SOU 1956:43 bil.1).

Utvecklingen lämnade inte, enligt utredarna, andra möjligheter för "zigenarna" än anpassning. Staten ansågs ha både moralisk och laglig skyldighet att hjälpa dem för att påskynda denna process. I de förslag till åtgärder som presenterades fanns olika uppfattningar om vilken roll staten skulle spela i denna process. Skillnaderna gentemot tidigare exkluderande politik hade att göra med förändringar som inträffade under den period när "zigenarfrågan" etablerades som interventionsområde. Likheter med den tidigare förda politiken fanns i det som togs för givet: att de inte kunde klara sig på egen hand, att de på grund av kulturella egenheter inte kunde åstadkomma förändring, att interventionen var nödvändig och att barnen borde bli främsta målgruppen för samhällets insatser.

Stiftelsen Svensk Zigenarmission upprepade i sitt första förslag gamla lösningar där staten skulle delegera ansvaret för genomförandet av sitt projekt till Stiftelsen. Socialläkaren John Takman representerade den nya tiden med förslag till nya lösningar med en vidgad roll för statsmakten (Takman 1952). I båda fallen beskrevs gruppens situation som ett tillstånd av tilltagande fattigdom och utarmning. De beskrevs inte längre som hot mot sin omgivning utan snarare som offer för en utveckling som de inte kunde ta del av. Det var samma interventionsmodell som gällde andra fattiga som ansågs oförmögna att hantera sitt liv.

De i Sverige bosatta "zigenarna" var, menade Takman, en del av den svenska befolkningen, deras utanförskap hade sociala orsaker. Han använde sig av etablerade doktriner hämtade från diskursen kring fattiga och skilde mellan de "skötsamma" och de "besvärliga" fallen. "Skötsamma" romer skulle få hjälp med bostadsanskaffning, hälsovård, utbildning och annat medan de "besvärliga" eller "miljöskadade" skulle tas om hand utifrån deras individuella situation. Han menade att romerna borde betraktas som partiellt arbetsföra. Därmed var det statens ansvar att bekosta de speciella åtgärder som krävdes för deras "sociala anpassning". I den statliga utredningen (SOU 1956:43) försökte man få ordning på romernas situation med hjälp av samma regler och beslut som gällde för den övriga befolkningen.

Under 1950-talet möter vi en komplex och expanderande statsapparat där allt flera myndigheter blev inblandade i utredningen kring de i Sverige boende "zigenarnas" situation. Ansvarsfördelning följde de etablerade uppdelningar vad gällde myndighetsansvarsområden. Byråkratin framstår som särskilt tydlig i detta

sammanhang eftersom de som var måltavlan för denna intervention uppgick till cirka 750 individer.

Barnavårdsnämnden talade om de särskilda bestämmelser som gällde barnen. Skolöverstyrelsen talade om svårigheter att få de "zigeniska" barnen att följa skolplikten. Folkbokföringsmyndigheten beskrev svårigheterna med att lösa frågan om deras mantals-skrivning. Arbetsmarknadsstyrelsen talade om svårigheterna med att få in de arbetsföra "zigenarna" på den reguljära arbetsmarknaden. Socialstyrelsen hävdade att gruppens ambulerande liv ledde till att de inte kunde få del av de sociala förmåner som gällde alla medborgare. Var och en av dessa myndigheter skulle senare delta i administrationen av den så kallade "zigenarfrågan". De ansvarade för arbetet på centralnivå, en liknande arbetsfördelning skulle senare uppstå på lokal nivå när kommunerna skulle implementera de statliga besluten.

Statliga direktiv och kommunernas motstånd

Liksom fallet var med individer eller grupper som under 1800-talet saknade lokal anknytning blev också de svenska romernas situation en förhandlingsfråga mellan staten och kommunerna. Under 1950-talet ansåg staten att de i Sverige boende romerna skulle bli fast bosatta medan kommunerna försökte hindra att de bosatte sig inom just deras territorium. För kommunerna handlade det om en kostnadsfråga.

De i Sverige boende romerna hade tidigare varit föremål för åtgärder i syfte att förmå dem att lämna landet. Genom förändringen av näringslagstiftningen hade staten förbjudit utövandet av vissa yrken och sysselsättningar såsom gårdfarihandeln och vissa offentliga uppvisningar. Detta bidrog till att dessa gruppers möjligheter till försörjning kraftigt undergrävdes. Lokala restriktioner och förbud att slå läger kring småstäder och samhällen begränsade samtidigt romers bosättningsmöjligheter. Denna utveckling fick till följd att många romer sökte sig till de större städerna, i första hand till Stockholm. Där var det troligare att de skulle finna försörjningsmöjligheter som numera saknades i landets småstäder (RA Socialstyrelsen).

Lärarna vid de ambulerande skolorna som hade fått följa med romers vandringar hade vittnat om de svårigheter som dessa hade för att få tillstånd att tillfälligt slå läger i olika delar av landet. 1956

års utredning beskriver ett liknande bemötande. Medborgarskap medförde både rättigheter och skyldigheter. Till de senare hörde skattebetalning och värnplikt. Till förmåner hörde de statliga bidrag som alla medborgare kunde få rätt till, men för att erhålla dem krävdes i en del fall mantalsskrivning inom riket. Olika lokala myndigheter kunde göra en egen tolkning av bosättningsbegreppet i syfte att slippa betala ut bidrag till romer. Ett exempel var barnbidraget där krav ställdes på att barnet skulle vara kyrkobokfört eftersom barnbidraget utbetalades av barnavårdsnämnden. Den allmänna sjukförsäkringen och mödrahjälpen fick romerna ofta inte heller ta del av, med hänvisning till att de inte var bosatta i den kommun där de sökte bidrag. I en del fall försökte de lokala myndigheterna aktivt att få romerna att lämna kommunen.

Staten fastställde genom lagstiftning riktlinjerna för hur assimileringen rent praktiskt skulle gå till men det var kommunerna som skulle genomföra de statliga besluten. Därmed uppstod ett förhandlingsspel mellan staten och kommunerna angående registrering och bosättning av de romer som då bodde i Sverige. När kommunerna vägrade följa de statliga besluten så tvingades staten kompromissa och med särskilda ekonomiska bidrag ersätta kommunerna för de extra kostnader som romernas bosättning kunde medföra. Samma beslut som tidigare införts för att kommunerna skulle ta emot nyanlända och icke arbetsföra flyktingar.

Den första konkreta åtgärden som vidtogs var registreringen av alla "zigenare" i Sverige. Det handlade om att veta i vilka delar av landet de befann sig, hur många de var, deras ålder, kön, familjeförhållanden, hälsa, och arbetsförmåga. Syftet med uppgifterna var att inordna romerna i de etablerade statistiska kategorierna. Dessa uppgifter införskaffades genom 1954 års inventering av den "zigen-ska" befolkningen. Genom att registrera utifrån bosättningsort skulle de inordnas även i den kommunala ordningen. Denna registrering stötte på motstånd från de lokala myndigheterna och när staten satte press på kommunerna blev reaktionerna negativa.

1956 års utredning inhämtade information om bosättningssituationen från myndigheter på central och lokal nivå, men även från alla andra som genom sitt arbete kommit i kontakt med de romer som var bosatta i Sverige. De insamlade uppgifterna visade att cirka 150 romer formellt saknade bosättningsort. De lokala myndigheterna var inte villiga att tillåta vare sig permanent eller tillfällig vistelse för dessa romer. En närmare undersökning av folkbokföringsfrågan visade att 600 romer hade bosättningsort men att

deras hemkommuner inte ville kännas vid deras rättigheter (RA YK 1506 vol.7).

”Zigenares” svårigheter att få arbete likställdes i myndigheternas arbete med svårigheterna för partiellt arbetsföra och nyanlända flyktingar vid inträde på den reguljära arbetsmarknaden. Ett särskilt anslag lämnades till Arbetsmarknadsstyrelsen som fick i uppdrag att följa de allmänna riktlinjer som riksdagen hade fastställt om prioriteringen av sysselsättnings- och bosättningsfrågan. Den första åtgärden som Arbetsmarknadsstyrelsen företog var att anlita en expert för att utreda romers arbets- och bostadssituation på lokal nivå. Uppdraget gick till etnologen Carl-Herman Tillhagen. År 1959 överlämnade Arbetsmarknadsstyrelsen en skrivelse till regeringen där man efterfrågade ekonomisk ersättning från staten till kommunen för alla utgifter som berörde de svenska romernas anpassning. ”Zigenarnas” arbetssituation, hävdade man, kunde inte lösas om inte frågan om bosättning prioriterades (Bååth 1966). Följande år kom beslutet om statlig ekonomisk ersättning för socialvårdskostnader till kommuner som ordnade bosättning för romer och därmed fick bosättningsfrågan högsta prioritet (Kungl. brev 1960).

Zigenarkonsulenter och andra experter

Ända sedan slutet av 1800-talet har behovet av expertkunskap betraktas som nödvändigt för myndigheternas arbete med romer. När ”zigenarfrågan” etablerades som interventionsområde så motiverade det inrättandet av experttjänster inom olika förvaltningar.

Föreställningen om romernas oförmåga att själva övervinna sin situation, användes som argument för att inrätta särskilda konsulenter – ”zigenarkonsulenter” – med uppgift att hjälpa romer att reda ut praktiska svårigheter. Zigenarkonsulenten som föreslogs i 1956 års utredning skulle vara en tjänsteman som var insatt i romers sociala situation och som samtidigt hade vunnit deras förtroende. Denna tjänsteman skulle medverka i alla frågor som rörde de svenska romerna och bistå både romer och myndigheter med information, kunskap, handledning och direkt hjälp. Konsulenten skulle också medla i de konflikter som kunde uppstå mellan myndigheter och romer. I skolfrågan skulle konsulenten övertyga romer om skolans betydelse. Inför myndigheterna skulle han/hon informera lokala skolmyndigheter när romer befann sig i

deras område. Konsulenterna skulle hjälpa romerna att finna lämpliga bostadsorter. Han/hon skulle också hjälpa dem med att ordna sysselsättning genom att kontakta arbetsförmedlingen för att komma överens om lämpliga åtgärder. Konsulenterna skulle även informera romer om deras rätt till ekonomiskt bistånd och kommunerna om möjligheterna till statlig ersättning. Vidare skulle han/hon hjälpa romer med mantalsskrivning genom att föra deras talan och bevaka deras intressen (SOU 1956: 43).

Den svenska hanteringen av frågor som rör romer har sedan 1950-talet skapat ett arbetsområde med speciella tjänster som legitimeras utifrån behovet av särskild expertkunskap om romer. Under 1960-talet blev "zigenarna" föremål för ett intresse som krävde expertkunskap från en rad olika slags vetenskapliga områden. Etnologer, socialmedicinare, pedagoger, psykologer och socialarbetare fick speciella uppdrag med utgångspunkt i myndigheternas assimileringssyfte.

Dessa experters arbete innebar i de flesta fall anpassning av tidigare påståenden om romerna till frågor inom respektive experts kunskapsfält. Kulturbegreppet användes av etnologer medan psykologer lyfte subjektiva aspekter som, enligt dem, hindrade en snabb assimilering. Föreställningar kring socialt utanförskap var utgångspunkten för socialläkaren John Takman som kritiserade de teorier som hävdade romers säregna egenskaper. Alla dessa forskare hade myndigheternas strävan efter romers assimilering som en självklar utgångspunkt.

De första studierna gällde romerna i Stockholm och forskningen utvidgades senare till att omfatta undersökningar av alla i Sverige boende romer. Varje undersökning drog slutsatsen att det krävdes ytterligare studier för att klargöra vad som utgjorde hindren för romernas assimilering.

Forskningen kring romer definierades som aktionsinriktad och bedrevs i direkt anslutning till den verksamhet som myndigheterna i Stockholms stad inriktade på romerna. Verksamheten riktades till hela romska gruppen under samarbete mellan forskare, lärare, psykologer och socialarbetare. Arne Trankell ansvarade för projektet vid pedagogiska institutionen och Ingrid Trankell studerade de åtgärder som inriktades på barnen, både i deras hem- och i skolmiljö. Barnavårdsnämndens psykolog Inga Gustafson ledde mellan år 1967 och 1969 föräldracirklar i anslutning till vuxenskolan för romer i Årsta, Stockholm. För pedagogiska institutionens del resulterade samarbetet i 13 rapporter (1965-1970) och

två avhandlingar (Gustafsson 1970 och Ödman 1971). Pedagogiska institutionens forskargrupp gav en ny dimension åt "zigenarfrågan" när de började undersöka vad den så kallade kulturella upplösningen innebar för den romska gruppen och för romer som individer.

Zigenarlägren utryms

Under 1960-talet började utrymningen av de sista så kallade zigenarlägren i Stockholm. Detta måste ses som en del av den offentliga bostadspolitik, Miljonprogrammet, som fördes på 1960- och 1970-talen och som gav moderna bostäder även till hushåll med låga inkomster. De romer som bodde i Sverige och som nu kallades "svenska zigenare" inkluderades i denna politik.

I olika dokument beskrevs deras sociala situation som en övergångssituation där de ofta hade svårt att få arbete och därmed klara sin egen försörjning. De drabbades inte bara av vad man beskrev som en försvinnande marknad för sina "traditionella yrken" utan också av de restriktioner som hade utfärdats mot denna yrkesutövning och troligen även av de byråkratiska hinder som sattes upp för att anpassa de äldre yrkena till eventuell nya arbetsmarknader.

De svenska "zigenarna" var, enligt 1956 års utredning, handikappade eftersom de inte längre var en trygg och självförsörjande grupp. De var även handikappade som individer. De äldre för att de saknade ekonomisk och social trygghet och de arbetsföra för att de inte kunde placeras på arbetsmarknaden och saknade grundläggande kunskaper som krävdes för att förstå villkoren i deras nya tillvaro. Den socialmedicinska undersökningen syftade till att fastställa graden av detta handikapp. Läkarna och pedagogerna övertog de socialpolitiska kategorierna i vilka de svenska "zigenarna" tidigare hade inordnats. I 1956 års utredning hade de också beskrivits som socialt handikappade. För integrationen på arbetsmarknaden hade de behandlats som "partiell arbetsföra".

Migration

Den spontana och den organiserade invandringen av romer under 1960-talet utgjorde en obetydlig del av en omfattande migrationsrörelse som andra världskriget gett upphov till. De drabbade efter

kriget var många. Romer var en särskilt drabbad grupp, inte bara som offer för nazisternas förföljelser utan också eftersom de ofta var statslösa och vägrades inresa i många länder (Kenrick & Puxon 1972, Fraser 1992). En del av romerna placerades i uppsamlingsläger efter kriget och sökte sig därifrån efter att ha insett att de inte kunde komma med i de uttagningar som förde andra flyktingar till nya länder.

En ny omfattande migrationsvåg inträffade i början av 1960-talet när dåvarande Jugoslavien öppnade sina gränser. Många grupper som identifierades som "zigenare" sökte sig till Frankrike, Italien, Nederländerna och Österrike (SOU 1967:18). I Italien tvingade myndigheterna dem att bosätta sig i slumområden, "campo nomadi", kring de stora städerna (Bravi & Sigona 2007) eller hänvisade dem till de uppsamlingsläger som upprättades för flyktingar efter andra världskriget i Trieste och på andra orter. I Österrike samlades de upp i inrättade flyktingläger. Det var huvudsakligen från dessa två länder som den organiserade invandringen av flyktingar, och senare av romer, till Sverige ägde rum.

Det var mot denna bakgrund som representanter för olika europeiska länder, däribland två svenska riksdagsmän, framförde ett förslag till Europarådet om att utreda den romska befolkningens situation i Europa. Enligt förslaget skulle frågor kring deras rörlighet och integration betraktas som ett europeiskt problem (RA 4337 Report on the situation of Gypsies and other travellers in Europe 1969). Romernas migrationsrörelser sågs som en direkt följd av den mindre restriktiva invandringspolitik som fördes efter andra världskriget.

"Successivt minskande gränskontroller och arbetskraftens ökande rörlighet nödvändiggör en ny syn på denna traditionellt nomadiserande befolkningsgrupps problem" (RA YK 4337 AI).

En reglerad invandring

I Sverige tillsatte regeringen 1968 en arbetsgrupp under inrikesdepartementet med uppgift att utreda romernas invandring till Sverige. Uppdraget inkluderade "att överväga hur uttagningen och omhändertagandet i Sverige av zigenare som överförs hit praktiskt ska genomföras" (RA YK 4337 F III: 2). Syftet var att stoppa den spontana invandringen av romer. Ett år senare tillsattes

en ny arbetsgrupp: "Expertgruppen för organiserad invandring av utomnordiska zigenare" med uppgift

... att skyndsamt utreda levnadsförhållanden mm för de zigenare, som hittills under 1960-talet fått tillstånd att vistas i riket samt att överväga och ta initiativ till åtgärder som skulle göra det möjligt för dem att få en med övriga invandrare jämförbar ställning i samhället enligt de riktlinjer, som gäller för den reglerade invandringen. (Ds In 1971: 2).

Gruppen skulle även lämna förslag till hur uttagning och överföring till Sverige av "socialt handikappade zigenare" skulle organiseras. Expertgruppen fick ett ytterligare direktiv år 1971 om att utarbeta ett handlingsprogram med åtgärder för de överförda mottagande och vidare anpassning i Sverige (Ds In 1971: 2). Expertgruppen kom att arbeta under samma ledning och inom samma organisation som ansvarade för övrig organiserad överföring av dem som inordnades i kategorin handikappade flyktingar.

Beslutet om organiserad överföring av romer legitimerades utifrån den restriktiva invandringsspolitiken som gällde den spontana arbetskrafts- och flyktinginvandringen från icke-nordiska länder (SOU 1974:69). Kraven var sedan år 1967 att alla utomnordiska invandrare skulle ha arbetstillstånd, ordnad bostad och arbete innan de anlände (ibid). Trots dessa bestämmelser ökade invandringen från icke-nordiska länder, inklusive ett mindre antal romer.

De romer som spontant sökte sig till Sverige hade tidigare bott i Finland, Polen och Spanien. De finska romernas invandring skulle kontrolleras i direkt samarbete med de finska myndigheterna. Det nya förslaget var att övrig romsk invandring skulle ske under organiserade former. De romer som invandrade spontant till Sverige beskrevs som ett hot och skulle utvisas. Det framfördes att romerna i Europa var många och att det fanns risk för massinvandring av romer om inga åtgärder vidtogs.

Det finns inga säkra siffror på antalet zigenare, men man har beräknat att det finns ca 7 milj. totalt, varav flera hundratusen i Europa. Många tecken tyder på att i varje fall de europeiska zigenarna ser Sverige som ett av de mest attraktiva invandrarländerna, en uppfattning som även här bosatta zigenare synes sprida bland zigenare ute i Europa. Mot denna bakgrund finns det anledning att räkna med ett ökande invandringstryck på Sverige från zigenare som f. n. befinner sig i olika europeiska länder, vare sig sina hemländer eller länder som de av olika skäl har begett sig till (Ds In 1969:1:6).

Kategorin "handikappade flyktingar" omfattade under 1950-talet tbc-sjuka, ogifta mödrar med minderåriga barn, familjer utan försörjare etcetera. (RA YK 4337 FIII: 2). Kategorin socialt handikappade hade i 1956 års utredning också använts för att beskriva bland annat de svenska romernas behov av särskilda åtgärder. De utvalda romska flyktingarna skulle uppvisa samma egenskaper.

Överföringen bör gälla icke-nationella zigenare med sociala handikapp. Med socialt handikapp förstås bl. a. ingen eller ringa skolutbildning, bristande yrkeserfarenhet från här i landet gångbara yrkesgrenar. (Ds In 1971:2)

När en ny invandring av romer nu planerades fanns en organisation där de kunde slussas in. Det fanns redan färdiga lösningar för alla moment i själva invandringsprocessen. För att assimilera de svenska romerna fanns en rad åtgärder och nu skulle dessa och liknande åtgärder appliceras på nyanlända grupper. Kategorin handikappade och de organisatoriska lösningar som gällde handikappade utvidgades till att gälla såväl svenska som nyanlända romer. Förändringen antogs ta tid, barnen beskrevs som den viktigaste målgruppen för att åstadkomma förändring. För de vuxna romerna kallades förändringsprojektet för anpassning (Ds In 1969: 1). Förändringen av de invandrade romerna beskrevs som en tidskrävande process men experterna upprepade ett gammalt argument, att en kraftig satsning på olika åtgärder under en begränsad tidsperiod skulle leda till önskade resultat.

3.3.3 Delegationens bedömning

Hur ett historiskt förlopp presenteras får betydelse för hur det kommer att tolkas. En kronologisk historiebeteckning kan därför ses stå i en motsatsställning till ett mer tematiskt perspektiv som tar sin utgångspunkt i en förståelse av och kunskap om historiens betydelse för diskrimineringen av romer idag.

En reflektion kring den svenska historiens roll i diskriminering av romer väcker många frågor: Är det möjligt att beskriva antiziganismens olika uttryck utan ett perspektiv som synliggör maktförhållandens komplexitet och vem som sitter på tolkningen av det historiska förloppet? På vilket sätt kan antiziganism kopplas till nationalstatens utformning? På vilket sätt har rasistisk och antiziganistisk politik bidragit till att konstruera och definiera vad

som i majoritetssamhället betraktas som romskt? Genom vilka mekanismer konstrueras och hålls rasistiska föreställningar och förhållningssätt vid liv? Hur kan man se på statens roll i detta sammanhang? Hur har den antiziganistiska politiken påverkat romers identitet och möjlighet att själva välja att leva det liv som de önskar?

Forskning och därmed kunskap om orsakssamband mellan romernas utanförskap i modern tid och samhällsåtgärder i historien saknas. För att få ökad kunskap och förståelse för många romers situation i dag är det nödvändigt att förstå den historiska kontexten, hur stereotyper kring romer vuxit fram och hur fördomar mot romer lever vidare från generation till generation och att detta också legat till grund för den statliga politiken. Denna fortlöpande spiral av orsak och verkan är ett outforskat fält.

Ett historiskt perspektiv på rasismen mot romer, antiziganismen, bör uppehålla sig kring begrepp som kontinuitet och förändring och utgå från ett cirkulärt synsätt och förståelse för hur till exempel majoritetssamhällets agerande under ett historiskt skeende transformerats i nästa historiska situation. Den romska situationen i dag är ett resultat inte bara av händelser i förra skedet, utan av många skeden bakåt. En starkt bidragande orsak till att övergrepp mot romer sker är att majoritetssamhället inte har tagit tydligt avstånd från det förra skedet.

Romers mänskliga rättigheter utsätts för allvarliga kränkningar i Sverige och romernas nästan totala brist på delaktighet i majoritetssamhället har också den en historisk förklaring. Många romer utesluts alltjämt från väsentliga delar av samhällslivet och får inte del av rättigheter ifråga om bostad, utbildning, arbetsmarknad, socialtjänst och hälsovård på lika villkor som majoritetsbefolkningen.

Okunskapen, osynligheten och förnekelsen av de historiska övergrepp som romer utsatts för är bidragande orsaker till romers fortsatta marginalisering och utsatthet. Rasismen mot romer ska också ses i en europeisk kontext. Rasismen har tagit sig olika uttryck genom tiderna, men uttrycken är många gånger gemensamma för de olika länderna i Europa.

Det är påtagligt att kunskap saknas om de bakomliggande orsakerna till romers livsvillkor i det svenska samhället, och om majoritetssamhällets och statens roll genom historien samt sambanden med diskriminering av romer i dag. Ökad historisk kunskap skulle kunna bidra till förståelse för romers livsvillkor och i många

avseenden är ökad historisk medvetenhet avgörande för förtroendet mellan romer och majoritetssamhället. Ökad kunskap om romers livsvillkor, både i majoritetssamhället och bland romer, är avgörande för att åstadkomma en förändring.

Det saknas analyser av och kunskap om vilken betydelse hur frågor organiserats inom majoritetssamhället haft för de motstrategier som blivit den romska minoritetens reaktion i olika politiska skeden. Betydelsefullt för förståelsen av dagens situation är också hur samspelet mellan kommun och stat och stat och medborgare sett ut under olika perioder.

I detta sammanhang är det viktigt att tydliggöra de aktuella konsekvenserna av denna historiska diskriminering och förföljelse och se en försoningsprocess som en strategi i en strävan att uppnå jämlikhet för romer i Sverige i dag. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 14 Försoning.

4 Marginalisering – en konsekvens av antiziganism

I detta fjärde kapitel vill vi komplettera den komplexa bilden av romernas situation med fördjupade resonemang kring fenomenet antiziganism och marginaliseringen som dess ofrånkomliga konsekvens. Avsnitten bygger på två artiklar skrivna av professor Charles Westin, Stockholms universitet, för delegationens räkning.

För delegationen är det uppenbart att antiziganismen och marginaliseringen har en stor påverkan på romernas livsvillkor i samhället. Kränkningar av romers rättigheter ger en direkt effekt i människors vardag. Detta förhållande har i sin tur betydelse för förståelsen av vårt vägval vid redovisningen av vårt uppdrag. Respekt för mänskliga rättigheter och kunskap om antiziganismens och marginaliseringens mekanismer är nödvändiga inslag i en mer grundläggande förståelse av romernas situation. Den insikten leder vidare till insikten att verk samma och varaktiga insatser för att förbättra romernas villkor i samhället måste innefatta också ett tillbakamotande av antiziganismen.

Sverige är i dag ett av Europas mest mångkulturella länder, av det följer att förmågan att förstå värderingar – egna och dem som bärs av systemen – har vital betydelse för samhällsgemenskapen. Antiziganismen är en sådan värdering!

4.1 Antiziganism

4.1.1 Nuläget

Romerna är utan jämförelse den folkgrupp i Europa som historiskt har varit och i nutid är mest utsatt för förföljelse och rasism i alla dess former. Situationen är allvarlig även i Sverige. Romer är utsatta för diskriminering på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden.

Förolämpningar och misstänkliggöranden riktas regelmässigt mot romer på allmän plats. De tillhör de mest eftersatta i samhället.

Uteslutningsmekanismer riktade mot romer som omfattar diskriminering och fördomar, men även sociala strukturer, regelsystem och tolkningar av bestämmelser som innebär systematiska inskränkningar av de mänskliga rättigheterna för romer, fångas med begreppet *antiziganism*. Detta är ett parallellbegrepp till antisemitism. I litteraturen finner man flera definitioner av antiziganism. En definition som fångar komplexiteten hos antiziganism har utformats av organisationen *Sverige mot rasism*. Den utgår från en definition av antisemitism som formulerats av Helen Fein (svensk översättning av Henrik Bachner). I Feins definition har ordet ”judar” bytts ut mot ”romer”.

Antiziganism är en bestående latent struktur av föreställningar fientliga mot romer som kollektiv, vilka på det individuella planet manifesteras som attityder och i kulturen som myter, ideologi, folkliga traditioner och bildspråk, och i handlingar – social eller legal diskriminering, politisk mobilisering mot romerna, och kollektivt eller statligt våld – vilket resulterar i och/eller syftar till att fjärma, driva bort eller tillintetgöra romer just för att de är romer.
(www.sverigemotrasism.nu)

För att förstå antiziganismens orsaker behövs ett historiskt perspektiv. Det handlar inte om romernas historia utan om majoritets-samhället och dess historia. Det är inte möjligt inom ramen för den här utredningen att belysa de många aspekterna av betydelse för denna historieskrivning. Det är ett avhandlingsämne i sig. Viktigt är ändå att nämna omvälvande samhällsförändringar sedan 1800-talet: skiftesreformerna, industrialiseringens samhällsomvandling, nationalstatens utveckling, folkrörelsernas framväxt, urbaniseringen, den politiska demokratins genombrott, välfärdssamhällets genomförande med bl.a. socialpolitiken, internationalisering och globalisering. Utveckling på alla dessa områden har avsatt spår i lagar och regelsystem med stor betydelse för romers villkor.

Det finns mentala föreställningar och strukturer som har gått i arv i generationer inom majoritetsbefolkningen och som är en nog så viktig del av antiziganismen. Det betyder att romer som under olika skeden sökt sig till Sverige har anlänt till ett samhälle där redan färdiga föreställningar finns om dem.

Med utgångspunkt i tidpunkter då romer (trots stängda gränser) kommit till Sverige kan man göra nedslag i historien och beskriva vad som gällde just då med en början i nutid för att sedan gå bakåt i

historien. Dagens problem bottnar ofta i gårdagens lösningar. Det är lättare att få syn på sambanden med en arkeologisk grävande metod som följs av en framåtriktad syntetisering än med en traditionell rak kronologi. Historien rör sig framåt men vi förstår den bakåt.

4.1.2 2000-talet och de nyanlända

I en inofficiell kategorisering brukar romer som kommit till Sverige de senaste femton åren kallas *nyanlända*. Praktiskt taget alla nyanlända är bosatta i storstäderna, många i västra Skåne. De kommer till ett Sverige där antiziganismen är väl utvecklad, och där alltför litet har gjorts för att bryta det romska utanförskapet.

Tillsammans med Finland och Österrike blev Sverige medlem av EU 1995. År 2000 ratificerade Sverige den europeiska ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om minoritetsspråk. Som nationell minoritet betyder det att romerna har vissa lagskyddade rättigheter vad gäller språk, rätt till tolkning osv.

I maj 2004 blev Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern tillsammans med sex andra stater medlemmar av EU, och 2007 utökades kretsen med Bulgarien och Rumänien. Dessa nämnda staterna har stora romska befolkningar. I dag består EU av 27 medlemsstater. Medlemskapet i EU gör det möjligt för romer från dessa länder att söka arbete i Sverige. Sverige står inte vidöppet för en villkorslös invandring från EU:s medlemsstater, men till skillnad från flera andra EU-15-stater fick den dåvarande regeringen inte riksdagens stöd för inreserestriktioner riktade mot medborgare från de nya medlemsstaterna.

Krigen i f.d. Jugoslavien under 1990-talet och början av 2000-talet genererade ett stort antal flyktingar till Sverige. Bland flyktingarna fanns romer som också räknas till de nyanlända.

De nyanlända kom till ett Sverige där staten åtagit sig att respektera den romska nationella minoritetens rättigheter, och där medvetenhet finns att romer är utsatta för strukturell diskriminering. Situationen i Sverige är inte acceptabel men förutsättningarna är ändå bättre än tidigare att bryta det romska utanförskapet.

Regering och riksdag utformar minoritetspolitiken som får avtryck i lagar och direktiv till de centrala myndigheterna, vilka i sin tur utformar regelverk för tillämpning och tillsyn. Tillämp-

ningen äger rum i lokalsamhället – i skolor, på arbetsplatser, i den kommunala verksamheten. Varje kommun genomför det som lagen kräver, som att tillhandahålla social service, utbildning och infrastruktur för distribution och kommunikation. Utanför det som är direkt föreskrivet i lagen finns utrymme för kommunens egna prioriteringar och lösningar. En central struktur i det svenska samhället är det kommunala självstyret.

Antiziganismen har inte rubbats med 2000-talets minoritetspolitik. Så länge de negativa föreställningarna om romer lever kvar hos allmänheten fortsätter vardagsrasismen. Anställare anställer inte romer, inte för att de alltid personligen hyser fördomar mot romer, utan för att de befärar att sådana uppfattningar finns bland övrig personal. En påtaglig skillnad finns i kommunernas ambition när det gäller de romska frågorna.

4.1.3 Det sena 1900-talet och den organiserade överföringen

I slutet av 1960-talet sökte en grupp romer från Frankrike uppehållstillstånd i Sverige. De fick avslag. Dessa romer hade inte ordnat arbete i förväg så som då krävdes, och eftersom de kom från Frankrike accepterades heller inte flyktingskäl. De avvisades. Många kulturpersonligheter och en del politiker upprördes över att små barn skickades tillbaka till ett liv i misär. Myndigheterna reagerade på kritiken med att på kort tid utforma en försöksverksamhet med s.k. organiserad överföring av romer från Östeuropa. Utbildningsinsatser i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle göra det möjligt för romerna att försörja sig genom eget arbete.

Överföringen startade 1970 med att två romska familjer från Jugoslavien fick uppehållstillstånd i Sverige. Året därpå mottogs en något större grupp från Polen och 1972 hämtades en grupp från Tjeckoslovakien. De två första överföringarna har analyserats i doktorsavhandlingar som lagts fram i Sverige av Marta (1979) och Kaminski (1980) som följde med grupperna till Sverige.

Utgångspunkt för projektet var föreställningen att Sverige är ett högmodernt samhälle med rationella lösningar på sociala problem. Vuxenutbildning, arbetsmarknadspolitik, moderna bostäder, utbyggd hälsovård och socialt arbete var instrument som myndigheterna förfogade över. Arbetsmarknadsstyrelsen, Invandrarverket, Skolöverstyrelsen och Socialstyrelsen var alla inblandade i försöks-

verksamheten, samt en liten för projektet särskilt tillsatt myndighet som hette Expertgruppen för vissa zigenarfrågor. Försöksverksamheten som Socialstyrelsen ansvarade för utvärderades och där framgick att myndigheterna utgick från att romerna var eftersatta, att de saknade erfarenhet av att bo i ett modernt samhälle, och att man från svensk sida behövde kontrollera situationen. Antiziganistiska föreställningar färgade av sig på den misstro mot romerna som präglade flera lösningar som myndigheterna arbetade med (Westin 1981).

Verksamheten med organiserad överföring upphörde runt mitten av 1970-talet. Programmet nådde inte sina mål. De romer som hade fått uppehållstillstånd i Sverige kunde i liten skala få familjemedlemmar att förena sig med dem i Sverige. De nätverk som utvecklades kom att öppna dörrar för romer som kommit som nyanlända på 2000-talet. Erfarenheterna från försöksverksamheten kom också att leva kvar inom myndigheterna. Det förklarar varför många kommuner varit senfärdiga med att utveckla program för romernas integration.

Att romer uppfattades som socialt handikappade motiverade särskilda insatser från de sociala myndigheternas sida, vilket födde ömsesidig misstro. Expertgruppen för vissa zigenarfrågor var fången i sin tids sociala ingenjörskonst, och dess syn färgades av erfarenheter som hade gjorts av zigenarkonsulenter under 1950- och 1960-talen.

4.1.4 Fast bosättning, skolor och invandring från Finland under 1950- och 1960-talen

Från slutet av 1940-talet var Sveriges gränser öppna för arbetskraftsinvandring men i praktiken ändå stängda för romer. Rekrytering av utländsk arbetskraft skedde i Italien, Jugoslavien, Grekland och Finland. Passtvänet mellan de nordiska länderna avskaffades 1954. Över en halv miljon finländare emigrerade till Sverige och bland dem ett mindre antal romer som tillhör den s.k. kaalegruppen. Många hade svenskklingande efternamn. Kaaleromerna kunde lätt identifieras genom kvinnornas klädedräkt. I Sverige möttes de med misstänksamhet. Färdiga stereotyper om romer fördes direkt över till att gälla dem.

Detta var rekordåren. Viktiga trygghets-, jämlikhets- och rättvisereformer genomfördes. Dock var det inte så att det politiska

systemet såg romer som möjliga recipienter av rättvisa och jämlikhet. Några år in på 1960-talet förde Katarina Taikon och Rosa Taikon en intensiv kamp för att förbättra situationen för de svenska romerna. Så småningom blev det möjligt för romska familjer att hyra lägenhet. Detta löste inte problemen med diskriminering men det gjorde slut på ett påtvingat kringflackande liv under ohälsosamma förhållanden och gjorde det möjligt för romska barn att få en regelbunden skolgång. Två avhandlingar i pedagogik skrevs om den vuxenutbildning vid Årsta gamla skola som startades i mitten av 1960-talet (Gustafsson 1970; Ödman 1972) och flera rapporter (bl.a Trankell & Trankell 1968). De belyser väl hur skolmyndigheterna tänkte om romer på den tiden.

Intentionerna var goda och svenska romer ser positivt på den här tiden och på de lärare, socialarbetare och forskare som engagerade sig i projektet. Förutom i läsning, skrivning och räkning undervisades det i samhällskunskap, historia, psykologi, barnuppfostran och vissa estetiska ämnen. Läroplaner och kursinnehåll färgades av ett "svenskt" innehåll – svensk historia och svensk samhällsvetenskap, allmän västerländsk psykologi och barnuppfostran, svenska och västerländska litterära klassiker osv. Romsk historia eller romsk kultur saknades på schemat. Man tänkte att om romer i Sverige ska erhålla villkor jämförbara med andra medborgares är det bra om de försvenskas. Deras traditionella yrken efterfrågas inte längre. Med andra ord: den romska kulturen uppfattades vara dysfunktionell för ett liv i det moderna Sverige. Detta var inte vad Katarina Taikon och Rosa Taikon stred för. De kämpade för social rättvisa, inte för att den romska kulturen eller det romska språket skulle ersättas av en försvenskning. Det var erfarenheterna från den här tiden som kom att präglade försöksverksamheten i början av 1970-talet med organiserad överföring.

Kaaleromerna från Finland kom till Sverige i en tid då viktiga förändringar höll på att ske för de svenska romerna. Katarina Taikons böcker om Katitzi bidrog till att människor fick upp ögonen för hur romerna hade haft det. Antiziganismen kom ändå att leva vidare, nu även med kaaleromerna som måltavla.

Vuxenutbildningen på 1960-talet och den organiserade överföringen på 1970-talet får betraktas som brott med den syn på romer som ditintills hade präglat myndigheternas förhållningssätt. Trots lovvärda insatser för att förbättra romernas villkor präglades de av en nedlåtande hållning.

4.1.5 Mellankrigstiden, andra världskriget och Hanna Dimitri

Formellt var Sveriges gränser stängda för romsk invandring under hundratals år fram till 1950-talet. Men det fanns tider då kontrollen inte var lika stark och det fanns vägar in till Sverige som inte var lika hårt kontrollerade som hamnarna i söder. Under 1900-talets första del tilläts ingen invandring. Att hotade romer skulle tas emot i Sverige före eller under andra världskriget var uteslutet. Bernadotteexpeditionerna i krigets slutskede hämtade tiotusentals överlevande från de nazistiska förintelslägren för sjukhusvård och rehabilitering. En av de få romer som kom den vägen hette Hanna Dimitri och hennes historia berättas i antologin *Ett fördrivet folk* (Forum för levande historia 2005).

Förklaringen till att romer inte togs emot före kriget, under kriget eller efter kriget var att de betraktades som rasmässigt underlägsna. Hanna Dimitri utgjorde ett undantag, kanske ett "misstag", när överlevande valdes ut för att få plats på de vita bussarna. Historien om rasbiologiska institutet som grundades 1921 i Uppsala är känd och väl dokumenterad (Broberg & Tydén 2005). Sterilisering av "undermåliga" individer och grupper ansågs trygga den "nordiska rasens" renhet.

Steriliseringpolitiken avskaffades först 1976. Av anständighets-skäl kunde dock retoriken om ras inte fortsätta efter det att nazisternas folkmord blev känt. I stället motiverades steriliseringspolitiken av sociala överväganden. De som steriliserades ansågs ligga samhället till last och vara oförmögna att ta hand om sina barn. Kategoriseringen som "rasmässigt undermåliga" ändrades efter 1945 till en kategorisering i termer av "social undermålighet". När Trankell på 1960-talet drog igång vuxenutbildningsprojekt för de svenska romerna dröjde en syn på romsk underlägsenhet kvar, inte hos Trankell personligen men väl ute i samhället, inte i meningen ras utan i termer av kultur. Med den statiska syn som då rådde på kultur som en oföränderlig uppsättning traditioner och förhållningssätt uppfattades romsk kultur som illa anpassad för ett liv i det moderna samhället.

Innan den tyska krigslyckan vände betraktades även judar som rasmässigt underlägsna, men inställningen till judiska flyktingar ändrades när motgångarna för Hitlers arméer började komma. Inställningen till romer ändrades dock inte under kriget eller efter kriget. Medan det blev politiskt inkorrekt att uttrycka antisemitiska uppfattningar efter 1945, även om antisemitism dröjde sig

kvar i det fördolda, levde antiziganismen kvar helt öppet. Den tidigare stämpeln på judar hävdes efter 1945 men inte motsvarande stämpel på romer eller resande.

4.1.6 Nationalstatens födelse och de svenska romernas historia

Som idéhistorisk strömning utvecklades nationalismen ur romantiken. Politiskt förespråkade nationalismen utformningen av en nationalstat efter modellen ett folk, ett land och en makt. I nationalstatens idé ligger vidare att etniska och kulturella minoriteter assimileras med det härskande majoritetsfolket genom utbildning eller om så fordras med mera hårdföra metoder (språkförbud, tvångsförflyttning och deportation). Efter freden i Fredrikshamn 1809 då Sverige tvingades avträda Finland till Ryssland skapades förutsättningar att senare under 1800-talet utveckla en relativt enhetlig svensk nationalstat.

Samer och tornedalingar med andra modersmål än svenska var få till antalet. Dialektala skillnader levde kvar i talspråket. Föreställningar om medborgarskap i Sverige hade gradvis utvecklats under 1600- och 1700-talen men villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap lagreglerades i Sverige först 1858. Mot slutet av 1800-talet fanns alla viktiga byggstenar för nationalstaten på plats.

Den grupp romer som har kallats *svenska romer* härstammar från några invandrade familjer från Frankrike och Ryssland i slutet av 1800-talet (Caldaras 2002). De kom till en nybliven svensk nationalstat. De avvisades inte men fick sällan stanna länge på en och samma plats. De uppträdde med tivoli, arbetade som musiker och med kopparslageri, förtäring och silversmide. Eftersom deras tjänster efterfrågades kunde de försörja sig. Samtidigt utsattes de för förföljelse. Barnen fick ingen skolgång.

Från 1782 tilläts judar bosätta sig i Stockholm, Göteborg och Norrköping, och från 1854 fick de bosätta sig i alla städer. Ändring i grundlagen 1870 innebar att judarna i Sverige erhöll politiska rättigheter och erkändes som medborgare i den framväxande nationalstaten. Svaret på varför samhället 1945 tog avstånd från antisemitism och tog emot judiska överlevande från förintelslägren men inte gjorde motsvarande markering för romska överlevande handlar om tilltro. Judar hade visat sig vara goda medborgare, medan romerna som tvingades leva utanför samhället inte var betrodda.

4.1.7 Den svenska staten formas och den tidigaste romska invandringen på 1500-talet

Kalmarunionen kom till 1397 som en union mellan de tre nordiska kungamakterna, men från mitten av 1400-talet var det bara vid några få tillfällen som unionskungar kunde hävda sin ställning som regenter över Sverige. Under hela 1400-talet och 1500-talet fram till Gustav Vasas maktövertagande 1523 kännetecknades det politiska läget i Sverige av öppna strider mellan olika grupperingar och befolkningsskikt.

De första säkra noteringarna om romsk närvaro i Sverige daterar sig till den 29 september 1512. Dessa romer kom till ett land i politiskt kaos. Romernas levnadssätt uppfattades snart som problematiskt. Gustav Vasa såg till att romer som befann sig i den svenska riksdelen förpassades till den finska. Forskare menar att de finska kaaleromerna är ättlingar till dessa romer. År 1560 bestämde ärkebiskopen att romska barn inte fick döpas. År 1637 kom en förordning om att romer ("tartarer") skulle drivas ut ur landet. Hänglagen innebar att romska män som påträffades hängdes utan rättegång. Lösdriverilagen från 1700-talet riktades mot alla kringresande.

Enligt en hypotes härstammar även det svenska resandefolket från de romska grupper som senare utvisades till Finland.¹ Säkert är att staten upprepade gånger sökte komma till rätta med alla kringvandrande grupper i samhället. När kalderashromerna kom till Sverige i slutet av 1800-talet fanns alltså välutbildade och högst levande stereotyper i folks medvetande om kringvandrade folk som sålde varor och tjänster. Det fanns redan förordningar som begränsade dessa gruppers rätt till uppehälle på en och samma ort. Det vi kallar antiziganism i dag fanns väl utvecklat i samhället under flera hundra år före 1900-talets början. Den riktades mot kringresande och "tartarer".

Den verkliga knäckfrågan är varför de allra första romerna mötte en antiziganism redan 1512.

¹ Etzler (1944) baserar sin hypotes om resandes zigeniska härstamning på språkvetenskapliga grunder. Heymowski (1969) avvisar hypotesen utifrån genealogiska studier bland resande.

4.1.8 Nomadism kontra bofasthet

Träldomen avskaffades officiellt i Sverige år 1335 men tidigare än så frigavs trälarna när deras arbetskraft inte behövdes. Tillsammans med frigivna krigsfångar lade de grunden till medeltidens lantbruksproletariat. Frigivna trälarna och krigsfångarna ägde inte jord och de hade inte rätt att bruka jord. De tvingades till andra försörjningssätt. Efterfrågan fanns på sysslor som av bondeklassen ansågs vara orena och ohederliga. Dödgrävare, kittelflickare, nattmän, rackare, vallackare och bödlar kunde nödtorftigt försörja sig på uppdrag som bönder inte ville befatta sig med.

För statsmakten var bofasta bönder att föredra framför kringvandrande yrkesgrupper. Beskattning underlättades då skattskyldiga fanns på en plats och inte flyttade omkring. Lika viktigt för kungen var att rekrytera soldater bland bondebefolkningen. Det var svårare att göra bland nomadiserande grupper. Detta förklarar delvis statuskillnaden mellan bönder och kringresande yrkesgrupper.

Sedan urminnes tider har en motsättning funnits mellan en bofast jordbrukande befolkning och nomadiserande herdebefolkningar. Striden mellan Kain och Abel som skildras i Första Moseboken har tolkats som en symbolisk gestaltning av konflikten mellan bofasthet och nomadisering. Ytterst handlar den om skilda anspråk på och användning av jorden. Jordbrukaren Kain dräper herden Abel. Det råder ingen tvekan om att bofasta bönder under årtusenden har trängt undan nomadiserande herdefolk från bördiga marker till bergstrakter som inte lämpar sig för jordbruk – i Mellanöstern såväl som i norra Skandinavien.

McVeigh (1997) menar att föreställningar om bofasthetens moraliska överlägsenhet ligger till grund för den antinomadism som finns bakom den historiska antiziganismen. Bondebefolkningens avog inställning till nomadiserande herdefolk (som i Norden illustreras med det problematiska förhållandet mellan bönder och samer) har med konflikten mellan ägande och nyttjande av marken att göra. Den bofasta befolkningens syn på saken överfördes till andra kringresande yrkesgrupper och nomadiserande folk. Kringvandrande yrkesgrupper använde inte marken för att föda upp sina djur, men de behövde använda små stycken mark för att upprätta nattläger och för kommersiell verksamhet. All mark i anslutning till gårdar, byar och städer, de platser där kommersiell verksamhet kunde bedrivas, ägdes av bönder, bysamfälligheten,

kyrkan eller staden. Markägare var ytterst ovilliga att upplåta mark till kringresande.

När de första romerna uppenbarade sig i Sverige fanns således sedan länge negativa föreställningar om människor som försörjde sig genom en kringvandrande livsföring.

4.1.9 Tillbaka till 2000-talet

Enligt analysen har antiziganismen sina djupa rötter i en generell antinomadism. Det måste nämnas här att inte alla grupper med romskt ursprung försörjde sig genom kringvandrande livsföring. I Östeuropa har romer varit bofasta under århundraden. I Sverige är det belagt att många som kom att hänföras till resandefolket var bofasta i städer och försörjde sig genom handel och hantverk. Andersson (2008) har dokumenterat liv och leverne i den i början av 1900-talet övergivna "tattarstaden" Snarsmon i Bohuslän. Det är framför allt i stereotypen som romer och resande oftast förknippas med nomadisering. För den bofasta befolkningen på en viss plats framstår kringvandrande och kringresande folkgrupper som främmande, obekanta, och inte sällan som farliga. Ännu en föreställning var att kringresande yrkesgrupper ägnade sig åt yrken som i bondesamhället betraktades som orena och ohederliga. Douglas (1973; 1984) menar att kategoriseringen i rent och orent är fundamental för människors uppfattning om verkligheten. Tredje Moseboken ger t.ex. en systematik enligt vilken idisslande djur med klövar kategoriseras som rena medan djur som saknar något av dessa kännetecken betraktas som orena.

Varför vissa yrken har kategoriserats som orena har lika djup grund i den västerländska civilisationen. Det är begripligt att yrken som bödel och dödgrävare kringgärdades av starka regler. Det går att förstå att rackarens uppgift att bereda skinn och att ta hand om självdöda djur kunde betraktas på liknande sätt, liksom vallackarens uppgift att kastrera hingstar och tjurar, nödvändig i bondesamhället men inget som bönder själva ville befatta sig med. Varför kittelflickarens yrke betraktades som orent och ohederligt är emellertid en gåta. Kittelflickaren tillverkade förvaringskärl och kastruller.

Resandefolk i det medeltida Sverige tillskrevs orenhet. När romer uppenbarade sig uppfattades de på samma sätt eftersom de var kringresande. Den uppfattning om romer som gällde på 1500-talet fram till slutet på 1800-talet var att de var *främlingar*, och att

de försörjde sig på yrken som i vissa fall betraktades som orena. I konsekvens med dessa föreställningar förbjöds romer att bosätta sig permanent eller vistas på en plats mer än några dagar. Gränser stängdes för invandring av romer, och romer som påträffades utvisades eller hängdes. Vad bondebefolkningen inte kände till var att romerna hade stränga regler för att säkra sin renhet.

I slutet av 1800-talet när kalderashromerna anlände till Sverige gällde samma sak – stängda gränser, förbud att vistas längre än några dagar på en och samma plats, förföljelse och lynchningar. I den framväxande nationalstaten uppfattades romerna leva utanför samhället. Till den antiziganism som redan fanns kom att romer nekades medborgerliga rättigheter. De sågs som *icke-medborgare*.

Rasideologiska idéer hade utvecklats under senare delen av 1800-talet och slog rot i det officiella Sverige på 1920-talet. Utöver att betraktas som främlingar och icke-medborgare sågs nu romer som *rasmässigt underlägsna*. (Landén visade att sådana föreställningar, inklusive "orenhet", alltså var högst levande bland vanliga svenskar 1969.) Till stängda gränser, avvísningar, förbud att vistas någon längre tid på en och samma plats och avsaknad av medborgerliga rättigheter kom nu mera direkta ingripanden från samhällets sida genom att barn omhändertogs mot föräldrarnas vilja och att romska kvinnor tvingades sterilisera sig.

På 1960-talet förbättrades situationen tack vare systrarna Taikons kamp. Den viktigaste förändringen var att romer fick rätt till fast bostad. Gränserna förblev dock stängda för romsk invandring från utomnordiska länder. De tidiga utbildningssatsningarna präglades av tanken hos myndigheterna om romer som *kulturellt handikappade*, också detta en av antiziganismens framträdelseformer.

Under 1900-talets sista decennier öppnades gränserna för en begränsad romsk invandring. Ett antal mer eller mindre ambitiösa satsningar på arbetsmarknadsutbildning och sociala insatser gick i stöpet därför att myndigheterna på alla nivåer misstrodde romers vilja att försörja sig genom ett eget arbete och under eget ansvar. De antog att romer som invandrat till Sverige var ovana vid modernt samhällsliv.

Under alla århundraden fram till nutid har staten förklarat problemen med romsk integration med förhållanden i den romska kulturen, i det romska försörjningssättet, och med den romska livsföringen. Staten har inte tidigare tänkt på att problemen kan ha sin grund i majoritetssamhällets förhållningssätt. I dag erkänns den

romska minoriteten som nationell minoritet och förståelse finns att romer har varit utsatta för en omfattande, systematisk strukturell diskriminering. Övergreppen under tidigare århundraden var nog så allvarliga men de övergrepp som vi i dag ser som de allra grövsta begicks av staten under det upplysta 1900-talet. Stängda gränser för flyktingar undan Hitlertysklands folkmord och sterilisering av tusentals utsatta personer som inte kunde försvara sig hör till de värsta skamfläckarna i svensk historia. Än har vi inte fått bukt med antiziganism.

4.2 Marginalisering

4.2.1 Inledning

Marginalisering är en process där individer, kategorier eller grupper av människor i ett maktunderläge förskjuts av andra individer, kollektiv eller grupper i ett relativt maktöverläge så att de förras ställning försvagas ytterligare under processens gång. Ett resultat av sociala marginaliseringsprocesser kan vara fattigdom och armod, i det närmaste total avsaknad av ekonomiskt och politiskt kapital. Marginaliseringsprocesser kan emellertid också lägga grunden till social, politisk och kulturell förändring. Revolutionära rörelser kan vinna stöd hos marginaliserade grupper. Chicagoskolans sociologer beskrev på 1930-talet hur marginaliserade invandrargrupper och inflyttade afrikansk-amerikaner från Sydstaterna kom att omdana Chicago till en dynamisk, kulturellt avantgardistisk och politiskt betydelsefull storstadsmetropol. Liknande utveckling hade tidigare ägt rum i New York, och kom senare att äga rum i Kaliforniens storstäder Los Angeles och San Francisco.

Perspektivet är att marginaliseringen av romer handlar om maktrelationer situerade i interaktiva processer mellan en etnisk/kulturell majoritet (det nationella svenska samhället) och en etnisk/kulturell minoritet (de olika romska grupperingarna). Låt oss börja med interaktiviteten. Socialantropologen Fredrik Barth (1969) formulerade en epokgörande teori om etnisk organisation, som i hög grad är aktuell när det gäller att förstå interaktiva processer mellan majoritetssamhället och romer. Barth problematiserar frågan om kultur och etnicitet. I stället för att fokusera på kulturellt innehåll riktade Barth strålkastarljuset mot etnicitetens organisation. Barth frågar sig varför etniska grupper består över lång tid. Tidigare

förklarades det med att *gemensam kultur* skapar förutsättningar för den etniska gruppens kontinuitet och dess gränser gentemot andra folkgrupper. Traditionellt förklarades etniska olikheter med att självreproducerande folkgrupper lever mer eller mindre isolerade från angränsande folkgrupper. Så har också romsk marginalisering förklarats – romsk kultur och majoritetssamhällets kultur har betraktats som oförenliga.

Barth vänder på frågan. Gemensam kultur och religion och gemensamt språk inom en grupp genererar inte gränser mot andra. Tvärtom är det så att förekomsten av *etniska gränser* skapar förutsättningar för den aktuella gruppens gemensamma språk, kultur och religion. Det är gränserna och mekanismerna att säkra dessa gränser som behöver förklaras, inte förekomsten av gemensam kultur. Barth menar att etniska gränser inte är slutna på det sätt som statsgränser kan vara stängda för passage och genomgångstrafik. Etniska gränser är genomsläppliga. Ett utbyte av människor sker mellan grupper på båda sidor om en gräns, exempelvis i samband med arbete, affärer, giftermål och byteshandel. Hur kommer det sig då att gränsen består, och inte som man kan förledas att tro, löses upp? Barths förklaring är att etniska skillnader inte uppstår och vidmakthålls på grund av att grupper lever isolerade från varandra utan precis därför att grupperna lever med och i en social interaktion som äger rum tvärs över gränsen. Etniska identiteter definieras alltid i förhållande till och genom varandra. Den etniska gränsen synliggörs genom markörer. Viktiga markörer är de som aktörerna själva tillskriver betydelse för sin etniska särprägel. Vissa förhållanden kan fungera som signaler för etnisk tillhörighet medan andra förhållanden kan lämnas åt sidan. Markörer kan både överkommuniceras och underkommuniceras. Så etableras den etniska gränsen. Över tid kan regler ändras och ersättas men likafullt består den etniska gränsen.

Här kommer vi in på den mycket påtaglig maktdimensionen som präglar i etniska gruppers interaktion med varandra. När jämstarka etniska grupper definierar sin särprägel gentemot varandra resulterar detta i goda fall i ett ömsesidigt beroende, dynamisk utveckling och respekt. Den klassiska kulturanthropologin ger exempel på sådana samhällen. I moderna samhällen organiserade efter nationella principer är det dock nästan alltid så att maktfördelningen mellan etniska grupper har en slagsida. Identitet och särprägel definieras då genom avståndstagande, moralistiska övertoner i synen på "den andre" smyger sig in, marginaliseringspro-

cesser uppkommer. Etniska marginaliseringsprocesser rör således relationer där maktförhållandena mellan de aktuella grupperna är mycket ojämna.

Medan majoritetssamhället har makten och möjligheterna att marginalisera minoriteten, i vissa fall avsiktligt men i andra oavsiktligt, blir konsekvenserna av minoritetsgruppens definitionsprocesser inte att majoritetssamhället "marginaliseras". Samma socialpsykologiska definitionsprocesser får vitt skilda konsekvenser när makten är så olika fördelad.

Etniska markörer är centrala inslag för självuppfattning och kultur. Markörer tillskrivs mening. Hur en viss markör har uppkommit och varför just den tillskrivs mening beror inte sällan på historiska tillfälligheter. Vi måste fråga oss hur denna mening kommuniceras internt och externt, hur den vidmakthålls, samt hur den fördelar sig i en befolkning. Romers marginalisering i det svenska majoritetssamhället handlar om definitionsprocesser i *majoritetssamhället* där svensk nationell (etnisk) identitet kontinuerligt reproduceras, bekräftas och förs vidare till nya samhällsmedlemmar. Medan den romska minoriteten är smärtsamt medveten om vilka konsekvenser detta får för deras livsomständigheter kan majoritetssamhällets medlemmar vara helt omedvetna om att de medverkar i interetniska definitionsprocesser när de berättar historier, ser gamla filmer eller läser böcker där romer skildras på nedsättande vis.

Låt oss först genom exempel från DO konstatera att marginaliseringsprocesser riktade mot romer äger rum. Därefter ska vi se närmare på vad innehållet är i de föreställningar som majoritetsbefolkningen har om romer, och hur de är fördelade i majoritetsbefolkningen. Slutligen ska vi resonera om hur dessa föreställningar reproduceras och förs vidare.

4.2.2 Etnisk diskriminering

För några år sedan presenterade Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) rapporten *Diskriminering av Romer i Sverige* (2004). Rapporten bygger på en sammanställning och analys av anmälningar om diskriminering till DO under åren 2002 och 2003 från romer, samt på en enkätundersökning bland romer om deras upplevelse av diskriminering.

DO konstaterar att antalet anmälningar om etnisk diskriminering från romer är lågt. Det handlar om sextiofem anmälningar under åren 2002 och 2003 varav cirka 40 anmälningar gjordes 2003. Av skrivningen framgår inte vad den romska anmälningsbenägenheten jämförs med, men känt sedan tidigare är att den samiska folkgruppen, som till antalet uppskattas vara mindre än romerna, under 1990-talet svarade för en stor andel av de anmälningar om diskriminering som kommit till DO.

DO konstaterar vidare att få anmälningar gäller diskriminering på arbetsmarknaden och inga anmälningar berör diskriminering inom högskolan. Denna uppgift behöver kommenteras. Det är svårt för en arbetssökande att visa att diskriminering har förekommit vid arbetsansökningar medan det är förhållandevis lätt för en arbetsgivare att göra troligt att det är sökandes kompetens, relevanta arbetslivserfarenheter och kvalifikationer som avgör vem som får en utlyst tjänst bland många sökande. Detta betyder inte att överväganden som är av diskriminerande karaktär inte förekommer. Det är bara svårt att visa att det faktiskt förhåller sig så. I en intervjustudie bland romer (Westin & Tan Marti 2008) förklarade intervjuade romer, som sökt hundratal utlysta anställningar inom det område som de utbildats till, att de ytterst sällan ens kallades till intervju med att det rör sig om subtila former av diskriminering. Ingen hade anmält detta till DO.

Eftersom endast få romer i Sverige har bedrivit högskolestudier förklarar det troligen varför inga anmälningar om diskriminering på högskolenivå hade inkommit när rapporten författades. Att få romer har kvalificerat sig för högskolestudier beror troligen på strukturer inom utbildningsväsendet som generellt sett missgynnar romska elever utan att det direkt kan sägas handla om fördomsfulla lärare eller diskriminerande skolledare. Vi vet t.ex. att romska elever kan utsättas för mobbning av andra elever. Det är inte förvånande om romska elever då tappar motivationen för vidare skolarbete. Strukturer inom utbildningsväsendet som på alla nivåer får till konsekvens att romska elever sorteras bort vid övergång exempelvis till gymnasieskola, till teoretiska linjer, till högskola etc. förklarar varför inga anmälningar om diskriminering på högskolenivå kom till DOs kännedom under projektperioden (2002–2003). På annat ställe i DOs rapport rapporten framgår det att cirka 25 procent av anmälningarna ändå gäller arbetsmarknad och utbildningsväsende. Det är trots allt inte så få anmälningar.

Under projektperioden kom 18 anmälningar om diskriminering mot romer inom bostadsmarknaden. Tolv anmälningar handlade om att romer avisats från eller nekats tillträde till offentliga lokaler som affärer, restauranger och hotell. Nio anmälningar rörde handläggning och bemötande inom socialtjänst och sjukvård samt sex anmälningar kränkande handläggning och bemötande inom rättsväsendet (polis, domstolar).

DO rapporterar också om en enkätundersökning som gjordes under projektperioden om romers upplevelse av diskriminering. Här bekräftas bilden som framkommit i anmälningarna att diskriminering på bostadsmarknaden framstår som ett stort problem för romer. Inte sällan möts romer av misstänksamhet, negativa attityder, fördomar och förolämpningar från grannar. Det förekommer att boende i grannskapet skriver på ”protestlistor” för att få romer avhysta. Arne Trankell (1973) skildrade en sådan process som ägde rum i Haninge kommun i början av 1970-talet. (Grannarna ville få en romsk kvinna avhyst. Den drivande kraften bakom den aktionen var en offentlig person, en man med hög ställning inom en statlig myndighet som ofta kom till tals i den tidens medier.) Av rädsla för starka reaktioner och protester från övriga hyresgäster i huset eller i grannskapet tvekar åtskilliga privata hyresvärdar att hyra ut lägenheter till romer. Det innebär att romer ofta hänvisas till segregerade och socialt utsatta bostadsområden. Av enkätundersökningen framgår vidare att romer upplever sig diskriminerade när det gäller tillträde till offentliga lokaler. År 1990 dömdes en butiksägare för diskriminering på grund av en skylt ”Zigenare äga ej tillträde”.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inrättades 1986. På 1980-talet var lagstiftningen mot diskriminering på etnisk grund tandlös. Diskrimineringsutredningen (1979–1985) hade föreslagit en tuffare lag än den som antogs av riksdagen. Få mål som prövades rättsligt resulterade i fällande domar. Kraven på kärandesidan att bevisa att diskriminering ägt rum var för höga. Efter hand har lagstiftningen på området skärpts och nu gäller omvänd bevisbörda. Den svarande måste kunna göra troligt att han/hon inte har diskriminerats. Den nya ordningen har lett till att DO vunnit flera mål där romer utsatts för kränkande bemötande och diskriminerande behandling.

DO avslutar sin rapport med att konstatera att begränsad kunskap om romer och romers livsvillkor finns i majoritetssamhället, och även hos myndigheter som har till uppgift att motverka och

förebygga diskriminering är kunskapen bristfällig. Man saknar kunskap om de bakomliggande förhållanden som orsakat romers marginalisering. Det finns liten eller ingen insikt i den roll som majoritetssamhället och staten har haft och har än i dag för att upprätthålla romers utanförskap. DO konstaterar att antiziganistiska föreställningar är allmänt förekommande och att innehållet i dessa fördomar sällan ifrågasätts.

Några aktuella ärenden:

1. Gävle tingsrätt meddelade 2006-06-16 fällande dom för etnisk diskriminering. Personer av romskt ursprung vägrades äta på restaurang Lilla Kungshallen i Skutskär med hänvisning till att de är romer.
2. Lidköpings tingsrätt meddelade 2008 05 20 fällande dom för etnisk diskriminering. En kvinna vägrades tillträde till en lägenhet enligt redan ingånget avtal och påskrivet kontrakt, då hyresvärden förstod att kvinnan var rom och inte thailändska.
3. Svea hovrätt fastställde 2008 10 17 Eskilstuna tingsrätts beslut rörande skadestånd och ersättning för rättegångskostnader i ett mål där Hotell Statt, Eskilstuna, dömdes för etnisk diskriminering av personer med romskt ursprung.
4. Norrköpings tingsrätt meddelade 2009-10-27 fällande dom för etnisk diskriminering. En kvinna som ledde en konferens på Grand Hotell i Norrköping, och som alltså var gäst på hotellet, misstänkliggjordes och förvägrades vid upprepade tillfällen av personal att ta kaffe vid kaffeautomaten i hotellfoajén med hänvisning till att hon var romsk.
5. Borås tingsrätt meddelade 2008 06 19 en friande dom för en privat hyresvärd som inte accepterade en rom som hyresgäst. Domen överklagades och Hovrätten för Västra Sverige ändrade till en fällande dom för etnisk diskriminering.

Mörkertalet för etnisk diskriminering som drabbar romer är med stor sannolikhet ganska stort. De här fem diskriminerande händelserna som anmälts till DO och som DO beslutat att pröva i domstol utgör bara en liten del av de anmälningar som kommer till DO. DO driver ärenden till domstol där sannolikheten att vinna

ett mål bedöms vara rimligt goda. Det betyder att många anmälningar till DO noteras men prövas inte av domstol. Med stor sannolikhet kommer många diskriminerande händelser inte ens till DO:s kännedom. Diskriminering kan vara subtil och oåtkomlig även med den skärpta lag som nu gäller. Drabbade romer är medvetna om detta. Många vardagliga kränkningar och tillmälen anmäls inte.

Samhället ser allvarligt på etnisk diskriminering. Diskriminering går emot det demokratiska samhällets grundprinciper om jämlikhet och respektfullt bemötande. Dessutom innebär diskriminering en kostnad för samhället i och med att människors kapacitet, förmågor och potential inte kan utnyttjas fullt ut. Sedan DO inrättades har lagen om etnisk diskriminering successivt skärpts. Medan det var svårt att vinna diskrimineringsmål på 1980-talet har den skärpta lagen ändrat förutsättningarna. En indikation på att samhället menar allvar är att Svea Hovrätt respektive Hovrätten för Västra Sverige i två av domarna som återges här har fastställt tingsrättens fällande dom respektive ändrat tingsrättens friande dom till en fällande dom.

4.2.3 Attitydundersökningar

Delegationen för romska frågor gav ARS Research AB i uppdrag att genomföra en attityd- och kartlägningsstudie rörande den svenska allmänhetens kunskap om och attityder till romer. När de som inte hörde till populationen räknats bort återstod ett bruttourval på 1 539. Bortfallet var 35 procent. Undersökningen genomfördes med 1 000 telefonintervjuer bland slumpmässigt utvalda svarande. Tillvägagångssättet beskrivs i den rapport som företaget levererade till delegationen våren 2008. Undersökningen innehöll frågor av olika karaktär. Några frågor handlar om den svarandes inställning när det gäller att ha en romsk familj som granne, en rom som arbetskamrat, och som representant i fackföreningen. Några frågor riktas in på den svarandes känsla av förtroende för olika etniska och nationella grupper som olika yrkeskategorier.

ARS Research frågade om det var någon grupp som man inte ville ha som granne. De grupper som den svarande hade att ta ställning till var romer/zigenare, araber, somalier, judar, samer och finländare. 68 procent av de svarande hade ingenting emot att ha

någon av dessa grupper till granne. 24 procent av de svarande uppgav att de inte vill ha romer/zigenare till grannar, följt av 10 procent de svarande som inte vill ha araber till grannar. Samma fråga ställdes när det gäller om det är personer ur någon grupp som man inte vill ha till arbetskamrater. Här svarade 85 procent att det inte hade någon betydelse, 8 procent att man inte ville arbeta med romer/zigenare och 4 procent med araber. För båda frågorna har kvinnor uttryckt större acceptans än män, och svarande med universitets- och högskoleutbildning har uttryckt större acceptans än svarande med lägre utbildning.

Senare under intervjun ställdes snarlika frågor men nu ombads den svarande att ange hur stor andel av svenska folket som han/hon trodde inte ville ha romer/zigenare som grannar respektive som arbetskamrater. Här blir siffrorna helt annorlunda. I genomsnitt angav de svarande att 55 procent av svenskarna *inte* vill ha romer/zigenare till grannar och 44 procent *inte* vill ha romer/zigenare som arbetskamrater. Svaren på frågor om romer/zigenare som grannar respektive arbetskamrater kan ses som ett mått på graden av antiziganism i samhället. Jämfört med andra etniska/nationella grupper i Sverige är romerna utan tvivel hårdast drabbade av negativa attityder. Samtidigt ger undersökningen det resultatet att människor tycks vara medvetna om att romer drabbas av negativa attityder.

En fråga handlar om förtroende för olika grupper. Lägst förtroende får kommunpolitiker, journalister och romer, medan företagare, fackliga representanter, araber och somalier får jämförelsevis högt förtroende.

Ett antal frågor söker belysa bilden av romer. Detta gjordes med en öppen fråga (se nedan) och påståenden med svarsalternativ. För en överväldigande majoritet (92 procent) av de svarande värnar romer starkt om sina traditioner och för 88 procent är romernas klädedräkt ett karakteristiskt drag. Väldigt många svarande menade att de äldre har en stark ställning i det romska samhället och att romer är en minoritet som har behandlats illa i Sverige. Över hälften av de svarande hade klart för sig att romer har en lång historia i Sverige men att de inte vill integrera sig i det svenska samhället.

Relativt många svarande ansåg att till bilden av romer hör att de oftare än andra grupper har problem med rättvisan, att de syns och hörs ute på stan, att de är en sluten grupp, att de är skickliga musiker, att de inte vill vara bofasta och att de inte är att lita på. En

klar majoritet av de svarande (72 procent) trodde att svenska folket har en i huvudsak negativ inställning till romer.

ARS Research ställde också frågor om olika sakförhållanden. Mer än två tredjedelar av de svarande uppfattade att romers svaga ställning på arbetsmarknaden beror på diskriminering. Ungefär lika många ansåg att det befogat romska barn får särskilt stöd i grundskolan. Vidare kände över 80 procent av de svarande till att romer är en nationell minoritet i Sverige, och mer än tre fjärdedelar av de svarande kände till att romerna utsattes för systematisk förintelse i Nazityskland. Många kände till att romer har funnits i Sverige i 500 år, att de flesta romer är kristna och att romerna har egen flagga. Dessa kunskaper om romer får betraktas som relativt goda. Däremot är kännedom om romernas antal i Sverige mycket överskattat. En återkommande uppskattning om antalet romer i Sverige är 50 000 (Rodell Olgaç 2006). I den siffran är uppskattningsvis hälften resande.

I attitydundersökningen uppskattades antalet romer i Sverige genomsnittligt till 200 000. Siffran 50 000 är naturligtvis inte exakt, men det är en rimlig skattning baserad på olika uppgifter från skola, socialtjänst och romska organisationer. Det är dock inte en siffra som rapporteras i nyhetsmedier, åtminstone inte särskilt ofta. Så många som 12 procent av de svarande uppskattade romernas antal till över 500 000 personer.

En så grov feluppskattning säger att de flesta människor inte har en aning om den romska minoritetens numerära storlek. När man gissar på en siffra över antalet romer i Sverige utgår gissningen ändå från någon slags erfarenhet man har. En möjlighet skulle vara att romers synlighet på offentlig plats, särskilt genom kvinnors kläddräkt, gör att man omedvetet noterar att de är romer. Man gör troligen sådana omedvetna noteringar inför alla synliga grupper vilket förstås inte låter sig göras inför grupper som inte är synliga i det offentliga rummet (exempelvis finländare). En annan möjlighet är att romska frågor oftare får negativ uppmärksamhet i medierna (direkt eller indirekt) än vad andra jämförbart stora grupper får. Medial uppmärksamhet kan också vara något att haka upp en gissning på.

Det är väl känt från socialpsykologiska experiment att svars-personer tenderar att överskatta antalet människor hos grupper vars levnadssätt på något sätt uppfattas som utmanande eller hotfullt.

Över hälften av de svarande har aldrig träffat eller pratat med en rom. Än färre (90 procent) har aldrig varit hemma hos en rom. Däremot har 85 procent av de svarande läst om romer, hört på radio eller sett på TV om romer. Mediebilden av romer är alltså mycket viktig för spridning av föreställning om romer hos allmänheten. Mot den bakgrunden kan det tyckas en aning märkligt att 15 procent av de svarande anser sig ganska väl känna till eller t.o.m. mycket väl känna till romer och romsk kultur.

I en serie återkommande attitydundersökningar från 1981 och framåt har svenska folkets attityder till invandring, invandringspolitik, invandrare och etniska minoriteter i Sverige undersökts.

Diskrimineringsutredningen lät genomföra den första studien 1981. Bland frågorna fanns olika mått på upplevd "etnisk distans". I de här studierna användes ordet "zigenare", inte rom. 18 namngivna etniska och nationella grupper bedömdes efter upplevd värderingslikhet. "Zigenare" kom på 15:e plats. "Norrmän" rankades först. Efter "zigenare" kom "turkar", "kineser" och "etiopier". I den här undersökningen rankades samma etniska och nationella grupper även efter bekantskap. "Zigenare" hamnade på 11:e plats. "Danskar" hamnade högst. Efter "zigenare" kom "polacker", "greker", "jugoslaver", "latinamerikaner", "turkar", "kineser" och "etiopier". De svarande ansåg sig alltså mera bekanta med "zigenare" än med flera stora (europeiska) invandrargrupper i Sverige.

Tabell 4.1 Upplevd etnisk distans till olika etniska/nationella grupper. 7 poäng är högsta möjliga värde och står för den största möjliga upplevda distansen. 1 poäng är det lägsta möjliga värdet

	1981	1987	1993	2005
"Norrmän"	1.37	1.44	1.54	1.60
–				
"Turkar"	5.72	5.64	5.44	4.70
"Kineser"	5.77	5.38	5.22	4.90
"Etiopier"	5.86	5.65	5.61	5.40
"Zigenare/romer"	5.67	5.76	5.68	5.30

Sex år senare (1987) genomfördes en uppföljningsstudie. Samma etniska och nationella grupper rankades. "Zigenare" hamnade nu på sista plats efter "kineser", "turkar" och "etiopier". Först kom "norrmän". Förändringen mellan 1981 och 1987 karakteriseras av

ökad upplevd etnisk distans till de nära grupperna men minskad upplevd etnisk distans till de mera "främmande" grupperna – med undantag för "zigenare" – där den upplevda etniska distansen ökade.

Ytterligare sex år senare (1993) genomfördes en ny stor rikstäckande attitydundersökning. Tolv av de etniska nationella grupperna från de tidigare studierna rangordnades efter upplevd värderingslikhet på samma sätt som 1981 och 1987. "Zigenare" hamnade på sista plats efter "kineser", "turkar" och "etiopier". "Norrmän" kom som vanligt först. Samma allmänna tendens som den mellan 1981 och 1987 rådde.

Den senaste studien gjordes 2005. Resultaten är inte publicerade. Tendensen är i huvudsak densamma som i de föregående studierna: "Norrmän" rankas högst. Medan "turkar" och "kineser" nu uppfattas som inte fullt så avlägsna som tidigare uppfattas "romer" och "etiopier" fortfarande som de mest avlägsna och kulturellt olika grupperna.

Sammanfattningsvis har endast små variationer förekommit under de 24 år som skiljer den första från den senaste mätningen av upplevd etnisk distans. Inte heller har några större variationer kunnat iaktas vid mätningarna som gjorts däremellan. Det handlar alltså om en mycket stabil social perception som reproduceras kontinuerligt. Det faktum att romer sedan år 2000 tillerkänns status som nationell minoritet i Sverige tycks inte nämnvärt ha påverkat den svenska allmänhetens uppfattning om den romska kulturen och romska levnadssätt som markant annorlunda än det svenska.

4.2.4 Interaktioner

Etnologen Greger Defunia Kwiek publicerade 2009 en rapport där han analyserar svårigheterna att arbeta för jämställdhet inom det romska samhället mot bakgrund av den diskriminering av romer som råder i samhället. Kwieks analys är klargörande. Betydelsen av hans studie ligger dels i att han som rom och forskare har tillgång till ett inifrånperspektiv som icke-romska forskare saknar, dels i att han anlägger ett interaktivt inter-etniskt perspektiv. Han söker beskriva komplexa interaktionsprocesser mellan romskt och icke-romskt, mellan manligt och kvinnligt, mellan stolthet och marginalisering. Studien bygger på en on-line enkät om 31 frågor som

besvarades av 820 romer, djupintervjuer med 41 romska informanter samt en öppen enkät om fem frågor som ställdes till 100 slumpmässigt utvalda icke-romer på Stockholms gator.

Kwiek visar vilken påverkan som århundraden av förföljelse och marginalisering har fått på romska traditioner och uttryck. Trots att dessa traditioner till viss del har en grund i majoritetssamhällets förföljelse ser romer som värnar om traditionerna snarare att traditionen uttrycker en romsk hederskodex. Att som romsk kvinna sluta bära den traditionella klädedräkten ses inom delar av det romska samhället så att dessa kvinnor överger romsk kultur. Det ses som problematiskt också därför att skillnaden mellan kvinnligt och manligt blir otydlig. Att upphöra att bära den traditionella klädedräkten är för många romska kvinnor förenat med skam. Därför är det knappast förvånande att 75 procent av de romska svarande ansåg att romska kvinnors möjligheter främjas bäst genom segregerade arbets- och utbildningsförhållanden.

Ett hundra svenskar ombads svara på frågor om hur en romsk person känns igen. 67 svarande nämnde den traditionella klädedräkt som bärs av finskromska kvinnor, medan 33 angav den klädedräkt som bärs av kelderashakvinnor. 95 svarande hade aldrig träffat en rom. 82 svarande ansåg att romer borde tillåtas bära traditionell klädsel i arbete och utbildning. Men 92 menade att romer skulle utsättas för mindre diskriminering om de inte klädde sig traditionellt.

Kwiek påminner om att många sagor, visor och ramsor som barn tar del av framställer romen som en ond och farlig mytologisk figur som kan röva bort barn. Romer själva känner inte alls igen sig i denna gestaltning och förstår inte kopplingen mellan "zigenare" och barnarov. Kwieks romska informanter kände inte ens till dessa berättelser. Sådana direkt missvisande representationer har inte motsagts och få svenskar har reflekterat över att de sätt på vilka romer beskrivs i majoritetssamhällets medier får återverkningar på romers villkor.

För att främja romska kvinnors rättigheter måste existerande sociala problemen *inom* det romska samhället diskuteras och lösas, men det måste göras på så sätt att lösningen inte innebär att stereotypa generaliseringar och missvisande föreställningar om romer reproduceras.

Ett förändringsarbete utmanar starka krafter inom det romska samhället som vill kontrollera romska kvinnors delaktighet i majoritetssamhället.

När romska kvinnor överger traditionella sysselsättningar som t.ex. spådom för att inte utsättas för diskriminering, förlorar de både sitt ekonomiska oberoende och sin symboliska ställning i det romska samhället. För många romska kvinnor är det problematiskt att arbeta inom yrken som inte självklart är förenliga med traditionella idéer om den romska kvinnans identitet. Föreställningar om den romska kvinnan i det omgivande samhället är negativt laddade. Kvinnan som bär dräkten uttrycker stolthet över sin romska identitet och känsla av heder, status och makt, samtidigt som hennes dräkt är den markör varigenom utomstående identifierar romer. Den heder som hör samman med traditionell kläddräkt är så starkt förankrad i romsk tradition att man är villig att ta risken att utsättas för diskriminerande behandling och förolämpande bemötande hellre än att "gömma" sin romska identitet. Ändå tycks utvecklingen gå mot att romska kvinnor numera tilldelas en mera tillbakadragen roll i romska sammanhang och att de har blivit mer ekonomiskt beroende av sina män. Kwiek menar att skvaller lätt sprids när en romsk kvinna arbetar utanför det romska samhället, och i synnerhet om arbetsuppgifterna fordrar att hon arbetar med icke-romska män. Århundraden av uteslutning och isolering har genererat en stark hederskodex inom det romska samhället med nedsättande föreställningar om den andre och ömsesidig misstro mellan romer och icke-romer.

4.2.5 Majoritetssamhällets föreställningar om romer

En fråga i den undersökning som rapporteras av ARS Research (2008) är en så kallad öppen fråga. Den syftar till att beskriva innehållet i de negativa, fördomsfulla och stereotypa bilderna som majoritetsbefolkningen har om romer. Forskningsetiskt innebär det här ett dilemma. Å ena sidan är det naturligtvis av värde att känna till vad folk i allmänhet föreställer sig om romer för att kunna lägga upp strategier för attitydförändring och kunskapsförmedling. Å andra sidan innebär att kartlägga det negativa innehållet i allmänhetens föreställningar att forskaren deltar i reproduktionen och spridningen av dessa föreställningar som ska motarbetas. Att i ett dokument som ges ut av en statlig kommitté lista och återge innehållet i djupt fördomsfulla uppfattningar kan användas av ljusskygga politiska krafter. För romer är innehållet i dessa fördomar knappast någon nyhet. Det kan alltså finnas goda skäl att

inte alltför mycket i detalj beskriva det fördomsfulla innehållet utan att nämna det i mera allmänna ordalag.

Den fråga som ARS Research ställde lyder:

Man kan få vissa bilder på näthinnan och vissa omedelbara tankar i huvudet när man hör vissa ord. När du hör ordet "rom" eller "zigenare", vad tänker Du då på eller vad ser Du då framför Dig?

Sammanlagt har de svarande nämnt 180 olika ord och associationer. Det handlar om tillskrivna egenskaper, stereotypa bilder, kända personer, utmärkande egenskaper och värderande omdömen. Flertalet beskrivningar förekommer bara någon enstaka gång. Över hälften av de svarande (53 procent) tar emellertid upp romska kvinnors kjolar, som utan tvivel är den tydligaste markören för romsk identitet. Av Kwieks studie framgår att det är den kläddräkt som de kaaleromska kvinnorna bär som svarande tänker på. Förhållandevis många svarande (8 procent) nämner också männens klädsel som ett utmärkande drag.

En femtedel av de svarande svarar att "brottslighet, stölder, tjuvaktighet" är utmärkande drag för romer. Cirka 13 procent av de svarande associerar "husvagn, tält och tältläger" till romer/zigenare. Elva procent av de svarande tänker på "resande, folk som flyttar". Fem procent tar upp "starka familjeband, stark familjesammanhållning" respektive "mörkhåriga/mörka/brunögda/icke-svenskt utseende". Först på tolfte plats med tre procent av de svarande nämns "utanförskap/segregering/rasism i Sverige". På artonde plats med två procent kommer associationer till "minoritetsgrupp/etnisk grupp". Det finns enstaka associationer till "förtryck", "fördomar", "diskriminering" och "förintelsen", och det förekommer också enstaka associationer till positiva bilder av romer/zigenare som "yrkesskickliga hantverkare" och "glädje" och till kända kulturpersonligheter, författare och artister som Katarina Taikon, Rosa Taikon, Hans Caldaras och Django Reinhardt. För varje positivt omdöme om romer förekommer säkert femtio negativa associationer som "opålitliga", "oärliga", "bråk och slagsmål", "arbetskygghet" och "smutsiga" med flera. De här ytterst rasistiska tillskrivningarna är del av den stereotypa bild av romer som finns invävd i majoritetssamhällets kultur.

Praktiskt taget alla de tillskrivningar som kommer fram i det material som ARS Research samlade in 2008 återfinns i en undersökning som rapporterades av Ragnar Landén (1970) nästan fyrtio år tidigare. Flertalet tillskrivningar är djupt nedsättande. Många har rasistisk karaktär. Det tyder på att det finns en "levande" föreställ-

ning om romer i majoritetskulturen som förmedlas och traderas från generation till generation.

Våren 1969 samlade Ragnar Landén in material genom att med bandspelare i handen gå in i små butiker och kaféer på Hornsgatan i Stockholm. Han frågade människor som han mötte i affärerna och på gatan hur de trodde att andra personer uppfattade "zigenare". Tanken var att om han hade direkt ställt frågan om hur den intervjuade tänkte om "zigenare" hade risken var stor att folk svarat undvikande eller inte alls. Genom att ställa frågan om "andras" föreställningar fick de svarande möjlighet att lyfta fram sina egna föreställningar utan att själv skuldbeläggas för att ha fördomar. Landén tar upp det som en fråga om intervjumetod, vilket det naturligtvis är. Men det här med allmänt uppfattade föreställningar – stereotyper – handlar just om att fånga de synsätt och uppfattningar som förekommer i samtal mellan människor, som reproduceras i möten gång på gång, och som därigenom får en slags allmängiltighet oavsett vad den enskilda personen själv har för uppfattning. Landén var intresserad av att fånga dessa föreställningar. Att han valde Hornsgatan för sin datainsamling berodde på att flera romska familjer då var bosatta på Hornsgatan eller alldeles i närheten av Hornsgatan.

Sammanlagt intervjuades 21 personer. De vanligaste tillskrivningarna är:

Vill inte binda sig, är flyttfåglar, vandrar vidare
Är ohederliga, oärliga
Är opålitliga, man kan inte ha förtroende för dem
Är lata, vill inte arbeta
Bor i husvagnar eller tält
Vill inte bo i lägenhet och bli bofasta
Har andra traditioner, annat sätt att leva och umgås
Lever huvudsakligen på socialbidrag
De är rika genom arv
Tvivelaktiga födkrokar och mindervärdiga inkomstkällor
De ska inte få invandra, bör utvisas
Tillhör samhällets bottenskikt, lägsta socialgrupp
De stjälar
De har tagit avstånd från samhället och inte inordnat sig
De tillhör en annan ras, kan jämföras med negrer och judar
Har avvikande beteende (klädsel, språk, tatueringar, smycken)

De är alkoholister, hemfallna åt dryckenskap och knarkande
Giftermål är socialt deklasserande; ska ske inom den egna
”rasen”

När Landéns material från 1969 jämförs det material som ARS Research ställt samman från 2008 ser vi en kontinuitet över tid. Samma eller mycket likartade föreställningar om romer (zigenare) återfinns hos majoritetsbefolkningen. Att den romska befolkningen i Sverige är större än vad den var 1969 genom invandring från Finland och östra Europa, att romer är bofasta, att barnen går i skola, att samhället uppmärksammat diskriminering av romer, att den romska folkgruppen har tillerkänts status som nationell minoritet och att romani chib har ställning som nationellt minoritetsspråk tycks inte på något avgörande sätt ha rubbat de traditionella, nedsättande stereotyperna om romer som finns inom majoritetsbefolkningen.

4.2.6 Bilden av romer i nyhetsmedia

Ylva Brune vid Högsolan i Kalmar gjorde våren 2009 för delegationens räkning en initial studie över bilden av romer i svenska nyhetsmedier 1962 och 2007 (Delegationen för romska frågor 2009a).

Mönstret i 1962 års dagstidningsrapportering rörande romer kan enligt Brune grupperas kring tre teman:

1. Zigenaren är en människa vi behöver hjälpa till en högre civilisationsnivå

”Zigenaren är emellertid en människa. Vi bör se på den med nästans blick. Om detta folk ska kunna inlemmas i sunda och riktiga förhållanden till fasta medborgare, då måste de betraktas som människor värda kristen kultur och humanitet”. Citat från en artikel införd i ett tiotal lokaltidningar under året

2. Zigenare invaderar oss, luras, bråkar och stjälar

Artiklar om ”zigenarbråk” och ”zigenarinvasion”, ofta små notiser om att zigenare inte är som ’vi’, de bråkar och slåss och det verkar behövas polisbevakning när de träffar sina stamfränder.

3. Zigenare till beskådande

Ofta artiklar under sommarmånaderna som huvudsakligen handlar om att zigenare är på besök i tidningens utgivningsområde, de beskrivs som färggranna men personporträtten av familjer och enskilda är stereotypa: "Han är en tvättäkta zigenare av den gamla stammen, snar till att diskutera affär, vänligt förnöjsam, känner efter ett par dagar på en plats flyttblodet svalla igen och talar helst om barnen". (Närkes Allehanda 1962)

Mönstret i 2007 års dagstidningar är annorlunda. Journalistiken har nu ändrat karaktär och texterna har en åtminstone skenbart mer neutral karaktär. Reportrarna tar sig inte friheten att definiera hurdana romer är, menar Brune. Den rasistiska diskursen från 1962 har blivit obsolet. Tre ämnesområden dominerar: kultur/nöje, projekt för romer och artiklar om diskriminering av romer. Artiklar som knyter romer till kriminalitet utgör mindre än 10 procent av materialet. När det gäller artiklar om diskriminering av romer handlar det om såväl konkreta fall som diskriminering som strukturellt samhällsproblem. I bägge fallen kommer romer själva mycket sällan till tals, utan det är institutioner som DO eller delegationen för romska frågor som uttalar sig, och i de konkreta fallen är de den berörda myndigheten eller den anklagade själv, inte offret, som får utrymme i artikeln. När det gäller projekt för romer är mönstret likadant, en myndighetsrepresentant är huvudkälla och romer omtalas som mottagare. Bara inom området kultur/nöjen får romer spela huvudrollen i lika hög grad som myndigheter eller etniska svenskar.

Sammanfattningsvis menar Brune att 1962 års trygga, sammanhållna rasistiska diskurs över romer som "vår", majoritetssamhällets, motpol, inte uppträder i 2007 års nyhetstexter. Huvuddelen av 2007 års rapportering har nyheternas standardstruktur. Myndigheterna gör, uttalar sig och vill väl, och mottagarna håller med i de fall de framträder. Romer framträder i de roller som tillkommer människor i underordnade grupper: som offer för diskriminering, som tacksamma mottagare av samhällsinsatser och som enskilda speciella begåvningar. Det finns en diskriminerande struktur i journalistiken, men ingen explicit rasism.

4.2.7 Exempel från film och litteratur

Föreställningar om romer reproduceras i majoritetssamhället och förs över till nya samhällsmedlemmar hela tiden. Vi vet också från den undersökning som genomfördes av ARS Research och av tidigare frågeundersökningar att en majoritet av svenskarna aldrig träffat eller talat med någon rom. Däremot har en överväldigande majoritet av svenskarna läst om romer och hört om romer i radio/TV. Eftersom nyhetsmedier i stor utsträckning rapporterar om konflikter och problematiska förhållanden för att dessa bedöms ha nyhetsvärde tar nyhetsrapportering mycket mera sällan upp positiva förhållanden där relationerna mellan människor fungerar bra. När romska frågor behandlas i nyhetssammanhang är det oftast i samband med problem – diskriminering, arbetslöshet och marginalisering.

Journalisten Christian Catomeris ger i boken *Det ohyggliga arvet* (2004) en lång rad exempel på hur romer, resande och andra minoritetsgrupper skildras i svensk forskning, böcker och filmer. En lång rad filmer, operetter, grafiska blad, skillingtryck och visor med motiv från romers och resandes värld har bidragit till att popularisera och reproducera stereotypa föreställningar hos allmänheten. Om den skönlitterära författaren har frihet att dikta efter eget huvud, är kravet på forskare och journalister att de ska vara objektiva och hålla sig till sanningen, att de ska kunna belägga sina påståenden. En annan typ av skriftlig dokumentation vars betydelse inte ska underskattas i sammanhanget är sociala utredningar, polisrapporter med mera. Forskningen har ett särskilt stort ansvar. Den forskning som initierades vid rasbiologiska institutet, Uppsala universitet på 1920-talet lever kvar som en djup kränkning även om de rasistiska forskningsidéerna sedan länge övergivits. Men rasbiologin rättfärdigade steriliseringspolitiken. Än i dag lever åtskilliga personer och familjer som drabbades av den statligt sanktionerade steriliseringen. Resande och romer hörde till de utsatta grupperna. Andra forskare och journalister har framställt romantiserande skildringar av romsk kultur (t.ex. Arthur Thesleff, Carl-Herman Tillhagen och Ivar Lo-Johansson). Två nu verkande etnologer har kritiserats för att ha givit ut vetenskapliga texter som skildrar romer respektive resande på mycket nedsättande vis (Karl-Olov Arnstberg 1998 och Birgitta Svensson 1993).

Catomeris menar att många svenska filmer från 1920-talet fram till 1960-talet skildrar resande på ett sätt som återskapar den gamla

stereotypa bilden. Han nämner filmer som *I mörkaste Småland* (1943), *Folket i Simlångsdalen* (1928, 1948), *Tattarblod* (1954), *Synnöve Solbakken* (1967) och *Vidingevals* (1968). Därtill kommer filmatiseringar av böcker som *Singoalla* och *Bombi Bitt och jag*. De gamla svartvita filmerna tas inte längre upp på biografduken, men de visas allt som oftast dagtid på TV och når hundratusentals tittare.

Här är några exempel från klassisk svensk litteratur:

Elsa Beskows bilderböcker från tidigt 1900-tal hör till den klassiska svenska barnlitteraturen. Hennes närmast arketypiska bilder har format generationer svenskars föreställningar om det lilla, trygga, småborgerliga svenska samhället för ett sekel sedan, och därigenom utgör de en viktig del i konstruktionen av svensk nationell identitet. Hon skildrar idyll med påtagliga inslag av naturskildring, framför allt den odlade trädgården. Det hör till ovanligheterna i hennes böcker att barnen möter elaka människor eller hamnar i hotfulla situationer. Dock finns en del undantag. I barnboken *Tant Grön, tant Brun och tant Gredelin* som lästs för barn alltsedan utgivningen 1918 skildras hur en man med svart hår, mörka drag och elak min stjälar tanternas lilla pudel och ger sig iväg. Barnen Petter och Lotta befriar sedan hunden när mannen ligger och sover under ett träd. I texten omnämns hundtjuven som *positivhalare* respektive *gubbe*. Ingenting sägs i texten om en resande, zigenare, tattare eller luffare. Men bilderna av mannen ger definitivt associationer till den stereotypa bilden av resande och romer – vandrande, mörka drag, tjuvaktighet, farlighet och med ett positiv i lådan han bär på ryggen. Det är uppenbart att Elsa Beskow här återger majoritetssamhällets stereotypa föreställning om en resanderom.

Ett helt annat exempel är August Strindbergs långnovell (eller kortroman) *Tschandala*, som ingår i andra delen av *Svenska öden och äventyr*. Berättelsen är förlagd till 1600-talet och skildrar magister Andreas Törners möte med förvaltaren Jensen på godset Bögely i Skåne. Jensen omnämns i texten som tattare och som zigenare. Konflikten mellan Törner och Jensen trappas upp och berättelsen slutar så här:

Paria var död, ariern hade segrat; segrat tack vare sitt vetande och sin andliga överlägsenhet över den lägre rasen. Men det kunde lätt ha hänt att han själv blivit på platsen, om han icke ägt styrka att begå förbrytelsen.

Nu när fienden låg slagen, kunde han se försonligt på honom; och när han satt i universitetets boksal och läste den vise Manus lagar, begrep han det hat, som han varit föremål för, hela denna kedja av skändligheter från en människa, som han endast hade gjort gott, och som han hade räckt handen, men som övermodigt slog honom till jorden och skrattade på hans bekostnad; han förstod nu denna kärlek till smuts och förbrytelser, detta tycke för all slags förruttnelse och denna sympati för orena djur.

Sålunda skrev den vise Manu i syfte att genom förnedring skapa en ras av förnedrade, som borde ligga underst såsom värmande och närande gödsel, för att arias adelsstam skulle kunna skjuta upp och sätta blom vart hundra år är liksom aloën:

Tschandala, frukten av äktenskapsbrott, blodskam och förbrytelser, må äta endast vitlök och lök med förruttnelsens smak, och ingen må bringa honom spannmål och frukter, eller vatten och eld.

Tschandala må icke hämta vatten ur floder, källor eller brunnar, utan endast ur träsk och de pölar som uppkomma i kreaturens spår.

Tschandala må icke tvätta sig, alldestund vattnet endast må förunnas honom till att släcka sin törst med.

Tschandala må aldrig sätta bo; må kläda sig endast i kläder efter lik, nyttja endast söndriga kärl till att äta på, gammalt järnskrot till smycken, och till gudstjänst endast onda andar.

Så skrev den vise Manu.” (Strindberg 1987 s. 375–376).

Strindberg påverkades i allra högsta grad av nietzscheanska övermänniskoidéer i den här historien. Här finns också ett helt öppet rasistiskt tänkande. Tschandala, som inte hör till de mest lästa Strindbergtexterna, har kommit i nationalutgåvan av Strindbergs samlade verk. I en annan utgåva från 2007 från Nordiska förlaget presenteras *Tschandala* som ett mästerverk av Strindberg.

Gustaf Fröding är en älskad svensk diktare vars diktsamlingar kommer ut i nya upplagor med jämna mellanrum. I diktsamlingen *Guitarr och dragharmonika* finns dikten ”Skojare”. Den lyder så här:

I Kattebohult bor det tattarepack,
I Kattebohult bort i Bo,
och där är det rackel och snatter och snack
och skojareliv, må ni tro.

Där hålla de svarte Boneckerna till,
de värsta i vårt fögderi
– vad prästen och lagen och länsman vill
det strunta Boneckerna i.

Den gamle vallackarn gick ännu och slog
På vägarna sistlidna vår
– till vildskytt och hästtjuv dugde han nog,
fast nära på åttio år.

Och käringen hans, som är sjuklig och skral
och hiskelig att titta uppå,
gick ännu i höstas och tiggde och stal,
fast knappast hon orkade gå.

Nu sitta de hemma i Kattebohult
och sköta sitt lönnkrogeri,
och alltid är huset av rackare fullt,
det hörs, när en går där förbi.

Och pojkarna spela och skäras med kniv
och ruckla vareviga dag,
och kvinnfolken föra ett liderligt liv
med utskum av alla de slag.

Och nog har väl länsman gjort vad han kan
att göra på levernet slut
– men var gång ett följe ur trakten försvann
ett nytt kom ur buskarna ut.

Och för Alsterin, en missionspredikant,
som vågat sig dit, var det lett
– den tjärbrädde de över ryggen grant
de äga ej tecken till vett.

Vrid rätt den granen, som skapades skack,
gör lamm av ulv och lo
och folk av Boneckernas rackarepack
i Kattebohult bort i Bo.

(Fröding 1962 s. 38–39)

Både Strindberg och Fröding uttrycker sig mycket nedlåtande och rasistiskt om resande. De är svenska nationalskalder vars texter finns på alla bibliotek, tillgängliga för alla läsare, och vars böcker kommer ut i ständigt nya upplagor. Gymnasieundervisningen i svensk litteratur behandlar både Strindberg och Fröding, även om just de här citerade arbetena inte står högst på litteraturlistorna. Förutom att de citerade arbetena har stor tillgänglighet innebär det faktum att de författats av nationalskalder att nedsättande omdömen om romer och resande får en slags allmän legitimitet.

En modern klassiker av annat slag är Fritiof Nilsson Piratens *Bombi Bitt och jag* från 1932. Det är en mustig skildring av original, tjuvar och udda personer i Färs härad runt förra sekelskiftet.

Bokens höjdpunkt är skildringen från Kiviks marknad såsom händelserna bevittnades av författarens alter ego. På ett tiotal sidor får vi t.ex. en naturalistisk skildring av hur Vallackaren (som i texten omnämns som tattare) kastrerar hingstar. Hästhandlaren Nils Gallilé är en annan av bokens huvudpersoner och hjälte. Kanske är han resande, men vi får inte veta det säkert. Inte heller få vi veta om Bombi Bitt själv är resande även om hans mor "bedrev skörlevnad med tattare, luffare och andra lösa personer" (s. 10). Till skillnad från Strindberg och Fröding skildras flertalet gestalter i berättelsen med humor och sympati. I följande scen skildras ordväxlingen mellan Vallackaren och en lantbruksinspektör:

Det kom en liten fin lantbruksinspektör i blankskinsstövlar och ljusgrå ridbyxor för att övervaka kastreringen av två hästar. Han rynkade näsan, tände en cigarr mot den svåra doften och spetade försiktigt omkring i orenligheten i hålan. Plötsligt började han göra sig till, lade sig i Vallackarens förehavanden och gav ordinationer om lämpligaste tillvägagångssättet. Men det skulle han ha låtit bli. Innan han visste ordet av skrek Vallackaren:

– Se upp så ingen blir förargad! och kastade liksom oavsiktligt en stor, blodig köttslamsa rakt på inspektorn. Denne försökte väja, men träffades på låret. Det blev en muntration för åskådarna. Den lille mannen såg på sina ridbyxor. Det såg fult ut och köttslamsan gled ned i stövelskaftet. Han blev mörk i synen, höjde sitt ridspö och röt:

– Vet du inte hut, tattare!

– Sa du tatter, din djävla Alnarpskorpral? Säj om de en gång till!"

(Nilsson Piraten 1932 s. 206)

Inspektorn försvinner snabbt från platsen. Till skillnad från Strindberg och Fröding som intar majoritetssamhällets moralistiska och rasistiska perspektiv, ligger Piratens sympatier snarare med Vallackaren än med inspektorn. Det finns emellertid kortare passager i texten som måste betraktas som mycket nedsättande. Så här låter det:

Zigenares tältvagnar, fulla av svarta ungar som ormbon med yngel, rullade långsamt fram. De svartmusikiga körkarlarna svängde sina piskor. Barfota, brokigt klädda kvinnor traskade mellan vagnarna. (Nilsson Piraten 1932 s. 160)

Piratens bok har filmats flera gånger och bidrar på sitt sätt att reproducera stereotypa föreställningar och resande och romer.

Skildringar från den svenska landsbygden för hundra år sedan kan knappast undvika att också skildra landsbygdsbefolkningens fattiga, statare, luffare och resande. Många svenska arbetarför-

fattare har det som centralt motiv, t.ex. Jan Fridegård, Eyvind Johnson, Ivar Lo-Johansson, Harry Martinsson, Moa Martinsson och många andra.

Viktor Rydbergs *Singoalla* från 1857 skildrar kärlekssagan mellan den svenska riddaren Erland och den romska flickan Singoalla. Handlingen kan i vissa avseenden påminna om Romeo och Julia. De unga älskandes kärlek till varandra accepteras inte av deras respektive släkter. Berättelsen är förlagd till 1350-talet, vilket i sig är överklagt då det var 150 år innan romer de facto anlände till Sverige. I boken beskrivs romerna som tjuvaktiga och grymma. Boken hör till den svenska litteraturens klassiker. En upplaga från 1890-talet är illustrerad av Carl Larsson, liksom för att understryka bokens karaktär av nationell klenod. *Singoalla* har också filmatiserats flera gånger. Viktor Rydbergs roman har kanske mer än någon annan bok utgiven på svenska format den stereotypa bilden av romer.

4.2.8 Marginalisering, diskriminering och struktur

Marginalisering handlar om maktrelationer, definitionsprocesser och interaktioner, samt föreställningar och bilder av ”den andre”. För att förstå marginalisering i hela dess vidd behöver vi analysera makt och maktens framträdelseformer på den övergripande samhällsnivån (legitimitet, auktoritet, styrka, sanktioner m.m.), de interaktiva grupprelationerna som i växelverkan formar bilder av själv och annan (Kwiek 2009), samt de tröga, svårföränderliga föreställningarna och bilderna som finns inne i människors huvuden men som också gestaltas i kulturprodukter. Historiker kallar dessa mentala föreställningar för mentaliteter. En viktig forskningsuppgift är att beskriva och förklara hur dessa mentaliteter uppstår, hur de kommuniceras och hur fördelas inom en befolkning. Maktrelationer mellan majoritetssamhället och minoriteten, interaktiva definitionsprocesser och mentaliteter bildar en social struktur där de olika ingående delarna förstärker varandra. De stereotypa bilderna av romer och resande är invävda i svensk kultur och självförståelse.

Marginaliseringsprocesser innehåller alltid inslag av diskriminering. Det kan uttryckas så att marginalisering är ett resultat av eller en produkt av systematisk diskriminering. Diskriminering drabbar alltid individer och på nära håll ser den ut att röra

relationerna mellan enskilda aktörer. Men djupare sett handlar diskriminering om relationer mellan grupper i samhället, och närmare bestämt, föreställda grupper i samhället. Kännetecknande för direkt diskriminering är att en individ (eller flera) som anser sig representera en viss grupp, särbehandlar andra individer som han/hon/de uppfattar är representanter för en annan grupp. Oftast avser vi med diskriminering sådan behandling som är till nackdel för den grupp som särbehandlas. Vanligen har olika grupper motsatta uppfattningar om vad som utgör diskriminering i en given situation, om vilken part som gynnas eller missgynnas och om vad som är jämlikhet och rättvisa i sammanhanget.

Handlar rättvisa om jämlikhet i behandling eller om jämlikhet i resultat? Enligt en uppfattning innebär jämlikhet samma behandling. Jämlikhet i resultat innebär å andra sidan att specifika och riktade åtgärder får sättas in för att stödja grupper som är eftersatta i något avseende. Riktade stödinsatser som kommer en grupp till del så att den gruppen ska uppnå jämlikhet i resultat kan uppfattas av en annan grupp som inte åtnjuter det här stödet så att just den missgynnas. Sällan finns någon tredje position utanför systemet som de inblandade parterna accepterar som opartisk och objektiv. Ett problem med kompensatoriska program är att de praktiskt taget alltid åtföljs av motreaktioner och polarisering i stället för ett närmande mellan grupperna.

Den vetenskapliga litteraturen om diskriminering är omfattande. I litteraturen återfinns ofta distinktionen mellan *personlig* (individueLL) *diskriminering* och *institutionell* (institutionaliserad) *diskriminering*. Med individuell diskriminering avses situationen där den diskriminerande förövaren, ensam eller tillsammans med andra, särbehandlar någon person utifrån den här personens egenskaper, identitet eller kategoritillhörighet. Institutionell diskriminering rör en situation där en institution eller organisation hålls ansvarig för särbehandlingen. Institutionell diskriminering kan bero på att regler eller föreskrifter som gäller för en institution avsiktligt eller oavsiktligt får diskriminerande konsekvenser. Vid analyser av institutionell diskriminering är det således viktigt att skärskåda regelsystemens organisatoriska förankring, syften och grund. Medan psykologiska motiv (hotkänslor, otrygghet, oresonliga antipatier, identitetsprocesser) ofta anförts som skäl till individuell diskriminering anses grunden till institutionell diskriminering vara vinstintressen, ekonomisk rationalitet, byråkratiskt effektivitet och liknande.

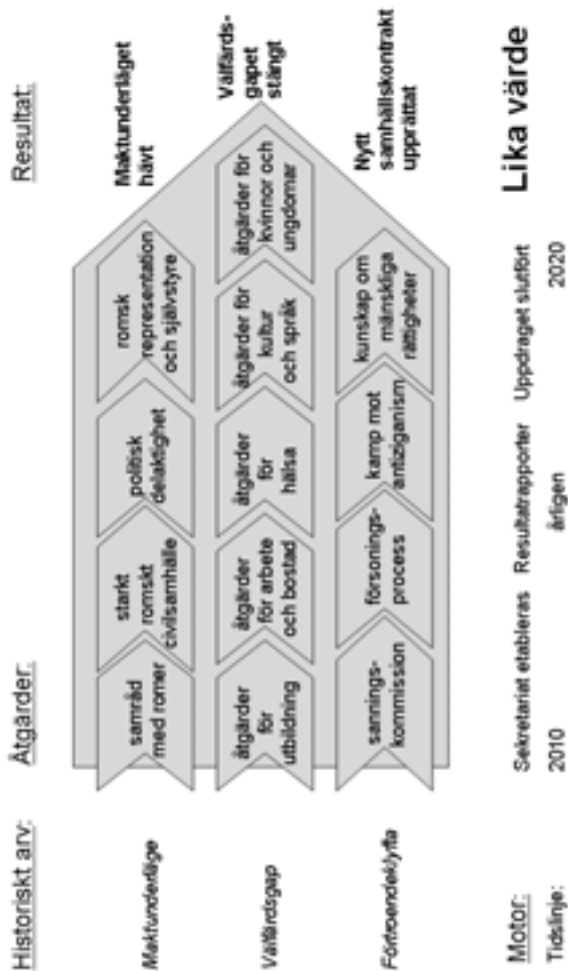
Vid sidan av dessa två diskrimineringsbegrepp har även *strukturell diskriminering* diskuterats under senare år. Vad menar vi då med struktur? Enligt en traditionell sociologisk förståelse har samhällsstruktur med grundläggande normer att göra, med människors samhandlingar och förväntningar om samhandlingar. Enligt en annan sociologisk tolkning handlar samhällsstruktur om samhällets sociala skiktning. I ett samhälle med låg social mobilitet är samhällsstrukturen mera fastlåst. Båda tolkningarna av samhällsstruktur är relevanta för att förstå strukturell diskriminering. Även följande områden har avgörande betydelse för samhällsstrukturen och kan vara av betydelse för att förstå strukturell diskriminering:

- Den politiska strukturen – konstitution, demokrati, parlamentarism.
- Lagar och samhällets regelsystem (rör bl.a. frågor om äganderätt).
- Tidens och rummets sociala organisation (gränser i tid och rum).
- Samhällets distributionsmekanismer (beskattning, arbetets ideologi).
- Principer för beslutsfattande (ekonomisk rationalitet).

Rent allmänt avser begreppet struktur inbördes relationer och sammanhang som råder mellan delarna i en helhet, alltså det sätt på vilket en helhet är uppbyggd av sina element. Det är ett slags ordnat ramverk och regelverk som bär upp någonting, eller som innesluter någonting. Struktur kan handla om både det yttre skalet och den inre ordningen. I en viktig mening handlar således struktur om begränsningar.

Social struktur är komplext, och strukturell diskriminering är följaktligen också komplext. Det är emellertid vad marginaliseringsprocesser ytterst handlar om.

Nationell strategi för romer



Motor: Sekretariat etableras 2010

Lika värde: Resultatrapporter årligen

Uppdraget slutfört 2020